

**allan r. brewer-carías**

**jurisprudencia  
de la corte**

**suprema 1930-74**

**y estudios  
de derecho  
administrativo**

**tomo I**

**ordenamiento  
constitucional y  
funcional del estado**

instituto de derecho público UCV

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

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 I

El Ordenamiento Constitucional  
y Funcional del Estado

Instituto de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Universidad Central de Venezuela  
Caracas 1975

## CONTENIDO GENERAL PROYECTADO DE LA OBRA

- Tomo I. El ordenamiento constitucional y funcional del Estado.
- 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, 1975

Portada / Lilly Brewer

Impreso por Editorial Arte / Caracas

## CONTENIDO GENERAL DEL TOMO I

Presentación .....	9
Abreviaturas .....	11
<i>PRIMERA PARTE</i>	
<i>ESTUDIOS: PODERES DISCRECIONALES Y POTESTADES</i>	
PUBLICAS .....	13
— Los límites del Poder discrecional de las autoridades administrativas .....	15
— Las Transacciones Fiscales y la indisponibilidad de la potestad y competencia tributarias .....	43
<i>SEGUNDA PARTE</i>	
<i>JURISPRUDENCIA: EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO (Vol. I) .....</i>	
I. El ordenamiento constitucional .....	81
II. El ordenamiento jurídico .....	131
III. El ordenamiento económico .....	133
IV. El Poder Público .....	137
V. Los Derechos y Garantías individuales .....	373
VI. El Estado de Derecho .....	575
INDICES .....	623



## PRESENTACION

*Con la publicación de este Primer Tomo de la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional y administrativa correspondiente a un período de 45 años, concluye un viejo proyecto y un largo trabajo de quince años.*

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

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

*La realización de esta obra, que constará de VI Tomos, no ha sido fácil. No 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 inicia en este Tomo, hubo que leer, por tanto, sentencia por sentencia, todas las publicadas en las Memorias de la Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, en la Gaceta Forense en sus dos etapas entre 1949 y 1969 y en la Gaceta Oficial para el período 1970-1974. En esta labor inicial, conté con la valiosa colaboración de la abogada Norma Izquierdo*

*Corser, quien tuvo a su cargo la revisión de la mayoría de las sentencias contenidas en las Memorias de la antigua Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, y en la Gaceta Forense entre 1966 y 1969. Ella realizó, además, la revisión y correcta identificación de la mayoría de las sentencias correspondientes al periodo 1950-1962, por lo que mi trabajo efectuado en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia relativo a ese mismo periodo, ya cambiado entre 1962 y 1963, puede decirse que fue reelaborada 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 periodo, por tanto, no se publica, como fue originalmente elaborado, en la presente edición.*

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

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

*del Estado; 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 Constitucional y Funcional del Estado he sistematizado las más importantes decisiones de la Corte Suprema sobre el ordenamiento constitucional, jurídico y económico del Estado; sobre el funcionamiento del Estado, al abarcar el estudio del Poder Público y su ejercicio: sobre los derechos y garantías constitucionales; y sobre el Estado de Derecho, con sus dos aspectos esenciales: el principio de la legalidad y los poderes discrecionales.*

*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 Constitucional y Funcional del Estado, se recogen dos artículos publicados en revistas de Caracas: uno relativo a los poderes discrecionales (1966) y otro relativo a las potestades públicas y su indisponibilidad (1967).*

*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 invaluable apoyo operativo y secretarial que ha sido esencial para la terminación de este trabajo, y que ha implicado inclusive, ayuda en la corrección de las pruebas de imprenta de este volumen. Por tanto, a todos los asistentes, auxiliares de investigación y pasantes de la Sección quiero hacer llegar todo mi agradecimiento, particularmente por la ayuda final de los primeros meses de 1975. En especial, en todo caso, mi particular agradecimiento a las abogadas Ana María Ruggeri de Rodríguez y María O. Curiel de Riquérez; a las Bachilleres, Miriam Labarca e Isabel*

*Bacalao; y a mis secretarias, Carmencita M. de Chávez y Aymara de Andrade por toda la eficiente colaboración recibida, la mayoría de las veces sujeta a la presión que exige un trabajo de esta naturaleza.*

*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, junio de 1975.*

## 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 - SF acc = Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental.  
CFC - CP = Corte Federal y de Casación en Sala Plena.

1953-1961

- CF = Corte Federal. (Publicación periódica de la Corte)

1961-1974

- CSJ - SPA = Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.  
CSJ - CP = Corte Suprema de Justicia en Corte Plena.

### *De las fuentes utilizadas*

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*.

### *Senado, Juicio ante la Corte:*

Senado de la República, *Juicio ante la Corte Suprema de Justicia por demanda de nulidad de los actos de instalación del Senado y de la Cámara de Diputados el día 5 de marzo de 1968*, Caracas, julio de 1968 (Publicaciones de la Secretaría del Senado de la República).



PRIMERA PARTE

# ESTUDIOS

PODERES DISCRECIONALES Y  
POTESTADES PUBLICAS



## LOS LIMITES DEL PODER DISCRECIONAL DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS<sup>1\*</sup>

### SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. LIMITES DERIVADOS DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD:
  1. Principios Generales. 2. Límites en la determinación del Presupuesto de hecho del acto administrativo: A) Introducción. B) La comprobación de los hechos. C) La calificación de los presupuestos de hecho. 3. Límites en la finalidad perseguida por el legislador.
- III. LIMITES DERIVADOS DE LA FORMA DE APRECIACION DE LOS HECHOS:
  1. Introducción. 2. El principio de la racionalidad. 3. El Principio de Justicia. 4. El Principio de la Igualdad. 5. El Principio de la Proporcionalidad.
- IV. CONCLUSION.

### I. INTRODUCCION

1. Conforme a lo indicado en el artículo 117 de la Constitución Venezolana, ésta y “las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio”. En esta norma está consagrado constitucionalmente en Venezuela, el Principio de la legalidad que rige la actuación de todo Estado de Derecho.

Sin embargo, legalidad, en el sentido etimológico de la palabra, es lo que está conforme con la ley, por lo que esta expresión, de acuerdo al sentido de la norma constitucional, debe ser entendida en sentido amplio y como sinónimo de Derecho. Conforme a esto, el Principio de la legalidad apli-

1. El presente trabajo fue preparado como una de las ponencias del Comité Venezolano de Derecho Comparado para el *VII Congreso Internacional de Derecho Comparado* celebrado en Uppsala, Suecia, del 6 al 13 de agosto de 1966.

En las notas se han utilizado las siguientes abreviaturas: EDCE: *Estudes et Documents*, Conseil d'Etat, París; GF: *Gaceta Forense*, Órgano de publicidad de las antiguas Cortes Federal y de Casación y Corte Federal y de la actual Corte Suprema de Justicia, Caracas; RAP: *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid; RCADF: *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Caracas; RCIJ: *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Bruselas; RDP: *Revue de Droit Public et de la Science Politique* en France et a l'Etranger, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence; París; FRD: *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

\* Publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*, N° 2, Caracas, 1965-1966, pp. 9 a 35.

cado al Estado, no es más que la conformidad con el Derecho que debe acompañar a todos los actos de las ramas del Poder Público. Es decir, el principio según el cual toda la actividad del Estado debe estar conforme con el Derecho de ese Estado <sup>2</sup>.

Este principio de la legalidad, en su aplicación a la administración, ha sido claramente determinado por la jurisprudencia venezolana en decisión de la antigua Corte Federal al expresar que "todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas; de ahí, el principio de legalidad de los actos administrativos, según el cual, éstos carecen de vida jurídica no sólo cuando les falta como fuente primaria, un texto legal, sino también, cuando no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la ley".

Esta necesidad que tiene la Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, de ejercitar sus funciones sólo dentro de los precisos límites del derecho positivo es ciertamente, como también lo ha recalcado la jurisprudencia, una "garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles *arbitrariedades* de la autoridad ejecutiva" <sup>3</sup>.

Sin embargo, y ello es innegable, no toda la actividad de la Administración Pública tiene establecida en el ordenamiento jurídico positivo "precisos límites", lo que ha dado origen a la distinción clásica entre administración reglada y poder discrecional en la actividad administrativa.

A este respecto, la antigua Corte Federal ha señalado expresamente que "los actos administrativos son de dos categorías: *discrecionales*, cuando la administración no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la oportunidad de obrar, sin que ello quiera decir que se obra al ar-

---

2. Cfr. Nuestra obra *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, p. 23.

Ello se desprende, por otra parte, del artículo 206 de la Constitución cuando atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales *contrarios a derecho*.

3. *Vid.* Sentencias de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953 y de 23 de octubre de 1953 en nuestro trabajo "Algunas Bases del Derecho Público en la Jurisprudencia Venezolana", RFD, N° 27, 1963, p. 145. Asimismo, en GF, 2ª etapa N° 1, 1953, p. 151 y en GF, 2ª etapa N° 2, 1953, p. 64.

bitrio, eludiendo toda regla de derecho, pues la autoridad administrativa debe observar siempre los preceptos legales sobre formalidades del acto; y *reglados*, llamados también vinculados y obligatorios, cuando el funcionario no puede ejecutarlos sino con sujeción estricta a la ley, so pena de incurrir en incompetencia, exceso de poder o genéricamente, en ilegalidad o violación de la ley”<sup>4</sup>.

En este sentido, la diferencia entre estos dos tipos de actos administrativos estriba “en que en los reglados la ley establece si la autoridad administrativa ha de actuar, cuál es esa autoridad y cómo debe hacerlo, determinando las condiciones de la conducta administrativa en forma de no dejar margen a la elección del procedimiento; mientras que en los discrecionales, atendiendo a necesidades de la Administración Pública, la autoridad administrativa, en muchos casos, apreciará hechos pasados o consecuencias futuras, y para ello, dispondrá de cierta libertad de apreciación, sin que quiera significar esto que proceda *arbitrariamente*”<sup>5</sup>.

En esta forma entendida, ciertamente que la actividad discrecional de la administración es indispensable para que ésta pueda realizar sus fines de un modo cabal, porque la ley no puede prever y reglamentar las múltiples, cambiantes y complejas relaciones jurídicas que se producen en la sociedad. De ahí que, por lo general, se limite a determinar normas que fijan la competencia de los diversos órganos administrativos y deja a éstos una cierta *libertad de apreciación de los hechos*, para decidir u orientar su actuación<sup>6</sup>.

Pero sin embargo, debe señalarse que, en todo caso, el ejercicio de una actividad discrecional ha de encontrar su fundamento y su razón de ser en una ley. La discrecionalidad, ha dicho Ballbe, “no se funda en la ausencia de preceptos jurí-

- 
4. *Vid.* Sentencia de la Antigua *Corte Federal* de 17 de julio de 1953 en nuestro trabajo “El Poder discrecional en la jurisprudencia administrativa venezolana”, RFD, N° 28, 1964, p. 187. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 1, 1953, p. 151.
  5. *Vid.* Sentencia de la antigua *Corte Federal* de 26 de noviembre de 1959 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, pág. 188. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 26, 1959, p. 125.
  6. *Vid.* Sentencia de la antigua *Corte Federal* de 6 de noviembre de 1958 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 189. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 22, 1958, p. 133.

dicos que limitan la actividad de la administración, sino en la atribución, por el derecho, de una libertad de apreciación”<sup>7</sup>. En este mismo sentido la jurisprudencia venezolana ha sostenido que el funcionario sólo tiene las facultades que la ley le señala expresamente, por lo que “nunca, en ninguna oportunidad, puede el funcionario ejercer atribuciones discrecionales, a menos que la ley se las conceda directa y categóricamente”<sup>8</sup>. Por todo ello podría decirse que el primer límite del poder discrecional está en la ley que lo autoriza.

La importancia de la discrecionalidad administrativa ha llevado a M. Waline a indicar que, si fuera necesario dar en pocas palabras una definición del derecho administrativo, podría decirse que “es esencialmente el estudio del poder discrecional de las autoridades administrativas y de su limitación en vista de la salvaguarda de los derechos de terceros (administrados y agentes públicos)”<sup>9</sup>.

En efecto, el poder discrecional de las autoridades administrativas es la condición indispensable de toda buena y eficiente administración. Sin embargo, su limitación es asimismo indispensable para que el Estado no sea arbitrario, y para que los administrados no se encuentren expuestos al simple arbitrio de los gobernantes. Así, los dos términos del planteamiento: salvaguarda del poder administrativo por el reconocimiento del poder discrecional, y salvaguarda de los derechos de los administrados por la limitación de ese poder, deben conciliarse para que el Estado no se vuelva anárquico o arbitrario<sup>10</sup>.

La evolución de los últimos años en el sistema administrativo de casi todos los países, ha sido el de la reducción paulatina de las llamadas “inmunidades de poder” donde se en-

---

7. Vid. MANUEL BALLBE, “Derecho Administrativo” en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Barcelona, 1949, p. 64 citado por M. F. CLAVERO AREVALO, “La doctrina de los Principios Generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento jurídico”, RAP, N° 7, 1952, p. 89.

8. Vid. Sentencia de la antigua *Corte Federal y de Casación en Sala Federal* de 11 de agosto de 1949 en GF, 1ª etapa (Segunda Edición), Año I, N° 2, agosto 1949, p. 140.

9. MARCEL WALINE, “Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l’Administration” EDCE, Fascículo N° 10, 1956, p. 25.

10. Cfr. MARCEL WALINE, “Etendue et limites...”, *loc. cit.*, p. 25; J. M. HERNANDEZ RON, “La Potestad Administrativa discrecional”, RCADF, Año VII, N° 35-36, 1947, p. 8.

cuentra tradicionalmente inmerso, el poder discrecional<sup>11</sup>. Y puede decirse entonces que esa reducción paulatina del poder discrecional, ha sido una de las características de la reciente evolución del Derecho Administrativo.

Es necesario señalar, sin embargo, que esa evolución no ha sido ni ha podido ser la obra de puras y abstractas declaraciones legales, sino que la reducción del ámbito del poder discrecional a un control jurisdiccional efectivo, ha sido el resultado de todo un "vasto movimiento de lucha por el derecho"<sup>12</sup> en el que naturalmente, no es sólo responsable y ni siquiera primariamente el legislador. Aquí se inserta, sobre todo, la obra de la *jurisprudencia*.

Esta labor de la jurisprudencia, fundamentalmente en Venezuela, es la que nos proponemos examinar analíticamente en este trabajo.

En la labor jurisprudencial debemos distinguir sin embargo, dos fases en relación al poder discrecional, que por sentido histórico —dada la amplitud que éste tenía en la doctrina hace algunos años— se han agrupado dentro de la expresión "control del poder discrecional". Tal como lo señalara recientemente Alejandro Nieto, en "el inexorable progreso hacia la reducción de la discrecionalidad hay que distinguir dos fases completamente distintas: una, la de precisión o determinación de lo que no sea discrecional, y sobre lo que se extiende, como es lógico, la jurisdicción; y una segunda fase, la de control —en la medida de lo posible— de lo que sí es discrecional"<sup>13</sup>.

Visto esto, en relación a los límites del poder discrecional hay que distinguir entonces, como lo hacemos, los límites derivados de la vigencia del principio de la legalidad —control de lo que no es realmente discrecionalidad—, de los límites que la jurisprudencia ha ido clarificando sobre esa "libertad

---

11. *Vid.* el magnífico trabajo de EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA, "La lucha contra las inmunidades de poder en el Derecho Administrativo" (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos), RAP, N° 38, 1962, pp. 159 a 205.

12. E. GARCIA DE ENTERRIA, "La lucha...", *loc. cit.*, p. 166.

13. ALEJANDRO NIETO, "Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria", RAP, N° 44, 1964, p. 153.

de apreciación de los hechos”<sup>14</sup> que caracteriza jurisprudencialmente al poder discrecional, y que denominaremos límites derivados de la forma de apreciación de los hechos y que configuran un verdadero control de lo que sí es discrecional.

## II. LIMITES DERIVADOS DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

### 1. PRINCIPIOS GENERALES

2. Los actos administrativos, tanto los reglados como los discrecionales, están sometidos a determinadas normas legales cuyo cumplimiento les da contenido y efecto jurídicos. En esto consiste el principio de la legalidad. Los unos y los otros deben ser ejecutados de acuerdo a disposiciones preexistentes<sup>15</sup>.

Este ha sido el criterio tradicionalmente sustentado por la jurisprudencia. En efecto, en sentencia de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953 se estableció que si bien la administración obra discrecionalmente cuando no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la oportunidad de obrar, ello no quiere decir que obre al arbitrio, “eludiendo toda regla de derecho, pues la autoridad administrativa debe observar siempre los preceptos legales sobre formalidades del acto”<sup>16</sup>. Por tanto, la jurisprudencia ha reconocido que los requisitos de forma de los actos administrativos han de cumplirse ineludiblemente en el ejercicio de la potestad discrecional<sup>17</sup>.

En cuanto al cumplimiento de los requisitos de fondo en el ejercicio del mismo poder discrecional, la jurisprudencia ha he-

14. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 6 de noviembre de 1958 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 189. Asimismo en GF, 2ª etapa, Nº 22, 1958, p. 133.

15. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 26 de noviembre de 1959 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 188. Asimismo en GF, 2ª etapa, Nº 26, 1959, p. 125.

Por otra parte, véase la sentencia de la *Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa* de 12 de diciembre de 1962 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, pág. 193.

16. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 17 de julio de 1953 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 187. Asimismo en GF, 2ª etapa, Nº 1, 1953, p. 151.

17. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 6 de noviembre de 1958 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 190. Asimismo en GF, 2ª etapa, Nº 22, 1958, p. 134.

cho especial referencia a la competencia<sup>18</sup>, señalando que “el funcionario al obrar discrecionalmente tiene que hacerlo sin excederse de su competencia”<sup>19</sup>.

Pero, además de estos límites sobre el cumplimiento de los elementos de legalidad ordinarios del acto administrativo, la jurisprudencia ha tomado en consideración especialmente, los límites impuestos al poder discrecional en la determinación del presupuesto de hecho del acto y en la determinación de la finalidad del mismo. Es necesario aquí, prestar atención especial a estas dos limitaciones al poder discrecional derivadas de la sumisión de la actividad administrativa al principio de la legalidad administrativa.

## 2. LIMITES EN LA DETERMINACION DEL PRESUPUESTO DE HECHO DEL ACTO ADMINISTRATIVO DISCRECIONAL

### A) *Introducción*

3. Dentro de los elementos del acto administrativo está claramente determinado el elemento fáctico, es decir, los presupuestos de hecho del acto que configuran, de acuerdo a nuestro criterio, el elemento denominado causa<sup>20</sup>.

La determinación de los presupuestos de hecho del acto administrativo constituye una de las etapas que debe seguir la administración para manifestar su voluntad. Debe dejarse claramente establecido sin embargo, que esta determinación de los presupuestos de hecho no comprende ningún elemento de apreciación ni juicio<sup>21</sup>; se trata simplemente, de una consta-

18. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 6 de noviembre de 1958 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 190. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 22, 1958, p. 134.

19. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 24 de febrero de 1956 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 192. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 11, 1956, p. 28.

20. *Cfr.* FERNANDO GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Tomo I, Madrid 1956, p. 453. En este sentido GEORGES VEDEL incluye los elementos o presupuestos de hecho del acto dentro del elemento causa: *Vid. Essai sur la notion de cause en droit administratif*, Sirey, París, 1934, p. 361, *cit.* por RAFAEL NUÑEZ LAGOS, “La causa del acto administrativo” en *Estudios en homenaje de Jordana de Pozas*, Tomo III, Vol. I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, p. 113. *Vid.* asimismo nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales...*, *ob. cit.*, p. 127.

21. *Cfr.* MICHEL STASSINOPOULOS, *Traité des actes administratifs*, Collection de l'Institut Français d'Athènes, N° 82, Atenas, 1954, p. 154; BONNARD, “Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour

tación de los hechos que constituyen el presupuesto fáctico del acto.

Ahora bien, en esta determinación de los hechos, la administración, aun encontrándose en ejercicio de un poder discrecional, debe ceñirse a determinados límites: en primer lugar, debe comprobar los presupuestos de hecho del acto; en segundo lugar, los hechos deben ser ciertos y no falsos; y en tercer lugar, los hechos han de ser calificados correctamente. Veamos estos tres límites al poder discrecional en materia de determinación del elemento causa en el acto administrativo.

### B) *La comprobación de los hechos*

4. La jurisprudencia administrativa ha determinado que las decisiones administrativas se hayan condicionadas por "la *comprobación previa* de las circunstancias de hecho previstas en la norma, claramente estatuida para obligar a la administración a someter sus actos, en cada caso, al precepto jurídico preexistente"<sup>22</sup>.

Es de destacar uno de los considerandos de la decisión a que se ha hecho referencia, y que declaró la nulidad de un acto administrativo revocatorio de otro por el cual se concedió la nacionalidad venezolana a una extranjera, por no haberse comprobado suficientemente los hechos en que se fundaba la resolución ministerial. La Corte Suprema de Justicia señaló: "Al no existir, como en efecto no existe, prueba alguna de los hechos que se imputan a la recurrente, la Resolución Ministerial resulta manifiestamente infundada y debe, en consecuencia, revocarse. A juicio de la Sala no es posible atribuir mérito probatorio a la nota que figura al folio 2 del expediente administrativo, con el membrete de la Dirección de Extranjeros y que aparentemente se ha tenido como fundamento para el empleo de la norma legal aplicada en la Resolución, pues dicha nota no hace legalmente fe respecto de los supuestos de hecho de la norma que se aplica. En efecto,

---

excès de pouvoir, RDP, 1923, p. 363, *cit.* por J. C. VENEZIA, *Le pouvoir discretionnaire*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (Bibliothèque de Droit Public. Tome XVII), París, 1959, p. 48.

22. *Vid.* sentencia de la *Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa* de 22 de mayo de 1963 (CSJ-PA-70-1; 22-5-63 según sigla del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia* del Ministerio de Justicia).

en ella se dice que la nombrada ciudadana “continúa en actividades que van contra la moral y buenas costumbres y ha burlado la buena fe del Despacho”; mas no existe en el expediente administrativo, ningún elemento que acredite los hechos a que se contrae la referida nota, como sucedidos con posterioridad a la fecha en que le fue otorgada la nacionalidad. Conforme a estas consideraciones, la Resolución impugnada carece de toda eficacia legal, *por haberse fundado en hechos no comprobados* y porque al dictarla la autoridad administrativa actuó en forma no permitida por la rigidez del precepto legal”.

Por tanto, uno de los límites del poder discrecional en cuanto a la determinación de los presupuestos de hecho del acto administrativo, es la necesaria comprobación de dichas circunstancias de hecho por la administración <sup>23</sup>.

La comprobación exacta de los presupuestos de hecho del acto, o la “exactitud material de los hechos básicos de la decisión” <sup>24</sup> evita, por otra parte, el llamado error de hecho <sup>25</sup> que puede ser controlado también jurisdiccionalmente y que

---

23. En este sentido, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de 8 de junio de 1964 ha sostenido lo siguiente:

“Observa la Corte, que en el acto administrativo a que se concreta la Resolución ministerial cuya nulidad se ha demandado, el funcionario de la Administración Pública (Ministerio de Fomento) ha obrado en la esfera de sus atribuciones al dictar la Resolución, y desde este punto de vista su decisión es inobjetable, pero no sucede lo mismo cuando se examina el aspecto formal de su actuación administrativa, la que por serlo, *no le eximia de la obligación de juzgar conforme a lo probado en el expediente*, de suerte que el supuesto de la norma legal guardara correspondencia con los hechos, no estándole permitido en ningún caso dar por probados los hechos con los solos elementos aportados por la gestión oficial, de indiscutible valor cuando ella es conforme con la realidad, pero igualmente revisable o descartable si se comprueba por otros medios de autos que la prueba final no es verdadera. Es tan rigurosa la exigencia de la ley a este respecto, que *la discrecionalidad en la apreciación de los hechos en un caso determinado* de parte del funcionario, con todo y estar revestida de cierta amplitud dentro del marco de la ley, nunca *aquella puede conducir a la arbitrariedad*. Si esto ocurre, el acto administrativo es irregular por vicio de ilegalidad”. *Vid.* en CSJ-PA-56-1; 8-6-64 según sigla del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia* del Ministerio de Justicia. Subrayado nuestro.

24. M. LETOURNEUR, “El Control de los hechos por el Consejo de Estado Francés, juez del Recurso por exceso de poder, en la jurisprudencia reciente” en RAP, N° 7, 1952, p. 221.

25. *Cfr.* M. STASSINOPOULOS, *op. cit.*, pp. 175 y sig.

consiste simplemente en el "falso conocimiento de la realidad"<sup>26</sup>.

En este sentido la jurisprudencia ha señalado al decidir sobre la impugnación de un acto administrativo que contenía un error de cálculo acordando su nulidad, que "el error en que incurre la Resolución ministerial impugnada, equivale a *falta de adecuación entre el supuesto legal y la realidad*, de allí que el resultado obtenido haya sido *inexacto*, tal como lo manifestó el Fiscal General de la República en su dictamen en el cual concluye considerando que es procedente el recurso de nulidad solicitado"<sup>27</sup>.

### C. La calificación de los presupuestos de hecho

5. Por otra parte, dentro del proceso lógico de formación del acto administrativo, la administración, después de haber constatado y comprobado los presupuestos de hecho, debe proceder a la sumisión de los hechos al presupuesto de derecho<sup>28</sup>, es decir, a la norma que autoriza su actuación. Esto es lo que se ha llamado "calificación jurídica de los hechos"<sup>29</sup> como otro de los límites de la actividad administrativa y por tanto limitativo de la potestad discrecional, y que tiene su control jurisdiccional en el llamado abuso o exceso de poder por la jurisprudencia venezolana, que corresponde a la tergiversación de los hechos de la jurisprudencia italiana<sup>30</sup>, y que se presenta como una figura análoga al falso supuesto del derecho procesal civil<sup>31</sup>.

26. SEBASTIAN MARTIN-RETORTILLO BAQUER, "El Exceso de poder como vicio del acto administrativo", RAP, N° 23, 1957, p. 138.

27. *Vid.* sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 3 de julio de 1961 en GF, 2ª etapa, N° 33, 1961, p. 20.

28. *Cfr.* J. C. VENEZIA, *op. cit.*, p. 25 al señalar que "L'operation de qualification a pour but de faire rentrer une situation de fait dans le cadre d'une notion juridique".

29. M. STASSINOPOULOS, *op. cit.*, p. 182.

30. *Vid.* en la jurisprudencia venezolana nuestra obra *Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo...* *cit.*, pp. 67-68. En la jurisprudencia italiana: SEBASTIAN MARTIN-RETORTILLO BAQUER, "El Exceso de poder...", *loc. cit.*, p. 135.

31. El artículo 435 del Código de Procedimiento Civil dispone: "En el fallo del recurso, la Corte Federal y de Casación se limitará a considerar las infracciones alegadas en el escrito de formalización, y decidirá sobre ellas sin extenderse al fondo de la controversia, ni al establecimiento o apreciación de los hechos por parte de los jueces sentenciadores; a menos que se alegue infracción de regla legal expresa para valorar el mérito de la prueba. Esta excepción procede:

En este sentido la jurisprudencia indica que “si la Administración, sin violar un precepto legal, realiza un acto en el que altere la verdad que sirve de presupuesto a éste, no podría ciertamente decirse que ha cometido una efectiva transgresión de la Constitución o de la ley positiva . . . ; pero no puede haber duda de que el acto así cumplido está gravemente viciado por exceso de poder. *La potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del juez, no puede traspasar los lindes de la verdad y de la equidad*”<sup>32</sup>.

Por tanto, los límites del poder discrecional y la posibilidad de control no se limitan a la posible transgresión de normas constitucionales o legales expresas, sino que abarcan también la necesidad de que el funcionario, aun en el caso de darle cumplimiento estricto a la norma escrita, ley positiva o precepto legal expreso, en la aplicación de este precepto legal, no tergiversar los presupuestos de hecho que autorizan su actuación<sup>33</sup>. En este sentido, puede controlarse jurisdiccionalmente el poder discrecional —“pues de no ser así imperaría en todo caso el arbitrio del funcionario sin remedio alguno”—, cuando la administración dicte un acto administrativo falseando el lógico y verdadero presupuesto del mismo. Asimismo, se considera dictado el acto con tergiversación de los hechos, no sólo en el caso extremo de que el acto se funde sobre el presupuesto de la existencia o inexistencia de hechos que resulten inexistentes o existentes, sino también basta con que en su realidad tales hechos sean sustancialmente distintos a como son aprehendidos por la autoridad administrativa; es decir, cuando ésta, realizando un error de método, no considere debi-

---

1º Cuando los jueces hayan dado por probado un *hecho* con pruebas que por la ley sean improcedentes para demostrarlo; 2º Cuando a una prueba que no reúna los requisitos exigidos por la ley, le hayan dado, sin embargo, los efectos que ésta le atribuye, como si estuviere debidamente hecha; 3º Cuando basen sus apreciaciones en *falso supuesto*, atribuyendo la existencia de un instrumento o acta del expediente de menciones que no contenga, o dando por demostrado un *hecho* con pruebas que no aparezcan de autos, o cuya inexactitud resulte de actas o instrumentos del expediente mismo, no mencionados en la sentencia”.

32. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 9 de agosto de 1957 en GF, 2ª etapa, N° 17, 1957, p. 136.

33. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 9 de agosto de 1957 en GF, 2ª etapa, N° 17, 1957, p. 136.

damente elementos esenciales o dé, por lo contrario, excesiva importancia a elementos accesorios<sup>34</sup>.

La función de calificación de los hechos y sus límites es ciertamente, una actividad reglada y por tanto controlable en todos los actos administrativos. Sin embargo, su verdadera relevancia se particulariza en relación con la actividad discrecional; además, debe señalarse que la jurisprudencia ha destacado que este vicio del acto administrativo por falsa calificación de los hechos, consiste en "hacer *uso indebido* del poder que es atribuido al funcionario, independientemente del fin logrado, bien porque se tergiverse la verdad procesal denudándose los hechos, o bien por cualquier otra causa"<sup>35</sup>, lo que conlleva un cierto elemento subjetivo de valoración intelectual por parte de la administración. Esto distingue por otra parte, a la calificación de los hechos y su vicio, la tergiversación de los mismos, de la comprobación de los hechos y su vicio, el error de hecho<sup>36</sup>.

Por último, y dentro del proceso de calificación de los hechos siguiendo el esquema francés<sup>37</sup>, debe destacarse la reducción a la discrecionalidad elaborada por los juristas alemanes y que recientemente ha sido destacada por García de Enterría<sup>38</sup>, realizada por los denominados "conceptos jurídicos indeterminados" o "nociones jurídicas imprecisas"<sup>39</sup>.

En efecto, partiendo del principio de la legalidad y de que la ley regula en todo caso la actividad administrativa, tal regulación puede hacerse de una manera más o menos indeterminada, por ejemplo, cuando se utilizan expresiones como justo precio, urgencia, etc. Estos son conceptos jurídicos indeterminados, en el sentido de que la medida concreta para

34. Cfr. S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, "El exceso de poder...", *loc. cit.*, p. 131. Vid. asimismo sentencia de la *Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa* de 8 de junio de 1964, *cit.* en Nota N° 23.

35. Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 9 de agosto de 1957 en GF., 2ª etapa, N° 17, 1957, p. 135.

36. Cfr. S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, "El Exceso de poder...", *loc. cit.*, p. 138, *Vid.* N° 4.

37. Cfr. M. LATOURNEUR, "El control de los hechos...", *loc. cit.*, p. 219.

38. E. GARCIA DE ENTERRIA. "La lucha contra...", *loc. cit.*, p. 171.

39. Cfr. FORSTHOFF, *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 123 y sig.; HANS KLECATSKY, "Reflexiones sobre el imperio de la ley, especialmente sobre el fundamento de la legalidad de la administración", *RCIJ*, Vol. IV, N° 2, Verano de 1963, p. 237.

la aplicación de los mismos en un caso particular, no nos la resuelve o determina con exactitud la propia ley que los ha creado y de cuya aplicación se trata<sup>40</sup>. Tradicionalmente se admitía que la calificación de los hechos en estos casos indeterminados encajaba dentro de la discrecionalidad<sup>41</sup>. Sin embargo, con la nueva técnica de los conceptos jurídicos indeterminados se ha reducido nuevamente la discrecionalidad y se le ha establecido un nuevo límite.

La diferencia entre la discrecionalidad y la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados estriba, como mínimo en los siguientes puntos: En la discrecionalidad auténtica la administración es libre de elegir entre varias posibilidades, y cualquier solución que adopte dentro de ellas es, en principio, jurídicamente irreprochable; en el supuesto de los conceptos jurídicos indeterminados la elección no es libre, sino que se trata de la aplicación de la ley a un caso concreto y que admite sólo una solución justa. Por ejemplo, la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal establece la necesidad de demoler o modificar, según el caso, las edificaciones que "amenacen o se encuentren en ruina", lo que configura un concepto jurídico indeterminado. Ante una edificación determinada no cabe más que una sola solución justa: la edificación se encuentra en ruina o no. Esta determinación, es claro, no puede ser objeto de una facultad discrecional<sup>42</sup>. Existe además, otra diferencia entre la discrecionalidad y los conceptos jurídicos indeterminados<sup>43</sup>. En la discrecionalidad la operación que debe realizar la administración es de naturaleza *volitiva*; así, sucede cuando la ley faculta a la administración para tomar una medida dentro de un límite máximo y mínimo claramente determinado<sup>44</sup>. En cambio, en el caso de los conceptos jurídicos indeterminados la operación que realiza la administración es de naturaleza *intelectiva*: la administración  *Cree, juzga* que la edificación

40. Cfr. E. GARCIA DE ENTERRIA. "La lucha contra..." *loc. cit.*, p. 171; A. NIETO, "Reducción Jurisdiccional...", *loc. cit.*, p. 154.

41. Vid. M. STASSINOPOULOS, *op. cit.*, pp. 185 y sig.

42. Cfr. E. GARCIA DE ENTERRIA, "La lucha contra...", *loc. cit.*, p. 174.

43. Vid. ALEJANDRO NIETO. "Reducción jurisdiccional...", *loc. cit.*, p. 154.

44. Vid. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 12 de diciembre de 1963 en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 27.344 de 13 de enero de 1964.

amenaza ruina. Tal distinción provoca efectos importantes: mientras en el primer caso no hay posibilidad de controlar esa voluntad puesto que la ley la ha atribuido expresamente, en el segundo caso siempre cabe la posibilidad de que la administración se haya equivocado en su juicio, y tal error puede ser controlado y corregido por los tribunales<sup>45</sup>.

### 3. LIMITES EN LA FINALIDAD PERSEGUIDA POR EL LEGISLADOR

6. Tal como lo ha destacado la jurisprudencia, "la subordinación (de los actos administrativos) a la equidad y a la verdad significa que el funcionario o la administración no pueden en modo alguno salirse de los fines que, con la norma legal se persiguen, aun en el supuesto de que estén en función las facultades discrecionales del Poder Público"<sup>46</sup>.

Por tanto, otro de los elementos reglados del acto administrativo que ha contribuido eficazmente a la fijación de los límites del poder discrecional, es éste de la finalidad perseguida. Por ello ha recalcado la jurisprudencia que la "discrecionalidad no implica arbitrariedad ni injusticia puesto que la administración nacional, estatal o municipal, no obra en pura conformidad a su elección, sino en virtud y como consecuencia de su capacidad condicionada por su *fin*"<sup>47</sup>.

El control de este límite ha sido denominado, en cuanto produce un vicio en los actos administrativos que lo traspasen, como desviación de poder según la terminología acuñada en el derecho francés y recibida en casi todos los ordenamientos jurídicos modernos<sup>48</sup>.

La desviación de poder, por tanto, "surge cuando la administración usa de sus poderes con finalidades distintas a aquellas determinadas en la ley"<sup>49</sup> y su configuración es sencilla:

45. ALEJANDRO NIETO. "Reducción jurisdiccional. . .", *loc. cit.*, pp. 154-155.

46. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 9 de agosto de 1957 en nuestro trabajo "El Poder discrecional. . .", *loc. cit.*, p. 192. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 17, 1957, p. 135.

47. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 24 de febrero de 1956, en nuestro trabajo "El Poder discrecional. . .", *loc. cit.*, p. 192. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 11, 1956, p. 28.

48. El artículo 206 de la Constitución atribuye competencia a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa "para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso *por desviación de poder*".

49. Sentencia de la antigua *Corte Federal* de 2 de junio de 1958 en GF, 2ª etapa, N° 20, 1958, p. 99.

la administración está obligada a realizar su actividad no sólo respondiendo a un fin público o social buscado<sup>50</sup> —lo que no sucede cuando obra por un fin privado—, sino que, dentro de tal concepto genérico, debe actuar precisamente el *fin específico* por el que le son concedidas las facultades determinadas que ejercita en el supuesto concreto<sup>51</sup>.

En consecuencia la desviación de poder no sólo se presenta como resultado de la obtención de un fin extraño al interés general, sino también como resultado de la obtención de un fin que, sin ser extraño al interés general, no es la manifestación del interés general por el que la autoridad administrativa ha recibido los poderes que ejercita<sup>52</sup>. En este sentido, las autoridades administrativas no pueden obrar *ad-libitum* cuando están de por medio los derechos de los administrados y los actos administrativos pueden adolecer de vicios que acarreen su nulidad, aun cuando tales actos no violen los preceptos constitucionales o legales y con ellos no usurpe atribuciones el funcionario que los profiere. Entre estos vicios está la desviación de poder, pues el acto administrativo “aun siendo dictado por quien está facultado para hacerlo y en forma tal que aparece subordinado a la ley, en su espíritu o en el fondo es realmente *contrario a la finalidad del servicio público o de los principios que informan la función administrativa*”<sup>53</sup>.

La actividad administrativa en el Estado de Derecho —ha señalado la antigua Corte Federal— está condicionada por la ley a la *obtención de determinados resultados*; por ello no puede la administración pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador “aun cuando aquéllos respondan a las más estrictas licitud y moralidad pues lo que se busca es el logro de determinado fin”<sup>54</sup> que no puede ser desviado por ningún motivo, así sea plausible éste.

50. Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 17 de julio de 1953 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 188. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 1, 1953, p. 153.

51. Cfr. S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, “La desviación de poder en el Derecho español”, RAP, 1957, N° 22, p. 137.

52. Cfr. M. LATOURNEUR, “La desviación de poder en Francia”, *Cuadernos de Derecho Francés*, Nos. 14-15, Barcelona, 1960, pp. 19 y 21. Asimismo nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, p. 71.

53. Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 28 de septiembre de 1954 en GF, 2ª etapa, N° 5, 1954, p. 218.

54. *Idem.*

En consecuencia, este elemento reglado de la finalidad de la actuación administrativa, viene a ser otro de los límites impuestos al poder discrecional por el principio de la legalidad administrativa.

### III. LIMITES DERIVADOS DE LA FORMA DE APRECIACION DE LOS HECHOS

#### 1. INTRODUCCION

7. La jurisprudencia en Venezuela ha sido constante en determinar que la "facultad de apreciar las circunstancias en punto a oportunidad y conveniencia"<sup>55</sup> o la "libertad de apreciación de los hechos"<sup>56</sup> por la autoridad administrativa que le deja a la ley, no es controlable jurisdiccionalmente y por tanto no tiene límites que permitan dicho control<sup>57</sup>. Esta ha sido por otra parte la opinión general de la doctrina<sup>58</sup>.

En este sentido la antigua Corte Federal ha determinado que "es de la naturaleza de todo acto realizado en ejercicio de una facultad discrecional, el que no pueda ser revisado o anulado por otro poder en lo que se refiere al *mérito* o fondo. Esta conclusión resulta evidente, porque de lo contrario, esa facultad discrecional no sería tal, ni propia de un poder"<sup>59</sup>.

Asimismo la jurisprudencia ha señalado que en los actos discrecionales "atendiendo a necesidades de la Administración Pública, la autoridad administrativa, en muchos casos, *apre-*

55. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal y de Casación* de 4 de junio de 1952, en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*, p. 191. Asimismo en GF, 1ª etapa, N° 11, 1952, p. 26.

56. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 6 de noviembre de 1958 en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*, p. 189. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 22, 1958, p. 133.

57. *Vid.* sentencia de la *Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa*, de 5 y 12 de diciembre de 1963 en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* N° 27.329, 27.342 y 27.344 de 26 de diciembre de 1963 y 13 y 15 de enero de 1964, respectivamente.

58. *Cfr.* ELOY LARES MARTINEZ. *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, p. 128. Asimismo nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales...* *cit.*, p. 56.

59. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 6 de noviembre de 1958 en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*, p. 190. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 22, 1958, p. 134. *Cfr.* LAUREANO LOPEZ RODO, "Le pouvoir discrétionnaire de l'Administration. Evolution doctrinale et jurisprudentielle, RDP, N° 1953, N° 3, París, p. 579.

ciará hechos pasados o consecuencias futuras, y para ello *dispondrá de cierta libertad de apreciación*, sin que quiera significar esto que proceda arbitrariamente”<sup>60</sup>.

Ahora bien, ante esta libertad de apreciación otorgada a la administración por la ley, ¿cabe algún límite y por tanto, algún control? Consideramos que el verdadero problema de los límites del poder discrecional es aquí donde se plantea auténticamente, ya que las anteriores consideraciones sobre los límites impuestos por el principio de la legalidad administrativa, buscaban delimitar el campo de la discrecionalidad<sup>61</sup>.

A la pregunta anterior parece que debe responderse, a primera vista, en forma negativa, pues si la norma jurídica autoriza a la administración “para ejecutar y hacer ejecutar las medidas que juzgue necesarias” en un caso concreto, ello indica que da por buena cualquier solución que adopte la administración.

Sin embargo, *la forma de ejercer esa libertad de apreciación de los presupuestos de hecho* en cuanto a la oportunidad y conveniencia de un acto, sí pueden ser controladas por la autoridad judicial competente, y por tanto, sí tiene límites. Estos límites están constituidos por los Principios Generales del Derecho. En efecto, ya hace más de dos décadas uno de nuestros grandes y clásicos tratadistas, J. M. Hernández Ron, señalaba que “la acción administrativa se puede considerar como discrecional, cuando se realiza según la libre apreciación de las circunstancias que, *con sujeción siempre a la Equidad y a los Principios Generales del Derecho*, hará la Administración”<sup>62</sup>. Por tanto, la facultad de ejercer una actividad administrativa en forma discrecional, está limitada por los Principios Generales del Derecho y puede suponer un control jurisdiccional que no implica “una sustitución de la discrecionalidad administrativa por la judicial”<sup>63</sup>. Se trata en efecto de

60. Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 26 de noviembre de 1959 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 188. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 26, p. 125.

61. Cfr. A. NIETO, “Reducción jurisdiccional...”, *loc. cit.*, p. 157; A. DE LAUBADERE, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, 2ª Edición, París, 1957, p. 221.

62. J. M. HERNÁNDEZ RON, “La Potestad Administrativa discrecional”, *loc. cit.*, p. 8.

63. A. NIETO, “Reducción jurisdiccional...”, *loc. cit.*, p. 157.

un control que revisa el ejercicio del poder discrecional que formalmente se ha ajustado a la letra de la ley.

La jurisprudencia, por otra parte, ha reconocido la posibilidad que tiene la administración de revisar sus propios actos, sobre todo cuando no lesionan derechos legítimamente adquiridos, cuando éstos no se ajustan a las exigencias de la equidad: "Advertido el funcionario de que su determinación no corresponde a las exigencias de la *equidad*, bien por haberse cometido error de derecho, *bien por que no se apreciaron cabalmente circunstancias de hecho*, la sana lógica y el buen sentido han de inducirlo a la consiguiente rectificación"<sup>64</sup>.

Los límites impuestos a la forma de apreciación de los hechos en el ejercicio del poder discrecional por los principios generales del derecho son extensos. Entre esos principios generales se encuentran el principio de la injusticia manifiesta, el de la irracionalidad, el de la buena fe, el de la proporcionalidad de los medios a los fines, el de la igualdad, y en general todos los principios derivados de los derechos y libertades fundamentales de las personas, puesto que es evidente que la administración no puede, en nombre de sus facultades discrecionales, violar principios constitucionales consagrados como base entera de la organización social y del orden jurídico<sup>65</sup>.

Es precisamente por los límites impuestos al ejercicio de los poderes discrecionales derivados de los principios generales del derecho por lo que se afirma que "la discrecionalidad no es arbitrariedad"<sup>66</sup> en forma reiterada por la jurisprudencia<sup>67</sup>.

64. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 17 de julio de 1953 en GF, 2ª etapa, N° 1, 1953, p. 153.

65. *Cfr.* E. GARCIA DE ENTERRIA, "La lucha por...", *loc. cit.*, pp. 178-179. En este mismo sentido M. F. CLAVERO AREVALO, "La Doctrina de los Principios Generales del Derecho y las Lagunas del Ordenamiento jurídico", RAP, N° 7, 152, p. 101, expresa que los Principios Generales del Derecho "constituyen un límite exterior que no puede ser violado por el contenido de los actos discrecionales, ya que en este sentido se producirá un desbordamiento de la potestad discrecional invadiendo la esfera reglada, cuya norma la constituirán los preceptos administrativos y, en su defecto, los principios generales del Derecho".

66. *Cfr.* J. M. HERNANDEZ RON, "La Potestad discrecional y la Teoría de la Autolimitación de Poderes", RCADF, Año VI, N° 30-31, 1952, p. 8.

67. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 17 de julio de 1953 en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*, p. 187. Asimismo en GF, N° 1, 1953, p. 151. *Vid.* Además, sentencias de la antigua *Corte Federal* de 26 de noviembre de 1959 en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*,

Veamos los divesos límites señalados por la jurisprudencia venezolana al ejercicio del poder discrecional y que pueden considerarse como principios generales del derecho, es decir, como aquellos principios fundamentales de la misma legislación positiva, que no se encuentran escritos en ninguna ley, pero que son los presupuestos lógicos necesarios de las distintas normas legislativas, de los cuales deben deducirse exclusivamente en fuerza de la abstracción<sup>68</sup>.

## 2. EL PRINCIPIO DE LA RACIONALIDAD

8. En sentencia de la Corte Federal de 6 de noviembre de 1958 se expresó que "El uso del verbo "poder", en la oración "podrá reducir las penas", del texto copiado, indica que se está en presencia de una facultad discrecional de la Administración Pública. Poder es tener la facultad o el medio de hacer una cosa, y facultad, el derecho —no el deber ni la obligación—, de hacer una cosa. El Código de Procedimiento Civil, en su artículo 13, da la interpretación jurídica de este verbo, que bien puede aplicarse, no sólo en las actuaciones judiciales, sino en general. Cuando la ley dice: "El Juez o Tribunal puede o podrá", se entiende que lo autoriza para obrar según su prudente arbitrio, consultando lo más equitativo o *racional*, en obsequio de la justicia y de la imparcialidad"<sup>69</sup>.

En otra decisión referente a las limitaciones a la libertad de cultos que, por otra parte, están sometidos a la suprema inspección de la administración, la antigua Corte Federal señaló que "esa inspección o vigilancia no es puramente contemplativa, sino que implica la facultad de tomar medidas que a juicio del Ejecutivo Nacional aconsejan los superiores intereses de la Nación, materiales, morales, políticos, industriales, patrióticos o de cualquier otra índole *racional y justa*"<sup>70</sup>.

p. 188. *Vid.* por otra parte, la sentencia de la antigua *Corte Federal* de 24 de febrero de 1956 en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*, p. 191. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 11, 1956, p. 28.

68. *Cfr.* NICOLAS COVIELLO, *Doctrina General del Derecho Civil*, Uteha, México, 1949, p. 98.

69. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 6 de noviembre de 1958 en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*, p. 189. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 22, 1958, p. 133.

70. En este mismo sentido la antigua *Corte Federal y de Casación*, en sentencia de 7 de diciembre de 1937 señaló: "Cuando la ley no establece esas formas

Por tanto, uno de los límites del ejercicio de la libertad de apreciación que implica el poder discrecional, es que éste se ejerza racionalmente, lo que no es sino una consecuencia de ese principio que impone a la administración una actuación lógica y congruente. La irracionalidad y la ilogicidad aparecen entonces como una falta de consecuencia y de nexo lógico entre las distintas partes que forman el acto administrativo, siempre que no sea la ley la que determine su estructura. En este sentido habría ilogicidad por contradicción en la propia motivación o en el propio dispositivo del acto o por falta de correspondencia entre la motivación y el dispositivo<sup>71</sup>.

Uno de los supuestos que requiere de racionalidad en el ejercicio de la facultad discrecional es la oportunidad de obrar. Si bien es típico de la discrecionalidad que "la administración no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la *oportunidad de obrar*... ello no quiere decir que se obre al arbitrio"<sup>72</sup>, es decir, ello no quiere significar que en la elección de ese "momento" se pueda obrar irracionalmente. Por ejemplo, el Reglamento General de Alimentos establece que "corresponde al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social todo lo relacionado con la higiene de la alimentación, y en consecuencia... adoptar cualquier otra medida sanitaria que se considere conveniente para el mejoramiento de la alimentación en el país"<sup>73</sup>. Ello implica que la autoridad administrativa, para hacer uso de esa facultad discrecional cuando lo "considere *conveniente*", puede tomar cualquier medida sanitaria en vista del mejoramiento de la alimentación, pero siempre que ello sea oportuno. Y aquí hay que hablar de una oportunidad espacial y temporal. No sólo es necesario que el "momento" sea el congruente con la medida adoptada

---

especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la voluntad de la administración pública, puede hacerse en las condiciones que juzgue *más conveniente y racional* el funcionario público, siempre que, esa forma de expresión, demuestre claramente la voluntad de la administración". Véase en *Memoria* de 1938, Tomo I, p. 374.

71. Cfr. S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, "El exceso de poder...", *loc. cit.*, p. 147.
72. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 17 de julio de 1953 en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*, p. 187. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 1, 1953, p. 157.
73. Artículo 1º, ordinal 10 del Reglamento General de Alimentos.

(la prohibición de importar carne de cerdo, aunque ésta haya sido tratada para destruir las triquinas, que disponga la autoridad sanitaria porque existe temor de que esté contaminada, en virtud del alto índice de contaminación que presenta en un momento dado en el país de origen, debe hacerse cuando el "momento" lo exige, y no tiempo después, cuando el peligro de contaminación ha sido erradicado), sino que también debe esa apreciación de la oportunidad tener una referencia espacial (prohibición de importar carne de cerdo de un país dado donde existe alto índice de contaminación, y no prohibición general de importación respecto a todos los países). En este sentido la jurisprudencia ha determinado que los actos administrativos discrecionales implican "un juicio *técnico lógico de los hechos, soberanamente apreciados* a través de las respectivas normas jurídicas"<sup>74</sup>.

Por otra parte, el poder discrecional debe ser utilizado técnicamente para que sea racional. Es muy clara en este sentido una norma del Reglamento General de Alimentos citado, única en nuestro derecho positivo, que establece: "Cuando en este Reglamento se deje alguna medida, reglamentación o providencia, *a juicio de la autoridad sanitaria, se entiende que tal medida, reglamentación o providencia debe estar fundada en principios, normas, directrices o apreciaciones de carácter científico o técnico y de ninguna manera podrá ser el resultado de una actuación arbitraria*"<sup>75</sup>. Este es otro de los límites impuestos al ejercicio del Poder discrecional: éste debe ser usado técnicamente por la autoridad administrativa: La prohibición de utilizar determinados utensilios en la elaboración de alimentos debe estar fundada en razones de carácter técnico, es decir, en que del análisis del utensilio se ha comprobado científicamente que contiene sustancias capaces de alterar el alimento.

Claro está, no nos referimos a la llamada "discrecionalidad técnica" que no es controlable jurisdiccionalmente pues se trata de cuestiones que han de resolverse a la vista de un juicio técnico emitido por un órgano especializado de la administración. En estos casos se trata de una "cuestión de

74 Vid. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 3 de julio de 1961 en GF, 2ª etapa, N° 33, 1961, p. 14.

75. Artículo 2º del Reglamento General de Alimentos.

mera apreciación, en la cual la autoridad administrativa es precisamente la más autorizada en virtud de su especialización”<sup>76</sup>. Así se ha señalado que “al margen de la jurisdicción contenciosa deberá quedar únicamente el problema de la adecuación o no del acto a las reglas técnicas o de buena administración”<sup>77</sup>.

### 3. EL PRINCIPIO DE LA JUSTICIA

9. Pero además de la exigencia de que el acto administrativo discrecional sea racional, la jurisprudencia en distintas decisiones ha exigido que sea *justo*. El poder discrecional está dado a la autoridad administrativa para que ésta obre “según su prudente arbitrio, consultando lo *más equitativo* o racional, en obsequio de la *justicia y de la imparcialidad*”<sup>78</sup>. Por ello la “discrecionalidad no implica arbitrariedad ni *injusticia*”<sup>79</sup>, y en todo caso, la potestad discrecional del funcionario administrativo, “no puede traspasar los lindes de la verdad y de la *equidad*”<sup>80</sup>.

En este sentido, puede ser controlada jurisdiccionalmente la falta de equidad manifiesta o “iniquidad manifiesta”<sup>81</sup> en los actos discrecionales, así como también su injusticia manifiesta<sup>82</sup>.

En este sentido el principio de la equidad como integrante del más amplio de justicia, funciona al lado de la libertad de

76. Vid. sentencia de la *Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa* de 13 de diciembre de 1962 (CSJ-PA 173-3; 13-12-62 según siglas del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia* del Ministerio de Justicia).

77. S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, “La desviación de poder...”, *loc. cit.*, p. 146.

78. Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 6 de noviembre de 1958 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 189. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 22, 1958, p. 132.

79. Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 24 de febrero de 1956 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 191. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 11, 1956, p. 28.

80. Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 9 de agosto de 1957 en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 193. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 17, 1957, p. 135.

81. Cfr. EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA, “La interdicción de la arbitrariedad en la Potestad Reglamentaria”, RAP, N° 30, 1959, p. 164; M. M. DIEZ, *El Acto Administrativo*, Tipografía Editora Argentina, Buenos Aires, 1956, p. 197.

82. Cfr. S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, “El exceso de poder...”, *loc. cit.*, p. 148.

apreciar la oportunidad, “como uno de los principios inspiradores para la obtención del mejor contenido del acto, tratando que la autoridad administrativa elija entre las diversas soluciones la más equitativa, la mejor que respete los intereses de la administración y de los administradores”<sup>83</sup>.

Por otra parte, el acto administrativo discrecional no puede crear situaciones manifiestamente injustas. Clásico es el ejemplo de la jurisprudencia italiana por el cual se “anulaba un acto administrativo de separación por escaso rendimiento de un ferroviario, cuya capacidad había sido notablemente disminución a causa del servicio”<sup>84</sup>, lo que producía una situación *manifiestamente* injusta.

#### 4. EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD

10. Hemos señalado que la jurisprudencia venezolana ha puntualizado que la consagración en la ley de facultades discrecionales para que un funcionario público actúe, es hecha además, para que éste obre “según su *prudente arbitrio*, consultando lo más equitativo y racional, en obsequio de la justicia y de la *imparcialidad*”<sup>85</sup>. Por tanto, otro de los límites impuestos al ejercicio del poder discrecional es el que se deriva del principio de la igualdad que impide los tratamientos de favor de parte de la autoridad administrativa en relación a los administrados. Hay en este sentido, igualdad, cuando se toman las mismas medidas en condiciones parecidas o análogas; por el contrario, no hay igualdad —hay desigualdad y parcialidad— cuando en las mismas condiciones se niega a un administrado lo que se ha acordado a otro<sup>86</sup>.

El principio de la igualdad, aunque de rango constitucional<sup>87</sup> y por tanto aplicable a todas las actuaciones del Estado, ofrece especial interés en cuanto límite del poder discrecional, pues el ejercicio de éste debe adecuarse especialmente a las exigen-

83. M. M. DIEZ, *op. cit.*, p. 198.

84. S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, “El exceso de poder...”, *loc. cit.*, p. 149.

85. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 6 de noviembre de 1958, en nuestro trabajo “El Poder discrecional...”, *loc. cit.*, p. 189. Asimismo en GF, 2ª etapa, N° 22, 1958, p. 133. Por otra parte véase auto de la antigua *Corte Federal y de Casación en Sala Federal*, de 4 de noviembre de 1949, en GF, 1ª etapa, N° 3, 1949, p. 94.

86. *Cfr.* STASINOPOULOS, *op. cit.*, p. 212.

87. Preámbulo y Artículo 61 de la Constitución.

cias de este principio<sup>88</sup>. De ahí que se haya hablado de la "irracionalidad de la desigualdad"<sup>89</sup>.

Existe entonces desigualdad y el acto así dictado puede ser controlado jurisdiccionalmente, cuando surge de la actuación administrativa un disparate trato de dos o más casos, pese a no existir sustancial diferencia de circunstancias de hecho; o dicho de otro modo, cuando la actividad administrativa ha discriminado entre supuestos similares, dando a unos y a otros, no obstante su esencial identidad, tratamientos distintos<sup>90</sup>. Por ejemplo, hay evidentemente un trato desigual si frente a dos propietarios de edificaciones en igualdad de situaciones de peligro, es decir que ambas amenazan ruina, se ordena, por la autoridad administrativa a uno la demolición, y no al otro; o si se ordena a uno de ellos con ciertas modalidades lesivas y que no se imponen al otro.

La aplicación del Principio de la Igualdad como límite del poder discrecional, tiene riquísimas posibilidades, y entre éstas, especialmente, la llamada "vinculación del precedente"<sup>91</sup>. Se admite, en efecto, que la contradicción de un acto administrativo con otro anterior emanado en circunstancias análogas produce la violación del principio de la igualdad y como consecuencia, dicho acto, puede ser controlado en ello por la jurisdicción contencioso-administrativa. No hay duda que esta forma de control ofrece máximas posibilidades, pues la administración, frente a supuestos idénticos, no debe sino decidir, en forma también idéntica, entendiéndose, sin embargo, que el precedente no vincula a la administración con el rango de fuente del derecho<sup>92</sup>.

## 5. PRINCIPIO DE LA PROPORCIONALIDAD

11. Por último, la jurisprudencia ha señalado expresamente que "el funcionario al obrar discrecionalmente, tiene que

88. Cfr. RAFAEL ENTRENA CUESTA, "El Principio de la Igualdad ante la ley y su aplicación en el Derecho administrativo", RAP, N° 37, 1962, p. 67.

89. J. F. LINARES, *Poder discrecional administrativo (Arbitrio Administrativo)*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1958, pp. 197-229.

90. Cfr. E. GARCIA DE ENTERRIA, "La interdicción...", *loc. cit.*, p. 149.

91. E. GARCIA DE ENTERRIA, "La interdicción...", *loc. cit.*, p. 150.

92. Cfr. S. MARTIN-RETORTILLO BAQUER. "Exceso de poder...", *loc. cit.*, p. 143.

hacerlo... marcando la exacta correspondencia entre el fin perseguido y los medios utilizables (medio que ofrece la técnica de su actividad)"<sup>93</sup>. Se trata de la aplicación del principio de la proporcionalidad de medios a fines como límite del poder discrecional<sup>94</sup>. En este sentido, la desproporcionalidad entre los fines perseguidos y los medios utilizados puede también ser controlada jurisdiccionalmente. Esa situación puede plantearse en casos como el siguiente: un funcionario comete una falta de poca entidad (contestar de mala forma a un superior); no se discute el hecho considerado en sí mismo; las leyes y reglamentos no prevén la falta, ni fijan la sanción; aunque el poder disciplinario, en principio, es discrecional, no podría destituirse al funcionario porque tal sanción sería *manifiestamente excesiva*, configurando una arbitrariedad<sup>95</sup>.

#### IV. CONCLUSION: LA DISCRECIONALIDAD NO IMPLICA ARBITRARIEDAD

12. Luego de analizados los límites impuestos al ejercicio del poder discrecional por el Principio de la legalidad administrativa y por los Principios generales del Derecho en especial, la conclusión no puede ser otra que la reiterada de la jurisprudencia: "*La discrecionalidad no implica arbitrariedad*"<sup>96</sup>.

Así la administración, cuando realiza una determinada actividad en ejercicio del poder discrecional, su actuación, además de estar enmarcada dentro de los requisitos legales ge-

93. Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 24 de febrero de 1956 en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*, p. 191. Asimismo, en GF, 2ª etapa, N° 11, 1956, p. 28.

94. Cfr. E. GARCIA DE ENTERRIA, "La interdicción...", *loc. cit.*, p. 130; MERIKOSKI, *Le pouvoir discretionnaire de l'administration*, Bruselas, 1958, p. 44 *cit.* por E. GARCIA DE ENTERRIA, "La interdicción...", *loc. cit.*, p. 163.

95. Cfr. ENRIQUE SAYAGUES LASO, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1953, p. 410, nota N° 3.

96. Vid. sentencia de la antigua *Corte Federal* de 24 de febrero de 1956 en GF, 2ª etapa, N° 11, 1956, p. 28; sentencia de la misma Corte de 17 de julio de 1953 en GF, 2ª etapa, N° 1, 1953, pp. 151-152; y sentencia de la misma *Corte Federal* de 26 de noviembre de 1959, en GF, 2ª etapa, N° 26, 1959, p. 125. Véase asimismo dichas sentencias en nuestro trabajo "El Poder discrecional...", *loc. cit.*, pp. 187, 188 y 192. Vid. además sentencia de la *Corte Suprema de Justicia en Sala Politico-Administrativa* de 8 de junio de 1964 *cit.* en Nota N° 23.

nerales, debe ser racional, justa, igual y proporcional, pues de lo contrario, sería arbitraria, es decir, irracional, injusta, desigual o desproporcionada, lo que produciría la posibilidad de ser controlada jurisdiccionalmente por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ello, en materia de ejercicio del poder discrecional se ha hablado de la "interdicción de la arbitrariedad" como limitación al mismo<sup>97</sup>.

Ahora bien, una de las formas que han utilizado los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para hacer realmente efectivos esos límites impuestos al poder discrecional, y, por tanto, para lograr un exacto control sobre los actos discrecionales que traspasen esos límites, ha sido la de exigir como principio general el de la necesaria motivación, especialmente, de dichos actos discrecionales<sup>98</sup>.

Es de destacar la sentencia de 9 de agosto de 1957 de la Corte Federal donde se estableció lo siguiente: "Entre los elementos integrantes del acto administrativo están el motivo y la forma. . . Pues bien, el motivo del acto administrativo es, como lo enseña la doctrina, el antecedente que lo provoca. Un acto administrativo se integra con tal elemento cuando exista previa y realmente una situación legal o de *hecho*, cuando esa situación es la que el legislador ha previsto con miras a la actuación administrativa. De allí que, vinculado o *discrecional* el Poder de la Administración Pública, cuando están de por medio el interés colectivo y los derechos subjetivos de los administrados, todo acto administrativo, máxime si es revocatorio de uno proferido por el inferior jerárquico, *ha de ser motivado*, o mejor dicho, *fundamentado* con los razonamientos en que se apoya. . . En este orden de ideas, la forma del acto en lo tocante a la *motivación* del mismo, ha llegado a considerarse *sustancial*, en razón de que la *ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio* del funcionario. . . Los actos administrativos deben expresar concretamente la *causa o motivo que los inspira como condición de validez*. . . De otra parte, la motivación del acto dictado por la

97. E. GARCIA DE ENTERRIA, "La Interdicción. . .", *loc. cit.*, p. 160.

98. Cfr. nuestro libro *Las Instituciones fundamentales. . .*, *cit.*, p. 125; STASSI-NOPOULOS, *op. cit.*, p. 198; JOSE GUILLERMO ANDUEZA, *El Control en Venezuela de los Actos Ilegales de la Administración Pública*. Publicaciones del Ministerio de Justicia, Caracas, 1959, p. 13.

Administración, no sólo es conveniente como justificativo de la acción administrativa, sino como *medio de permitir el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos* y su correspondencia con los textos legales en que se funda el acto”<sup>99</sup>.

La obligación de motivar el acto administrativo discrecional impuesta por la jurisprudencia, es consecuencia, por otra parte, del principio de que el poder discrecional no está sometido al control de fondo<sup>100</sup>. El juez contencioso-administrativo, entonces, no pudiendo controlar directamente si el ejercicio del poder discrecional ha sido justo en el fondo, salvo en las formas que hemos visto, exige que los actos discrecionales tengan un elemento *externo* que pruebe que ese poder se ejerció dentro de los límites legales<sup>101</sup> con el objeto de lograr ese control sobre la “exactitud de los motivos y su correspondencia con los textos legales en que se funda el acto”<sup>102</sup>.

---

99. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 9 de agosto de 1957, en GF, 2ª etapa, N° 17, 1957, pp. 132 y sig.

100. *Vid.*, sentencia de la *Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa* de 3 de julio de 1961, en GF, 2ª etapa, N° 33, 1961, pp. 14-15.

101. *Cfr.* STASSINOPOULOS, *op. cit.*, p. 198.

102. *Vid.* sentencia de la antigua *Corte Federal* de 9 de agosto de 1957, en GF, 2ª etapa, N° 17, 1957, p. 133.



## LAS TRANSACCIONES FISCALES Y LA INDISPONIBILIDAD DE LA POTESTAD Y COMPETENCIA TRIBUTARIAS \*

### SUMARIO

- I. LA TRANSACCION Y SU ADMISIBILIDAD EN DERECHO PUBLICO.  
1º La Transacción como institución de derecho civil, 2º La Transacción en el Derecho Público. 3º Las "concesiones recíprocas" como requisito esencial de la transacción. 4º Las normas de competencia. 5º La disponibilidad de los derechos. 6º La indisponibilidad en las competencias regladas y la revocación de los actos administrativos fiscales. 7º Las fases de la actividad tributaria.
- II. LA POTESTAD TRIBUTARIA Y SU INDISPONIBILIDAD.  
8º El Poder Público y las Potestades Públicas. 9º La potestad y el derecho subjetivo. 10. La potestad tributaria. 11. La potestad sancionadora. 12. La potestad tributaria y la reserva legal. 13. La indisponibilidad de la potestad tributaria.
- III. LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DE INSPECCION Y LIQUIDACION Y SU INDISPONIBILIDAD.  
14. La competencia tributaria. 15. Las fases de la competencia tributaria. 16. El carácter vinculado de la competencia tributaria. 17. La indisponibilidad de la competencia tributaria. 18. La indisponibilidad de la competencia sancionadora. 19. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia tributaria de inspección y liquidación. 20. La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia sancionadora fiscal. 21. Conclusión.
- IV. LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DE COBRO Y RECAUDACION DE LOS TRIBUTOS Y SU INDISPONIBILIDAD.  
22. El carácter vinculado de la competencia tributaria en éste aspecto. 23. El artículo 50 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el carácter excepcional del Artículo 49 ejusdem. 24. Los supuestos del artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y la irrevocabilidad de los actos administrativos fiscales. 25. La revocación por sólo motivos de ilegalidad de los actos administrativos fiscales. 26. La revocación de los actos administrativos fiscales y la competencia de los órganos jurisdiccionales. 27. La fórmula transaccional en Derecho Público de E. Guicciardi. 28. La intransigibilidad de la "anulación" de los actos administrativos fiscales. 29. Conclusión.

### I. LA TRANSACCION Y SU ADMISIBILIDAD EN DERECHO PUBLICO

1. Tal como ha sido definida por el Código Civil "la transacción es un contrato por el cual las partes, mediante recíprocas concesiones, terminan un litigio o precaven un litigio eventual"<sup>1</sup>. Se trata entonces de un contrato sinalagmático,

---

\* Publicado en la *Revista de Derecho Tributario*, N° 18, Caracas, 1967, pp. 1 a 36.  
1. *Vid.* Artículo 1.713.

concluido entre partes para, mediante recíprocas concesiones, terminar un litigio o la incertidumbre de las mismas sobre una relación jurídica<sup>2</sup>. Se dan por tanto, dos especies de transacción: una, extrajudicial, que pone fin a la incertidumbre de las partes sobre una relación jurídica —precave un litigio eventual, según nuestro Código Civil—; otra, que pone fin a un litigio pendiente.

2. Se trata por tanto de una institución típicamente de derecho civil. Sin embargo, el interés que reviste el arreglo amigable de ciertos litigios o de las incertidumbres de las partes en cierto tipo de relaciones jurídicas en que intervienen entes públicos hacen que en principio pueda admitirse la transacción en materia administrativa<sup>3</sup>, no sin que algunos autorizados exponentes de la doctrina más moderna rechacen categóricamente su aplicación al derecho público, sea en materia administrativa<sup>4</sup>, sea en materia Fiscal<sup>5</sup>.

Por nuestra parte, y sin estar convencidos de esta última posición extrema por las particularidades de nuestro derecho positivo, sí convenimos en que, para los entes administrativos las posibilidades de transacción aparecen más reducidas que para los particulares<sup>6</sup>. De ahí que habremos de estudiar ante todo los lineamientos generales de las posibilidades para la Administración de celebrar contratos de transacción con los administrados. Para ello, en todo caso, debemos partir de la normativa del Código Civil, aplicable a la Administración dada la ausencia de un régimen legal especial para la transacción en materia administrativa<sup>7</sup>.

- 
2. Cfr. Enneccerus-Kipp-Wolf, *Tratado de Derecho Civil*. Tomo II, Vol. II. Barcelona, 1944, p. 496.
  3. Cfr. Aubry y Drago, *Traité de Contentieux Administratif*, Vol. I, París, 1962, p. 15; A. de Laubadère, *Traité Theorique et Pratique des Contrats Administratifs*. París, 1956, Vol. III, p. 285, nota 3.
  4. Cfr. Laureano López Rodó, *El coadyuvante en lo contencioso administrativo*, Madrid, 1943, p. 194; J. González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, Madrid, 1957, p. 708; E. Guicciardi, *La Giustizia Amministrativa*, Pavoda, 1957, pp. 275 y 277.
  5. Cfr. Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, Buenos Aires, 1962, Vol. I, p. 495; Fenech, *Derecho Procesal Tributario*, 1951, Vol. III, p. 355. Cit por J. González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, cit. Vol. II, p. 707, nota 110.
  6. Cfr. M. F. Clavero Arévalo, "Consideraciones generales sobre la vía gubernativa", en *Estudios Dedicados al Profesor García Oviedo con motivo de su jubilación*, Vol. I, Sevilla, 1954, p. 224.
  7. Cfr. R. Bielsa, *Derecho Administrativo*, Vol. IV, Buenos Aires, 1956, p. 470.

3. En primer lugar, es requisito esencial de la transacción el de la existencia de concesiones recíprocas entre las partes, al "renunciar parcialmente a las posiciones extremas en que se habían situado"<sup>8</sup>. En esta forma, un autorizado autor estima por "recíprocas concesiones" el que una parte sacrifica el derecho afirmado con la pretensión o negación, o en otras palabras, que la exigencia de la subordinación total del interés ajeno afirmada en la pretensión se sacrifica parcialmente, y viceversa, también se sacrifica la exigencia de la total libertad de cualquier obligado, afirmada en la negación de aquélla"<sup>9</sup>; y agrega que "el punto más singular de este mecanismo consiste en operar sobre derechos inciertos, en el sentido de que su existencia no es objetivamente reconocida, sino sólo afirmada por las partes"; concluyendo que "las recíprocas concesiones significan sacrificio de las pretensiones aducidas por las partes en la controversia o, si se quiere, de los derechos por las mismas alegados"<sup>10</sup>.

En todo caso, queda claro que en las recíprocas concesiones se produce el sacrificio, la renuncia o la disposición parcial de las pretensiones de las partes. Por ello, el Código Civil exige que "para transigir se necesita tener capacidad para disponer de las cosas comprendidas en la Transacción"<sup>11</sup>. De allí que se haya señalado que "en la transacción se ejercita el poder de disponer de ambas partes sobre sus derechos litigiosos o litigables" por lo que "la renuncia mutua comporta el ejercicio de tal poder", aclarándose además con exactitud que "el poder de disponer no es una emanación de la capacidad jurídica ni de la capacidad de obrar", sino que "*es una relación con el derecho*, que supone aptitud de éste para ser dispuesto y una legitimación del sujeto para ello"<sup>12</sup>. Por tanto, y ello también queda claro, para que las recíprocas concesiones que caracterizan la transacción puedan llevarse a cabo es necesario que los derechos sobre que versen o más propiamente, las

---

8. Cfr. "Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo de 2 de febrero de 1960, cit. por Oscar Lazo, *Código Civil de Venezuela*, Caracas, 1962, p. 848.

9. Vid. A. Gullón Ballesteros, *La Transacción*, Madrid, 1964, p. 43.

10. Vid. A. Gullón Ballesteros, *La Transacción*, cit., p. 43.

11. Artículo 1.714.

12. Vid. A. M. Ruano, "Notas sobre la naturaleza de la Transacción", en *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1950, año XXXIV, p. 692.

relaciones jurídicas sobre que versen, sean disponibles por las partes<sup>13</sup>, y que éstas tengan capacidad para disponer de ellos.

4. Aplicado lo anterior a los entes públicos, no sólo rigen entonces, en las transacciones que puedan celebrar, las normas ordinarias sobre competencia para la formación de todo contrato administrativo<sup>14</sup>, sino que también rigen algunas normas especiales sobre competencia. De ahí que el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, como simple norma de *derecho adjetivo* (y no de derecho sustantivo) establezca que "en ninguna causa fiscal se podrá... celebrar transacciones, sin autorización previa del Ejecutivo Nacional dada por escrito y con intervención del Procurador General de la República. En los asuntos que dependan de la Contraloría General de la Nación, la autorización a que se refiere este artículo será impartida previo informe del Contralor de la Nación". Queda claro en todo caso que estos requisitos adjetivos no sólo deben cumplirse en las transacciones judiciales, sino también extrajudiciales, pues el concepto de "causa" que emplea el artículo debe interpretarse en sentido amplio. En este sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República al señalar que "chocaría también contra las más elementales normas de interpretación el que se prohibiera celebrar transacciones y renunciar a derechos y acciones cuando se estuvieren discutiendo en procesos judiciales y tales prohibiciones no se extendieren al procedimiento extrajudicial, tanto porque se establecería un desigual tratamiento para los asuntos fiscales como porque todos los funcionarios del ramo tienen el deseo de vigilar y de hacer efectivo todo derecho relacionado con los asuntos fiscales, absteniéndose únicamente cuando reciban instrucciones escritas del Ejecutivo Nacional, como sienta a manera de principio el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. A todo esto debemos agregar que por cuanto entre las atribuciones acordadas por la ley a los fiscales de rentas no aparecen las de poder celebrar transacciones ni renunciar a acciones y derechos que correspondan al Fisco Nacional, toda renuncia o transacción que de manera

13. Cfr. J. González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, cit., Vol. II, p. 707.

14. *Vid.* sobre ellas, Allan-Randolph Brewer-C., "La Formación de la Voluntad de la Administración Pública Nacional en los contratos administrativos", en *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., N° 28, 1964, pp. 61 a 112.

judicial o extrajudicial hicieran sin el cumplimiento de los requisitos legales constituiría una extralimitación de las atribuciones y facultades de que están investidos, y por consiguiente carecería de eficacia”<sup>15</sup>.

5. Pero además de la aplicación de las normas generales sobre la competencia a las transacciones que puedan celebrar los entes públicos, es evidente que en ellas tiene aún mayor importancia la necesidad de que los derechos o relaciones jurídicas sobre los cuales se van a hacer las recíprocas concesiones sean disponibles, ya que como han dicho los hermanos Mazeaud “para transigir válidamente hay que poder disponer de los derechos que sean objeto de la transacción. De ello resulta que una transacción no puede recaer sobre derechos inalienables”<sup>16</sup>. En derecho público este aspecto tiene importancia esencial.

En efecto, en primer lugar, la transacción no puede implicar la renuncia ni el relajamiento de normas en cuya observancia están interesados el orden público o las buenas costumbres<sup>17</sup>, o más generalmente, en las transacciones que celebre un ente público no pueden renunciarse ni relajarse las normas de orden público<sup>18</sup> y entre ellas, por ejemplo, las que fijan o atribuyen competencia<sup>19</sup> y las de carácter fiscal, es decir, las referentes a “la gestión económico-financiera o económico-fiscal del Estado”<sup>20</sup>.

Pero, además, y en segundo lugar, la transacción en materia de Derecho Público no puede versar “sobre el ejercicio de una competencia *obligatoria* de la Administración”<sup>21</sup>, pues la característica de las llamadas “concesiones recíprocas”, que es la base de la transacción, “contraría la esencia de la *actividad reglada* de la Administración cuando el ejercicio de sus

15. Vid. “Dictamen de la Procuraduría de 22 de noviembre de 1955”, en *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso 1956*, p. 73.

16. Vid. H. L. y J. Mazeaud, *Lecciones de Derecho Civil*, Parte Tercera, Vol. IV, Buenos Aires, 1962, p. 628, N° 1.648.

17. Artículo 6° del Código Civil.

18. Cfr. Auby y Drago, *Traité de Contentieux Administratif*, cit., Vol. I, p. 16.

19. Cfr. Juan Colombo Campbell, *La Competencia*, Santiago de Chile, 1959, pp. 182-183.

20. Vid. Dictamen de la Procuraduría de la Nación de 4 de septiembre de 1958, en *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso 1957-1958*, p. 273, donde se las califica como de orden público y por tanto irrenunciables.

21. Vid. Auby y Drago, *Traité de Contentieux Administratif*, cit., Vol. I, p. 16.

derechos *le venga impuesto preceptivamente* por el ordenamiento positivo”<sup>22</sup>. En otras palabras, la transacción en materia de derecho público nunca puede versar sobre el ejercicio de una facultad reglada o vinculada de la Administración como sería la competencia tributaria y fiscal en general<sup>23</sup> sino sólo en los supuestos en que exista una potestad discrecional.

En este sentido, con extrema claridad, M. F. Clavero Arévalo ha señalado que “hay ocasiones en las que el ejercicio de un derecho de la Administración no le viene impuesto indeclinablemente, sino que queda abandonado a su potestad discrecional. Es en estos casos donde la transacción podía darse siempre que, en el ejercicio de la potestad discrecional, la Administración estimara más conveniente no ejercitar su derecho, o ejercitarlo sólo en parte para resolver una cuestión obligatoria, que verse comprometida en un asunto judicial”<sup>24</sup>. Esto lo aclara A. De Valles, al señalar que “debiendo la acción de los entes públicos ser conforme al derecho, una transacción podría tener lugar sólo con respecto a una cuestión de oportunidad y no en absoluto, sobre cuestiones de legitimidad pura”<sup>25</sup>.

En definitiva, y respecto a lo expuesto en último lugar, podríamos concluir señalando que si bien la posibilidad de la transacción es más reducida en materia de derecho público —administrativo o fiscal—, en todo caso, sólo podría proceder en relación con el ejercicio de facultades discrecionales de la administración —que dependen de su libre apreciación de la oportunidad y conveniencia— y nunca respecto al ejercicio de facultades vinculadas, regladas u obligatorias de la misma.

6. En esta forma, y a título de ejemplo, como ha dicho muy acertadamente Florencio Contreras, “en materia tribu-

22. Vid. M. F. Clavero Arévalo, Consideraciones Generales sobre la vía gubernativa, *loc. cit.*, p. 226.

23. Cfr. por todos, como se verá más adelante, F. Sainz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, Madrid, 1966, pp. 90, 91, 129, 132, 166 y 278, y Vol. III, Madrid, 1963, p. 168.

24. Vid. M. F. Clavero Arévalo, Consideraciones Generales sobre la vía gubernativa, *loc. cit.*, p. 10; Cfr. M. F. Clavero Arévalo, Posibilidades de Transacción con la Administración Local en *Revista de Estudios de la Vida Local*, Nº 74, Madrid, 1954, pp. 161-170.

25. Vid. A. De Valles, “Le Transazioni degli enti pubblici”, en *Il Foro Italiano*, 1934, Vol. I, p. 46.

taria, por ser precisamente, su gestión *eminentemente relegada* —no discrecional—, la Administración Pública tiene el poder de revisar sus propios actos y de anularlos, en su consecuencia, sólo por razones de ilegalidad, *nunca de oportunidad o conveniencia —mérito—*”<sup>26</sup>. Aplicando esto en general al derecho público, es evidente que siendo característica fundamental del Estado de Derecho la vigencia plena del principio de la legalidad, es deber ineludible de la Administración Pública no sólo producir actos jurídicamente correctos, sino también corregir o enmendar, dentro de los límites que el mismo Derecho le confiere, los actos jurídicamente irregulares que hubiere producido”<sup>27</sup>. Por ello, por ejemplo, no podría admitirse que la administración, por motivos de oportunidad y conveniencia, transigiera, revocando actos administrativos ordinarios o de imposición, es decir, concediera a la otra parte en una transacción, como parte de la concesión recíproca”, la “anulación” de un acto administrativo por motivos de mérito, cuando éste ha sido dictado en ejercicio de una competencia obligatoria y vinculada. Por ello, partiendo del principio de que “la componenda queda al margen de la vía administrativa”<sup>28</sup>, podemos señalar con Guicciardi que “la transacción podría ser colocada entre las causas que ponen fin al juicio administrativo, siempre que pueda resolverse afirmativamente (lo que rechaza en absoluto) la cuestión de la transigibilidad de las controversias relativas a la validez de los actos administrativos”<sup>29</sup>. En todo caso, tal cuestión ha sido resuelta negativamente por De Valles, con lo que está conforme Guicciardi, sobre la base de un argumento que se sustancia en un dilema: o la administración, cuya providencia está por ser o ha sido impugnada, la reputa válida, y entonces su voluntad de transigir resultaría sustancialmente viciada

26. Vid. F. Contreras Quintero, Breve estudio comparativo de la tramitación Administrativa y del régimen de impugnación de Reparos formulados por la Contraloría y por la Administración en materia de Impuesto sobre la Renta, en *Revista de Derecho Tributario*, N° 13, Caracas, 1966, p. 38.

27. Cfr. F. Contreras Quintero, Breve estudio comparativo de la tramitación administrativa y del régimen de impugnación de Reparos... *loc. cit.*, p. 38.

28. Vid. M. F. Clavero Arévalo, Consideraciones Generales sobre la vía gubernativa, *loc. cit.*, p. 223.

29. Vid. Guicciardi, *La Giustizia Amministrativa*, cit., pp. 275-276; Cfr. E. Guicciardi, Le Transazioni degli Enti Pubblici, en *Archivio di Diritto Pubblico*, 1936, 64. 205.

porque está determinada por el temor al éxito del juicio o por el intento de favorecer al recurrente, pero no por el propósito de observar la Ley; o bien lo reputa inválido y entonces si transigiese incurriría en vicios análogos porque su voluntad estaría dirigida a aprovecharse del estado de duda o de temor, o de necesidad de la otra parte<sup>30</sup>.

7. Ahora bien, partiendo de las premisas sentadas anteriormente, pasamos a analizar la posibilidad de las transacciones en materia fiscal, en relación a algunas de las diversas fases de la actividad tributaria del Estado y su indisponibilidad.

En efecto, en la actividad tributaria y fiscal que el Estado desarrolla pueden distinguirse claramente entre otras, tres fases fundamentales: en primer lugar, la que corresponde al ejercicio de la Potestad Tributaria del Estado, como atributo de la soberanía, y que se realiza por los órganos legislativos, mediante la determinación legal de los tributos y de las competencias ejecutivas de carácter fiscal. En segundo lugar, la que corresponde al ejercicio en concreto de dicha potestad a través del ejercicio de la competencia Tributaria por los órganos ejecutivos y que tiene por objeto a través de actos de liquidación y de fiscalización e inspección fiscal, determinar o declarar la cuantía y forma de pago de la obligación tributaria que ya ha nacido en virtud de la realización del hecho imponible o hecho generador de la misma. En tercer lugar, la que corresponde asimismo al ejercicio de la competencia tributaria, pero que tiene por objeto lograr el pago del tributo a través de actos de cobro o de recaudación una vez determinada o declarada administrativamente la obligación tributaria. Esta última tiene lugar sólo cuando la contribución se hace exigible.

## II. LA POTESTAD TRIBUTARIA Y SU DISPONIBILIDAD

8. Veamos entonces en primer lugar, los lineamientos fundamentales de la potestad tributaria como atributo del poder público en el sistema constitucional venezolano.

30. *Vid.* De Valles, *Le Transazioni degli enti pubblici*, *loc. cit.*, p. 46; *Cfr.* E. Guicciardi, *La Giustizia Amministrativa*, *cit.*, p. 276.

En efecto, puede decirse de acuerdo con la Constitución Nacional que el poder público es aquel poder jurídico de obrar que la misma confiere al Estado venezolano para realizar sus fines. En este sentido, el poder público no existe en la realidad social como un ente funcionante, sino como un concepto jurídico que representa las funciones del Estado venezolano. Por ello, como todo poder, el poder público no es más que una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado<sup>31</sup>. En este sentido entonces, el poder público es la potestad única y general del Estado; consiste, de manera invariable, en el poder que éste tiene de querer por sus órganos esenciales, por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. Así, cualesquiera que sean el contenido y la forma variable de los actos por medio de los cuales se ejerce el poder público, todos esos actos se reducen, en definitiva, a manifestaciones de la voluntad estatal, que es una e indivisible. Es necesario, por tanto, comenzar por establecer la unidad del poder del Estado<sup>32</sup>.

Sin embargo, y de acuerdo a los fines generales del Estado, el ejercicio del poder público por parte del mismo se manifiesta a través de diversas potestades, es decir a través de diversos poderes de actuación que, ejercitándose de acuerdo con el ordenamiento jurídico, producen situaciones jurídicas en las que otros sujetos resultan obligados<sup>33</sup>. Las potestades constituyen en esta forma, los medios necesarios que habilitan a los entes públicos para realizar los fines estatales<sup>34</sup>, por lo que la potestad entonces, es asimismo una noción eminentemente jurídica cuya existencia, al decir de Pierre di Malta, supone que el grupo social ha alcanzado un estado de derecho<sup>35</sup>. En todo caso, la actuación del Estado, como detentador del poder público, se hace posible mediante el ejercicio del poder sobera-

31. Cfr. Allan-Randolph Brewer C., *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, p. 103.

32. Cfr. Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, 1948, p. 249, nota 1.

33. Cfr. F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1958, p. 348.

34. Cfr. Las Potestades de los Organismos de Control, Ponencia de la Delegación Venezolana al Segundo Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, en *Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 34, 1965, p. 39.

35. Vid. Pierre di Malta, *Essai sur la Notion du Pouvoir Hiérarchique*, París, 1961, p. 14, cit. por M. Montoro Puerto, *La Infracción Administrativa*, Barcelona, 1965, p. 332.

no, es decir, de la soberanía que en definitiva reside en el pueblo<sup>36</sup>.

9. Ahora bien, el Estado, como titular de potestades, se encuentra frente a los administrados en una situación *abstracta* de poder y no en la situación jurídica subjetiva del titular del derecho subjetivo. Queda claro asimismo que frente a la potestad pública, los administrados se encuentran en una situación también *abstracta* de deber, es decir, en una situación de sumisión o sujeción y no de obligación; sólo una vez ejercida la potestad, pasan a una situación concreta de obligados<sup>37</sup>. En definitiva entonces, y en principio, la potestad es anterior al derecho subjetivo y también a las relaciones jurídicas concretas. Así, García-Trevijano Fos lo aclara: "El Estado tiene potestad tributaria; ahora bien, hasta que se actualiza en un caso concreto y se fije lo que deberán pagar, por ejemplo, los propietarios de inmuebles, no podemos decir que se ha transformado la potestad abstracta en un derecho subjetivo concreto. Igualmente, el Estado tiene potestad expropiatoria, pudiendo expropiar, siempre que sea por interés público. Ahora bien, sola y exclusivamente se transformará o descenderá esta potestad al grado de derecho subjetivo cuando inicie y tramite el expediente concreto respecto de un derecho"<sup>38</sup>. Por su parte Zanobini está acorde con que, "las potestades no pueden confundirse con los derechos subjetivos. El Estado y la comuna, en cuanto titulares de la potestad tributaria, no tienen derecho alguno de crédito hacia los ciudadanos. Esto sólo surge tras el ejercicio de aquella potestad o sea, cuando el ente, valiéndose de la misma, haya aplicado un tributo determinado"<sup>39</sup>.

10. Ahora bien, dentro de las potestades del Estado nos interesa destacar fundamentalmente la potestad tributaria y su consecuencia, la potestad sancionadora fiscal. La potestad tributaria ha sido definida como "el poder de establecer impuestos o prohibiciones de naturaleza fiscal, es decir, el poder de dictar

36. Artículo 4º de la Constitución.

37. Cfr. F. Garrido Falla, *Tratado...*, cit., Tomo I, p. 348.

38. Vid. J. A. García-Trevijano Fos, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1964, p. 487.

39. Vid. Guido Zanobini, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, 1954, p. 228.

normas jurídicas de las cuales nacen, o pueden nacer, a cargo de determinados individuos o de determinadas categorías de individuos, la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario”<sup>40</sup>. Por su parte, C.M. Giuliani Fonrouge, al hablar de poder tributario, señala que “significa la facultad o la posibilidad jurídica del Estado, de exigir contribuciones con respecto a personas o bienes que se hallan en su jurisdicción”<sup>41</sup>; y en este sentido es necesario señalar que constituye junto con las nociones de poder fiscal (Bielsa), de poder de imposición (Ingresso; Blumenstein), y de soberanía fiscal (De Juano), una variante de la misma noción de potestad tributaria.

En esta forma, la potestad tributaria, como cualquier otra potestad pública o estatal, es atributo esencial de la soberanía<sup>42</sup>; es un aspecto de la soberanía<sup>43</sup> y tiene su fundamento en ella<sup>44</sup>. De ahí que Bielsa señale que “en la actividad fiscal el Estado obra como *poder*, es decir, con atribuciones de *autoridad* para ejecutar, en último término coactivamente, sus funciones relativas al establecimiento, ordenación y realización de las contribuciones en dinero”<sup>45</sup>.

11. Pero la existencia de una potestad tributaria, así como de las otras potestades estatales, da origen a otra consecuencia y que es la potestad sancionadora. En efecto, si la sanción administrativa es consecuencia de una infracción administrativa, también la potestad sancionadora de la administración es el efecto y consecuencia de otras potestades del Estado y sobre todo, y de manera muy especial, de la existencia de un ordenamiento jurídico administrativo, que demanda la necesidad de que se repriman las infracciones al mismo, con el objeto de defender en todo momento su validez y eficacia. Por tanto, desde el momento mismo en que se admite la existencia de diversas potestades, y en general de un ordenamiento jurídico,

40. Vid. A. Berliri, *Principios de Derecho Tributario*, Vol. I, Madrid, 1964, p. 168.

41. Vid. C. M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, cit., Tomo I, p. 266.

42. Cfr. Dictamen de la Procuraduría General de la República de 4 de septiembre de 1958, Vid. en Allan-R. Brewer-C., Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República, *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., N° 30, Caracas, 1964, p. 232.

43. Cfr. A. Berliri, *Principios...*, cit., Vol. I, p. 183.

44. Cfr. C. M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, cit., Vol. I, pp. 267 y sig.

45. Vid. R. Bielsa, *Derecho Administrativo*, Tomo IV, Buenos Aires, 1956, p. 456.

hay que concluir admitiendo también la existencia de una potestad sancionadora o punitiva de la Administración que determina el que en numerosos casos pueda establecer sanciones a ciertos sujetos extraños a la misma (esto es a cualquier ciudadano que haya violado un deber frente a la Administración), o ligados a la Administración por medio de una particular relación, como sucede en el caso del funcionario público (potestad disciplinaria) <sup>46</sup>.

La potestad sancionadora, evidentemente, es también un atributo de la soberanía: "si a la administración le fuera negada esta potestad se incurriría en el peligro que apunta Maurach, es decir, el de renunciar a su propia existencia, pues como bien afirma, "una sociedad que quisiera renunciar al poder punitivo renunciaría a su misma existencia" <sup>47</sup>.

12. Ahora bien, y tal como anteriormente se ha señalado, la potestad tributaria consiste en la facultad de aplicar contribuciones (o establecer exenciones), o sea, como dice Berliri, el poder de sancionar "normas jurídicas de las cuales derive o pueda derivar, a cargo de determinados individuos o de determinadas categorías de individuos, la obligación de pagar un impuesto o de respetar un límite tributario" <sup>48</sup>. Es, en suma, la potestad de gravar <sup>49</sup>.

Ahora bien, en todo caso, la existencia de la potestad tributaria, como tal potestad estatal, y asimismo de la potestad sancionadora, conlleva una serie de consecuencias de suma importancia.

En primer lugar, es necesario señalar que en el ordenamiento constitucional, la potestad tributaria, considerada en abstracto, se funda sustancialmente en preceptos del expresado rango constitucional, que en Venezuela sancionan el deber de todos "a contribuir con los gastos públicos" <sup>50</sup>, y el principio de 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 pro-

46. Cfr. M. Montoro Puerto, *La Infracción Administrativa*, cit., p. 329.

47. Vid. Maurach, *Tratado de Derecho Penal*, p. 63, cit. por M. Montoro Puerto, *La Infracción...*, cit., p. 329.

48. Vid. A. Berliri, *Principios...*, cit., Tomo I, p. 168.

49. Cfr. C. M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, cit., Vol. I, p. 272.

50. Artículo 56 de la Constitución.

tección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo”<sup>51</sup>. La expresada potestad constituye entonces una prerrogativa exclusiva del poder legislativo del Estado, y ha de ejercitarse a través de actos que tengan carácter y valor formal de ley<sup>52</sup>. Por ello la Constitución consagra la reserva legal en materia tributaria al señalar 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”<sup>53</sup>. Por tanto toda otra regulación o limitación de la potestad tributaria hecha por acto distinto a la ley formal y sin ajustarse a las citadas normas constitucionales no sólo sería inconstitucional sino que atentaría contra la soberanía del Estado.

13. En segundo lugar, la potestad tributaria, como potestad del Estado y atributo de la soberanía, implica que la misma sea total y radicalmente indisponible.

En efecto, como señala Sainz de Bujanda, el principio de legalidad tributaria, recogido en los textos constitucionales, supone que es la ley la que ha de definir y valorar los elementos constitutivos y estructurales de la obligación tributaria y, en primer plano, el hecho imponible del que la obligación nace. En eso consiste “establecer legalmente” los tributos. Consiguientemente no cabe que, sin violación del antedicho principio, pueda la ley confiar la misión de establecer o de modificar tales elementos a la administración ya que por esa vía, podría el legislador ordinario —que se encuentra vinculado por la Constitución— escapar a la misión que el Código político fundamental le atribuye, poniéndola en manos, con unas u otras cortapisas, de los órganos administrativos de *gestión* tributaria<sup>54</sup>. En base a ello pues, el Estado no puede *negociar* su potestad con el fin de permitir a otros sujetos que dicten disposiciones necesarias para instituir, modificar o suprimir tributos que sean de su competencia<sup>55</sup>. Esto lo aclara Berliri al señalar que “la *indisponibilidad* del poder o potestad de estable-

51. Artículo 223 de la Constitución.

52. Cfr. F. Sáinz de Bujanda, “El Nacimiento de la Obligación Tributaria”, en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, Nº 58, 1963, pp. 334, 364, 365; F. Garrido Falla, *Tratado...*, cit., Tomo I, p. 349, nota Nº 29.

53. Artículo 224 de la Constitución.

54. Vid. F. Sáinz de Bujanda, “El Nacimiento...”, *loc. cit.*, pp. 364-365.

55. Cfr. F. Sáinz de Bujanda, “El Nacimiento...”, *loc. cit.*, p. 360.

cimiento del tributo es evidente, en el sentido de que dicho poder constituye una manifestación de la capacidad jurídica del sujeto activo, que se refiere al establecimiento y a la regulación de los tributos. Consiguientemente ni el Estado ni los Municipios, ni las Provincias, ni los demás entes públicos impositores, pueden *negociar* su poder con el fin de permitir a otros entes que dicten disposiciones necesarias para instituir, modificar o suprimir tributos que sean de la competencia de aquéllos. La razón de dicha indisponibilidad es así en opinión de Berliri, obvia: por no ser la potestad tributaria más que el despliegue de la capacidad jurídica del ente público, dicho poder deriva de leyes de típico contenido público, como son las que atañen al ordenamiento constitucional del Estado, las cuales no pueden, por tanto, ser modificadas más que por el poder legislativo, y jamás por el poder ejecutivo a través de un acto negocial<sup>56</sup>.

Por otra parte, y en este mismo sentido, nuestra Suprema Corte ha sostenido que la teoría de que el impuesto no es negociable ni puede ser materia de contrato es cierta y de muy buena doctrina jurídica: "En efecto —ha señalado la Corte— el impuesto en su concepto general y abstracto no puede ser negociado en el sentido de que el Ejecutivo no puede obligarse 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"<sup>57</sup>. Por ello García Trevijano habla de que sería absurdo pensar que el Estado enajenara la potestad tributaria<sup>58</sup>; y en todo caso, la indisponibilidad implica no sólo la inalienabilidad sino también la intrasmisibilidad, la irrenunciabilidad y la imprescriptibilidad<sup>59</sup>.

---

56. *Cit.* por F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, Madrid, 1966, pp. 164-165.

57. *Vid.* Sentencia de 10 de marzo de 1941 en *Memoria* de 1942, Tomo I, p. 387 y en Allan-Randolph Brewer-C., *Los Contratos Administrativos en la Jurisprudencia Administrativa Venezolana*. *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., Nº 26, 1963, pp. 142-143.

58. *Vid.* J. A. García-Trevijano Fos, *Tratado...*, *cit.*, Tomo I, p. 488.

59. *Cfr.* M. S. Giannini, *Lezioni...*, p. 268, *cit.* por F. Garrido Falla, *Tratado...*, *cit.*, Tomo I, p. 349, nota 29; G. Zanobini, *Curso...*, *cit.*, Tomo I, p. 229; A. Berliri, *Principios*, *cit.*, p. 170; C. M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, *cit.*, Vol. I, pp. 274-275.

En este sentido la Procuraduría General de la República también ha sido terminante: "Conforme a los más elementales principios de Derecho Constitucional, atributo esencial de la soberanía es, entre otros, el derecho indeclinable de imponer; por consiguiente, renunciar, así sea parcialmente o temporalmente, a ese derecho, a esa potestad, equivale, implícitamente, a renunciar al ejercicio de ese atributo de la soberanía. Por ello, la doctrina constitucional, administrativa y fiscal, así como la jurisprudencia más autorizada sobre la materia, están conformes en considerar que el poder de imposición no puede ser jamás objeto de contratación. Esta sola consideración sería suficiente para que los tribunales de justicia pronunciaran la nulidad de semejante estipulación contractual"<sup>60</sup>.

Toda esta doctrina, por otra parte, ha sido acogida en forma expresa por los proyectistas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, al establecer en el Proyecto dos normas del tenor siguiente:

Artículo 98. "Los impuestos, tasas y otras contribuciones nacionales causados son irrenunciables, salvo que el Congreso, en casos especiales, autorice lo contrario, y sin perjuicio de lo previsto en los artículos 100 (exoneraciones) y 118" (remisiones).

Artículo 99. "El poder de imposición del Estado no puede ser materia de contratación".

En relación a estas normas proyectadas, la Exposición de Motivos del Proyecto señala lo siguiente: "Especial importancia ha atribuido la Comisión a los principios contenidos en los artículos 98 y 99 del Proyecto, relativos ambos, bajo diversos aspectos, a la inalienabilidad del poder de imposición del Estado. Por lo primero (artículo 98), se establece la "*irrenunciabilidad*" de los impuestos causados, dejando sólo a salvo la facultad del Congreso para que en determinados casos autorice lo contrario y la doble facultad del Poder Ejecutivo de exonerar de impuestos (artículo 100) y de conceder su remisión en casos sumamente limitados y de especial consideración

60. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría de 4 de septiembre de 1958 en Allan-Randolph Brewer-C., Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República, *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., N° 30, 1964, p. 232.

(artículo 118). Por el segundo (artículo 99), se deja claramente establecida la "inalienabilidad" del propio poder de imposición del Estado. *Aunque la Comisión reconoce que esta noción está implícita en el ordenamiento jurídico de todo Estado Soberano, pues que atributo esencial de la soberanía es, precisamente, el ejercicio de tal poder*, ha considerado, sin embargo, conveniente su consagración expresa como razonable freno a los numerosos y hasta tradicionales vicios que en la práctica se han introducido en nuestro Derecho Fiscal. El Poder Ejecutivo, al ejercer la facultad de exoneración, ha comprometido en no pocas oportunidades, contractualmente, el ejercicio de dicho poder. La Comisión estima, por lo tanto, que la concesión de exoneraciones o el establecimiento de un régimen tributario especial, bien en beneficio de determinadas actividades o de determinados contribuyentes, en aquellos casos en que la Constitución y las leyes lo autoricen, *sólo podrá ser obra del Poder Ejecutivo unilateralmente, de acuerdo con la suma de sus propias atribuciones, sobre la materia; pero, en ningún caso y por ningún respecto, materia de contratación*"<sup>61</sup>.

### III. LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DE INSPECCION Y LIQUIDACION Y SU INDISPONIBILIDAD

14. Ahora bien, de lo anteriormente señalado se induce asimismo, que paralelamente al poder tributario abstracto está la facultad de ejercitarlo en el plano material, a lo cual denomina Ensel competencia tributaria<sup>62</sup>.

En este sentido habla Alessi, citado por Sáinz de Bujanda, de poder tributario primario (potestad tributaria) y poder tributario complementario (competencia tributaria). En efecto, este autor habla de que "la potestad o poder tributario puede ser considerada bajo dos planos jurídicos distintos, respecto a cada uno de los cuales da lugar a instituciones y situaciones diversas. Ante todo, puede ser considerado en un

61. *Vid. en Exposición de Motivos y Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional*, Publicaciones del Ministerio de Justicia, Caracas, 1964, pp. 20-21.

62. *Vid. Ensel, Derecho Tributario*, p. 27, *cit.* por C. M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, *cit.* Tomo I, p. 272.

plano *abstracto*, con relación a una colectividad de sujetos indeterminados, respecto a los cuales aquél se ejercita; ahora bien, dado que en esta perspectiva abstracta “exacción coactiva” significa simplemente “institución abstracta de una contribución coactiva”, el desarrollo del poder tributario significa tan sólo, así considerado, emanación de normas jurídicas que sirven de base a la institución de las diversas contribuciones coactivas. Contemplado en esta forma abstracta, puede hablarse de poder tributario *primario*, frente al *complementario*, del que seguidamente vamos a ocuparnos. El poder tributario —agrega Sáinz de Bujanda— puede ser también considerado en un plano concreto, con relación a miembros determinados, singulares, de la colectividad: desde esta perspectiva, “exacción coactiva” significa propiamente “contribución concreta”, por hallarnos en presencia de una aplicación concreta de la norma que establece la contribución en abstracto. En este ámbito, la potestad tributaria se desarrolla, no con *carácter normativo* —como la anterior— sino como actividad de *carácter administrativo* dirigida a conseguir, mediante la actuación concreta del abstracto mandato normativo, el paso material de la cuota de riqueza privada a la que el precepto legislativo se refiere. Por ello, señalamos que se trata de una potestad o poder *complementario* (competencia tributaria) del poder primario antes aludido”<sup>63</sup>.

En este mismo sentido, algunos autores han juzgado pertinente distinguir, en el plano teórico, el ejercicio de un poder tributario abstracto y el despliegue de una potestad tributaria concreta (competencia tributaria). El primero se define, como lo hemos hecho, como la facultad de dictar normas jurídicas de establecimiento de tributos; el segundo, como conjunto de facultades y prerrogativas que permita al ente público impositor, a través del despliegue de una actividad administrativa de liquidación y de recaudación de impuestos, dar efectividad a los créditos que surgen a su favor de la ley, esto es, percibir las sumas debidas por los contribuyentes<sup>64</sup>.

63. *Cit.*, por F. Sáinz de Bujanda, El Nacimiento de la Obligación Tributaria, *loc. cit.*, p. 335.

64. *Cfr.* F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, pp. 163-164.

Ahora bien, utilizando la tesis de Sáinz de Bujanda, podría decirse que la relación jurídica tributaria (la obligación del contribuyente y el crédito tributario que han nacido con la realización del hecho imponible) se determina o declara generalmente por el ejercicio de la potestad tributaria complementaria o competencia tributaria. Por ello, esta actividad se caracteriza por ser meramente gestora: no se dirige a imponer el tributo —que ya ha sido impuesto y regulado por la ley— sino a liquidarlo<sup>65</sup>. Por su parte, Giannini, en torno a ello ha expuesto claramente lo siguiente: “La ley al asociar el nacimiento y la cuantía de la deuda impositiva a las circunstancias en que se produzca una determinada situación de hecho, no puede enunciar más que de un modo abstracto los presupuestos del tributo y los criterios para su determinación. Por lo tanto, para establecer en concreto, si una deuda impositiva ha surgido, y cuál es su importe, es necesario comprobar, cada vez, si los expresados presupuestos han tenido lugar, fijar su precisa naturaleza y entidad y valorar los restantes elementos preestablecidos para determinar la medida de la obligación”. Así, agrega el mismo autor, “La liquidación del impuesto, en sentido amplio, consiste, precisamente, en el acto o en la serie de actos necesarios para la comprobación y la valoración de los diversos *elementos constitutivos* de la deuda impositiva (presupuesto material y personal, base imponible), con la consiguiente aplicación del tipo de gravamen y la concreta determinación cuantitativa de la deuda del contribuyente<sup>66</sup>. En esto consiste el ejercicio de la competencia tributaria.

15. Por otra parte, en esta competencia tributaria por lo que ahora nos interesa, puede distinguirse una duplicación de funciones: existe, de un lado, una actividad sustancial y final, y, de otro, una actividad meramente instrumental. De tal suerte, que es posible concebir, en correspondencia a esa distinción, una competencia tributaria principal, esencial y sustancial de imposición, a través de la cual se obtiene, en *concreto*, *de modo directo e inmediato*, respecto a determinados sujetos, *la actuación de la obligación tributaria* abstractamente impuesta por la norma tributaria, junto a una pluralidad de compe-

65. Cfr. F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, p. 19.

66. *Cit.* por F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, pp. 38-39.

tencias instrumentales, dirigidas a un mejor ejercicio de la primera, y que deben, por tanto, reputarse accesorias e instrumentales respecto a esta última (por ejemplo: competencia para realizar investigaciones, de interrogar a los ciudadanos, de examinar libros de contabilidad, etc.). Estas últimas competencias señala Sáinz de Bujanda, "se encuentran necesariamente coordinadas y preordenadas a la actuación de la potestad sustancial y principal"<sup>67</sup>.

16. Por otra parte, el ejercicio concreto de la potestad tributaria, es decir, la competencia tributaria (poder tributario complementario según la terminología de Alessi) es un atributo exclusivo del poder de actuación unilateral del Ejecutivo (administración tributaria), pero con la esencial característica de ser absolutamente *vinculada o reglada*<sup>68</sup>; la discrecionalidad aparece aquí como fenómeno enteramente marginal y sólo se da en el área de las actividades que tienen carácter accesorio o instrumental respecto a la actividad que constituye el desarrollo efectivo de la potestad tributaria (por ejemplo: en las actuaciones de vigilancia, de control y otras similares). Este carácter vinculado —señala acertadamente Sáinz de Bujanda— se debe al hecho de que en el acto normativo (a través del que se desarrolla el poder tributario en el plano abstracto) se encuentra ya la previsión abstracta y, por tanto, la creación, siquiera sea en dicho plano abstracto, de una obligación tributaria a cargo de todos cuantos lleguen a encontrarse con un determinado presupuesto de hecho en una cierta relación igualmente hipotetizada por el legislador (la *norma impone*, en abstracto, a todas esas personas, la contribución coactiva, no se limita a conceder la *potestad de imponer* a la autoridad tributaria); la concreción de la obligación tributaria, y, por tanto, su *constitución en concreto* a cargo de sujetos determinados, se produce, por tanto, desde el instante en que cobra existencia el presupuesto de hecho y la relación de éste con el sujeto concreto de que se trate<sup>69</sup>.

67. Vid. F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, pp. 132-133.

68. Cfr. F. Contreras Quintero, Breve Estudio Comparativo de la Tramitación Administrativa y del Régimen de Impugnación de Reparos... , *loc. cit.*, p. 38. F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, p. 132.

69. Vid. F. Sáinz de Bujanda, *El Nacimiento...*, *loc. cit.*, p. 335; F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, p. 131.

En todo caso, por ser una actividad esencialmente vinculada<sup>70</sup> y por tanto no discrecional, la Administración no es libre de ejercerla, sino que está obligada a ello, tiene el *deber jurídico* de su ejercicio, pues su realización persigue un objetivo público: obtener la exacción coactiva de riqueza<sup>71</sup>. Así claramente se ha sostenido también que “la actividad impositiva se desarrolla en virtud de un deber, no de una facultad”, por lo que si “la Administración ha de cumplir la ley fiscal, no puede elegir entre exaccionar o no los tributos”<sup>72</sup>.

En esta forma, esta competencia tributaria de la autoridad administrativa, como actuación completa y esencialmente vinculada, se rige por todas las normas generales sobre la competencia administrativa: en primer lugar, las normas que fijan la competencia no pueden ser alteradas por quienes están llamados a ejercer los poderes que ellas acuerdan, ya que su cumplimiento es una obligación y no una facultad<sup>73</sup> siempre que el interés público lo exija, en estos supuestos, la realización de un *objetivo* público: obtener la exacción coactiva de riqueza<sup>74</sup>. En este sentido insiste Sáinz de Bujanda que “la autoridad financiera no tiene una mera facultad para exigir el impuesto si lo estima pertinente, cuando el hecho imponible se produzca sino que debe exigirlo”<sup>75</sup>.

Por otra parte, la administración tributaria sólo puede actuar en la zona que le fija el derecho objetivo, debiendo fundarse siempre en textos expresos<sup>76</sup>. En tercer lugar, las reglas de competencia en el Derecho Público —administrativo o fi-

70. Cfr. J. A. García-Trevijano Fos, Al señalar que “la obligación impositiva es *ex lege* y sólo actúa la Administración «acertando la que existe en la realidad», *cit.* por F. Sáinz de Bujanda *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.* p. 237.

71. Cfr. F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, p. 129; Cfr. asimismo O. Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, Vol. II, Buenos Aires, 1950, p. 256, donde establece que “al obligar a los contribuyentes, la ley obliga al mismo tiempo al Poder Ejecutivo a realizar esta obligación”.

72. Vid. C. Albiñana Ga. Quintana, *Responsabilidades Patrimoniales Tributarias*, Madrid, 1951, pp. 92-93.

73. Cfr. E. Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1953, p. 192; G. Jéze, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Tomo III, Buenos Aires, 1949, p. 189.

74. Cfr. F. Sáinz de Bujanda, *El Nacimiento...*, *loc. cit.*, p. 334.

75. Vid. F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, p. 278.

76. Cfr. Juan Colombo Campbell, *La Competencia*, Santiago de Chile, 1959, p. 183.

nanciero—, son siempre de orden público, y en consecuencia, no admiten renuncia ni modificación por los interesados<sup>77</sup>.

Por tanto, la falta de ejercicio de la competencia tributaria acarrea responsabilidad para los funcionarios que dejen de ejercerla. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece expresamente que los empleados administradores y liquidadores de rentas nacionales responden de los derechos causados a cargo de los contribuyentes o deudores y que no hayan sido liquidados; y de los perjuicios causados al Fisco, que provengan de negligencia o impericia, en los actos de reconocimiento y aforo o de la falta de cumplimiento de las reglas establecidas para dichos actos<sup>78</sup>.

17. En todo caso, y ello es evidente de lo anteriormente expuesto y del carácter obligatorio y vinculado de la competencia tributaria, ésta al igual que la potestad tributaria abstracta, también es esencialmente indisponible. Los órganos ejecutivos, hemos dicho, no podrían renunciar, ni parcial ni temporalmente a ejercer su competencia tributaria pues ésta no es de libre ejercicio, sino de ejercicio obligatorio para la Administración. Por ello, contractualmente no podría admitirse una renuncia al ejercicio de la competencia administrativa, por ser violatoria no sólo del artículo 6º del Código Civil sino de los más elementales principios de derecho público—constitucional, administrativo y fiscal—.

En este sentido Guicciardi aclara acertadamente que “las controversias relativas a los derechos generales del Estado deben considerarse *intransigibles* ya que para ellas, las condiciones de existencia y el contenido de la relación entre administración y ciudadano están fijadas en la ley y están por lo tanto sustraídas de la voluntad de ambas partes”<sup>79</sup>.

En este sentido, la misma Procuraduría de la Nación ha sostenido la indisponibilidad contractual de competencias fiscales.

77. Cfr. Juan Colombo Campbell, *La Competencia*, cit. pp. 182-183; Dictamen de la Procuraduría de la Nación de 24 de noviembre de 1955, en *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso 1956*, p. 72; Dictamen de la Procuraduría de la Nación de 4 de septiembre de 1958 en *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso 1957-1958*, p. 273; Dictamen de la Procuraduría de la Nación de 13 de noviembre de 1959 en *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso 1959*, p. 496.

78. Artículo 142, ordinales 1 y 2.

79. Vid. E. Guicciardi, *La Giustizia Amministrativa*, cit., p. 371.

En efecto, en materia de crédito público ha sostenido que por vía contractual el Estado no puede limitarse la competencia para contratar empréstitos, en esta forma:

“En las leyes que definen las atribuciones y facultades del Poder Ejecutivo Nacional en materia presupuestaria y de crédito público, no existe autorización alguna en cuya virtud pueda el poder administrador limitarse, por vía contractual, la facultad de contratar empréstitos públicos internos o de efectuar gastos públicos. Además, si, como antes se expuso, la contratación sobre el poder de imposición atenta contra la soberanía del Estado y compromete la majestad y dignidad de la República, cuyo resguardo la nación venezolana proclama en el artículo 1º de la Constitución Nacional como razón primordial de su existencia, lo mismo sucedería con la contratación por el Estado sobre su propia facultad de realizar gastos públicos y de procurarse arbitrios fiscales por los medios que las leyes ponen a su disposición”<sup>80</sup>.

18. Por otra parte debe señalarse que todo lo expuesto sobre la indisponibilidad del ejercicio concreto de la potestad tributaria (competencia tributaria) es aplicable asimismo a la potestad sancionadora: El Estado no puede renunciar a la misma ni la Administración puede renunciar a ejercerla frente a la infracción que la genera. En abstracto es irrenunciable también esta potestad, por lo que no podría el Ejecutivo negociar la potestad sancionadora, renunciando a ejercerla en general o en determinados casos y supuestos, parcial o temporalmente, sin atentar contra su propia soberanía y renunciar a su propia existencia<sup>81</sup>.

19. Ahora bien, en base a lo anteriormente expuesto sobre la competencia tributaria y su indisponibilidad dado su carácter obligatorio y vinculado, es necesario señalar que no podría el Ejecutivo Nacional en un contrato de transacción celebrado con un contribuyente, transar sobre el ejercicio de dicha competencia, y renunciar por ejemplo, a estimar de oficio las rentas gravables a los efectos de la liquidación respectiva.

80. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría General de la República de 4 de septiembre de 1957, en Allan-Randolph Brewer C., *Los Contratos de la Administración en Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.V., N° 31, 1965, p. 294.

81. *Cfr.* Montoro Puerto, *La Infracción Administrativa*, *cit.*, p. 329.

En efecto, sobre la naturaleza de la estimación de oficio, la Procuraduría General de la República ha establecido lo siguiente: "La obligación de declarar que tiene el contribuyente, es una obligación de hacer y de ineludible cumplimiento. "Permite una mejor fiscalización y constituye para el obligado eficaz elemento probatorio contra las pretensiones de la Administración; de allí la importancia que se le atribuye, y su inexistencia autorizada plenamente para "calificar, determinar o estimar de oficio" los enriquecimientos de los contribuyentes, cuando éstos no "declare(n) o no comprobare(n) satisfactoriamente" sus beneficios, "o cuando se presumiere con fundados indicios que la declaración en cualquiera de sus partes, no es fiel exponente de (su) capacidad tributaria". De manera que el incumplimiento de esa obligación de hacer, *implica para el Fisco un grave perjuicio*, pues le priva de una fuente de información y control más o menos precisa. Para cubrir la *emergencia se han creado entonces los otros medios de determinación* ya comentados, de los que no se excluye la participación directa o mediata de terceros que tengan o hayan tenido con el contribuyente tratos jurídicos y económicos"<sup>82</sup>. Por tanto, la estimación de oficio es supletoria y la administración debe acudir a ella cuando los contribuyentes no declaren o comprueben satisfactoriamente sus beneficios, o cuando se presume, con fundados indicios, que la declaración, en cualquiera de sus partes, no es fiel exponente de su capacidad tributaria. Por ello es por lo que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional declara responsables a los Administradores y Liquidadores de rentas nacionales por las liquidaciones hechas por cuota menor que la causada (y que por tanto no sean correlativas a la capacidad tributaria del contribuyente) y en general, por los derechos causados a cargo de contribuyentes y que no hayan sido liquidados<sup>83</sup>; y sólo quedan liberados de dicha responsabilidad "cuando los derechos sean causados sin que el empleado respectivo tenga noticia de ello, y la falta de liquidación no provenga de su omisión, negligencia o error inexcusable"<sup>84</sup>. Esta responsabilidad entonces, no es sino una conse-

82. Dictamen de la Procuraduría General de la República de 3 de Agosto de 1964 en *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1964, p. 128.

83. Artículo 142, ordinal 1º.

84. Artículo 142, ordinal 1º de la señalada Ley.

cuencia directa del carácter obligatorio del ejercicio de la competencia tributaria, concretamente de los actos de liquidación, incluyendo aquéllos que se deriven de estimaciones de oficio y que no pueden dejar de realizarse cuando se den los supuestos legales para que procedan supletoriamente. La omisión de la estimación de oficio, formulación de reparos y subsiguiente liquidación hace responsable a los funcionarios de hacienda respectivos (administradores y liquidadores de rentas nacionales) por las cantidades no liquidadas, en los términos señalados y que determina la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

En base a ello, el Ejecutivo Nacional no puede renunciar a aplicar por ejemplo la Ley de Impuesto sobre la Renta pues la Ley es de aplicación obligatoria por la Administración, y no de aplicación facultativa; como tampoco puede declarar extinguidos los derechos que pueda tener como resultado de estimaciones de oficio, pues los funcionarios de hacienda están obligados a realizarlas y liquidar los impuestos causados que de ellas resulten y que no habían sido liquidadas, obligatoriamente, en los supuestos establecidos en la Ley. De lo contrario son responsables por ello. En esta misma forma, esa renuncia a formular reparos derivados de estimaciones de oficio, no sólo puede hacerse en relación con la competencia tributaria de la Administración, sino que en todo caso no podría abarcar las facultades —obligatorias también— de formular reparos, de la Contraloría General de la República, en los casos que determina la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional como deber —y no sólo como atribución— de la Sala de Examen<sup>85</sup>, pues también corresponde a este Organismo revisar si las liquidaciones han sido legalmente hechas y si han sido liquidados y pagados todos los impuestos causados cualquiera que sea el origen o modo de información por el cual lleguen a su conocimiento faltas relativas a liquidación o cobro de impuestos<sup>86</sup> y en su caso, formular a su vez los reparos a las cuentas de los funcionarios que revisen<sup>87</sup>.

---

85. Artículos 168 y 419 de la *Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional*.

86. Artículos 168, ordinal 4º, letras f y g.

87. Artículo 168, ordinal 6 de la *Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional*.

20. Por otra parte tampoco podría válidamente renunciar la administración a ejercer su competencia sancionadora por vía de transacción pues también su ejercicio es obligatorio.

Siendo disposiciones imperativas para los órganos del Estado, las que determinan los casos en que se debe el impuesto, las personas obligadas, su cuantía, los modos y forma en que el propio impuesto debe ser liquidado y recaudado, es evidente que también son imperativas las normas que prevén las sanciones que ha de aplicar la Administración en los supuestos de infracción tributaria, es decir, de "vulneración de las obligaciones nacidas de la relación jurídica impositiva"<sup>88</sup>.

En esta forma, tampoco podría el Ejecutivo renunciar a ejercer su competencia sancionadora de aplicar las multas a que hubiere lugar en los casos de infracciones tributarias. De ahí que la Sala de Examen de la Contraloría General de la República deba verificar las cuentas de los administradores de rentas revisando no sólo si las liquidaciones han sido legalmente hechas sino también si han sido aplicadas las penas a todas las contravenciones comprobadas<sup>89</sup>; que se hagan responsables a los Inspectores de Hacienda por las irregularidades de las oficinas fiscales, que causen perjuicio al Tesoro Nacional, no solamente en el caso de que por negligencia, impericia o imprudencia no hubieren observado tales faltas, sino también cuando habiéndolas observado no las hayan notificado oportunamente al respectivo Ministerio y a la Contraloría<sup>90</sup>; y que se haga responsable a los Fiscales de Hacienda de los perjuicios que se causen al Fisco por no haber procedido a perseguir las contravenciones de las cuales tuvieren conocimiento o cuando la circunstancia de ignorar una contravención o no perseguirla se debiere a negligencia del Fiscal<sup>91</sup>.

21. Por tanto, y en definitiva, en nuestro criterio no podría válidamente celebrarse una transacción que implique una renuncia al ejercicio de la competencia tributaria y sancionadora, que es obligatoria para la Administración y de orden público:

---

88. Vid. F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecha*, Vol. II, Madrid, 1962; p. 207.

89. Artículo 168, ordinales 3 y 4, letra f.

90. Artículo 146 de la *Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional*.

91. Artículo 147, ordinal 2º de la *Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional*.

- A) Porque en todo caso, quedaría incólume la responsabilidad de los funcionarios de hacienda por las omisiones en las liquidaciones, estimaciones de oficios y reparos;
- B) Porque también, en todo caso, quedarían incólumes las atribuciones y deberes legales de la Contraloría General de la República, como órgano auxiliar del Congreso, de formular los reparos correspondientes también bajo la responsabilidad legal de sus funcionarios; y
- C) Porque podría asimismo darse el supuesto de que un particular denunciara como derecho oculto, conforme al procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, las cantidades causadas y no pagadas.

#### IV. LA COMPETENCIA TRIBUTARIA DE COBRO Y RECAUDACION DE TRIBUTOS Y SU INDISPONIBILIDAD

22. Pero la actividad tributaria del Estado, como hemos dicho, no se agota con el establecimiento de las normas legales sobre tributos ni con el ejercicio de la competencia tributaria destinada a determinar o declarar en concreto la relación jurídico-impositiva con todas sus consecuencias, sino que también fundamentalmente implica el ejercicio de la competencia tributaria tendiente a hacer efectivo el crédito fiscal (recaudación) que se determinó en el acto liquidatorio.

Este aspecto de la competencia tributaria, al igual que la comentada anteriormente, es también de ejercicio obligatorio y vinculado —no discrecional— por parte de la administración, por lo que todos los principios antes enunciados le son enteramente aplicables aquí.

En efecto, tal como acertadamente ha señalado Sáinz de Bujanda, “los intereses comunitarios son únicamente gestionados por la Administración, y ésta ha de acomodar su actuación a los mandatos de la Ley. No puede la administración, que está vinculada por la Ley en la órbita tributaria, acordar libremente con el contribuyente cuánto, ni cómo, *ni cuándo* ha de pagarse el impuesto: todos esos aspectos, en un ordenamien-

to jurídico en el que rija el principio constitucional de legalidad tributaria, han de ser establecidos —y así ocurre, efectivamente— *por normas de acatamiento necesario*, que excluyen —o deben excluir— *las fórmulas contractualistas sobre tales materias*”, concluyendo que compete a la administración “la recaudación de tales impuestos con sujeción a las normas legales y, por tal razón, no podrá *disponer* de los créditos correspondientes. Esa disposición sólo podrá producirse por la vía legislativa, por ser al órgano legislativo al que constitucionalmente corresponde definir la voluntad del ente público sobre la expresada materia, lo que justifica que en todos los ordenamientos en los que rige el principio de la legalidad tributaria (entre ellos Venezuela. ARBC) existan normas según las cuales no podrán concederse moratoria, amnistías ni reducciones de contribuciones —o lo que es lo mismo, no podrá *disponerse* de los créditos fiscales— más que por medio de leyes”<sup>92</sup>.

En estos casos, en efecto, se trata también de una actividad a la que escapa cualquier tipo de *valoración* que no tenga carácter meramente técnico, *lo que excluye la posibilidad de cualquier discrecionalidad* verdadera y propia, tanto en lo que se refiere a la *percepción* coactiva de la exacción a cargo de sujetos concretos y determinados, como en lo que atañe a la *cuantía* de aquélla<sup>93</sup>. En definitiva, “la autoridad financiera *no tiene una nueva facultad para exigir el impuesto* si lo estima pertinente, cuando el hecho imponible se produzca, sino que *debe exigirlo*, ya que la norma no sólo vela obligaciones de pago para el contribuyente, *sino también deberes recaudatorios para el Fisco*”<sup>94</sup>.

De acuerdo a lo expuesto entonces, y siendo obligatorio para la administración el exigir o cobrar los impuestos causados y determinados por los actos de liquidación, no puede concederse beneficios a determinados contribuyentes sobre su

92. Vid. F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, pp. 90-91.

93. Cfr. F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, p. 132.

94. Vid. F. Sáinz de Bujanda, *Hacienda y Derecho*, Vol. IV, *cit.*, p. 278 (subrayado ARBC); Cfr. Isaac López Freyle, *Principios de Derecho Tributario*, Bogotá, 1962, p. 83, donde establece que “no es un derecho del Estado percibir impuestos, porque no es potestativo para él hacerlo, es obligatorio. Establecido por la ley un impuesto, el Fisco debe cobrarlo porque la ley Tributaria obliga tanto al particular como al Estado; Cfr. asimismo O. Mayer, *Derecho Administrativo Alemán*, *cit.*, Vol. II, p. 252.

deuda, sin que exista norma legal que lo autorice. En este sentido, López Freyle señala que “los funcionarios públicos, por muy alta que sea su jerarquía, no poseen ese poder discrecional de redimir deudas ya sea en forma expresa de manera indirecta cuando conceden rebajas a espaldas de la ley, es decir, sin que haya una norma que sustente el fundamento jurídico, ya que en materia tributaria los funcionarios no tienen atribuciones para hacer gratuitas concesiones”<sup>95</sup>. De ahí que Planiol y Ripert establezcan con claridad meridiana que “el cobro de los impuestos, que interesa al orden público, no puede dar lugar a ninguna transacción válida”<sup>96</sup>.

23. Estos principios generales han sido recogidos y aceptados por nuestro ordenamiento jurídico, de ahí que el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional señale expresamente que “el producto de las rentas nacionales debe ser enterado directamente por el deudor o contribuyente en la Oficina del Tesoro Nacional encargada de la recepción de fondos y en virtud de liquidación autorizada por un funcionario competente”; y establezca responsabilidad de los Administradores y Liquidadores de rentas nacionales “por las cantidades liquidadas que no hayan ingresado al Tesoro” pudiendo liberarse de dicha responsabilidad sólo “cuando el empleado haya gestionado el cobro por todos los medios legales o cuando hubiere obtenido del contribuyente o deudor las garantías que la ley ha previsto”<sup>97</sup>. Corresponde asimismo a la Contraloría General de la República examinar si han sido liquidados y pagados todos los impuestos causados para formular los reparos correspondientes<sup>98</sup>.

Ahora bien, un sólo grupo de excepciones admite nuestro derecho positivo al principio de que “el producto de las rentas debe ser enterado directamente por el deudor o contribuyentes en la oficina del Tesoro Nacional”<sup>99</sup>, lo que está obligada la Administración a gestionar, y son los previstos en el artículo

95. Vid. Isaac López Freyle, *Principios de Derecho Tributario*, cit., p. 84.

96. Vid. Planiol y Ripert, *Derecho Civil Francés*, Vol. 11, La Habana, 1946, p. 936.

97. Artículo 142, ordinal 3º de la *Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional*.

98. Artículo 168, ordinal 4, letra g y ordinal 6 de la *Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional*.

99. Artículo 50 de la *Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional*.

49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional según mención del mismo artículo 50 *ejusdem*.

Dicho artículo 49 establece entonces lo siguiente:

“Pueden sacarse a remate público o contratarse con particulares, a juicio del Ejecutivo Nacional, las deudas atrasadas provenientes de cualquier renta que hayan pasado a figurar como saldos de años anteriores. En estos casos, el rematador o cesionario gozará, para el cobro, de los mismos privilegios que la Ley acuerda al Fisco Nacional, al cual quedará subrogado”.

“Respecto a dichas *deudas* podrá también el Ejecutivo Nacional celebrar arreglos o *transacciones* con los deudores, así como conceder su remisión, rebaja o bonificación de las mismas o de sus intereses, o plazos para su pago, cuando a su juicio fueren conducentes tales concesiones”.

“No podrán llevarse a efecto cesiones, remisiones, rebajas o *transacciones* de cualquier género en lo concerniente a este artículo, sino cuando después de consultados el Contralor de la Nación y el Procurador de la Nación, estos funcionarios hayan informado por escrito, indicando la circunstancia de lo que se pretende” (Subrayados ARBC).

Esta norma tal como lo ha enseñado la Procuraduría General de la República consagra facilidades que “son de carácter extraordinario, excepcional y, por tanto, de interpretación restrictiva”<sup>100</sup>. “De ahí que los arreglos o *transacciones* con los deudores de impuestos —agrega la Procuraduría—, que hayan pasado a figurar como saldos de años anteriores, así como la remisión, rebaja o bonificación de los mismos o de sus intereses, o plazos para su pago, son modalidades condicionadas *a la concurrencia de circunstancias extraordinarias que*, a juicio del Ejecutivo Nacional, hagan “conducentes tales concesiones”, como lo establece la citada disposición legal”<sup>101</sup>. A ello ha agregado la misma Procuraduría que “si se advierte

100. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría de la Nación del 17 de enero de 1959 en *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso 1959*, p. 495.

101. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría de la Nación de 23 de febrero de 1960 en *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso 1960*, p. 372.

en el origen, finalidades y evolución de la citada disposición, es forzoso concluir que *las facultades contenidas en ella no pueden erigirse en ningún caso, en modos regulares de extinción de las obligaciones fiscales, pues que ellas sólo propenden al saneamiento, administrativamente, de la Contabilidad Fiscal para despejarla de "deudas muertas"*, o cuando más, a una equitativa y ponderada adecuación del rigor propio de la Ley Tributaria a las circunstancias especiales y personales de sus destinatarios, derivadas de su estado económico y, particularmente, de su insolvencia"<sup>102</sup>. De ahí que, como se dijo al inicio de este estudio, el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sea una norma de estricto derecho adjetivo (procedimental) —y no de derecho sustantivo— que complementa el artículo 49 de la misma Ley, al exigir el cumplimiento de determinadas autorizaciones previas, para las transacciones que se lleven a cabo en causas fiscales distintas, por supuesto, a las que se refieran a "deudas atrasadas provenientes de cualquier renta que hayan pasado a figurar como saldos de años anteriores".

En cuanto a las multas, algunas leyes especiales establecen la posibilidad para el Ejecutivo de eximir al contribuyente de su pago, o rebajar su monto, por vía de gracia, cuando concurren circunstancias que demuestren falta de intención dolosa en el contribuyente<sup>103</sup>.

24. Ahora bien, en todos estos supuestos, queda claro que no se trata de la revocación del acto administrativo de liquidación, sino de la atenuación de sus efectos por vía de concesión graciosa, excepcional, especialmente autorizada por la Ley. El acto administrativo queda firme y válido pues como se ha dicho, "en materia tributaria por ser, precisamente, su gestión eminentemente reglada —no discrecional—, la administración pública tiene el poder de revisar sus propios actos y de anularlos, en su consecuencia, *sólo por razones de ilegalidad, nunca de oportunidad o conveniencia —mérito—*"<sup>104</sup>.

102. *Vid.* Dictamen de la Procuraduría de la Nación de 27 de junio de 1956 en *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso 1957*, p. 154.

103. Artículo 115 de la *Ley de Impuesto sobre la Renta* de 16 de diciembre de 1966.

104. *Vid.* F. Contreras Q., Breve estudio comparativo de la tramitación administrativa y del régimen de impugnación de Reparos..., *loc. cit.*, p. 38.

En efecto, en los casos de concesión de gracia respecto a multas por ejemplo, lo que en nuestro criterio es aplicable para todos los supuestos a que se refiere el artículo ya citado, incluyendo las transacciones ahí contempladas, "el Ministro al conceder la gracia *no revoca* el acto administrativo que sigue vigente, sino que *atenúa sus efectos*, rebajando o eximiendo del pago de una multa si es el caso"<sup>105</sup>. De ahí que la gracia y los beneficios del artículo 49 de la Ley Orgánica puedan solicitarse aún frente a actos definitivos y firmes, y aun cuando estén bajo la jurisdicción de los órganos jurisdiccionales del Estado.

Ello por otra parte, y refiriéndonos concretamente a las transacciones, se evidencia del principio de la intransigibilidad de la legalidad o no de un acto administrativo que se ha utilizado en la primera parte de este memorándum.

En efecto, los actos de liquidación fiscal y de formulación de reparos son actos administrativos fiscales y como tales, se rigen por todos los principios generales de los mismos. Especialmente rige para ellos, como se ha visto en la primera parte de este estudio, su carácter vinculado o de emanación obligatoria, y por tanto, el que no puedan ser revocados discrecionalmente —por motivos de oportunidad y conveniencia— sino sólo por ilegalidad.

En este sentido, Florencio Contreras Q., ha señalado acertadamente lo siguiente: "Esa potestad anulatoria puede ejercerla la Administración Pública (por solo motivo de ilegalidad), bien a instancia de los administradores —contribuyentes—, a través de los recursos administrativos que a éstos confieran las leyes, o bien de oficio ya sea en sede administrativa, o, incluso, en sede jurisdiccional, porque aquéllos hayan deducido el recurso contencioso-fiscal, que es, ciertamente, un recurso subjetivo de anulación"<sup>106</sup>.

25. Por tanto, y cuando el conocimiento de un acto administrativo fiscal permanezca aún en la vía administrativa (en etapa de la reconsideración administrativa por ejemplo),

105. Vid. Allan-Randolph Brewer C., *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...*, cit. pp. 278-279.

106. Vid. F. Contreras Q., Breve estudio comparativo de la tramitación administrativa y del régimen de Impugnación de Reparos..., *loc. cit.*, p. 38.

la Administración ciertamente puede revocar dicho acto pero sólo por motivos de ilegalidad como se ha dicho, y sin que medie, en ningún caso, como causa, una concesión recíproca propia de una transacción. Aquí, por tanto, adquieren plena vigencia las palabras de DeValles al señalar que "cuando en derecho administrativo se habla de transacciones, éstas pueden valer como confirmación, modificación o revocación de un acto administrativo precedente y que por ello debe tener todos los requisitos de forma y de sustancia que son propios del nuevo acto; independientemente de una *voluntas transigendi*, la cual puede valer como motivo (fin), no como presupuesto o causa del acto administrativo. En otros términos, en el derecho administrativo no existe, en mi criterio, la institución de la transacción y mucho menos del contrato de transacción; pero se puede admitir que en la *ordinaria* voluntad administrativa influya como motivo la voluntad de evitar o de dirimir una *litis*. Y ésta es transacción desde el punto de vista social no desde el punto de vista jurídico"<sup>107</sup>.

En definitiva, si bien llega a admitirse que la administración pueda considerar viciados de ilegalidad sus actos y por ello los pueda revocar, la causa de la revocatoria no puede estar nunca en una transacción, sino sólo en la voluntad unilateral de la Administración de apreciar la legalidad o no de su acto.

26. Ahora bien, aún habiendo pasado el conocimiento de la impugnación de un acto administrativo a los órganos jurisdiccionales del Estado, la Administración puede también ejercer su potestad revocatoria, igualmente, pero por sólo consideraciones de legalidad, en cuyo caso, el órgano jurisdiccional no tendría materia sobre la cual decidir. En este sentido, Florencio Contreras Q., aun cuando considera que en materia de Impuesto sobre la Renta una vez pasada la oportunidad de reconsideración, la Administración no puede revocar sus actos, criterio que acoge la vigente Ley<sup>108</sup>, refiriéndose al problema en general ha señalado con claridad que "la anulación, total o parcial, por parte de la Administración Pública,

107. Vid. A. De Valles, *Le Transazioni degli Enti Pubblici*, *locs. cit.*, p. 48.

108. Vid. Artículos 123, 124, y 130 de la *Ley de Impuesto sobre la Renta* de 16 de diciembre de 1966.

del acto administrativo impositivo ya recurrido jurisdiccionalmente, *no implica, en ningún caso, "allanamiento" suyo, ni "convenimiento" en las pretensiones del recurrente, ni, mucho menos, "transacción" alguna*, así la anulación conduzca al "desistimiento" del recurso por parte del contribuyente interesado: *ello es así porque la Administración-Fisco, ante la evidencia de la ilegalidad, total o parcial, de sus actos, debe anularlos o reformarlos, en orden a adecuarlos en todo caso, a la legalidad que la rige*"<sup>109</sup>.

Por tanto, en estos supuestos de conocimiento jurisdiccional de los actos administrativos de liquidación, mucho menos puede la Administración transigir sobre la revocación de los mismos y conceder, como concesión recíproca, esa revocación. En esto también ha sido profundamente exacto Florencio Contreras al haber considerado siempre afectados de nulidad radical, más aún, jurídicamente inexistentes, por incompetencia absoluta de la misma, —"toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos", dice el artículo 118 de la Constitución de la República—, entre otros vicios de no mayor gravedad que no son del caso señalar ahora, los "convenios" o "acuerdos" o "contratos", —burocráticamente denominados "transacciones", que nada tienen del instituto de la "transacción", y sí mucho, o todo, de verdaderas "exoneraciones" o "remisiones" parciales del impuesto, al margen desde luego, de la Constitución y de las leyes—, que la Administración-Fisco suele celebrar con los contribuyentes para poner término a los procesos instaurados por ellos, ante el Tribunal de Apelaciones, con motivo de sus recursos contra los reparos formulados por aquélla. Remitido, en efecto, por la Administración, al Tribunal de Apelaciones, el "recurso de apelación" contra los reparos, y, deferida *ope legis*, en su consecuencia al mismo la composición de la "controversia" mal puede la Administración, sin extralimitarse en sus funciones, como ya se dijo, auspiciar la amigable composición de aquélla, y, menos aún, en materias de indiscutible orden público"<sup>110</sup>.

109. Vid. F. Contreras Q., Breve estudio comparativo de la tramitación administrativa y del régimen de impugnación de Reparos... , *loc. cit.*, p. 38 (subrayados ARBC).

110. Vid. F. Contreras Q., Breve estudio comparativo de la tramitación administrativa y del régimen de impugnación de Reparos... , *loc. cit.*, p. 40.

27. En estos supuestos entonces, y dada la imposibilidad de transigir mediante la revocación de un acto administrativo, como concepción recíproca, Guicciardi llega a admitir la transacción mediante un ingenioso procedimiento. Su argumentación es la siguiente, según las palabras de Jesús González Pérez: "la Administración puede dudar acerca de la validez de un acto y, por tanto, del éxito del proceso; en estos casos puede admitirse que tenga interés en inducir al demandante, transigiendo, a desistir de la impugnación del acto. Ahora bien, —¿cómo se realiza la transacción?—. Porque la figura del contrato transaccional muy difícilmente es admisible en el campo del Derecho Administrativo. La fórmula que señala Guicciardi es la siguiente: el desistimiento del demandante; pero como el acto que se mantiene válido con el desistimiento implica una lesión en los intereses de aquél, la Administración le compensa por otra vía (la entrega de suma de dinero o la atribución de un derecho de naturaleza patrimonial); el demandante obtiene la satisfacción de su pretensión de otra manera"<sup>111</sup>. Con ello está conforme el propio González Pérez al señalar que dentro del Derecho Administrativo únicamente sería posible una transacción en la forma señalada por Guicciardi: "si el demandante se ha limitado a pedir la anulación del acto (como es el caso de las contenciones fiscales), la transacción deberá realizarse mediante la renuncia del demandante (contribuyente) al fundamento de la pretensión, renuncia que será compensada mediante una satisfacción en sentido distinto de la pretensión por parte de la Administración"<sup>112</sup>.

28. Ahora bien, en base a lo anteriormente expuesto no podría llevarse a efecto válidamente una transacción en materia fiscal en la cual la administración, como "concesión recíproca", se comprometiera a "anular" o revocar actos administrativos de liquidación para dar por terminados determinados procedimientos administrativos o judiciales, porque la administración sólo puede celebrar transacciones respecto a deudas atrasadas provenientes de cualquier renta que hayan pasado a figurar

111. Vid. E. Guicciardi, *La Giustizia Administrativa*, cit., pp. 275, 276, 277 y 368; cit. por J. González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, cit. p. 707.

112. Vid. J. González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo II, cit. p. 709.

como saldos de años anteriores, conforme se establece en el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual es de aplicación excepcional, de carácter extraordinario y de interpretación restrictiva según el ya señalado criterio de la Procuraduría General de la República, y cuya aplicación, en ningún caso, podría dar lugar a la revocación de los actos administrativos fiscales, los cuales sólo podrían ser revocados por motivos de ilegalidad con independencia absoluta de una *voluntas transigendi*.

Por tanto insistimos, en una transacción no podría válidamente otorgar la República como concesión recíproca, y como efecto de la transacción, la "anulación" de los actos administrativos fiscales, pues éstos sólo pueden ser revocados, repetimos, por motivos de ilegalidad.

29. En definitiva, una transacción en la cual se renuncie al ejercicio de la competencia tributaria para exigir y cobrar las deudas fiscales ya liquidadas, que es de obligatorio cumplimiento para la Administración y de orden público, no podría tampoco válidamente celebrarse, pues si se hiciera no tendría efecto jurídico alguno:

1. Porque, según criterio reiterado por la Procuraduría General de la República, la Administración fiscal sólo puede celebrar transacciones respecto de deudas atrasadas provenientes de cualquier renta que hayan pasado a figurar como saldo de años anteriores, conforme a la norma excepcional del artículo 49 de la Ley Orgánica de La Hacienda Pública Nacional;

2. Porque la Administración no podría convenir en la "anulación" de actos administrativos fiscales, y en todo caso, en ausencia de transacción, sólo podría revocarlos unilateralmente por motivos de ilegalidad;

3. Porque la Administración fiscal no podría dar por terminados los juicios que cursan ante los órganos jurisdiccionales ni que se encuentran en etapa de reconsideración o tramitación administrativa, como resultado de una concesión recíproca transaccional, sino sólo por la vía de revocación de los actos administrativos fiscales por motivos de la ilegalidad sin ánimo transaccional. Además en materia de Impuestos sobre la Renta,

tal como lo establece la vigente Ley<sup>113</sup> vencido el lapso de reconsideración "se considerará extinguida la facultad de reconsideración y la vía administrativa", debiendo enviarse las actuaciones al Tribunal "en el estado en que se encuentran", por lo que en ese caso no sólo no procedería la revocación por mérito, sino que tampoco procedería por motivos de ilegalidad.

---

113. *Vid.* artículos 123, 124 y 130 de la *Ley de Impuesto sobre la Renta* de 16 de diciembre de 1966.

SEGUNDA PARTE

# JURISPRUDENCIA

EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL  
Y FUNCIONAL DEL ESTADO  
(Vol. I)

Con la colaboración de  
Norma Izquierdo Corser



## I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL

### 1. LA SUPREMACIA CONSTITUCIONAL

1. CFC - SPA 6-8-36  
M. 1937, pp. 175-179

*El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes, no puede hacerse sobre la Constitución, sino sobre las leyes ordinarias.*

El primer problema que surge en el estudio de esta denuncia de colisiones es el de resolver si a la Corte Federal y de Casación le está atribuida la facultad de anular precepto alguno de la Constitución Nacional. El legislador no ha previsto sino las colisiones de las leyes ordinarias entre sí o con la Constitución, sin haberse referido a colisiones de la Constitución consigo misma.

En todos los países, aún en los que se citan como regidos por el tipo de las Constituciones *flexibles* (Inglaterra e Italia), la Constitución es una ley tan especial, se le otorga tal preeminencia, que no permite englobarla bajo una misma denominación con las demás leyes. Pero es sobre todo en los países de constitución rígida como la nuestra, donde esa preeminencia alcanza su más alto valor, no siendo en éstos adecuado a la Constitución el nombre genérico de ley, porque ella es algo más, es una super-ley y esta superlegalidad hace de la Constitución algo intangible, aún para el Poder Legislativo, fuera del proceso solemne de revisión previsto por ella misma. Por lo tanto, cuando no se trata de simples errores materiales, omisiones, repeticiones involuntarias, que pueden ser corregidos aún por el Ejecutivo si se deslizaron en la promulgación sino de irregularidades o anomalías cometidas en la propia elaboración intelectual de la Constitución, tales defectos no pueden ser subsanados por el poder de control jurisdiccional preestablecido para las leyes ordinarias; mediante declatorias de colisión y nulidades consiguientes. No hay más remedio que la revisión Constitucional.

Así en las legislaciones que han rodeado aquella superlegalidad del pacto fundamental de un procedimiento de control, como en las teorías propugnadas para conceder esta facultad, ya a un orga-

nismo político, ya a una autoridad judicial que es el caso de Venezuela, no se ha establecido que tal facultad de control se ejerza sobre la Constitución misma, sino sobre las leyes ordinarias, precisamente para defender de las invasiones o atropellos de éstas, la majestad de la Constitución. La técnica de los tratadistas adopta precisamente las denominación de *control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes*, limitando la extensión del vocablo *leyes* a las ordinarias, para fijar la subordinación de éstas, sobre que se ejerce el control, al Pacto Fundamental que se considera como punto de comparación.

En los Estados Unidos, en fechas relativamente recientes, la práctica del control jurisdiccional ensayó extender sus poderes de verificación a la obra constitucional misma, o más propiamente a las enmiendas de la Constitución Federal. Esto fue cuando por los años de 1919 a 1922 se le exigió a la autoridad judicial respectiva examinar la regularidad constitucional de las enmiendas 18<sup>o</sup> y 19<sup>o</sup> sobre la prohibición de la fabricación, venta y circulación de bebidas alcohólicas y sobre el sufragio de las mujeres. Pero esta tesis en que el Juez americano se eleva por encima de la Ley constitucional, como obedeciendo a un conjunto de principios superiores de derecho natural, no ha triunfado aún ante el Supremo Tribunal Federal.

En síntesis, sí según la doctrina, el control judicial de la constitucionalidad de las leyes mediante declaraciones de colisión y nulidades consiguientes es acatamiento que se rinde al Pacto Fundamental, por considerar éste como una super-ley, superlegalidad que se funda en la rigidez y preeminencia resultantes de un proceso especial de formación o de revisión que no rige para las leyes ordinarias, resulta así evidente que aquel control judicial no puede ejercerse sino sobre estas últimas, para hacerlas compatibles con la Ley Suprema; por lo que carecería de justificación el examen de inconstitucionalidad de la Constitución misma.

Aún en la hipótesis de que la Corte Federal y de Casación estuviese facultada para examinar la *inconstitucionalidad de la Constitución Nacional*, también sería improcedente la solicitud por no existir las colisiones denunciadas. Toda colisión de preceptos, especialmente entre dos o más disposiciones de una misma ley, supone necesariamente que en todos esos preceptos ha planteado el legislador el mismo caso, rodeado o condicionado de idénticas circunstancias, y que a pesar de esta identidad, le ha dado soluciones diferentes u opuestas. Solo cuando esto suceda puede sostenerse que la diversidad de soluciones es arbitraria o antinómica. Pero cuando el legislador considera en diversas partes de la ley un mismo supuesto general, presentándolo, sin embargo, cada vez *con variantes circunstanciales*, es perfectamente legítimo diversificar las soluciones; entonces, lejos de haber colisión, no se tiene sino la lógica contraposición que existe naturalmente entre todo principio o regla general y sus excepciones.

Sin ir más lejos, tomando en cuenta las mismas garantías o derechos individuales que la Constitución consagra, si ésta, después de garantizar en principio la *libertad personal*, no pudiese establecer la excepción o limitación de que el uso de esa libertad no *perjudique a otro* se caería en al absurdo de que el homicidio, por ejemplo, estaría amparado por la Constitución y no debería figurar como delito en el Código Penal.

Pues bien, a algo semejante es a lo que se aspira en la presente solicitud de nulidad por supuestas colisiones de la Constitución consigo misma. En efecto, el aparte último del inciso 6º del artículo 32, prevé el caso especialísimo de individuos afiliados a doctrinas disolventes, contrarias a la estabilidad de las instituciones, al orden público, etc., y esta circunstancia es tan grave que legitima la excepción de poder expulsar a esos individuos del territorio del país o de impedirles la entrada en éste, sin fórmulas dilatorias, bien que en principio general, en las letras mencionadas del inciso 17, se exijan requisitos para el cercenamiento de ciertos derechos individuales, como son: la información sumaria, la orden escrita del funcionario, notificación de los cargos, ser oído el indiciado, o que, en ciertos casos, haya precedido un decreto de suspensión de garantías.

Pasando del terreno de la lógica formal al terreno de la lógica de los principios o sea del contenido político de las disposiciones que en la solicitud se tildan de antitéticas, se encuentra que, muy lejos de esto, ellas guardan entre sí una perfecta congruencia. Es notorio que la enumeración de los derechos o garantías individuales en las Constituciones es un formal reconocimiento de los atributos esenciales e immanentes de la personalidad, de los cuales está investido el ente humano por el mero hecho de existir. Sólo con personas que gocen de tales derechos puede concebirse un Estado normalmente constituido.

Ahora bien, las doctrinas comunistas y anarquistas tienden a un anonadamiento de esos atributos esenciales de la personalidad, en pro de una hipertrofia de las funciones del Estado; y sus corifeos, invocando un falso concepto de democracia, no han llegado en la práctica sino a la dictadura política del proletariado. Las diferentes tendencias comunistas y aún algunas de las variantes socialistas, pretextando la necesidad de la lucha de clases para que de ésta surja la verdadera democracia, sólo llegan, por semejantes rumbos, a diversas formas de oligarquía y de absolutismo.

Por lo tanto, impedir que estas tendencias disolventes arraiguen en el país, expulsando a sus adeptos o impidiéndoles pisar el territorio nacional, lejos de entrañar una violación de los derechos individuales, constituye la salvaguardia de estos derechos. La propiedad, la libertad personal, la libertad del trabajo y de la industria y la seguridad individual, son derechos que peligran con las doctrinas comunistas y anarquistas, y para asegurarlos contra ellas, el Poder

Legislativo, en su función constituyente, ha creído necesario autorizar al Ejecutivo para adoptar medidas rápidas sin fórmulas dilatorias. Si en casos graves lo autoriza a suprimir las garantías o derechos mismos, con mayor razón ha podido autorizarlo para prescindir excepcionalmente de un procedimiento judicial que es sólo una garantía accesoria. Suponiendo que tales facultades fueran excesivas, no por este hecho serían colidentes, ni está en las atribuciones de esta Corte corregir excesos, verdaderos o supuestos, en la obra del Poder Constituyente.

Por último: que nadie pueda ser juzgado sino por sus jueces naturales y por delitos establecidos en Ley preexistente, no significa que se requiera en todo caso la intervención de las magistraturas judiciales ordinarias, conforme a los Códigos Penal y de Enjuiciamiento. Para saber si un Juez es natural hay que atenerse a la creación de la función, y basta que ésta no le esté atribuida con anterioridad a otro Juez; por lo cual, tan Juez natural para determinada represión puede ser el Ejecutivo o una de las Cámaras Legislativas, como el Juez del Crimen, según que esa función le haya sido atribuida especialmente a alguno de estos órganos. El Poder Constituyente, con la soberanía que le es propia, al considerar contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación las doctrinas comunistas y anarquistas y que incurren en el delito de traición a la Patria los que las proclamen, propaguen o practiquen, en el párrafo siguiente a esa consideración, constituyó en Juez al Ejecutivo para decidir quiénes estén afiliados a cualquiera de las doctrinas antedichas y para expulsarlos o negarles la entrada en el país, sin necesidad de ocurrir a la intervención de los Jueces ordinarios. Antes no había sido dada tal función a ningún otro Juez, por lo que no se podrá decir que los comunistas no serían juzgados por su Juez natural en esta materia.

Además, no debe ignorarse que en todos los países civilizados se ha abierto camino, desde remotos tiempos, una justicia política, que no se imparte por jueces ordinarios, sino por una jurisdicción especial, en defensa de los intereses políticos y sociales. En Francia, en Estados Unidos, el Senado tiene una jurisdicción para ciertos delitos, y la tuvo el Senado nuestro por la Constitución de 1830. En Inglaterra también tiene funciones judiciales la Cámara de los Lores; y así pudieran citarse muchos otros ejemplos.

Lo dicho hasta aquí hace innecesario que la Corte se detenga en demostrar algunos otros errores contenidos en la solicitud de nulidad, en cuanto a la interpretación de los preceptos legales invocados a este efecto.

Por tales fundamentos, esta Corte, administrando justicia, por autoridad de la Ley, declara inadmisibile la petición de los solicitantes.

2. CFC - SPAacc 5-5-37  
M. 1938, pp. 225-226

*La Supremacía constitucional implica que ninguna Ley del legislador ordinario puede violar la Constitución.*

La Corte, para decidir dicho recurso, observa:

*Primero:* El recurso que consagra la atribución 9ª del artículo 123 de la Constitución Nacional vigente constituye el sindicato jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de las leyes, que tiene por fundamento la separación profunda entre las leyes constitucionales, reservadas al Poder Constituyente y las Leyes ordinarias, del dominio del Poder Legislativo, y el reconocimiento en el Pacto Fundamental de los derechos individuales en forma de garantías de derechos o sea preceptos constitucionales que aseguren a los individuos el goce de las prerrogativas inherentes a la persona humana. Aquella supremacía había sido preconizada por la escuela del derecho natural, fue consagrada en las Constituciones escritas surgidas en el siglo XVIII, e involucra que la Constitución es una Ley superior a todas las leyes y no es la obra del Poder Legislativo ordinario sino que en cada parte es la obra del Poder Constituyente; por lo que el Poder Legislativo ordinario no puede transgredir ninguna disposición de la Constitución. La consagración de los derechos individuales en forma de garantía confiere a los derechos garantizados la fuerza que es propia de las disposiciones Constitucionales, que siendo superiores a las leyes ordinarias restringen y limitan los poderes del legislador. De modo, pues, que el sindicato jurisdiccional de la Constitucionalidad intrínseca de las Leyes asegura la primacía de la Constitución y protege los derechos individuales contra el Poder Legislativo, al impedir sancionar ninguna ley que los viole o los entorpezca.

3. CFC - SPA 17-4-41  
M. 1942, pp. 182-185

*La Corte Suprema de Justicia, es el órgano que ejerce el Control Jurisdiccional sobre todas las leyes, pero no sobre la Constitución misma.*

Ahora bien, para ser positivo y permanente el imperio de la Constitución, dentro de nuestro sistema representativo y republicano, y de la división tripartita de los Poderes Públicos —separación orgánica—; para mantener a la Constitución por encima de los conflictos que pudieran surgir, dada nuestra organización político-jurídica, que distribuye también el poder Público —división formal o “mecánica”— entre el Poder Federal, el de los Estados y el

Municipal, dentro de sus límites definidos; para tan augusta misión, la Soberanía popular, por órgano del Constituyente, ha creado el sabio sistema de la Constitución que atribuye a la Corte Federal el papel de supremo amparo de las instituciones y defensor máximo de las garantías y derechos individuales, función ésta que se ejerce en la esfera superior del Derecho Público, que es donde se ventilan los intereses esenciales del Estado.

Y puesto que las normas reguladoras de la vida del Estado son de dos categorías: las fundamentales de la propia Ley Suprema, y las establecidas en las leyes ordinarias, es obvio que las reglas de esta última clase están, por lo mismo, supeditadas a las primeras. De allí que sea de tanta importancia el papel moderador de la Corte, sobre todo en lo concerniente a las actividades legislativas del país: conviene poner coto a los impulsos del parlamentarismo, que no pocas veces llega hasta las deformaciones sociales con leyes inconvenientes: los cuerpos deliberantes han de estar controlados por la acción atemperante de un Poder por excelencia, donde el Derecho tenga un refugio sereno.

A lo expuesto se agrega que, según el Pacto Fundamental, los Estados que componen la Unión Venezolana son iguales como entidades políticas; son autónomos; y conservan en toda su plenitud la Soberanía que no han delegado en el Poder Federal. Lo que quiere decir que dentro de la comunidad nacional existen, en este otro aspecto, poderes distintos: el que ejercen los Estados de la Federación —por habérselo reservado— que es esencial; y los que ejerce la Nación, de una parte, en su cualidad de Estado Soberano, que son los suyos propios, y por lo tanto esenciales; y, de otra, los que le han sido delegados por las entidades políticas que la integran. No es extraño, pues, que el ejercicio simultáneo de esos poderes produzca a veces conflictos jurisdiccionales o interferencias que requieran la acción reguladora del supremo órgano de la Justicia Nacional.

Siendo esto así, como lo es, se ha debido imponer, y se impuso, con caracteres de necesidad insoslayable, la creación de un organismo como la Corte Federal y de Casación, que sirviera para contener en sus precisos límites a los otros Poderes, a fin de que así sea permanente y efectiva la superioridad de la Constitución.

Es tan cierto esto, tan necesaria la preeminencia de la Constitución y su defensa por un organismo superior, como la Corte, que en aquellos países como los Estados Unidos —en cuya Carta Fundamental se ha inspirado la nuestra—, se ha consagrado el principio de que la Suprema Corte de Justicia, no obstante el silencio que sobre el particular guarde el magno estatuto, está implícitamente facultada para anular las leyes ordinarias, aplicando únicamente la Constitución cuando aquellas estuvieren en pugna con ésta. Desde el primer lustro del siglo pasado se sostuvo que si la Constitución la había dictado el pueblo de los Estados Unidos en ejercicio de su Soberanía,

para poner límites a los Poderes Públicos, constituía a todas luces una violación de la Soberanía popular el hecho de que esos Poderes alterasen lo que el Pueblo, soberanamente, había establecido.

Puntualizando así el papel de la Corte como contrapeso de los otros Poderes, o mejor, como fiel de la balanza en el mecanismo del Estado, procede el Tribunal a analizar, a la luz de sus atribuciones fundamentales en materia política, la solicitud del doctor Arreaza Calatrava.

Como entre esas atribuciones está la de declarar “cuáles son el artículo o artículos de *una Ley* que hayan de regir cuando existiere colisión entre las disposiciones de ella” (inciso 10 del artículo 123), posiblemente el postulante, atribuyendo al vocablo “ley” el significado genérico de norma jurídica, no haya parado mientes en la distinción radical que existe entre los conceptos Constitución y Ley, expresión, la primera, de la soberanía residente en el pueblo, que se manifiesta así, en toda su plenitud, para señalar el radio de acción del Estado por medio de los Poderes orgánicos y formales que lo integran, en tanto que la segunda, o sea la Ley ordinaria, no es más que un regulador parcial de las actividades específicas de tales órganos, en cada uno de sus variados aspectos, y la norma de conducta de los ciudadanos, en sus relaciones recíprocas y con las autoridades.

Cuando la Constitución atribuye al Supremo Tribunal la facultad de declarar cuál disposición es la que debe prevalecer al hallarse en colisión dos preceptos de la misma Ley, no ha podido contemplar en su previsión el caso de las antinomias, aparentes o reales, que se encuentren en la propia Carta, para convertir a la Corte en comentarista obligado de la preceptiva constitucional, caso en el cual su principal misión consistiría en la censura general y oficiosa de la Constitución. De esta manera el Constituyente habría atribuido a la Justicia el poder de corregir su propia obra, por modo inusitado de veto, haciendo nugatoria una norma fundamental, con prescindencia del proceso solemne establecido para ello; lo cual es inaceptable por absurdo.

El control jurisdiccional que ejerce la Corte Federal sobre las leyes de la República, tiene, precisamente, por objeto, armonizar los preceptos legales con las normas de la Constitución, y significa, por lo mismo, un reconocimiento expreso de la supremacía constitucional. De allí que mal podría sostenerse que dentro de la propia Carta Fundamental puedan existir normas discrepantes o facultades en discordia, supeditadas en forma abstracta, por virtud de su disidencia, al control jurisdiccional de la Corte. Por el contrario, siendo un principio fundamental de nuestra organización política la división orgánica del Poder Público en las tres ramas consabidas, (independientes y soberanas en su esfera, pues el uso concurrente o común de ellas —salvo, desde luego, los casos de interferencia autorizados por la propia Constitución— haría necesariamente desapa-

recer la línea divisoria que existe entre los altos poderes y destruiría la base de nuestra forma de gobierno), ha sido absolutamente indispensable que, por encima del Legislativo y del Ejecutivo, estuviese un organismo como la Corte Federal, cuya alta misión es conservar en armonía las facultades respectivas y contener a cada uno de los órganos del Estado dentro de los límites que les tiene definidos el Pacto Fundamental.

Pero, en el caso sometido hoy a la consideración de la Corte, ni siquiera se trata de colisión, real o presunta, entre preceptos de la misma Constitución, sino de la aplicabilidad de un precepto constitucional desaparecido ya por voluntad expresa de quien compendia la suma de todos los poderes, precepto que el peticionario considera que está hoy en pleno vigor, no obstante la reforma operada en el punto en la última Carta. ¿Puede la Corte, creación del Constituyente, corregir o enmendar la obra de su propio creador —genuina expresión de la Soberanía— modificando su voluntad definitiva y categórica? Ni el Supremo Tribunal ni mucho menos el Poder Legislativo ordinario, que en todo caso le está subordinado cuanto al control jurisdiccional de sus actos, puede alterar lo que en ejercicio pleno y absoluto de la Soberanía se ha consagrado en la Constitución, pues entonces el Tribunal o el Poder que tal hiciera, se subrogaría en las facultades omnímodas del Poder Constituyente. Y es lo cierto que, declarada la voluntad actual de éste, es imposible que por vía de interpretación se le pueda contradecir o desvirtuar, ni aún alegando el más inveterado y fundamental principio preexistente, porque ello equivaldría a declarar vigentes dos Constituciones que se excluyen; y la Constitución es una sola. Si el Constituyente de 1936, en pleno ejercicio de su Soberanía, tuvo a bien reducir a cinco años —por su propia voluntad, coincidente con la del actual Presidente de la República— las funciones públicas cuya duración excedía de ese término según las Constituciones anteriores, y a tal fin sancionó el precepto contenido en el artículo 132, ninguna Autoridad ni Poder alguno puede poner reparos a esa determinación soberana. Cuando el Constituyente habla, el acatamiento se impone. Y la Constitución, por lo mismo que es la expresión del Constituyente, cobra todo su imperio desde el solemne momento de su vigencia. Por ello la Suprema Corte de los Estados Unidos de América ha declarado: “La Constitución es una ley suprema para los gobiernos y para el pueblo, así en la paz como en la guerra, y cubre con el escudo de su protección a toda clase de hombres, en todo tiempo y bajo toda circunstancia”. Por ello, se impone también con la verdad de un credo, el concepto de Alberdi: “En todas las borrascas, en todos los malos tiempos, en todos los trances difíciles, la República tendrá siempre un camino seguro para llegar a puerto de salvación, con sólo volver los ojos a la Constitución y seguir el camino que ella le traza, para formar el Gobierno y para regular su marcha”.

Con todo, es preciso advertir que, aun cuando no es acogida por el Tribunal, débese reconocer que la tesis de septenio, sustentada en la solicitud que se estudia, está animada de altos y sanos propósitos, que, si no responden a la juridicidad de los principios constitucionales, se informan incuestionablemente en sentimientos patrióticos.

De otra parte, tampoco puede encontrar fundamento la solicitud que se considera, en el ordinal 9º del citado artículo 123, según el cual compete a la corte “declarar la nulidad de las Leyes Nacionales, de los Estados o Municipalidades que colidan con la Constitución de la República”, porque, si, precisamente, es la Carta Fundamental lo que ha de servir de norma al Supremo Tribunal para atemperar a ella los preceptos legales, mal puede pensarse que el control judicial se ejerza también sobre el magno estatuto, cuya supremacía no admite, según se ha dicho, la ingerencia de ningún Poder creado por él mismo, sino tan sólo para hacerlo respetar e imponer.

Por último, por lo que respecta a las atribuciones contenidas en el ordinal 11 del mismo artículo 123, que generaliza la función de la Corte hasta facultarla para declarar la nulidad “de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución” —atribución ésta que expresamente invoca el solicitante— basta observar —para concluir que también desde este ángulo es improcedente la solicitud en estudio—, que el concepto de “Poder Público” a que se refiere dicha disposición, no comprende ni puede comprender al Constituyente, porque éste, el Constituyente, es, precisamente, el creador de los Poderes Públicos en que está dividida la actividad general del Estado.

Y puesto que, conforme queda expuesto, ni la Corte Federal ni ningún otro Poder creado por el Constituyente tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de la Constitución; y por cuanto, tampoco ha sido denunciado un “caso” concreto o “hecho” determinado, violatorios de ella y ejecutados por uno de los Poderes sometidos jurisdiccionalmente al control de la Corte, conclúyese, que es improcedente la solicitud estudiada; y así se declara por ministerio de la Constitución.

3bis. CFC - SPAacc  
M. 1942, p. 345

4-12-41

*Las normas constitucionales han de ser acabadas y cumplidas por encima de cualesquiera otras reglas legales o reglamentarias.*

b) Mas, ante la vista de estas disposiciones legales, surgen de inmediato las observaciones siguientes: es base cardinal del sistema institucional de Venezuela, como el de todas las naciones civilizadas

constituídas en Estados de Derecho, que el conjunto de normas jurídicas fundamentales que con el nombre de Constitución, organizan la vida política del Estado, el número y competencia de sus Poderes Públicos, así como la enunciación y reconocimiento de los derechos y garantías de los ciudadanos, han de ser acatadas y cumplidas por encima de cualesquiera otras reglas legales, estatutos, decisiones y mandatos emanados de esos mismos Poderes Públicos, no importa la categoría de estos Poderes, ni la naturaleza o significación de aquellos actos.

c) En tal alto sentido y conforme a las prescripciones de los artículos 12 *in fine* y 17, inciso 1º, de la Constitución Nacional, los Estados de la Unión Venezolana, hállanse comprometidos a mantener sus respectivos regímenes políticos, dictar sus Constituciones y distribuir las competencias de sus Poderes Públicos regionales, de acuerdo con los principios políticos que se informan en el Pacto Fundamental de la República.

d) De consiguiente, en lógica formal y en cuanto al Estado Lara ahora respecta: siendo en los cánones de la Constitución Nacional (artículo 123, numeral 11) en donde se hallan conferidas a esta Corte Federal y de Casación, Supremo Tribunal de los Estados, las atribuciones en materias políticas de la calidad de la que en el presente caso se trata, debió ser, *mutatis mutandi*, en su respectiva Constitución y no en la Ley Orgánica de su Poder Judicial, que por orgánica que sea no deja de ser una ley ordinaria, donde el Estado Lara atribuyese a su Tribunal Supremo de Justicia, las competencias de la naturaleza, gravedad y alcance de las que han servido a éste para quitar validez, siquiera sea parcial, a un acto político de otro Poder Estatal que había obrado en la respectiva esfera de sus competencias.

e) Ha debido ser, pues, en su Constitución, o Ley suprema rectora de su vida política y administrativa, que como toda Constitución sólo se crea y dicta mediante formalidades más solemnes y ritualidades más estrictas, y no en una ley ordinaria, de más fácil confección o reforma, donde el Estado Lara sancionase las normas jurídicas contenidas en la Ley de su Poder Judicial y que arriba se han transcrito.

4.

CFC

23-4-42

M. 1943, p. 295

...la propia Constitución Nacional, que es la fuente primordial de toda ley, hasta el punto de que no puede existir precepto alguno que colida con esa suprema ley que es la carta fundamental de la Nación, ...

4bis. CSJ - PA 14-3-62  
GF N° 35, 1962, p. 177

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 éstas 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 aquellos.*

5. CSJ - SPA 21-12-67  
G.F. N° 58, 1967, pp. 231-245

*En caso de colisión entre una Ley y la Constitución, se deroga aquélla si la Constitución es posterior, y se anula si la Constitución es anterior.*

Pasa la Corte a examinar cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de la falta de ejercicio de ese derecho, cuando, como parece ocurrir en el caso de autos, la Ley no las hubiere previsto expresamente; esto es, si, habiendo sido modificada, en el punto, la Ley de Minas de 1928, —bajo cuyo gobierno fueron otorgadas las concesiones controvertidas—, tal modificación le es aplicable de inmediato, como lo pretende el personero del Estado; o si, al contrario, ello no es legalmente posible, como lo pretende la recurrente, por no haber ésta adaptado sus concesiones a la Ley nueva, y por impedirlo el principio constitucional de la irretroactividad de las Leyes.

Considera la Corte que el examen de este aspecto del negocio implica la determinación del alcance de las normas de Derecho Minero Intertemporal según nuestra legislación positiva; y, correlativamente, la del significado de la reforma legal en la materia controvertida, en su naturaleza y efectos.

La Corte observa:

*Primero:* Aunque nuestra Legislación Minera, con mayor o menor acierto, había venido estableciendo normas de derecho intertempo-

ral, la figura de la *adaptación*; tal como se la conoce hoy, —cuyos alcances la recurrente considera ilimitados y absolutos—, sólo apareció en la Ley de Minas de 1918 (artículo 228); y se ha mantenido en las leyes subsiguientes: de 1920 (Artículo 227), 1922 (artículo 227), 1925 (artículo 227), 1928 (artículo 214), 1934 (artículo 225); con algunas reformas de redacción, en las de 1936 (artículo 263) y 1943 (artículo 263); y, en la de 1944 (artículo 204), vigente.

A este respecto, la recurrente expresa, en el libelo, que “la Resolución Ministerial, en cuestión no sólo incurre en violación del citado principio constitucional de irretroactividad, sino también en violación del principio legal expreso contenido en la Ley de Minas de 1928 (Artículo 214) que es la que rige las citadas concesiones que pretenden caducar, sino también en las Leyes de Minas de 1936 (Artículo 263) y de 1944 (Artículo 204) en las cuales arbitrariamente quiere fundar la tal caducidad, pues ninguna de ellas permite la aplicación de una Ley a concesiones mineras otorgadas bajo el imperio de Leyes anteriores, sino en el caso de que su respectivo titular haya solicitado la correspondiente adaptación de su concesión a tales Leyes”; y agrega, en sus conclusiones de informes, que “la institución de la *adaptación* es, pues, en el Derecho Minero venezolano, la única que hace posible la aplicación del régimen jurídico de una nueva ley de Minas, a concesiones otorgadas bajo el imperio de una Ley anterior, por cuya razón toda violación de las normas de adaptación contempladas en la Ley de Minas vigente, lleva consigo, en última instancia, una violación del artículo 44 de la Constitución Nacional que consagra el principio de la irretroactividad de la Ley”.

En apoyo de su propio punto de vista sobre el particular, la recurrente ha invocado el criterio de la extinguida Corte Federal y de Casación, establecido en numerosas decisiones suyas, en cuya exégesis la recurrente pone el mayor énfasis en aquéllas en las cuales aquel Supremo Tribunal decidió los litigios surgidos entre la Nación Venezolana y algunos concesionarios de hidrocarburos, con motivo del alcance que habría de darse a la exoneración de derechos de importación que las Leyes de Hidrocarburos, bajo las cuales fueron otorgadas las concesiones, les conferían ilimitadamente, y que una Ley nueva vino razonablemente a limitar; pero, entre tales decisiones, la recurrente destaca, la de la fecha 9 de marzo de 1939. De ella cita, entre otros conceptos, los siguientes: “...no quiso el Legislador que hubiese dudas ni vacilaciones acerca del radio de aplicación en cuanto al tiempo, de esta nueva Ley; y con esa determinación de evitar litigios sobre el particular, él mismo resolvió expresamente el punto mediante esa disposición transitoria contenida en el artículo 80. En efecto, en este artículo advierte el Legislador que esta nueva Ley “determina los derechos y obligaciones de los concesionarios en las concesiones que se otorgan de conformidad con sus preceptos y en las concesiones o contratos anteriores

que se adapten en ella”. No hubiera necesitado decir más, —agregaba la Corte—; ya con eso bastaba para concluir, por argumento a contrario, que el propio Legislador ha negado la aplicación inmediata de esta nueva Ley a las concesiones anteriores que no se hubiesen adaptado a ella. Si no fuera ésta la conclusión lógica —continuaba la Corte—, qué necesidad había de decir que esa Ley se aplica a las nuevas concesiones y a las que se adaptaron a ella? ¿Acaso no es el efecto necesario de toda Ley regir los actos que se otorguen conforme a ella y aun la parte del pasado que convencionalmente se la quiere someter? Esa advertencia de la primera parte del artículo no sería, pues, sino una *inelegantia juris* si su objeto no fue expresar en tal forma indirecta la voluntad legislativa de la *supervivencia de las Leyes derogadas en cuanto a las concesiones que ellas venían rigiendo de atrás*. Y cita la recurrente, además, de dicho fallo, estos otros conceptos en relación con la materia aquí examinada: “hay que concluir que no a toda exoneración le es aplicable la tesis de que la soberanía del Legislador puede suprimirlas o modificarlas cuando a bien tenga, sin respetar las situaciones jurídicas concretas preestablecidas en cumplimiento de Leyes anteriores;... “...todos los autores reconocen, aun no siendo contractualistas respecto de toda la concesión, que ciertas cláusulas y preceptos constituyen para los concesionarios, según la doctrina clásica de la irretroactividad de las Leyes, verdaderos derechos adquiridos, o bien una situación jurídica subjetiva, según la teoría de Duguit, o bien situación jurídica individual según el tecnicismo de Jézé, o por último situación jurídica concreta, según los recientes trabajos de Bonnecase. Todas estas situaciones —decía la Corte—, bajo distintos nombres concurren, según sus expositores, al fin único de excluir no sólo el efecto retroactivo, sino aun el efecto inmediato de la Ley nueva, sobre cláusulas contractuales de las concesiones”.

Juzga la Corte conveniente destacar los conceptos expresados en uno de los votos salvados en el fallo citado, en el que se expresa: “Las leyes fiscales son, por su naturaleza, de Derecho Público, y, en consecuencia, se aplican desde el momento mismo en que son promulgadas, sin que valga alegar que menoscaban los derechos adquiridos, porque en materia de impuestos, y, correlativamente, de franquicias, nadie tiene derecho adquirido contra la Nación, así se trate de impuestos o de franquicias constantes de cláusulas expresas o implícitas del contrato administrativo. El derecho del Estado a legislar sobre impuestos emerge del Poder; por donde las restricciones que se llevasen a tal potestad en favor de algunas personas —como son los concesionarios mineros— adulterarían la esencia misma del Poder, pudiendo culminar hasta en la propia enajenación de éste. Las características de las Leyes de orden público, entre las que figuran las del Derecho Público —que son imperativas desde luego que han sido dictadas en resguardo y protección de los in-

tereses generales de la comunidad—, concurren en el precepto contenido en el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos de 1936, y por ende, hacen aplicable esta disposición a las situaciones que surjan a raíz o después de su promulgación, aun cuando los hechos se produzcan con ocasión de contratos celebrados bajo la vigencia de Leyes que concedían libertad absoluta para las importaciones... En situaciones como la presente, la ‘retroactividad’ de la Ley, hablando en puridad de verdad, no está en juego, porque en la materia que nos ocupa, por referirse directamente a los intereses generales de la comunidad, una vez efectuado el acto que origina el impuesto, sus consecuencias se rigen por la Ley en vigor en el momento de su realización, toda vez que es entonces cuando el derecho, por la consumación del hecho, viene a ser ‘derecho adquirido’ verdaderamente. No debe confundirse el efecto ‘retroactivo’ de la Ley con su efecto “inmediato”. Ni se debe creer que abolir facultades y derechos concedidos por la Ley antigua es incurrir en retroactividad; no es crear nuevas situaciones que caen bajo el imperio inmediato y directo de la Ley nueva. Decir que ese poder del Legislador entraña retroactividad es pretender aniquilar la Ley, darle una permanencia indefinida y absoluta, que choca con el adelanto y el desenvolvimiento social, con las necesidades del medio y con los requerimientos del bienestar colectivo; sería implantar la norma absurda de que la Ley no puede ser cambiada jamás. Ya Portalis había exclamado: ‘Destruir una institución que existe no es, ciertamente, hacer una Ley retroactiva; pues de ser así, habríamos de convenir que las Leyes no han de ser cambiadas nunca. Que el presente y el futuro están bajo su imperio’. Es obvio que las personas —naturales o jurídicas— no tienen contra el Estado, o mejor, contra el Poder Legislativo, el ‘derecho adquirido’ de que no se dicten Leyes que de alguna manera traigan modificaciones a las cuestiones en que, si estábamos interesados particularmente, también lo está el bien público”.

En relación con el criterio de la Corte Federal y de Casación, invocado por la recurrente, derivado de la interpretación del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos de 1936, el citado voto salvado, luego de transcribir el artículo 82 de la Ley de 1938, expresa, entre otros conceptos, los siguientes: “Ahora bien; rigiendo hoy, en el momento de la sentencia, la disposición transcrita, y no la que constituye el argumento Aquiles de la decisión; y siendo la Ley de Hidrocarburos, como lo es, *un instrumento de Derecho Público* —que el mismo Magistrado subrayaba—, no se comprende por qué la Corte decide el asunto con arreglo a un precepto que no existe en el momento de la sentencia, y prescinde, en absoluto, de la disposición legal en vigor, a la que ni siquiera alude. —Frente a la acuciosidad desplegada en consultas de textos extranjeros, es inexplicable, en verdad —y lamentable, de juro— el olvido de la legislación vernácula en vigor... —Pero prefirió el nuevo artículo, no

obstante su innegable carácter de 'orden público', por cuanto se contrae a los intereses generales de la comunidad, y se aplica, desde luego aun cuando las partes conviniesen en derogarlo por mutuo acuerdo, que, desde luego, sería lesivo a los intereses generales del país. . .”

*Segundo:* Es cierto que la figura de la “adaptación”, contenida en el artículo 204 de la Ley de Minas vigente, como norma de derecho intertemporal, permite afirmar, al menos como cuestión de principio de carácter general, que las concesiones mineras han de regirse por las Leyes bajo cuyo imperio fueron otorgadas. Pero no es cierto, como pretende la recurrente, que esa norma tenga un carácter ilimitado o absoluto, en el sentido, —que ella quiere darle—, de que las concesiones mineras otorgadas bajo la vigencia de una determinada Ley, gozan siempre, en todo caso, de una inmunidad absoluta, por así decirlo, ante cualquiera Ley subsiguiente o posterior. Razonar así equivale a suponer que cuando el Estado otorga una concesión minera, es decir, cuando concede a un particular el derecho de explotar parte de esa riqueza pública que constituyen las minas, enajena también, con ésta, parte de su propia Soberanía, como es la facultad y el poder de legislar para establecer su propia política minera, en la forma que juzgue más adecuada y conveniente a los intereses generales del país.

Por tanto, pues, ese principio, contenido en el artículo 204 de la Ley de Minas vigente, ha de sufrir, lógicamente, algunos temperamentos, entre los cuales debe mencionarse, ante todo, el que impone la noción de *orden público*, la cual, rectamente entendida, encarna el concepto objetivo de justicia que en un momento dado rige en una determinada colectividad humana.

Las normas o Leyes de orden público, imperativas como son, puesto que se las dicta en protección y resguardo de los intereses generales de la comunidad, ante las cuales no es posible invocar derechos adquiridos, constituyen, en efecto, sin lugar a dudas, una necesaria excepción a la intangibilidad original de las concesiones, que de manera tan absoluta en este caso la recurrente ha alegado para las suyas.

Precisa, con todo, no confundir la aplicación inmediata de la preceptiva de ese carácter con la atribución de supuestos efectos retroactivos de la misma. Tal aplicación inmediata no quebranta el principio constitucional de la irretroactividad de la Ley, siempre y cuando incida sobre situaciones, consecuencias o efectos que se produzcan a partir de la vigencia de esa preceptiva, así sean derivadas de hechos pasados: tales normas y tales Leyes serían reprobables por retroactivas, si, al contrario, se ordenara su aplicación, o se las aplicara, a situaciones, consecuencias o efectos pasados, derivados de hechos también pasados. Una Ley de orden público —enseña la doctrina— deberá respetar los actos consumados por el hombre cuando regía una Ley de orden público de contenido diverso, mas

no podrá respetar una libertad para disfrutar unos derechos o exigir unas obligaciones que contrastan con el concepto de lo justo, vigente en el momento de su disfrute o de exigencia.

*Tercero:* De otra parte, la Corte considera conveniente distinguir la naturaleza de las relaciones jurídicas a que da lugar la actividad minera, y, consiguientemente, la del régimen legal aplicable.

En efecto: conforme a la doctrina generalmente recibida, tal actividad genera dos categorías de relaciones: las creadas, como consecuencia del acto concesional, entre el Estado —concedente y el particular— concesionario; y las que pudieran crearse entre éste y los terceros. Pues bien; las primeras están regidas por el Derecho Minero, el cual, sin duda alguna, es Derecho Público, de modo que tales relaciones son de Derecho Público; en tanto que las segundas están regidas por el Derecho Privado, al menos en principio, ya que todas aquellas que pudieren surgir como consecuencia del carácter de utilidad pública de que la industria está afectada —como son la expropiación, constitución de servidumbres y la ocupación temporal—, o de la naturaleza misma de la propia relación original, —como las cesiones o traspasos—, se rigen por el Derecho Público, en todo o en parte.

En tal virtud, aquellas normas de la Legislación Minera, reguladoras de las relaciones creadas entre el Estado —concedente y el particular— concesionario, son también de orden público, por ser, como se ha dicho, de Derecho Público y, por tanto, imperativas.

De donde, pues, las concesiones mineras se rigen, fundamentalmente, por las Leyes bajo cuyo régimen fueron otorgadas, o por aquélla a la cual las hubiere adaptado su titular; pero sin que tal circunstancia impida que el Congreso pueda introducir, en el régimen de las mismas, aquellas modificaciones que juzgue necesario en el campo de su política minera, atendidas las exigencias del interés general; pues, como ha dicho la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América, “los contratos *aun cuando sean expresos, no pueden dificultar la autoridad constitucional del Congreso*”: “ellos pueden crear derechos, pero si versan sobre materias cuyo control corresponde al Congreso” —como ocurre entre nosotros con la industria minera— “están afectados de una debilidad congénita”. Y ha sido, precisamente así, como el Congreso, en ejercicio de poderes constitucionales que le son propios, juzgó necesario restablecer, de manera expresa, en las Leyes de Minas de 1936, 1943 y 1944, la obligación de explotar, con el fin de imponer su propia política minera.

Juzga la Corte que, habiendo quedado ampliamente demostrado en el fallo —y conviene que se lo destaque nuevamente—, que la explotación de las minas es un derivado necesario de la naturaleza propia de las cosas, de la noción de utilidad pública que informa la industria y de la interpretación histórica de la legislación pertinente, como que la explotación minera es una exigencia per-

manente del interés público y del bien común y, hoy por hoy, la realización de la función social de la propiedad minera; es obvio que, al restablecer, de manera expresa, la obligación de explotar la concesión y sancionar su incumplimiento con la caducidad de la misma, el Congreso lo hizo con un fin legítimo, de general relevancia.

En consecuencia, la Corte considera que las concesiones mineras se rigen, en primer lugar, por la Ley de su otorgamiento; en segundo lugar, por aquella a la cual su titular las hubiere adaptado; y, en tercer lugar, por aquella o ésta, según el caso, y, al mismo tiempo, por aquellas que el Congreso dicte y que, en razón de su propia índole, sean imperativas o de derecho forzoso.

Por lo demás, es ésta la más sana y correcta inteligencia que puede darse a la expresión, consignada ciertamente en los propios títulos de las concesiones aquí controvertidas, de acuerdo con la cual el Estado confiere a la concesionaria “el uso y goce de la expresada pertenencia minera, *EN TANTO CUMPLA CON LAS LEYES QUE LE SEAN APLICABLES*”: Por “Leyes que le sean aplicables” no debe entenderse, pues, limitativamente, como lo pretende la recurrente, las del otorgamiento y las de adaptación de las concesiones; sino también, a más de éstas, aquellas que sean imperativas, como lo son las de orden público.

*Cuarto:* Teniendo el carácter de normas de orden público las reguladoras de la propiedad en general y de la propiedad minera en particular, en cuando se refieren unas y otras a su función social; y siendo, además, las segundas, de Derecho Público, el efecto fundamental de las mismas es su aplicación inmediata, puesto que son de Derecho forzoso. Es decir, la obligación de explotar, y de hacerlo en las condiciones racionales y técnicas que el Congreso previó, es exigible a los concesionarios a partir de la entrada en vigencia de la nueva Ley que de manera expresa la estableció, en los términos previstos por ella misma, sin que ello implique, de ningún modo, aplicación retroactiva de dicha Ley.

Tal aplicación inmediata, para excluir cualquier supuesto vicio de retroactividad, consiste, pura y simplemente, en que, a partir de la entrada en vigencia de la norma —como si tal fecha fuera la del otorgamiento de la concesión, cuando se tratare de concesiones otorgadas bajo el régimen de Leyes anteriores—, empezaba a correr el plazo previsto por la misma norma para iniciar la explotación.

Las mencionadas disposiciones son de aplicación inmediata —sin que sea posible su confusión con una supuesta retroactividad, como lo ha hecho la recurrente—, en la misma forma en que lo son cualesquiera obligaciones, restricciones o limitaciones que el Legislador imponga a la propiedad, en general, o a cualquier tipo de propiedad, en especial. Considerar que la aplicación inmediata de disposiciones de esa naturaleza constituya aplicación retroactiva de las mismas, conduciría al absurdo de que las disposiciones generales que afecten el derecho de propiedad, o las condiciones de su

ejercicio, sólo serían aplicables a quienes en lo futuro llegaren a ser propietarios y no a los que lo sean actualmente. Las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, por ejemplo, que en razón de la función social de la propiedad rural, obligan al propietario a mantenerla en explotación socialmente útil, de modo que, en su defecto, quedan sujetas a expropiación, son de aplicación inmediata; sin que pueda alegarse contra las mismas derecho adquirido alguno a mantener los fundos incultos y ociosos, por el hecho de que, conforme a la legislación vigente para la fecha de su adquisición, los propietarios no estaban obligados a mantenerlos en ese estado de explotación socialmente útil: otro tanto ocurre, y por igual motivo, con las disposiciones legales antes mencionadas, con las diferencias naturales del diverso origen que tienen la propiedad rural y la propiedad minera.

Más aún: se ha sostenido en doctrina que, si bien la Ley de Minas de 1928 no fijó un plazo para la iniciación de la explotación, y por ello mismo, no estableció sanción alguna expresa para la falta de la misma, no puede decirse que el término de la concesión acordado constituía un derecho para explotar durante él y no una obligación de hacerlo y de hacerlo durante todo su curso —como, precisamente, lo ha pretendido la recurrente en el caso de autos—, porque ello sería ir contra la naturaleza misma de la industria minera, declarada de utilidad pública; la falta de un término para dar comienzo a la explotación no puede interpretarse sino de conformidad con la regla según la cual cuando no haya plazo estipulado, la obligación deberá cumplirse inmediatamente si la naturaleza de la obligación, o la manera como debe ejecutarse, o el lugar designado para cumplirla, no hagan necesario un término, que se fijará por el Tribunal; por lo cual, la obligación de explotar debió cumplirse inmediatamente, salvo las dilaciones inherentes a esta misma ejecución y que la sanción de ese incumplimiento definitivo es la terminación del contrato, es decir, la vuelta de la concesión al patrimonio del Estado, mediante el procedimiento de la resolución judicial, a falta de previsiones especiales al respecto.

De modo que, según la doctrina expuesta, la Ley vigente (de 1944) al establecer determinados plazos es, por una parte, más benigna que la anterior y, por la otra, da el criterio que hubiese podido usar el Juez de plantearse ante él la referida cuestión. Así, pues, que en el aspecto sustantivo no ha habido modificación que involucre perjuicio para el concesionario por la creación de nuevas obligaciones o por violación de sus derechos; y con respecto a la sanción de caducidad, que hoy se aplica en lugar de la acción de resolución, ella no altera la situación jurídica existente, sino sólo modifica el procedimiento para dar vigencia a los derechos de las partes. Es decir, la obligación de explotar existe en una y en otra Ley, que es la cuestión de fondo; esta obligación se debe

comenzar a cumplir desde el momento mismo de la firma del contrato, salvo los retardos propios a la naturaleza de las cosas, para los cuales fijaría un término el Juez competente, término que la nueva Ley establece en forma general. Se ha modificado pues el procedimiento en los casos en los cuales procedería un término; y se ha vuelto más benigna la Ley, al darlo, en los casos en que por la anterior no eran procedentes: así debía suceder: 1º, en los casos de concesiones que pudiesen comenzarse a explotar inmediatamente, es decir, que no necesitan plazo; y 2º, en los casos de interrupción de la explotación una vez comenzada.

Habiendo, pues, estado siempre a cargo del concesionario la obligación de explotar su concesión, como ha quedado demostrado en el fallo, el efecto de la reforma legal, por la cual se estableció el plazo dentro del cual debía el concesionario iniciar la explotación, y se previó la sanción para su incumplimiento, sólo vino a sustituir una técnica de la legislación anterior: si, conforme a esa legislación, el Estado consideraba conveniente que el concesionario en mora en la explotación de su concesión continuara en posesión de ésta, y que la iniciación de aquéllas estaba subordinada a un plazo judicial, la reforma estableció, en su lugar, un plazo legal: y, si, conforme a esa misma legislación, el Estado prefería sancionar el incumplimiento de la obligación de explotar y adoptaba cualquiera de las medidas pertinentes, la reforma estableció, en su lugar, la caducidad, a la cual, en definitiva, conducía cualquiera de dichas medidas.

*Quinto:* Aún admitiendo como cierto el alegato de la recurrente, según el cual las mencionadas disposiciones legales no les son aplicables a sus concesiones porque ella no ejerció el derecho de su *adaptación* a las nuevas leyes que las contienen, por lo cual su aplicación quebrantaría el principio constitucional de la irretroactividad de la Ley, el conflicto no se suscitara sólo entre dos Leyes sucesivas en el tiempo —aquella bajo cuyo régimen fueron otorgadas las concesiones discutidas y la vigente, que restableció expresamente la obligación de explotar—, sino entre dos principios constitucionales, al menos a partir de la Constitución Nacional de 1945.

En efecto: mientras uno de dichos preceptos establece que “ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo”, el otro previene que la propiedad está sujeta a las “contribuciones y a las restricciones que establezca la Ley por razones de interés público o social”, *aliis verbis*, que la propiedad está sujeta a tales cargas “en virtud de su función social”, como formalmente lo expresaron los textos constitucionales. Y el conflicto se plantea, entonces en tales términos, porque, incorporado a la Carta Fundamental el principio de la “función social” de la propiedad, cualquiera que ésta sea, puesto que el Constituyente no distingue, no es posible discutir su aplicación inmediata, ya que se trata del orden público constitucional eminente.

Siendo así, procede a observar que, según lo enseña la doctrina, dentro de un mismo derecho positivo no puede haber conflictos entre un precepto y otro, porque el mismo derecho no puede mandar hacer una cosa en un precepto y en otro mandar no hacerla. Es decir, no puede pensarse que, por respeto al principio constitucional de la irretroactividad de la Ley, no pueda aplicarse a la propiedad minera una Ley nueva que regula su función social, y, al mismo tiempo pretender aplicar esa función social porque el mismo Constituyente así lo dispuso.

Pues bien, conforme a las exigencias de la más sana hermenéutica, tradicional por lo demás, el conflicto planteado así, es de fácil solución. En efecto: si bien es cierto que todo cambio de la Constitución —cuya aplicación inmediata, en todo caso, es irrecusable— trastorna, generalmente, todo el ordenamiento jurídico subordinado, puesto que la norma constitucional es la hipótesis condicionante de todo éste; no lo es menos que, conforme a la lógica jurídica, corresponde a los Jueces referir, en cada caso, al precepto constitucional condicionante, toda la normativa subordinada.

En este orden de ideas, la Corte observa que, rigiéndose las concesiones controvertidas por la Ley de Minas de 1928, la cual por hipótesis consagra un concepto absoluto de la propiedad minera —como lo entiende la recurrente—, es obvio que, al modificar una Constitución posterior el concepto de la propiedad privada —aplicable de inmediato a todo género de propiedad, puesto que el Constituyente no distingue—, el conflicto se limita a una simple colisión, en el punto, entre la referida Ley y la nueva Constitución: “la colisión, con la Constitución se resuelve de manera absoluta en contra de la vigencia de la Ley, en virtud de derogación, si el precepto constitucional es posterior, y en virtud de anulación, si el precepto constitucional es anterior...”. Es interesante destacar este punto porque muchas veces se citan como colisión entre dos leyes, casos en los cuales hay en realidad colisión entre una de ellas y la Constitución. Así, cuando existe incompatibilidad entre dos preceptos legales, de los cuales uno recoge la Constitución y otro la infringe, el segundo carece de vigencia, mas no por su colisión con el otro precepto, sino por su colisión con la norma constitucional.

Por consiguiente, por cuanto la “función social” de la propiedad, cualquiera que ésta sea, consiste en la sujeción de la misma a las “contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley por razones de *interés público* o social”, o de “*utilidad pública* o de *interés general*”, como lo tiene establecido la Constitución Venezolana, desde la de 1945 hasta la vigente; siendo la explotación de las minas de interés público o de interés general; y estando calificada legalmente de “utilidad pública” la industria minera; es obvio que la obligación de explotar, que la nueva Ley de Minas ha impuesto expresamente a cargo del concesionario, res-

ponde, precisamente, en la forma más leal, a las “obligaciones que establezca la Ley”, a que constitucionalmente está sujeta la propiedad en razón de su función social; es decir, tal obligación, por las referidas razones, constituye una manifestación específica de la función social de este tipo también especial de propiedad que es la propiedad minera.

De aquí que, —partiendo siempre del supuesto de la supervivencia absoluta de la Ley de Minas de 1928, como lo pretende la recurrente—, no se incurre en retroactividad alguna, si, a partir de la entrada en vigor de la Constitución que consagró el principio de la función social de la propiedad privada, se aplica a dichas concesiones una Ley posterior a aquélla, que, como la vigente, recoja el nuevo principio constitucional de la función social de la propiedad: en esa forma, recibe aplicación inmediata la Constitución.

Aplicando, pues, a las concesiones indicadas en el proceso, la nueva Ley de Minas, porque ella se corresponde con el precepto consagrado por la nueva Constitución, no sólo no se menoscaba el principio constitucional de la irretroactividad, sino que se lo acata, conjuntamente con el otro principio, también constitucional, de la función social de la propiedad, con la cual se disipa el supuesto conflicto entre y otro.

En conclusión, determinado el alcance relativo de la norma de derecho intertemporal minero contenida en el artículo 204 de la Ley de Minas vigente, en cuanto la supervivencia de la Ley rectora de las concesiones cede ante las nuevas leyes de orden público; y determinado, asimismo, que las disposiciones de la reforma de la Ley de Minas, de 1936, en cuanto restablecen expresamente la obligación de explotar y sancionan su incumplimiento con la caducidad de la concesión, son normas de orden público, por constituir una aplicación de la función social de la propiedad minera y ser todas de Derecho Público; es obligado considerar que tales normas, mantenidas en la Ley de Minas de 1944, vigente, son imperativas; y, por tanto, de aplicación inmediata principalmente, a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1945, en la cual la función social de la propiedad privada en general se erigió en precepto constitucional.

En consecuencia, la Corte considera que la Administración aplicó correctamente las disposiciones legales mencionadas en la Resolución Ministerial atacada; por lo cual carece de fundamento la implicación de retroactividad que le hiciera la recurrente. Así se declara.

6. CSJ - SPA 6-8-70  
G.O. N° 29346, 17-10-70, pp. 219.279-219.280

*La Constitución Nacional tiene supremacía sobre las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, inclusive las constituciones estatales; lo contrario sería subvertir el orden institucional.*

Conforme al libelo de demanda, y a lo alegado y probado en autos, la Corte debe resolver en este juicio; 1º, si son nulas las sesiones celebradas por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo los días 2 y 3 de enero de 1969; y, 2º, si es nula la elección de Contralor, efectuada por dicho cuerpo en la última de las dos citadas fechas.

En relación con la primera de esas cuestiones, se observa que, de acuerdo con la Disposición Transitoria Décima-novena de la Constitución, el período de los Diputados a las Asambleas Legislativas elegidos en 1958, terminó el 1º de enero de 1964, por lo cual el período de los Diputados elegidos en 1963 se inició el 2 de enero de 1964 y concluyó la víspera del 2 de enero de 1969, fecha a partir de la cual debían tomar posesión de sus respectivos cargos los nuevos integrantes de dichos cuerpos, que a su vez fueron elegidos en diciembre de 1968.

Teniendo en cuenta que no debe haber solución de continuidad en el funcionamiento de los órganos del Poder Público, es obvio que las Asambleas Legislativas elegidas en diciembre de 1963 y en diciembre de 1968, debían instalarse en la fecha más próxima posible a la expiración del anterior período constitucional. Así lo entendió la propia asamblea que eligió al promovente de este juicio para el cargo de Contralor del Estado, al proceder a su instalación el 2 de enero de 1964, según consta del acta que, en copia certificada, corre a los folios 67 y 68 de este expediente. "En el día de hoy, dos de enero de mil novecientos sesenta y cuatro —dice, en efecto dicho documento— conforme a lo dispuesto en la Constitución Nacional y referente a la fecha en que deben instalarse los Cuerpos Deliberantes, surgidos de la elección efectuada el primero de diciembre de mil novecientos sesenta y tres... se hicieron presentes los ciudadanos... para la instalación de la Asamblea Legislativa del Estado durante el período 1964-1969... El presidente de la Asamblea declaró instalada la misma para el período 1964-1969..."

De consiguiente, no es constitucionalmente objetable, que siguiendo ese precedente, la Asamblea Legislativa elegida el 1º de diciembre de 1968, se instalara el 2 de marzo de 1969 como consecuencia de lo establecido en la Disposición Transitoria Décimonovena de la Constitución, la cual continuaba en vigor para entonces, por no haber ejercido aún el Congreso la facultad que le otorga el

artículo 135 de aquélla, en cuanto concierne a la duración de los Poderes Públicos en los Estados y Municipios.

Sin embargo, no obstante haber sido uno de los Diputados concurrentes a la sesión de instalación de la Asamblea del Estado Carabobo el 2 de enero de 1964, en impugnante hace derivar sus argumentos para sustentar la inconstitucionalidad de las sesiones celebradas por la Asamblea Legislativa el 2 y el 3 de enero de 1969 y de la elección del doctor Orlando Gravina para el cargo de Contralor del Estado, en la infracción de las disposiciones constitucionales que a continuación se transcriben:

“Artículo 15.— Las sesiones ordinarias comenzarán el día 15 de noviembre de cada año, o en la fecha ulterior más inmediata, sin necesidad de previa convocatoria. Este período de sesiones durará treinta días los cuales serán hábiles en todas sus horas, pudiendo ser prorrogadas si así lo acordara la mayoría absoluta de los Diputados incorporados”.

“Artículo 63.— El Contralor del Estado será nombrado por la Asamblea Legislativa del Estado dentro de los quince días siguientes a su instalación en sesiones ordinarias”.

Piensa el demandante que si el Contralor del Estado ha de ser elegido en sesiones ordinarias, que duran treinta días, y empiezan a contarse el 15 de noviembre de cada año, cabe argüir que la elección de dicho funcionario fuera de ese término, es manifiestamente inconstitucional.

Empero, cuando la Asamblea Legislativa se reunió, primero, el 2 de enero de 1964 y, luego, el 2 de enero de 1969, los Diputados recién electos consideraron con razón que al acatar y someterse a las consecuencias que, en la práctica, debía lógicamente, tener la Disposición Transitoria Decimonovena de la Constitución, no violaban el artículo 15 de la Constitución del Estado, pues si conforme a la norma transitoria, el mandato de los Diputados salientes cesaba el día anterior a las citadas fechas, era un deber de quienes habían sido elegidos para sustituirlos, comenzar a ejercer sus funciones en la fecha más inmediata, a fin de asegurar la efectividad del principio de la alternabilidad republicana, al propio tiempo que el normal funcionamiento de las instituciones del Estado. Subordinar la instalación de la nueva asamblea a lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución del Estado, habría implicado, en el orden teórico, el desconocimiento de la supremacía de las normas constitucionales nacionales sobre las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, y, desde el punto de vista práctico, una evidente subversión del orden institucional, puesto que de aceptarse que los Diputados electos en 1968 debían diferir su instalación hasta el 15 de noviembre de 1970, habría que admitir, entre otras anomalías, que la Comisión Permanente elegida por la Legislatura saliente en su sesión de clausura y formada por algunos Diputados cuyo mandato ya había fenecido, podía seguir funcio-

nando legalmente por casi todo el año de 1969, en tanto que los miembros de la Legislatura elegidos, precisamente, para ejercer el poder a partir del 2 de enero de 1969, se habrían visto desplazados y privados de la autoridad y atributos que derivan de su investidura, durante los primeros once meses de su período constitucional.

En cuanto a la segunda de las cuestiones planteadas, es evidente la relación que, desde el punto de vista jurídico, existe entre las elecciones para el cargo de Contralor efectuadas por la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo el 30 de diciembre de 1968 y el 3 de enero de 1969, respectivamente, puesto que ambas están regidas por su mismo instrumento legal.

La Asamblea Legislativa cuyo período concluyó el 1º de enero de 1969, sancionó el 21 de julio de 1967 una nueva Ley de Contraloría del Estado Carabobo, la cual incluye una disposición transitoria redactada en los siguientes términos: "Única.— Por el resto del actual período constitucional, la Asamblea Legislativa elegirá el Contralor en los primeros quince días de sus sesiones ordinarias de cada año. El Contralor podrá ser reelegido". Por lo tanto, conforme a esta norma, el mismo cuerpo deliberante que sancionó la ley restringió la atribución de que estaba investido para elegir el Contralor a lo que faltaba del período constitucional entonces en curso; y si éste venció el 1º de enero de 1969, es obvio que, en esa misma fecha, concluyó el mandato del Contralor que, en uso de aquella atribución, había elegido la Asamblea Legislativa.

Esta circunstancia bastaría por sí sola para justificar la elección del Contralor efectuada por la Asamblea Legislativa el 3 de enero de 1969, pero como se ha cuestionado la legalidad de ese acto, con base en el argumento de que ese alto funcionario no puede ser legalmente designado sino dentro de los primeros quince días de las sesiones ordinarias del mes de noviembre, conviene observar que conforme al artículo 32 de la Ley de Contraloría, el "...Contralor del Estado será nombrado por un lapso de dos años por la Asamblea Legislativa respectiva dentro de los quince días siguientes a su instalación en sesiones ordinarias al comienzo de cada período constitucional".

"La Asamblea Legislativa tiene, después de dos años, la libertad de confirmar al Contralor en su cargo para otros tres años o elegir otro Jefe de la Contraloría..."

Según esta disposición el Contralor debe ser elegido dentro de los primeros quince días de las sesiones ordinarias que celebre la asamblea al comienzo de cada período constitucional, y al cabo de dos años puede ser confirmado en el cargo o sustituido por otra persona, debiendo continuar el elegido en ejercicio de sus funciones por el resto del período constitucional.

Por tratarse de un cargo de confianza, tanto en una como en otra oportunidad, la ley atribuye la designación del Contralor a la Asamblea "respectiva", o sea, aquella que esté en ejercicio del

Poder Legislativo para el momento en que deba efectuarse la elección, y que es la misma a la que debe servir el Contralor como “órgano auxiliar” en todo lo relativo a la “fiscalización y control de los ingresos, egresos y bienes estatales”, de acuerdo con la Constitución y la ley de la materia.

Basta su lectura para comprender que, al igual que otras previsiones incorporadas en las Constituciones de otros Estados de la Unión, a raíz de la promulgación de la Constitución, de 1961, la norma contenida en el artículo 32 de la ley de la Contraloría tiene por principal y deliberado objeto armonizar la legislación estatal y, en particular, los artículos 15 y 63 de la Constitución del Estado Carabobo con la Disposición Transitoria Decimonovena de la Carta Fundamental, la cual como ya se ha dicho, exige por vía de consecuencia que al comienzo del período constitucional, las Asambleas Legislativas procedan a instalarse el 2 de enero o en la fecha más próxima a ese día, con vista no sólo a su propia organización y funcionamiento, sino al cumplimiento de otros importantes cometidos, tales como la designación de la Comisión Permanente, del Contralor o del Procurador del Estado, autoridades sujetas también al principio de la alternabilidad, y cuya designación y actuación son indispensables para el normal funcionamiento de las instituciones del Estado, dentro del respectivo período constitucional.

7. CSJ - SPA 7-6-73  
G.O. N° 1618 Extr. 16-10-73, p. 7.

El artículo 173 de la Constitución permite al Presidente de la República intervenir en el proceso de formación de la ley, al otorgarle la potestad de solicitar del Congreso que reconsidere los proyectos de ley que dicho cuerpo le envíe para su promulgación y de pedir a la Corte que se pronuncie sobre la constitucionalidad del acto impugnado, cuando el Congreso no acepte las razones que alegue sobre el particular y confirme la ley, sin acoger las modificaciones que al efecto proponga.

En tal caso, el ejercicio de dichos recursos tiene como efecto lógico y natural suspender temporalmente la promulgación de la ley impugnada por inconstitucionalidad por el Jefe de Estado, mientras la Corte decida lo que sea procedente. Pero si ésta no se pronuncia sobre las cuestiones así planteadas dentro del término que le fija la misma disposición, el Presidente de la República o, en su defecto, el Congreso, procederán a promulgarla.

Esta solución —ha dicho la Corte en uno de sus fallos— parece particularmente recomendable dentro del cuadro institucional de un país como el nuestro donde impera el principio de la supremacía de la Constitución sobre las leyes ordinarias, pues resulta más conforme con la lógica de las instituciones que se difiera tempo-

ralmente la vigencia de un acto aún no promulgado mientras se purgan los vicios que puedan afectar su constitucionalidad, a que se le ponga en vigor a sabiendas de que su validez es cuando menos discutible.

Además, al adoptar el sistema en referencia podría decirse que el legislador se dejó guiar con singular acierto por el bien conocido adagio que aconseja prevenir antes de remediar y que, en vez de hacer prevalecer el criterio de una de las partes comprometidas en el conflicto, consideró prudente someter la decisión de la controversia al Supremo Tribunal de la República a fin de que, como árbitro imparcial, decidiera sobre la regularidad del acto impugnado, en una instancia que podría calificarse de control previo de su constitucionalidad.

La Corte considera, y así lo ha declarado también en sus decisiones, que dichos recursos tienen idénticos efectos cuando el Gobernador de alguna de las Entidades Federales los ejerce en aquellos Estados cuyas Constituciones consagran un sistema de veto similar o idéntico al establecido en la Constitución actualmente en vigor.

En igual sentido se ha pronunciado la Corte al conocer de recursos de inconstitucionalidad propuestos por el Gobernador del Distrito Federal contra actos de efectos generales del Concejo Municipal a los cuales dicho funcionario se ha negado a ponerle el ejecútense por considerarlos contrarios a la Constitución.

*Véase Nos. 12, 145, 245, 259.*

## 2. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES

### A. *Las Normas Programáticas*

8. CSJ - CP 27-5-69  
G. O. N° 1484 Extr. 4-10-71, p. 36

*Las normas programáticas de la Constitución no afectan la vigencia de la legislación anterior mientras no sean desarrolladas por el Legislador.*

La Corte, para decidir, observa: Como lo expresa el demandante, no es factible admitir la existencia de normas jurídicas que contradigan las disposiciones de la Constitución. Esta dispone, en tal virtud, en su artículo 215, que son atribuciones de esta Corte: declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos, de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios y de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional cuando sean violatorios o colidan con la

Constitución. Por tal motivo, es de la competencia de la Corte examinar si los artículos 220 y 225 del Código Civil coliden con el artículo 75 de nuestra Carta Fundamental.

Admite el demandante que el artículo 75 de la Constitución tiene carácter programático y así se reconoce de la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, cuando, al referirse al Capítulo IV que trata sobre Derechos Sociales, expresa que “aún cuando muchas de estas disposiciones tienen carácter programático, su enunciado se considera como guía indispensable para la acción futura”. Lo que plantea la demanda, es que las disposiciones contenidas en los artículos 220 y 225 del Código Civil, anteriores a la vigencia de la Constitución Nacional, al estar en oposición al citado artículo 75, son nulas. Este dice que “La ley proveerá lo conducente para que...” o sea que el Legislador deberá dictar, en el futuro, el ordenamiento legal para que se cumpla lo programado en la norma constitucional. Dicho artículo no se refiere al pasado ni al momento en el cual se promulga la Constitución, sino al porvenir, dado que si bien dice “que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres” lo hace solamente para anunciar un propósito cuya realización se deja a cargo del legislador ordinario. Las instituciones sociales tienen una duración más o menos larga, de acuerdo con la vigencia de las ideas sobre las cuales descansan y con las transformaciones de la familia, de la Sociedad y del Estado. Las Constituciones para adaptar el ordenamiento jurídico a las modificaciones que sufren las instituciones, contienen normas que, en el futuro, deberá observar el legislador, pero mientras no sea dictada la ley respectiva, no afectan la vigencia de la ley anterior. Esas disposiciones reconocen derechos y enuncian propósitos cuya realización y efectiva vigencia está subordinada a la promulgación de leyes futuras. Se llaman programáticas porque representan un programa que requiere ulterior desarrollo y deben orientar la acción legislativa del futuro.

A partir del 11 de agosto de 1919 que es promulgada la Constitución de Weimar, se le da rango constitucional a las instituciones de familia. Las desigualdades humanas en razón del origen, de la condición social y de la posición económica, tocan a su fin y las nuevas concepciones filosóficas, sociales y económicas exigen que sean las mismas Constituciones las que señalen el cauce al cual deben subordinarse las nuevas leyes que regulen el derecho de familia. Las Constituciones de todos los países civilizados siguen el ejemplo de la Carta de Weimar y es en el año de 1947 cuando se consagran por primera vez en el texto constitucional de Venezuela los derechos de familia. La corta vigencia de la Constitución no permitió que bajo su imperio se dictaran las leyes reglamentarias que desarrollarían tales principios. En la Constitución de 1961 se tomó de nuevo la senda de la Constitución de 1947 y es imperativa obligación de nuestros legisladores dar vida a las excelentes

normas constitucionales que dignifican a la familia y al individuo como soportes fundamentales de la sociedad.

El Constituyente tuvo poderosos motivos para dar carácter programático al artículo 75 de la Carta Fundamental. El artículo 73 de la misma dispone que el Estado protegerá la familia como célula fundamental de la sociedad y velará por el mejoramiento de su situación moral y económica e igualmente que protegerá el matrimonio. En el Código Civil se encuentra regulado el derecho de familia y existen concatenadas disposiciones relativas al parentesco, al matrimonio, a la filiación, a los alimentos, a la patria potestad, a la guarda y representación de los menores y al registro civil. La nulidad aislada de disposiciones que están conexionadas estrechamente con otras que continuarían vigentes, podría romper la unidad del sistema de normas que integran el derecho de familia, dentro del cual deben ser objeto de adecuada protección diversos y complejos intereses.

El artículo 50 de la Constitución dispone que la falta de ley reglamentaria de los derechos en ella enunciados no menoscaba el ejercicio de los mismos. Pero hay que distinguir las cláusulas directamente operativas, —que preceptúan autónomamente, son completas, suficientes y agotan los requisitos sustantivos y procesales para su aplicación— de las mediatamente operativas o programáticas, que no pueden aplicarse sino cuando las completa la legislación ulterior, por requerirlo así la letra y el contenido del precepto. Las cláusulas directamente operativas pueden aplicarse directamente por los jueces aun cuando no hayan sido reglamentadas, desde el momento en el cual entra en vigencia la Constitución. Pero no ocurre lo mismo con las programáticas, que se dirigen al legislador, y por tal motivo, no puede fundarse declaratoria de inconstitucionalidad en ellas hasta el momento en que el legislador las desenvuelva. Esto se desprende de la interpretación de conjunto del artículo 50 de la Constitución y de la parte del encabezamiento del artículo 75 de la misma, que dice: “La ley proveerá lo conducente para que...” La Corte reitera el criterio fundado aisladamente en una sola norma de derecho, cuando la institución jurídica requiere una interpretación de conjunto por estar sistematizada en esa y otras normas, no llena las exigencias de la hermenéutica jurídica.

9.

CSJ - CP

S/f - 1972

G.O. N° 1542 Extr., 14-9-72, p. 24.

*Las normas programáticas de la Constitución son disposiciones dirigidas al Legislador para su desarrollo legal.*

El artículo 113 de la Constitución, estatuye lo siguiente:

“La legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto, y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías. Los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política, y sus componentes gozarán de los privilegios que la ley establezca para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones. Los partidos políticos concurrentes tendrán derecho de vigilancia sobre el proceso electoral”.

Como es de notar el transcrito artículo se contrae a establecer las pautas básicas que debe contener la legislación orgánica que se promulgue para reglar el ejercicio del voto, la composición de los organismos electorales y los derechos de los partidos concurrentes al proceso electoral. Por lo tanto, es una disposición dirigida al órgano legislador nacional, con el fin de que las leyes emanadas de él, atinentes a la materia electoral, ciñan sus disposiciones a las aludidas normas básicas.

Tales pautas tienen por objeto: a) asegurar la libertad y el secreto del voto y el derecho de representación proporcional de las minorías; b) impedir el predominio de un partido o agrupación política en los organismos electorales; c) delegar en el legislador ordinario la potestad de establecer los privilegios de los componentes de dichos organismos para asegurar la independencia en el ejercicio de sus funciones; y d) garantizar a los partidos políticos el derecho de vigilar el proceso electoral.

Por otra parte, el artículo 114 de la Constitución, consagra el derecho que tienen los venezolanos “de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional”. Y a continuación establece otra norma, igualmente dirigida al órgano legislador nacional cuando establece que: “El legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos, con el fin de asegurar su carácter democrático, y garantizar su igualdad ante la Ley”.

Por lo tanto, dicho artículo consagra a su vez, dos normas a las cuales debe igualmente ceñirse la legislación referente a partidos políticos; a) el aseguramiento de su carácter democrático, es decir, con exclusión de cualesquiera otro; y b) garantía de la igualdad de ellos ante la Ley.

*Véase Nos. 16 y 27.*

B. *Los Poderes Implícitos*

10. CFC - SPA 4-3-41  
M. 1942, pp. 130-136

*Aun cuando no esté taxativamente expreso en la Constitución, se desprende de sus principios que los que estén en contra de la doctrina del Estado no pueden ser elegidos para representarla”.*

Se ha dicho ya que el caso de nulidad invocado por los denunciados no figura expresamente en la enumeración del artículo 71 de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones, que habla, en términos generales, de “estar comprendido el efecto dentro de *alguna de las causas de inelegibilidad*”, y éstas las señala taxativamente la Constitución Nacional.

¿Por qué, entonces, siendo de principio que las disposiciones restrictivas de un derecho —por lo mismo que son de excepción— deben interpretarse estrictamente, se sostiene que la profesión de fe comunista comporta la inhabilitación política, si ello no lo expresa la Constitución de la República?

Obvia es la razón.

Si la soberanía popular, por órgano del Constituyente, condena el comunismo, considerándolo contrario a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, y califica de traidores a la Patria a los que la propaguen, proclamen o practiquen, no se concibe cómo habría podido el propio Constituyente autorizar el ejercicio de la función pública a los adeptos de tan abominable doctrina. En efecto, si se tiene como traidor a la Patria a quien profese determinado credo político, claro es que tal persona no puede ser aceptada al servicio de la Patria, y menos en la función parlamentaria a la que incumbe, precisamente, forjar los moldes de la sociedad.

Sobre que, el régimen democrático es incompatible con la doctrina comunista. Entre los dos sistemas políticos —Comunismo y Democracia— hay un abismo insalvable. Aquél es el máximo disolvente de ésta, pues el Comunismo, una vez que impone su dominación, es un poder absoluto cuya máxima finalidad es la de extinguir los más sagrados derechos de la persona; y esto, como fácilmente se comprende, es inconciliable con la soberanía popular, origen de todo poder en el gobierno democrático. Tal sistema es la más violenta de todas las tiranías donde la libertad no existe, donde no existe la justicia, ni hay respeto por la propiedad, ni por la familia, ni por la religión. Es un régimen inhumano, y, por lo mismo, execrable. De allí que la colaboración comunista jamás pueda ser leal ni patriótica en una Democracia porque ésta

representa un ideal político que los comunistas rechazan y combaten.

Mídase el alcance de estos postulados, que preconiza el más calificado corifeo de la doctrina entredicha:

Lenin, en una de sus obras, ha exclamado:

“La concepción científica de nuestro gobierno no significa otra cosa que un poder que no está limitado por nada, que no está limitado por ninguna ley, que no está entrabado por ninguna regla, que se apoya directamente en la violencia...”

“Es imposible la revolución proletaria sin la destrucción violenta de la máquina del Estado burgués, y su reemplazo por un nuevo aparato que, como lo dijo Engels, “no es ya un Estado en el sentido propio de la palabra” (Lenin, “La Revolución proletaria y el renegado Kautsky”, página 17).

“En cuanto a la dictadura del proletariado —dice Peyret en “El Marxismo, base teórica del Comunismo”, página 15—, será la dominación del proletariado sobre la burguesía, un poder que se apoya directamente en la fuerza y que no está sometido a ninguna Ley. Estas son para Lenin, verdades “muy simples, verdades claras como el día”.

Entre los discípulos de Lenin están Gurvitch y Goikhbarg. El primero expresa: “El Estado es la relación entre el poder y los subordinados: relación de dominación a esclavitud”. Y el segundo: “Todo proletario consciente sabe actualmente, o al menos lo ha oído decir cien veces, que la religión es un opio para el pueblo; pero creo que pocas personas se dan cuenta de que el Derecho es un opio para este mismo pueblo, aún más venenoso” (Citas de “Balance del Comunismo”, por Peyret, Rutard, Berline, Rousselet).

En concepto de Vichniac —“El Comunismo y los Valores espirituales”, página 215—, “el principal cargo de acusación que los comunistas formulan contra la Democracia, consiste en esta consideración: que mientras la Democracia política no libere al hombre económicamente, no dejará de ser otra cosa que una nueva forma, aun más hipócrita, de la más grande esclavitud”.

De suerte, pues, que si tal es el ideario comunista, las Democracias deben mantenerse siempre en lucha contra ese credo, cuya máxima aspiración es aniquilar el Derecho, la Razón y la Justicia.

Esto es preconizado en la admirable tesis sobre el Relativismo en la Filosofía del Derecho, sustentada por el Profesor Gustavo Radbruch: “La Democracia puede hacerlo todo, pero nunca renunciar a sí misma. El relativismo puede tolerar toda opinión, excepto la que pretende ser absoluta. De donde se deduce la actitud del Estado democrático frente a los partidos antidemocráticos. El admitirá toda opinión dispuesta a entablar lucha ideológica con las otras opiniones, y por esto la reconoce como equivalente a sí mismo. Pero si una opinión pretende ser absolutamente válida, y, por este motivo, obtener o retener el poder sin consideración de la mayoría, es nece-

sario combatirla con sus propios medios, no solamente por la idea y la discusión, sino también con el poder del Estado. *Relativismo quiere decir tolerancia universal, salvo frente a la intolerancia*".

Pues bien, repudiada como es por nuestra Constitución la doctrina comunista, sus adeptos están consecuentemente, incapacitados para ejercer la representación parlamentaria, aun cuando tal prohibición no aparezca escrita en la Constitución Nacional. Más, ella se infiere evidentemente con la fuerza incontrastable de la razón y de la lógica. Pues si el Comunismo significa, en concepto del Constituyente, traición a la Patria, los comunistas no pueden ser servidores leales de la Patria.

En este sentido, cobra todo su imperio la ya clásica teoría de los poderes implícitos de la Constitución, formulada en el Nuevo Continente por Marshall, el famoso Juez que echó las bases de la jurisprudencia en la vida constitucional de los Estados Unidos de América, y cuyas sentencias se reputan todavía en la gran Democracia americana como "oráculo del Derecho".

Según Marshall, cuando el Constituyente confiere una facultad o un mandato, debe entenderse que con ello otorga los medios legítimos para realizar todos los actos necesarios y adecuados al fin propuesto. De ahí su postulado: "Si el fin fuere legítimo o estuviere dentro del objeto de la Constitución, todos los medios apropiados y adecuados a ese fin, si no estuvieren prohibidos y más bien fueren compatibles con la letra y el espíritu de la Constitución, son constitucionales".

Porque la Ley fundamental no es ni puede ser casuística. "Es de la naturaleza de las Constituciones —expresa el jurista brasileño Joao Barbajha— contener los lineamientos generales de la organización política, que establecen sus principios esenciales y la discriminación de las funciones de los diferentes órganos del Gobierno, indicando el objeto de ellos, pero, en general, sin descender a los medios particulares y a las providencias propias de la ejecución. La forma de ésta, el desenvolvimiento práctico de los postulados constitucionales deben deducirse de ellos mismos, sin perder de vista la índole y el fin de cada uno y la conformidad de los medios con los fines". Y agrega: "Y si, conforme al apotegma del jurista romano: *non possunt omnes articuli sigillatim aut legibus aut constitutionibus comprehendendi* (Fr. 2, Dig. de Legisb), no convendría, aun cuando ello fuese posible, que la Ley fundamental especificase los medios que se consideran adecuados para la buena ejecución de sus prescripciones, pues esto les daría una fijeza e invariabilidad incompatibles con la natural evolución de los negocios públicos".

No menos categórico es el tratadista. Ruy Barbosa, quien desarrolla el mismo pensamiento jurídico en los siguientes términos: "Las Constituciones no contienen en detalle la enumeración de las facultades atribuidas a los Poderes del Estado. Ellas trazan una figura general del régimen, de sus caracteres capitales; enumeran las atribuciones

principales de cada rama de la soberanía nacional y dejan a la interpretación y al criterio de cada uno de los poderes constituidos, para el ejercicio de esas funciones, la escogencia de los medios e instrumentos con que tienen que ejercer cada atribución conferida. . .

“Querer inferir del silencio constitucional —prosigue el nombrado expositor— sobre el uso de una medida, cuando ésta cabe naturalmente en el ámbito de atribuciones cuyas funciones se va a desempeñar; querer inferir, digo, de ese silencio constitucional, en la forma republicana de Gobierno, la prohibición constitucional de tal medida, es el más frágil, más infantil, más frívolo de los absurdos”. (“Comentarios a la Constitución brasilera”, página 203).

Síguese, pues, de lo expuesto que la Constitución contiene en sí todos los instrumentos necesarios para su defensa, bien porque aparezcan expresamente acordados a los Poderes Públicos, bien porque ellos deban considerarse conferidos por necesaria y genuina implicación de aquellos. Y de allí que cuando ella condena el Comunismo, por considerarlo contrario a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, ya está incapacitando a los adeptos de ese credo político para el ejercicio de la función parlamentaria, encargada de formular las normas que regulan y dirigen la conducta de los ciudadanos. La interpretación contraria conduciría al mayor de los absurdos.

La Corte observa:

Como se ve, el ciudadano Presidente de la República, al comentar la medida extraordinaria en referencia, le atribuye el carácter que precisamente le tiene asignado la Constitución: sanción de alta policía nacional; y así es, en efecto, en concepto de la Corte. Esa sanción la aplica, pues, el Ejecutivo en determinadas circunstancias que a su juicio lo ameriten; y sus decisiones en el punto no están sujetas al control del Poder Judicial, por lo mismo que se fundan en una potestad extraordinaria que la soberanía popular, expresada en la Constitución, ha conferido al Ejecutivo.

De allí que no sea dable acordarle aquí a aquella medida un alcance mayor que el atribuido por el propio Poder a quien la ha confiado discrecionalmente el Constituyente para reprimir las transgresiones previstas en el precepto constitucional que la establece.

Por otra parte, es bien sabido que, conforme al orden constitucional y jurídico venezolano, entre nosotros no existen penas perpetuas, ni siquiera indefinidas; fuera de que el cumplimiento de la condena comporta, en principio, la redención plena del infractor.

Por eso, la conducta política de quien, en la oportunidad del Decreto Ejecutivo en referencia, dio lugar a la medida extraordinaria, no puede ser considerada siempre como vigente, a los efectos de su punibilidad. Empero, esa actividad pretérita, sancionada ya, en su debida oportunidad, por el Poder competente, encargado de juzgarla, constituye, para el presente, una presunción, que como

tal, debe ser apreciada, en el caso de autos, para administrarla a otros elementos probatorios de ulterior procedencia; y, como tal, desvirtuable, en principio, con “actos externos que contradigan elocuentemente y reiteradamente los actos anteriores”.

Precisa advertir aquí que, conforme al texto constitucional, la atribución conferida al Ejecutivo en esta materia, por la soberanía popular, es potestativa para él, pues la medida extraordinaria es aplicable a su arbitrio, “*cuando considerare que la entrada al territorio de la República o la permanencia en él (de los individuos afiliados a las doctrinas prohibidas) PUEDA ser peligrosa o perjudicial para el orden público o la tranquilidad social*”.

### C. *Las Actas Constitutivas de los Gobiernos de Facto*

11.

CF

5-11-54

G.F. N° 6, 1954, pp. 163-165

*En principio, un Gobierno de hecho no es libre de sus actos, y consiguientemente, sus poderes no son ilimitados: estos deben conformarse a los principios que constituyen el orden jurídico nuevo que se propone establecer la revolución que le da nacimiento.*

Efectivamente, como lo reconoce la propia reclamante, el Decreto n° 112, de 31 de diciembre de 1945, que creó la contribución extraordinaria (Impuesto complementario) que se impugna, fue dictado por la llamada “Junta Revolucionaria de Gobierno” que asumió el Poder en octubre de 1945; lo que significa que el tal Decreto no es oriundo de un régimen de normalidad constitucional sino de un Gobierno de facto sui-géneris que, contrariamente a lo que casi siempre acontece con motivo de cambios bruscos de Gobierno se sometió a determinado régimen constitucional, sino que actuó efectivamente como Gobierno revolucionario, vale decir, sin base en un orden jurídico constitucionalmente definido y precisado. Verdad es que, en principio —si puede hablarse de principios en materia como la abordada —un Gobierno de hecho no es libre de sus actos, y consiguientemente, sus poderes no son ilimitados: estos deben conformarse a los principios que constituyen el orden jurídico nuevo que se propone establecer la revolución que le da nacimiento. Es lo que ocurrió, precisamente, en Venezuela en noviembre de 1948, cuando asumió el Poder la Junta Militar de Gobierno, la cual definió sus Poderes a la medida de la Constitución de 1936, reformada en 1945. Pero el golpe de Estado de 1945, no se sometió a ningún régimen constitucional, sino que, como Gobierno eminentemente de facto, actuó fuera de toda Constitución, y por tanto sus actos de Poder no pudieron estar sometidos a ella, según se desprende de la propia Acta de su organización. En ella no se puso en vigor ninguna Carta Constitucional, ni la vigente a la sazón, ni la anterior,

sino que la Junta Revolucionaria asumió el Poder Ejecutivo solamente, lo que no le impidió el ejercicio de las atribuciones legislativas ordinarias y de excepción para el cumplimiento de sus propósitos. Y si en esa Acta se alude al mantenimiento del orden jurídico en vigor, éste no es otro que el ordenamiento civil y penal, pero en manera alguna el régimen constitucional definitivamente marginado por la llamada Revolución de Octubre. Si el Decreto de referencia fuera nulo e ineficaz por las razones apuntadas, es decir por el vicio de su origen, de la misma nulidad e ineficacia adolecerían todos los demás actos jurídicos y económicos y de toda naturaleza que se cumplieron bajo el imperio de aquel régimen de facto; y la República, en cuanto al ordenamiento institucional de la época, no sería otra cosa que un verdadero caos, pues todas aquellas actuaciones se derrumbarían con las consiguientes repercusiones funestas.

Precisadas así las funciones del Gobierno que dictó el Decreto aludido, es llegada la oportunidad de hacer referencia a los alegatos que sobre los vicios imputados a la contribución así creada, por “no llenar el impuesto los requisitos esenciales de generalidad y proporcionalidad”; y porque “tiene carácter retroactivo”, ya que se aplica a todo el año de 1945, siendo así que su creación ocurrió en diciembre de aquel año; y, finalmente, porque “colide con el artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos de 1943”. En este sentido, la Corte ratifica, una vez más, la jurisprudencia que sobre los puntos expresados tiene establecida en la materia, en sus decisiones del 8 de junio del corriente año y en ulteriores fallos recaídos en casos similares, en los cuales se deja asentado:

a) la generalidad del impuesto no depende del mayor o menor número de contribuyentes a quienes afecte, sino del hecho generador de él, que en los casos cuestionados lo es la actividad de la industria petrolera o minera, siempre que afecte tanto a las personas físicas como a las jurídicas o morales;

b) que en virtud del principio de la anualidad del impuesto, lo gravable es “el resultado final de los enriquecimientos en el año”; y

c) que, lejos de existir colisión con el artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos, más bien se da cumplimiento cabal a esa disposición, ya que éste ordena que los concesionarios han de pagar “todos los impuestos generales, cualesquiera que sea su índole, ADEMÁS de los impuestos establecidos específicamente en la citada Ley de Hidrocarburos.

12.

CF

4-11-58

GF N° 22, 1958, p. 111.

“Con relación a este último aserto, cabe advertir que si efectivamente los regímenes de facto tienen la totalidad de los Poderes

del Estado, no se libran de toda norma jurídica, porque ello implicaría la eliminación de la noción misma del Estado. Por ello, los gobiernos de facto proceden siempre a limitar sus propias facultades, tal como lo hizo el que rige el país en la actualidad, cuya Acta Constitutiva, en las disposiciones aplicables al caso, conviene examinar.

12-bis. CSJ - CP 13-2-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 92-94

*Los actos constitutivos de los Gobiernos de facto, cuando mantiene en vigencia el ordenamiento jurídico anterior a su constitución, en cuanto no colidan con la realización de los fines del nuevo gobierno, son actos de naturaleza constitucional y estando por encima del ordenamiento legal ordinario, no puede revisarlos la Corte Suprema de Justicia.*

Según aparece del acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno, publicada en la Gaceta Oficial n° 25567, de 23 de Enero de 1958, las Fuerzas Armadas Nacionales acordaron constituir una Junta Militar de Gobierno dotada de todos los poderes del Estado por los siguientes términos: "Artículo 2°: Las Juntas así constituida asumirá todos los poderes del Estado, y por lo tanto, ejercerá el Poder Ejecutivo de la Nación mientras se organizan constitucionalmente los Poderes de la República, dentro de las pautas del artículo 3°". El artículo 3° dice: "Se mantiene en plena vigencia el ordenamiento jurídico nacional, en cuanto no colida con la presente Acta Constitutiva y con la realización de los fines del nuevo Gobierno, a cuyo efecto la Junta Militar dictará, mediante Decreto refrendado por el Gabinete Ejecutivo, las normas generales y particulares que aconseje el interés de la República, inclusive las referentes a nueva organización de las ramas del Poder Público".

Dicha Acta Constitutiva aparece firmada por los miembros designados para constituir la Junta Militar de Gobierno, y así mismo por los representantes de las Fuerzas Terrestres, las Fuerzas Aéreas, las Fuerzas Navales y las Fuerzas Armadas de Cooperación. Seguidamente aparece un agregado a dicha Acta, según el cual las Fuerzas Armadas Nacionales, representadas por la Junta Militar de Gobierno, y por los principales personeros de las distintas armas, considerando superado el momento de instalación del Gobierno y ante la evidente superior conveniencia de ampliar la integración de la Junta Militar de Gobierno y transformarla en una Junta de Gobierno con representación civil, acordó: modificar el artículo 1° del Acta Constitutiva de esa misma fecha, para incorporar a la Junta Militar de Gobierno ya constituida a los ciudadanos Doctor Blas Lamberti y

Señor Eugenio Mendoza, dar el nombre de Junta de Gobierno a la entidad así integrada y facultarla expresamente para modificar su propia composición cuando así lo aconseje el interés nacional.

Es del conocimiento público que al derrocamiento del Gobierno dictatorial el 23 de enero de 1958, las Fuerzas Armadas Nacionales asumieron todos los poderes del Estado y constituyeron una Junta Militar de Gobierno que seguidamente fue transformada en Junta de Gobierno con la inclusión de civiles, en los términos señalados en las Actas de 23 de enero de 1958 y contenidas en la Gaceta Oficial N° 25567, conforme se ha dicho.

Estos hechos y las normas que se dictan para consagrarlos tienen carácter constitutivo, son por tanto de naturaleza constitucional y están por encima del ordenamiento legal ordinario.

El artículo 133 de la Constitución Nacional de 1953, en vigencia por la declaratoria de la Junta Militar de Gobierno para el 23 de enero de 1958, establece entre las atribuciones de la Corte Federal: "1°. Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales o estatales, de los reglamentos y de las ordenanzas o acuerdos municipales, cuando colidan con la Constitución". Y la vigente Constitución Nacional de 23 de enero de 1961, acuerda a la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 215, ordinales 3° y 4°, la atribución de: "Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con esta Constitución"; y "Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de la ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con esta Constitución".

La Constitución Nacional es la Ley suprema y originaria de donde emana la organización del Estado, establece los órganos del Poder Público y determina sus atribuciones. No es dable a esos órganos, nacidos de esa misma organización, revisar o impugnar o anular al ente organizador o a la norma organizadora. Los actos a que se refiere el Acta Constitutiva de la Junta Militar de Gobierno y el Acuerdo modificatorio del artículo 1° de dicha Acta, son actos constitutivos, de naturaleza constitucional y están por encima, como lo está la Constitución Nacional, de la capacidad de revisión de la Corte Suprema de Justicia, o control jurisdiccional de la constitucionalidad de las Leyes que le ha sido atribuida.

Por otra parte, como lo asienta el informe del Ciudadano Fiscal de la República, los actos impugnados fueron decisiones históricas y jurídicamente pueden considerarse los textos en que han sido consagrados como documentos constitucionales derogados: por lo que conforme a la doctrina y a la constante jurisprudencia de este Alto Tribunal tampoco están sujetos a revisión.

Véase N° 52.

## 3. EL OBJETO DE LA CONSTITUCION: EL ESTADO DE DERECHO

*Véase Nos. 4, 211 y ss.*

## 4. LA REFORMA Y ENMIENDA CONSTITUCIONALES

13. CFC - SPA 2-7-40  
M. 1941, pp. 195-196

*La reforma de la Constitución Nacional requiere la aprobación de un cierto número de Asambleas Legislativas.*

En la formación y reforma de la Constitución Nacional es forzosa la intervención de las Legislaturas, porque el pacto federal es multilateral y los Estados miembros de la Unión son los que conciertan dicha Constitución, ya por propia iniciativa, ya respaldando la iniciativa del Congreso. En el primer caso, mediante las tres cuartas partes de sus Legislaturas; en el segundo, por las dos terceras partes de la mismas; y en uno y otro, en sesiones ordinarias (artículos 126 a 130 ambos inclusive). Por el contrario, la formación y reforma de las Constituciones estatales, no tienen solemnidad ninguna. Realizarse como una Ley ordinaria. Así se expresa en sus propios textos. Respecto al Estado Carabobo hay que advertir, sin embargo, sobre el particular, una novedad que conviene examinar. Con efecto, su Constitución de 1936 fue dictada como una Ley ordinaria, bien que, a mayor abundamiento, fue aprobada por Acuerdo especial, firmado por todos los miembros de la Legislatura; y su Constitución de 1938, que derogó la del 36, preceptúa en su artículo 105, que "Esta Constitución es susceptible de reformas totales o parciales, pero ni unas ni otras serán acordadas sino por la Asamblea Legislativa del Estado, en sesiones ordinarias, cuando las propusieren las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, o cuando lo solicite el Ejecutivo del Estado, convocando extraordinariamente dicha Asamblea para ese solo objeto". Mas, es la Constitución vigente del Estado Carabobo la que crea la apuntada novedad en sustitución de dicho precepto normal de la del 38. Establece, al efecto, la intervención de los Concejos Municipales en la formación y reforma de la Constitución, no pudiéndose realizar éstas sino por iniciativa de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la respectiva Legislatura. Los Concejos no tienen iniciativa. Esto sólo indica que no es jurídica semejante novedad. Porque, efectivamente, los Concejos Municipales no tienen más función política que la del sufragio; y no hay razón, por tanto, para darle siquiera la de simple aprobación. Y por lo demás, concretando esta consideración al caso de autos, es de advertir que aún en la hipótesis de que la reforma de las Constituciones regiona-

les pudiera realizarse con la intervención de los Concejos Municipales, tal innovación, no habiendo sido creada sino en la Constitución vigente, no es aplicable a este caso y no procede, por tanto, la intervención Municipal en cuanto al Acuerdo confiscatorio en referencia, desde que este Acuerdo nació bajo el imperio de la Constitución de 1936.

14. CSJ - CP 14-8-73  
G.O. N° 30183, 20-8-73, p. 226.079

*Las Enmiendas Constitucionales tienen rango Constitucional.*

*Primero:* Que la disposición contenida en la Enmienda Constitucional N° 1, es una disposición legislativa, aun cuando sea un agregado a la Constitución vigente y que ninguna disposición legislativa podrá tener efecto retroactivo.

La Corte observa que, contrariamente a lo sostenido por los apelantes, no hay duda de que la referida Enmienda tiene rango de disposición constitucional, como se desprende claramente del Título X de la Constitución. Este establece normas diferentes a las de las Leyes en lo que se refiere a la iniciativa, ratificación por las Asambleas Legislativas, escrutinio y forma de publicación. Además, la materia a que han de referirse debe encuadrar en el marco constitucional. Tratándose, pues, de una norma de jerarquía constitucional, no puede hablarse de retroactividad.

*Segundo:* Que la Enmienda Constitucional n° 1, al ser aplicada al General retirado Marcos Pérez Jiménez, viola derechos individuales garantizados por la Constitución, así como el precepto de ésta que garantiza la igualdad de todos ante la Ley; que la inhabilitación política establecida por la Enmienda es una pena accesoria a la principal de prisión o presidio, que ya fue impuesta al General retirado Marcos Pérez Jiménez; que nadie puede ser penado dos veces por los mismos hechos y con la misma pena; que la sentencia condenatoria dictada en el juicio seguido al mencionado General, es cosa juzgada y que el hecho por el cual se declara que aquél no puede ser candidato a la Presidencia de la República, fue decidido y sentenciado hace varios años por esta Corte.

Los apelantes piden a esta Corte declare no aplicable la Enmienda Constitucional n° 1, en virtud de supuestas o aparentes colisiones de aquélla con disposiciones de la Constitución. Pero como ya se estableció que la citada Enmienda es de jerarquía constitucional, esta Corte no puede proceder sino conforme a lo dispuesto por el artículo 215 de la misma Constitución.

*Tercero:* Que la prohibición de ser elegido Presidente de la República a que se refiere la Enmienda Constitucional n° 1, es para aquellas personas que hayan sido condenadas por Tribunales Ordina-

rios; que el General retirado Marcos Pérez Jiménez, nunca ha sido condenado por Tribunal Ordinario, sino por la Corte Suprema de Justicia y que entre ésta y los Tribunales Ordinarios existe una diferencia constitucional y legal.

Cuando la Enmienda Constitucional n° 1 usa la expresión Tribunales Ordinarios, se refiere a aquéllos cuya competencia ha sido demarcada de antemano, objetiva e imparcialmente. Ha querido proscribir las condenas impuestas por jueces o tribunales de excepción, para juzgar casos determinados, de composición ajena a la de los Tribunales Ordinarios. Conviene recordar que la Constitución, en el ordinal 2° de su artículo 215, al atribuir a esta Corte el conocimiento del antejuicio de mérito a los altos funcionarios, dispone que continuará conociendo de la causa hasta setencia definitiva, si se trata de delitos políticos, pero que si hay mérito para el enjuiciamiento por delito común, se pasarán los autos al Tribunal Ordinario competente. No se refiere aquí la Constitución a Tribunal de jurisdicción ordinaria, dado que si el delito es militar, los autos deberán ser pasados al Tribunal Militar competente y si fuere de contrabando, al Juez de Hacienda competente. Uno y otro Tribunal son de jurisdicción especial. Si la referida Enmienda no admite que sea postulado como candidato a la Presidencia de la República, cualquier ciudadano que haya sido condenado mediante sentencia definitivamente firme, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas, o con ocasión de éstas, mal se puede creer que quien se encuentre en esa situación por haber cometido esos delitos en el desempeño de la Presidencia de la República o con ocasión de esa función, pueda ser postulado como candidato a dicho cargo. Se está, entonces, frente al caso de una norma constitucional que establece condiciones de elegibilidad, y por tanto, de aplicación inmediata.

En virtud de las razones anteriormente expuestas esta Corte Suprema de Justicia, en pleno, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por los ciudadanos Oscar Hurtado Díaz, Pablo Salas Castillo y Salvador Alfonso Acero, hijo, contra la decisión del Consejo Supremo Electoral de fecha catorce de junio del año en curso, en la cual se negó la inscripción del General retirado Marcos Pérez Jiménez, como candidato a la Presidencia de la República en las elecciones para el período 1974-1979, por encontrarse comprendido en el caso previsto en la Enmienda Constitucional n° 1. Queda confirmada en todas sus partes la decisión apelada.

## 5. PODER DEROGATORIO

15. CF 7-8-58  
G.F. N° 21, 1958, pp. 107-111

*El poder derogatorio de la Constitución no puede conducir al “vacío del derecho” por lo que las competencias que atribuye a uno de los poderes del Estado no extinguen automáticamente la normativa dictada por otros poderes, sino cuando se desarrollan legalmente las referidas competencias.*

Se denuncia, en primer término, la infracción del Ordinal 12 del Artículo 60 de la Constitución Nacional, según el cual “es de la competencia del Poder Nacional lo relativo a: 12. *Los Bancos y demás instituciones de crédito.*”

Sobre esta denuncia de infracción constitucional el ciudadano Procurador de la Nación arguyó, para refutarla, el criterio, según el cual “un simple análisis de lo que es una casa de empeño y de sus funciones, demuestra claramente que tales instituciones no sólo no están comprendidas en el concepto genérico de “instituciones de crédito”, sino que son incompatibles con ese mismo concepto”. En la parte narrativa se ha transcrito las argumentaciones en que fundamenta tal criterio el Ciudadano Procurador de la Nación. No es ese mismo el de este Tribunal. En derecho, en economía política, en el comercio en general, bajo cualquiera de sus manifestaciones, y en todo el amplísimo campo de las obligaciones en que interviene el factor tiempo, al establecerse una ausencia de simultaneidad entre la creación de una obligación y su cumplimiento, surge de inmediato el fenómeno del crédito, bien sea como crédito quirografario, o personal, que es el único a que parece referirse como tal crédito la Procuraduría, bien sea el crédito real, en sus varias formas; hipotecario o prendario.

Al restringir la argumentación del Procurador el alcance del concepto de “instituciones de crédito” a las que sólo practican operaciones fundadas sobre la confianza personal, quedaría fuera la mayoría de las modernas instituciones de crédito, que son, precisamente, aquellas cuya organización, seguridad y utilidad social ha querido garantizar el ordenamiento constitucional al reservar al Poder Nacional la facultad de legislar sobre ellas. Sí son, en efecto, “instituciones de créditos” las “casas de empeño”, y es indudable que dentro del actual ordenamiento constitucional es al Poder Nacional al que toca legislar sobre esa materia.

Ahora bien, no era esa la misma situación en la época en que fue promulgada la Ordenanza Municipal titulada “Reglamento de las Casas de Empeño”, instituciones a menudo reguladas por los Poderes Municipales. Dicho Reglamento Municipal fue sancionado el 7 de

Marzo de 1910, fecha para la cual estaba vigente la Constitución Nacional de 1909. En dicha Constitución no estaba aún expresamente reservada al Poder Nacional (llamado entonces Federal) la facultad exclusiva de legislar sobre materia de "instituciones de crédito". Examinando las Bases de la Unión, sancionadas por dicha Constitución, se observa, de los treinta y un (31) incisos mediante los cuales se precisan las obligaciones impuestas a los Estados, que la reserva de la función legislativa no alcanzaba a dichas instituciones, ni directa ni indirectamente. Los Estados, en efecto, se obligaban a reservar al Poder Federal, en el orden legislativo, ciertas facultades expresamente establecidas, enumeradas y descritas, limitadas además por la reserva general contenida en la expresión de la primera parte de su Artículo 12, según la cual los Estados "se reservaban en toda su plenitud la soberanía no delegada en (aquella) Constitución". En la enumeración de facultades legislativas reservadas a la Nación no aparecen sino las siguientes: Ordinal 9º: "Toda jurisdicción legislativa (y ejecutiva) concerniente a la navegación marítima, costanera y fluvial y a los muelles y caminos nacionales, etc." Ordinal 21: "A reservar a la Nación la facultad de legislar sobre Instrucción Pública Superior". Se obligan además, según el Ordinal 16, "a tener todos una misma legislación sustantiva, civil, mercantil, así como las de procedimiento", a cuyo efecto se daba entre las atribuciones del Congreso Nacional la de "sancionar los Códigos Nacionales y el Código de Instrucción Pública Federal", y los "de Hacienda, Militar, de Marina, y las leyes concernientes a la organización de la milicia nacional". (Art. 57, Ordinal 7º).

No fue, en efecto, sino en la Constitución Nacional de 1925 cuando apareció, en el Art. 15, Ordinal 4º como reserva a favor de la competencia federal, "La Legislación que regirá en toda la República en materia civil, mercantil, penal y de procedimientos; *acerca de bancos, instituciones de crédito*, previsión social, sanidad, conservación y fomento de los montes, las aguas y las demás riquezas naturales del país; trabajo, marcas de fábrica, propiedad literaria, artística e industrial, registro público, expropiación por causa de utilidad pública, inmigración, naturalización, expulsión y admisión de extranjeros, y la legislación reglamentaria de las garantías que otorga la Constitución".

Es evidente que no fue sino en ese momento cuando se atribuyó a la Nación la facultad exclusiva de legislar sobre "Bancos y otras instituciones de crédito", y que hasta entonces tal facultad correspondía tanto a los Estados federales en ejercicio de su soberanía original, como a los Cuerpos Municipales, en virtud de la naturaleza propia tradicional del Poder Municipal, y a la Nación, en virtud del Pacto Federal de asociación política. Es decir, que para aquella época de la Nación, los Estados y los Municipios estaban constitucionalmente facultados para legislar sobre materia de "Instituciones de Crédito", siempre y cuando sus respectivas disposiciones

no entrasen en colisión, caso en el cual habría de decidirse por los organismos competentes cuál disposición habría de prevalecer, con acuerdo a la legislación general sobre la materia y a los principios generales del derecho.

Ahora bien, ¿cuál habría de ser la suerte de las normas en vigor, ya de origen estatal, ya de origen municipal, en el momento en que la Constitución de 1925 atribuyó a la Nación la competencia exclusiva para legislar sobre bancos y otras instituciones de crédito, y concretamente, cuál había de ser la suerte de las normas municipales existentes en aquel momento, frente a la nueva disposición constitucional? Más concretamente, ¿cuál había de ser la suerte de la Ordenanza o Reglamento Municipal sobre "Casas de Empeño", en vigor cuando se sancionó la Constitución de 1925?

A nuestro juicio, la solución es la siguiente. En primer lugar, no se concibe lo que podríamos llamar el vacío del derecho. Mientras el Poder Federal no hubiese legislado sobre la materia concreta sobre la cual versan las disposiciones municipales vigentes, éstas han de continuar en vigor sobre toda la materia no legislada aún por el Poder Federal. Y tal es el caso del problema planteado respecto al Reglamento sobre "Casas de Empeño", cuya vigencia se impone, mientras no se haya legislado nacionalmente con generalidad sobre la misma materia o mientras no se hayan dictado leyes nacionales que colidan con normas particulares contenidas en el ordenamiento municipal, y que, por tanto, prevalezca sobre éstas.

La Corte ha de declarar, consecuencialmente, que el Reglamento Municipal sobre Casas de Empeño denunciado ha de quedar en vigencia hasta tanto el Poder Nacional no lo haya derogado expresamente, en su generalidad, o implícitamente, al legislar sobre la totalidad de esa misma materia, o mientras no haya derogado parcialmente esa misma regulación material poniendo en vigor disposiciones particulares de carácter nacional que colidan con dicho ordenamiento municipal.

Declarada la vigencia general del Reglamento Municipal sobre "Casas de Empeño", no habiendo sido dictada hasta la fecha disposición legislativa alguna de carácter nacional que lo invalide, procede examinar si no existen disposiciones particulares de dicho Reglamento que colidan con disposiciones nacionales sobre la misma materia.

16. CSJ - SPA  
G.F. N° 58, 1967, pp. 162-169

20-12-67

*Una Ordenanza Municipal sobre una materia otorgada al Poder Nacional, no puede ser atacada por inconstitucional, hasta tanto el Poder Nacional no positivice sus atribuciones dictando leyes sobre dicha materia.*

La Corte considera necesario examinar en primer lugar la denuncia de la presunta inconstitucionalidad sobreviniente, que los interesados dicen contener la Ordenanza impugnada, como consecuencia de haber atribuido a la Constitución de 1961, a la competencia del Poder Nacional la Legislación en materia de loterías.

Al efecto se observa:

Recurso análogo al de autos fue deducido ante la extinguida Corte Federal contra la Ordenanza Municipal del Distrito Federal, de fecha 7 de marzo de 1910 denominada (Reglamento de Casas de Empeño). Se arguyó en aquel entonces, que por cuanto la Constitución había atribuido a la competencia del Poder Nacional la Legislación en materia de *instituciones de crédito* y siendo de esta naturaleza las "Casas de Empeño", esa Ordenanza en su totalidad colidía con la Ley Fundamental de la República y de consiguiente estaba afectada de nulidad.

La Corte Federal, en sentencia de fecha 7 de agosto de 1958, resolvió el conflicto en los términos siguientes: "En primer lugar, no se concibe lo que podríamos llamar el vacío del Derecho. Mientras el Poder Federal no hubiese legislado sobre la materia concreta sobre la cual versan las disposiciones Municipales vigentes, éstas han de continuar en vigor sobre toda la materia no legislada aún por el Poder Federal. Y tal es el caso del problema planteado respecto al reglamento sobre Casas de Empeño cuya vigencia se impone, mientras no se haya legislado nacionalmente con generalidad sobre la misma materia o mientras no se hayan dictado leyes nacionales que colidan con normas particulares contenidas en el ordenamiento Municipal, y que, por tanto prevalezcan sobre éstas. La Corte ha de declarar, consecuentemente, que el reglamento Municipal sobre Casas de Empeño denunciado ha de quedar en vigencia hasta tanto el Poder Nacional no lo haya derogado expresamente en su generalidad, o implícitamente, al legislar sobre la totalidad de esa misma materia, o mientras no haya derogado parcialmente esa misma regulación municipal poniendo en vigor disposiciones particulares de carácter nacional que colidan con dicho ordenamiento municipal".

Al ratificar, en esta oportunidad, el criterio transcrito, este Supremo Tribunal cree conveniente agregar que a su ratificación no empece la circunstancia de que la Constitución de 1953 haya previsto, como norma expresa de derecho transitorio, la supervivencia de la Legislación local hasta tanto el Poder Nacional legislara sobre la materia, en tanto que la de 1961 omitió una previsión similar. En efecto: normas constitucionales sólo atributivas de competencia material, como las implicadas en aquel proceso y en éste, carecen de positividad mientras no sean desarrolladas por la Legislación subordinada. Luego, en defecto de ésta, se impone mantener la estabilidad del ordenamiento jurídico anterior sobre la materia. El argumento de su presunta derogación implícita invocado por los interesados en el caso de autos, habría de revertirse contra ellos; pues repugnaría

a la lógica jurídica considerar que, porque la Constitución de 1961 atribuyó a la competencia del Poder Nacional la Legislación en materia de loterías, la Ordenanza respectiva del Distrito Federal quedó derogada implícitamente; y que, en cambio las Leyes, Decretos, Ordenanzas de los Estados y de los demás Municipios sobre la materia estén, no obstante, aún vigentes. Si estos textos están vigentes, y no hay razón para considerar lo contrario como ya se dijo, también ha de estarlo la Ordenanza sobre loterías del Distrito Federal; y a la inversa, si se considera que ésta quedó derogada implícitamente, igualmente habría que considerar así aquellos otros textos.

Por tanto, la Corte considera y así lo declara, que la Ordenanza impugnada mantiene su vigencia hasta tanto el Poder Nacional ejerza su competencia sobre la materia y dicte la Legislación pertinente; y que, por ello mismo, si dicha Ordenanza está vigente, no puede negarse al Gobernador del Distrito Federal su competencia para reglamentarla, como en efecto lo hizo parcialmente su Decreto n° 17, también impugnado.

Entra la Corte a examinar las demás denuncias de inconstitucionalidad y al efecto observa:

El artículo 3° de la Ordenanza impugnada, en primer término dispone “queda terminantemente prohibida la venta de billetes de toda otra lotería, ya sea nacional o extranjera”; dispositivo este que aparece desarrollado por los artículos 11, 12, 13 y 14 del Reglamento de la citada Ordenanza, igualmente impugnado. Y el artículo 1° del Decreto n° 17, ya mencionado, prevé: “artículo 1° En cumplimiento del artículo 3° de la Ordenanza de Lotería Municipal, no se permitirá la venta de toda otra lotería, nacional o extranjera, en el territorio del Distrito Federal, a partir del 1° de febrero de 1966”.

Dispone el artículo 34 de la Constitución que “los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de esta Constitución...” entre las cuales está la de que los Estados, y por consiguiente tampoco los Municipios, “no podrán: ...3° prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él”.

Por considerar que la venta de *billetes de lotería* corresponde al concepto de *consumo de bienes* a que se refiere la disposición constitucional transcrita, los interesados entienden que, al prohibir esa venta en su jurisdicción territorial, la Ordenanza sobre Lotería del Distrito Federal quebranta la citada disposición constitucional; y, consecuentemente, las garantías constitucionales de la libertad de trabajo y de la libertad económica consagradas en los artículos 84 y 96 de la Carta Fundamental; al tiempo que crea un monopolio, contra lo prohibido en su artículo 97; desacata el artículo 98 que manda a proteger la iniciativa privada; y constituye una expropiación ilegal y una confiscación, al margen de lo pautado en los artículos 101 y 102 de la misma Carta Fundamental.

En el criterio de la Corte, es manifiestamente errónea la asimilación establecida por los interesados, entre el consumo de bienes a que se refiere el ordinal 3º del artículo 18 de la Constitución, y la venta de billetes de lotería prohibida por la Ordenanza impugnada.

En efecto: La lotería es un juego de suerte o azar cuya práctica, al menos en principio, objetiviza una de las faltas concernientes a la moralidad pública (Título 3º del Libro 3º del Código Penal): “Para determinar las consecuencias de la Ley Penal —prevé el artículo 535 de dicho Código— se consideran como juegos de envite y azar, aquéllos en que la ganancia o la pérdida, con un fin de lucro, dependa entera o casi enteramente de la suerte”; y, en verdad, la ganancia o la pérdida en el juego de lotería depende enteramente de la suerte. Y así, que el Código Civil en su artículo 1801 prescribe: “La Ley no da acción para reclamar lo que se haya ganado en juegos de suerte, azar o envite, o en una apuesta. Las loterías están comprendidas en las disposiciones de este artículo, excepto aquéllas que se constituyen para beneficencia o para otro fin de utilidad pública, y que las garantice el Estado”.

No obstante, en diversos países el Estado se ha reservado la explotación del juego de lotería, y lo ha regulado de manera expresa. En nuestro país, se han constituido diversas loterías *para beneficencia o para algún otro fin de utilidad pública*, garantizadas por un ente público: Una Entidad Federal o una Municipalidad, ya que la competencia para hacerlo aún no estaba atribuida expresamente al Poder Central.

Así la Ordenanza impugnada dispone en su artículo 1º: “Se crea la Lotería Municipal del Distrito Federal”, artículo 2º “Los productos de esta Lotería se destinarán a la renta de los hospitales de este Distrito”.

Como puede observarse, el Concejo Municipal del Distrito Federal, en ejercicio de facultades constitucionales, creó la Lotería Municipal con la finalidad de allegarse a un arbitrio rentístico al cual dio un destino especial: *Los hospitales de este Distrito*. Es decir, en ejercicio de su propia soberanía financiera, el Municipio caraqueño, al igual que han podido hacerlo los otros Municipios del país y aún los Estados, creó así un arbitrio fiscal con el carácter de exclusividad, independientemente del concepto técnico-económico que se pueda tener acerca de la naturaleza jurídica del acto que implica el ingreso que proviene de la venta del billete de lotería. En todo caso, la Lotería Municipal del Distrito Federal, al ejercer la referida facultad entra a gravar los productos obtenidos en ese tipo de explotación, como ingresos provenientes del dominio industrial o comercial del respectivo ente público. Y con tal finalidad, y haciendo uso de esa soberanía financiera, el Municipio pudo crear esa especie de ingreso fiscal, proveniente del dominio industrial o comercial del respectivo ente público; y lógicamente ha podido también adoptar todas aquellas medidas que, dentro de lo razonable,

haya considerado necesarias o indispensables para que la empresa industrial o comercial, cumpliera su propósito; como es, entre otras, la de prohibir la venta de toda otra lotería, ya sea nacional o extranjera, en su jurisdicción territorial. Con tal prohibición, al tiempo que pretendía asegurar la obtención de los *productos* esperados, como bien lo destacan los considerandos del Decreto n° 17 dictada en ejecución de la Ordenanza respectiva, salvaguardaba aquélla soberanía financiera, pues impedía que otros Municipios o los Estados, ejercieran en su jurisdicción territorial, su respectiva soberanía financiera. Ello ha dado lugar, a que en países de organización política similar al nuestro, los conflictos y competencias entre entes públicos territoriales, que han creado a su vez sus respectivas loterías y han pretendido vender sus billetes en jurisdicciones distintas a la propia, se hayan resuelto por la vía de los convenios bilaterales entre los interesados.

Sentado lo anterior, resulta claro, que la prohibición establecida en el artículo 3° de la Ordenanza impugnada, desarrollada en las disposiciones respectivas de su reglamento y el Decreto n° 17, también impugnada, nada tiene que ver con la limitación que a los Estados y a los Municipios impone el ordinal 3° del artículo 18 de la Constitución.

Respecto a las otras denuncias de inconstitucionalidad formuladas por los interesados la Corte observa:

El artículo 84 de la Constitución dispone “que todos tienen derecho al trabajo” y que “la libertad de trabajo no está sujeta a otras restricciones que las que establezca la Ley”; y el artículo 96, que “todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las Leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social”.

Si se parte del doble supuesto, ya establecido en este fallo, de que la lotería es un juego de aquéllos definidos por la Ley Penal como ilícitos que sólo adquiere caracteres de licitud cuando el Estado lo explota a los fines anteriormente expresados; y de que la Lotería Municipal de Caracas es una empresa industrial o comercial del Municipio creada exclusivamente para procurar un ingreso público; es forzoso concluir que la obligación legal de vender *toda otra lotería, ya sea nacional... o extranjera* en jurisdicción del Distrito Federal, no constituye violación de las garantías constitucionales consagradas en los dispositivos antes transcritos. En todo caso, la referida prohibición podría corresponder a aquellas restricciones a la cual está sujeta la libertad del trabajo; y, asimismo, a las limitaciones de interés social, a que está sometida la libertad económica.

Pauta el artículo 97 de la Constitución Nacional entre otras cosas, que “no se permitirán monopolios”; pero, también, “que el Estado

podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional”.

En el caso de autos, el Municipio, procediendo dentro del radio de su propia competencia constitucional y a través de la forma que la Ley establece como es una Ordenanza, se ha reservado, precisamente, una *explotación*, como es el juego de lotería, lo cual no implica la constitución de un monopolio creado a su favor, sino la reservación de un arbitrio fiscal, que no quebranta la invocada norma constitucional.

La Constitución dispone que “el Estado protegerá la iniciativa privada” (artículo 98); que “se garantiza el derecho de propiedad” (artículo 99); que “sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes” (artículo 101); y que “no se decretarán ni ejecutarán confiscaciones” (artículo 102); disposiciones estas que los interesados consideran violadas por los actos atacados.

La jurisprudencia tradicional de este Supremo Tribunal, ajustada a la doctrina universal, considera formalmente insuficiente la denuncia de la infracción de normas constitucionales o legales por un acto del Poder Público, cuando de la misma denuncia no aparece la vinculación lógica, a través de una seria y necesaria motivación, entre el acto recurrido y la norma que se dice quebrantada por éste. Tal insuficiencia se encuentra en las supuestas violaciones de los artículos 98 y 99 de la Constitución, que los interesados atribuyen a los actos impugnados; de ahí que la Corte las desestime por conceptuarlas formalmente improcedentes.

De otro lado, el comiso de los billetes de otras loterías no corresponde a la expropiación ni a la confiscación a las que se refieren los artículos 101 y 102 de la Carta Fundamental, como parece entenderlo los interesados al denunciar infringidos los citados dispositivos constitucionales. El comiso es una sanción de carácter patrimonial aplicable con motivo de la realización de un acto ilícito; si el comiso implicara una expropiación practicada en forma distinta a la prevista por la Ley, o a una confiscación de las prohibidas por la Constitución, habría que llegar a la absurda conclusión, de que el comiso de los objetos con los cuales se perpetra un delito, o el objeto mismo del delito, como sucede en el contrabando, sería una medida inconstitucional.

Por último, en cuanto a que el Gobernador del Distrito Federal, en el Decreto n° 17, incurrió en extralimitación de atribuciones porque el artículo 23 de la Constitución no le señala “esa de prohibir la venta de determinadas loterías” es oportuno considerar que aparte de que la disposición constitucional denunciada no establece las atribuciones de dicho funcionario sino la de los Gobernadores de los Estados, ha quedado claramente definido en el presente fallo que el contenido normativo de dicho Decreto no es otra cosa que la

reiteración de la Ordenanza parcialmente reglamentada por él; de lo cual, se puede deducir, que resultaba en el fondo abundante.

En virtud de las consideraciones 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 en todas sus partes el presente recurso de nulidad por inconstitucionalidad, deducido contra la Ordenanda Municipal del Distrito Federal que creó la Lotería Municipal de fecha 2 de enero de 1902, el Reglamento de la misma Ordenanza, del 3 del mes y año citados, y el Decreto n° 17, de fecha 5 de diciembre de 1965, del Gobernador del Distrito Federal.



## II. EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ESTADO

### 1. LA LEY

*Véase Nos. 47 y sig.*

### 2. EL ORDENAMIENTO JURIDICO

*Véase Nos. 5, 15, 16, 62 y 398.*

### 3. LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

*Véase Nos. 38, 62, 76 y 335.*

### 4. EL DERECHO PUBLICO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

*Véase Nos. 3, 36 y 322.*



## III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO

17. CSJ - PA 5-10-70  
G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, pp. 11-12

*El régimen económico del Estado es el propio de una economía mixta, en el cual la actividad productiva la comparten los sectores público y privado.*

Al conjunto de actividades que es reservado a los particulares en los países de régimen capitalista (y que en razón de ello se denomina "sector privado" por oposición al "sector público"), alude el constituyente al consagrar la libertad de comercio e industria en los siguientes términos: "Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución, y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social". "El Estado —añade seguidamente el constituyente— podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional"; "podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y explotación de obras y servicios de interés público". De consiguiente, las actividades del sector público pueden aumentar en la misma medida en que disminuyen las del sector privado o viceversa, de acuerdo con el uso que hagan las autoridades competentes de los poderes que les confiere el constituyente en las citadas disposiciones. Y en razón de ello, es posible que un servicio pase del sector público al sector privado, para que sea explotado como actividad comercial o industrial con fines de lucro, o que el Estado reasuma la responsabilidad de prestar el servicio directamente o por medio de un órgano controlado por él, entre otros motivos por "razones de conveniencia nacional" según dice el constituyente en las disposiciones antes citadas.

Es evidente, además, que entre los servicios públicos y los servicios de interés público existe otra diferencia sustantiva, derivada de que no son idénticos los motivos que determinan la acción

estadal y la de los particulares en los campos que, respectivamente, le sean asignados: la satisfacción de las necesidades colectivas constituye —como ya se ha dicho— uno de los fines del Estado y no la ocasión o el medio de obtener una ganancia, ni aún en el caso de que los usuarios estén obligados a pagar una retribución por el servicio que se les preste. En cambio, es la especulación, entendida en el sentido de obtener un beneficio lícito en el ejercicio de una actividad lucrativa, lo que impulsa generalmente a los particulares a encargarse de la gestión de servicios de utilidad pública. Por lo tanto, lo que es para los particulares un simple negocio, puede significar para el Estado, en la generalidad de los casos, el cumplimiento de un deber insoslayable.

Acogiendo esta distinción entre “servicios públicos” y “servicios de interés público” según el sector a que correspondan, en conformidad con la ley, los servicios de telecomunicaciones son, en principio, “servicios públicos”, por encontrarse entre aquellos que el legislador ordinario ha reservado “exclusivamente al Estado”, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley de la materia.

Esto no impide, sin embargo, que alguno de dichos servicios sea transferido al sector privado y pierda, en consecuencia, su carácter de servicio público, porque la ley faculta al Gobierno Nacional para otorgar permisos o concesiones a particulares para el establecimiento o explotación de los mismos; y el Estado puede, a su vez, recuperar el servicio otorgado a un particular, cuando se extinga la concesión, o como consecuencia de la resolución del respectivo contrato o de un acto en virtud del cual el Gobierno adquiera las instalaciones de la empresa, o las acciones de la compañía, caso de ser la concesionaria una persona jurídica.

Son evidentes las diferencias que existen entre estas diversas formas de recuperar o “nacionalizar” los servicios de interés público, pero es indudable que en todos los casos corresponde al Congreso la facultad de decidir, discrecionalmente, qué órgano continuará prestando el servicio en el futuro. Por consiguiente, dicho cuerpo podría atribuir la gestión del servicio a una de las dependencias ordinarias de la administración, a un órgano descentralizado ya existente, o a un organismo nuevo creado, especialmente, con tal fin. En el caso especial de que el Estado haya adquirido la totalidad de las acciones de la compañía, también podría el Congreso atribuir la gestión del servicio a la misma empresa que venía prestandolo, porque la organización técnica de los recursos humanos y materiales en que ésta consiste y la personificación jurídica de que ha sido dotada por el legislador, pueden servir de igual modo a los intereses colectivos confiados a la tutela del Estado, que a los intereses particulares de los accionistas que la hayan utilizado teniendo en cuenta solamente su beneficio personal.

Sabido es que la multiplicación y diversificación de las funciones del Estado y el grado de especialización técnica que reclama el

ejercicio de ellas, han hecho indispensable ampliar el radio de aplicación del principio de la división racional del trabajo en el sector público, y dado origen a la creación de organismos que —con rótulos y denominaciones diversas— comparten con aquél y con los demás entes territoriales de derecho público, las responsabilidades de administrar servicios y poner en ejecución planes que, en otros tiempos el Estado prestaba o realizaba únicamente a través de las dependencias ordinarias del Gobierno; y que en aquellos países que han nacionalizado servicios de interés público o empresas industriales o comerciales, adquiriendo las acciones pertenecientes a particulares, generalmente, se ha conservado la forma original de las compañías que venían actuando como representantes de los intereses privados de sus respectivos accionistas, por razones jurídicas, económicas y de conveniencia nacional, que, entre nosotros, sólo corresponde apreciar soberanamente al Congreso.

*Véase Nos. 103 y 117.*



## IV. EL PODER PUBLICO

### 1. EL PRINCIPIO DE LA ALTERNABILIDAD

18. CFC - SPA 4-10-38  
M. 1939, pp. 290-293

*La alternabilidad republicana no consiste en la mayor o menor extensión del período durante el cual un ciudadano ejerza determinadas funciones públicas, sino en que no pueda ejercerlas por tiempo indefinido o con carácter perpetuo o vitalicio.*

La Constitución Nacional, al dejar a la competencia de los Estados conforme al numeral 1º del artículo 17, que ha invocado el solicitante, la formación de sus Constituciones locales y las Leyes Orgánicas de sus Poderes Públicos, nada estatuye allí, ni en ningún otro de sus lugares, acerca de la duración del ejercicio de esos Poderes. Queda, pues, fuera de toda duda que en cuanto al ordenamiento de tales períodos legales, conservan los Estados, en calidad de atribuciones no reservadas al Poder Federal en el propio Pacto Fundamental, la plenitud de su autonomía.

Es solamente la Ley del Censo Electoral y de Elecciones (que no invoca por cierto el peticionario) la que en su artículo 34 se remite, en cuanto a la oportunidad de las elecciones para Diputado a las Asambleas Legislativas y para Concejales, a lo que dispongan las Constituciones estatales sobre la fecha de iniciación de esos períodos; pero, precisamente, subordinando esta oportunidad a aquella fecha, y sin estatuir nada tampoco, ya que no podía hacerlo sin atacar la autonomía estatal en tal punto, respecto a la duración de los referidos períodos legales.

De modo, pues, que por estas dos circunstancias negativas, de carácter fundamental la primera, estrictamente legal la segunda, resulta inadecuada la solicitud de inconstitucionalidad que se examina.

Mas, es del caso, que, como obviamente aparece de los términos empleados en su escrito por el peticionario, su denuncia se dirige principalmente a poner de manifiesto el desconocimiento o irres-

peto cometido por los Legisladores de Nueva Esparta, contra el principio político de alternabilidad, esencial en nuestra forma de gobierno, al sancionar aquel artículo de la Constitución estatal.

Ahora bien: sobre este segundo particular de la solicitud, cabe observar: que no consistiendo el principio político de la alternabilidad republicana en la mayor o menor extensión del período durante el cual un ciudadano ejerza determinadas funciones públicas, sino en que no pueda ejercerlas por tiempo indefinido, o con carácter perpetuo o vitalicio, es concluyente que los Legisladores de Nueva Esparta, al señalar de manera exacta, como señalaron, el comienzo y el término del ejercicio de ciertos Poderes Públicos del Estado, en nada atentan contra aquel principio político, ni contra ninguno otro de los esenciales a nuestra forma de gobierno.

Y cuando al postulado doctrinario de la irrevocabilidad del mandato, cuando es de carácter público, traído a colación por el solicitante en favor de su tesis, es de advertir que precisamente tal postulado de Derecho Constitucional, viene a sustentar en el caso, más bien que a desvirtuar, lo sancionado por los Legisladores neoespartanos, puesto que habiendo actuado éstos como constituyentes regionales, es decir, como mandatarios inmediatos del pueblo en aquella sección de la República, es lógico deducir que cumplieron la irrevocable voluntad de éste sin haberse usurpado atribuciones...

*Voto salvado del Magistrado Dr. Ibrahim Garcia.*

Se ve, pues, que en este punto no hay tal plenitud de autonomía, esto es, que la soberanía de las entidades que componen la Unión Venezolana no es absoluta o irrestricta, puesto que ellas, en todas sus Leyes, deben respetar, siempre, los principios consagrados en la Constitución Nacional, y, singularmente, en cuanto al nombramiento de Diputados a sus Legislaturas y de Concejales, que *debe hacerse de conformidad con las Leyes Federales de Elecciones*.

Ahora bien: uno de los principios esenciales y característicos de la vida institucional republicana, está en el atributo de votar, en el derecho de sufragio, el cual no tiene más restricciones que las establecidas en la propia Constitución de la República. Por lo que, esta prerrogativa ciudadana no puede ser desairada *ab-libitum* por cuerpos locales deliberantes. En efecto, si los legisladores de los Estados, en vez de anticipar la iniciación de sus períodos constitucionales (enero de 1938, en lugar de enero de 1939), como lo hicieron en el presente año, burlándose así de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones, que en su artículo 34 dispone que éstas deben efectuarse con tres meses de anterioridad, por lo menos, a la iniciación de los respectivos períodos; si esos legisladores —digo—, en vez de obrar de esa guisa, hubiesen tenido —o alguna vez tuvieron— la peregrina ocurrencia de fijar a sus períodos constitucionales la duración de *veinte y cinco años*, —por ejemplo—, o un término aún mayor, haciendo así nugatoria una garantía ciudadana, por impedir, *ipso facto*, el ejercicio del derecho de sufragio a dos o más generaciones,

tal proceder sería inatacable, de aceptarse la tesis —sustentada en el fallo— de que las entidades federales tienen “plenitud de autonomía”, y, consiguientemente, gozan de soberanía absoluta en punto a la fijación y extensión de sus períodos respectivos.

Más, esa tesis es inaceptable, en mi concepto, ya que no puede admitirse la existencia de un derecho sin la de los medios necesarios para su ejercicio y conservación. Y de allí que para mí sea inconcluso que preceptos como el contemplado, disponiendo de tal manera inconcisa, quedan incursos en la sanción del artículo 34 de la Constitución Nacional que dice: “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. Las que esto hicieren serán nulas y así lo declarará la Corte Federal y de Casación*”.

Amén de que, en lo concerniente al ejercicio del derecho de sufragio, las Constituciones de los Estados, por disposición expresa del citado inciso 1º del artículo 17 de la Constitución Nacional, no son sino Leyes adjetivas, reglamentarias de la expresada garantía ciudadana y de su complemento, la Ley especial de la materia; y, por tanto, mal pueden aquellas Constituciones, sin incurrir en nulidad, alterar el espíritu y el propósito del precepto matriz, como ha ocurrido, a mi juicio, con la disposición estatal que desplaza la fecha de la iniciación de los períodos, anticipándola un año, para obstar así los comicios en oportunidad legal.

19. CFC - SPA  
M. 1940, pp. 197-198

17-4-39

*La disposición sobre alternabilidad que contiene la Constitución de ninguna manera significa prohibición de reelección.*

La Corte, para resolver, hace las siguientes consideraciones:

*Primera.* El artículo 54 de la Constitución Nacional, establece: “El Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea que se denomina “Congreso de los Estados Unidos de Venezuela”, compuesta de dos Cámaras: una de Senadores y otra de Diputados. Estos y aquellos duran en sus funciones cuatro años, renovándose de por mitad cada dos años...”

Tal disposición no contiene mandato prohibitivo alguno expreso sobre reelección de Senadores y Diputados.

Y si tal no existe, no podría de tal disposición, deducirse una virtual prohibición de reelección, ya que las disposiciones que limitan los derechos ciudadanos, deben ser categóricas y expresas y no pueden estar sujetas a inducciones o deducciones del intérprete.

*Segunda.* La disposición que se denuncia como violada por la Asamblea Legislativa del Estado Zulia, tiene un hondo fundamento político, el cual, de acuerdo con la exposición del solicitante, sufre una tergiversación, porque aquélla no se ajusta a la verdadera mente y al real espíritu que tuvo el Constituyente al consagrarla.

En el momento político, cuando se introdujo en el Pacto Federal la renovación parcial de las Cámaras Legislativas, no se tuvo en miras desplazar determinados hombres, individualmente considerados, que ejercían la Representación Nacional; el Constituyente, interpretando justamente los anhelos del Pueblo, que aspiraba que la Representación Nacional emanada de su libre escogencia por medio de un procedimiento electoral lícito y sincero, fue, con la disposición apuntada, no contra los hombres, sino contra el sistema que se había empleado en llevarlos a las Cámaras, es decir, contra un sistema que consistía en movilizar y mantener el funcionamiento de la maquinaria del Estado, mediante procedimientos más o menos hábiles, con los que se escamoteaba totalmente la participación inmediata y directa del Pueblo en el Gobierno del Estado, por lo cual el mandato que debía emerger de una consciente, deliberada y libre aspiración popular, se traducía en una usurpación de aquella voluntad, representativa de las conveniencias nacionales. He aquí la verdadera fuente político-social de la disposición del artículo 54 de la Constitución Nacional.

*Tercera.* Jurídicamente estudiada esa norma fundamental, se observa que ella no puede tener más limitaciones que las contenidas en su propio texto, ya que ninguna otra disposición correlativa crea con aquélla una limitación al ejercicio del derecho de elegibilidad. La alternabilidad en el desempeño de las funciones públicas, en lo relativo a los Senadores y Diputados, se cumple por el hecho de la temporabilidad del mandato, mediante la fijación de su duración, y de ningún modo por la restricción del derecho de ser elegido que tiene el ciudadano que ha venido desempeñando el cargo.

En nuestro Derecho Público, la renovación o alternabilidad de los Poderes Públicos, implica, renovación de mandato y no de persona. Cuando excepcionalmente se ha querido modificar esta regla, restringir el derecho de ser elegido, se ha hecho constar en texto expreso de la misma Constitución Nacional, tal como se ve del artículo 95 *ejusdem*, que incapacita para el ejercicio del cargo de Presidente de la República al ciudadano que ha desempeñado ese cargo en el período inmediatamente anterior.

*Cuarta.* La renovación parcial creada por el artículo 54 de la Constitución Nacional, no es otra cosa que la renovación de un mandato extinguido por el cumplimiento del término para el cual fue otorgado, y por ende, la confianza del pueblo, bien pudo radicarse en la misma persona que había venido en ejercicio del mandato extinguido, sin que ello implique violación del precepto constitucional de la renovación parcial, porque deducir lo contrario,

sería limitar el ejercicio de un derecho al pueblo elector y el derecho de elegibilidad a cada uno de los ciudadanos venezolanos, por imposición de interpretaciones que no están permitidas dentro de los términos de nuestro Derecho Público.

20. CFC - SPA 29-3-40  
M. 1941, pp. 146-148

*Cuando se habla de alternabilidad en el Poder Público, no se refiere a las personas sino al mandato.*

Entre otras razones alega el solicitante: que en las elecciones practicadas por la Asamblea de Municipalidades del Estado Miranda en enero de 1937 para dar cumplimiento al ordenamiento constitucional legal de la enunciada renovación parcial de la Cámara de Diputados de dicha entidad federativa, fueron electos Diputados Principales los ciudadanos Francisco Gómez Abreu, doctor Paulo I. García Pérez y doctor Ramón Alfonso Blanco; que, del mismo modo, fueron electos Suplentes los ciudadanos doctor Francisco Mendoza, J. M. Rodríguez Moya y doctor Blas Pérez Ferras; que en las elecciones practicadas en enero de 1939, para dar cumplimiento al mismo ordenamiento, fueron electos Diputados Principales los ciudadanos doctor Félix Martínez Volcán, Pedro Russo y Mario García Arocha, y Suplentes respectivos, doctor Augusto Matheus González, Domingo R. Bustillos y Luis G. Castillo; que con motivo del expresado fallecimiento del Diputado Principal, doctor Félix Martínez Volcán, y para suplir su falta, la Cámara de Diputados, en sesión del día 30 de mayo, resolvió convocar al Suplente doctor Francisco Mendoza, nombrado Suplente entre los electos en el año de 1937, en vez de convocar al Primer Suplente electo en 1939, ya que el Diputado cuya representación quedó vacante fue de los electos en 1939; que con esa decisión la Cámara de Diputados violó el artículo 54 de la Constitución Nacional, porque, con efecto, aparece la representación actual del Estado Miranda, que consta de seis Diputados, formada por cuatro Diputados electos en 1937, y sólo dos electos en este año, de modo que sólo se ha hecho la renovación en *un tercio*, y no en la mitad, como lo estatuye el mentado precepto constitucional; que la renovación que determina el artículo 54 citado, es de mandato y no de persona, como lo tiene establecido esta Corte; que el mandato del doctor Martínez Volcán empezó en el año de 1939, y se ha suplido su falta, con un mandatario cuyo mandato empezó dos años antes, no habiéndose así renovado en el caso actual, la Cámara de por mitad, sino en un tercio, ya que aparece hecha la convocatoria de un Suplente electo en el año de 1937, quedando el Estado representado por cuatro Diputados elegidos en 1937 y por sólo dos elegidos en 1939.

Vistos, además, los otros argumentos que constan en los autos, la Corte para resolver, hace las siguientes consideraciones:

*Primera:* El artículo 54 de la Constitución dispone que el Poder Legislativo se ejerce por una Asamblea que se denomina “Congreso de los Estados Unidos de Venezuela”, compuesta de dos Cámaras: una de Senadores y otra de Diputados, quienes durarán en sus funciones cuatro años, renovándose de por mitad cada dos años...” Y el artículo 55, que para formar la Cámara de Diputados, las Municipalidades de cada Estado, reunidas en Asamblea, elegirán un Diputado por cada treinta y cinco mil habitantes, y uno más por cada exceso de quince mil... *y de la misma manera elegirán un Suplente, en número igual al de los Principales, para sustituir a éstos, en las vacantes que ocurran, por el orden de su elección*”.

*Segunda:* Es doctrina consagrada por la jurisprudencia de esta Corte, contenida en sentencia de 17 de abril del año pasado que “En nuestro Derecho Público, la renovación o alterabilidad de los Poderes Públicos, implica, renovación de mandato y no de persona”.

*Tercera:* Que en el citado artículo 55, el Constituyente, en forma categórica, determina que los Suplentes electos son para sustituir a los Principales, “por el orden de su elección”, por lo cual no es posible deducir que cada Principal tenga un Suplente determinado, y menos aún que los Suplentes electos en un período determinado, lo sean para sustituir a los Diputados Principales electos en ese mismo período, y no en otro. Además, se le quitaría toda la virtualidad que tiene la determinación constitucional apuntada, ello por una interpretación que no puede ir más allá de los términos en que la disposición se contiene.

*Cuarta:* No es posible deducir, por lo mismo, que porque los elegidos en 1937 como Suplentes, fuesen a reemplazar a los electos como *principales* en 1939, surgirá la circunstancia de no estar la Cámara, por lo que respecta a la renovación parcial que corresponde a cada Entidad Federal, renovada de por mitad, de acuerdo con los propios preceptos constitucionales. Por otra parte, la renovación no se puede referir a los Suplentes que no hayan ido al Congreso con motivo de falta absoluta de algún Principal. La suplencia, por sí misma, no viene a constituir en mandatario al electo. Es sólo el ejercicio mismo de la Diputación la que puede surtir ese efecto constitucional. De donde se concluye que mientras no haya alguna suplencia vacante, no hay que proceder a nueva elección en lugar del Suplente que falta.

*Quinta:* La doctrina consagrada por la jurisprudencia de esta Corte, contenida en su citada sentencia de 17 de abril retropróximo, es la de que “en nuestro Derecho Público, la renovación o alternabilidad de los Poderes Públicos, implica, renovación de mandato y no de persona”. Y si esta doctrina es para abrir la puerta a la reelección no puede tener ninguna aplicación en el caso concreto, en el cual no se trata sino de aplicar rectamente el criterio que ha de privar en la

materia de las suplencias mismas de los Diputados Principales, efectuada que haya sido la renovación consagrada por el precitado artículo 54.

*Sexta:* Además, el contenido del artículo 55 prevé, según se ha expresado, que se elegirá un Suplente en número igual al de los Principales, para sustituir a éstos en las vacantes que ocurran, por el orden de su elección; y por eso no puede prescindirse de ir llamando a los Suplentes en el orden de su elección, que es el de la respectiva lista, generalmente, al efecto de que asuman las funciones que correspondieron al Principal que falta. Con motivo de la renovación no puede trastornarse ni interrumpirse el mencionado orden de elección o de avocación de los Suplentes. De otra manera se infringiría evidentemente dicho artículo 55.

Véase Nos. 6 y 45.

## 2. EL PRINCIPIO DE LA ESTABILIDAD

Véase N° 254.

## 3. EL EJERCICIO DEL PODER PUBLICO

### A. *Las Ramas del Poder Público*

21. CFC - SPAacc 19-2-37  
M. 1938, p. 166.

*Las ramas del poder público son el Poder Público Nacional (Federal), el Poder Público Estatal y el Poder Público Municipal.*

*Primero:* Aunque en el artículo 71 de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones se atribuye a las Cortes Supremas de los Estados la competencia para conocer de las demandas de nulidad de las elecciones por las causales enumeradas en el artículo 68 de la misma Ley, es evidente que tal competencia, cuando de actos inconstitucionales se trata, no puede menoscabar la atribución que el Poder Constituyente ha dado a la Corte Federal para declarar la nulidad "de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución" según el inciso 11 del artículo 123 de ésta. Por Poder Público se entiende, según la distribución tripartita establecida en el artículo 50 de la Ley Fundamental de la República, no sólo el Poder Federal, sino también el de los Estados y el Municipal; el Poder Público de los Estados se divide, a semejanza del Poder Público Federal, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De manera que los actos de las Asambleas Legislativas y de las Asambleas de Concejos Municipales de los Estados, son actos del Poder Público, y cuando

son violatorios de la Constitución Nacional, están sometidos a la jurisdicción y competencia de este Supremo Tribunal.

22. CFC - SPAacc 6-11-37  
M. 1938, pp. 312, 314-316

*El Poder Público se distribuye en Poder Nacional, Poder de los Estados y Poder Municipal, y cada una de estas ramas se divide en Legislativa, Ejecutiva y Judicial.*

*Primero:* Como se ve, el doctor Izquierdo ha ejercido la acción de nulidad establecida por el artículo 68 de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones. Pero es el caso que dicho artículo no da a la Corte Federal y de Casación, en esta materia, sino una jurisdicción de alzada para conocer en Segunda Instancia de los fallos que dictaren las Cortes Supremas.

*Segundo:* Cuando en su sentencia de diez y nueve de febrero del presente año esta Corte anuló la elección de varios Diputados y un Senador, lo hizo en virtud de la jurisdicción y competencia originarias que ella tiene para anular todos los *actos del Poder Público* violatorios de la Constitución, por autoridad del inciso 11 del artículo 123 de la misma. Entonces se trataba de elecciones hechas por Asambleas Legislativas y Asambleas de Concejos Municipales, órganos del Poder Público de los Estados, pues el artículo 50 de la Constitución distribuye el Poder Público entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal y cada una de estas ramas se divide en Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Pero el caso de las elecciones de Concejales es muy distinto; no se trata ya de actos de ninguna rama ni de órgano alguno del Poder Público, pues la elección de Concejales es un derecho o función ejercido directamente por el pueblo.

Cuando en el ordinal 14 del artículo 32, la Constitución Nacional garantiza a los venezolanos el derecho de sufragio, no les constituye ni individual ni colectivamente en Poder Público; el ejercicio de tal derecho no es un acto del Poder Público, ni equivale a ejercicio de autoridad pública, ni puede equipararse al cumplimiento de las funciones o atribuciones obligatorias que la misma Constitución pauta taxativamente a los órganos de los Poderes Públicos, por lo cual nada tiene que ver en este caso el artículo 42 de la Constitución, que se refiere a *usurpación de autoridad*...

*Voto salvado del doctor José Ramón Ayala.*

Es obvio que el problema de autos es eminentemente constitucional; se trata de la constitucionalidad o no de las elecciones para constituir el Poder Municipal del Distrito Federal, materia

de sumo interés social y de supremo orden público, problema planteado por el aspecto del N° 6 del artículo 32 de nuestra Ley Sustantiva; y afecta, por tanto, el interés nacional, porque podría acontecer, de ser ciertas las imputaciones del solicitante a la vez que impropcedente su solicitud por prescripción de la acción, o por cualquiera otra circunstancia, que permaneciera un orden de cosas evidentemente peligroso para la estabilidad e independencia de la República y de sus instituciones, con flagrante violación de los principios sobre que reposa el orden constitucional.

He ahí por qué hay que distinguir entre el caso de autos y los previstos por el N° 1° de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones: si cuando se trata de actos administrativos o de abuso de Poder, no violatorios de los principios, garantías o derechos, consagrados por la Constitución, segundo acápite del N° 11 del artículo 123 de la misma, la acción de nulidad caduca a los *trece meses*, lo que quiere decir que cuando son violatorios de tales principios, garantías o derechos, no caduca la acción de nulidad, es imposible admitir sin pronunciarse contra la mente del Constituyente y so pena de que fuera por tanto inconstitucional la disposición, que el N° 1 °del artículo 68 precitado que establece el breve término de caducidad de *un mes* comprenda el caso de autos en que se trata de la violación de principios básicos de la Constitución.

Según nuestra Ley Fundamental, artículo 40, "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce por medio de los Poderes Públicos". Mas, como antes, artículo 32, N° 14, ha garantizado el derecho de sufragio para elegir los Concejos Municipales, célula del organismo social, hay que admitir que existe un caso de ejercicio directo de la soberanía, consagrado por el Constituyente, el sufragio. La soberanía, el Poder, la Autoridad, que todo es uno, reside en el pueblo, quien por medio del sufragio lo delega directamente en los Concejos Municipales y por medio de éstos en los demás Poderes que se constituyan. ¿Quién osará negarlo cuando es doctrina constitucional? Si se negare que la autoridad reside en el pueblo ¿de quién la recibirían los Poderes constituidos? Se caería necesariamente o en la teoría del derecho divino inmediato de los gobernantes o en la legitimación de la arbitrariedad. La exacta denominación de Mandatarios del Pueblo que se da a los gobernantes sería una vaciedad, porque no puede concebirse que el mandatario ejerza derechos que no tiene su mandante. Y ya sea el orden de la autoridad el derecho divino inmediato, y la arbitrariedad humana, la suprema ley sería la voluntad del Príncipe y las conquistas del derecho una mentira. Tenemos, pues, que admitir que la autoridad emana del pueblo, en quien reside y quien la ejerce primero directamente en los comicios, y luego indirectamente, por medio de los Poderes Públicos, tal como lo establece la Constitución de la República.

Mas ¿quién es el Pueblo venezolano, depositario de la autoridad? No son todos los nacidos, sino necesariamente los que tienen

derecho de votar, los ciudadanos de firme y constante voluntad para querer el bien común, la felicidad colectiva que es el fin último de la sociedad política; y de suficiente inteligencia para poner los medios adecuados al logro de tal fin, porque la Constitución establece el derecho de sufragio, artículo 32, N° 14, pero “con las restricciones establecidas” por ella misma; y lo dispuesto por el N° 6 del mismo artículo respecto de los que proclaman, propaguen o practiquen las doctrinas consideradas como contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, constituye indiscutiblemente una restricción al derecho de sufragio, sobre que constituyen asimismo delitos calificados y penados por el Código Penal, los que no pueden quedar sin la sanción correspondiente que en orden al Derecho Público no es otra que la privación de los derechos políticos.

Ahora bien: el N° 14 del artículo 32 autoriza al pueblo para la función política del sufragio, quien ejerce una función política por autoridad de la Ley, es funcionario público; luego el pueblo es funcionario público en el ejercicio del sufragio; el ejercicio de la función pública caracteriza y determina el Poder Público; luego el ejercicio de la función del sufragio caracteriza y determina al pueblo como Poder Público.

El pueblo en los comicios es el Poder Público por excelencia, es el Poder Público que la Constitución distingue de las Cámaras Legislativas, del Ejecutivo Federal, de las Asambleas Legislativas y de los Concejos Municipales, en el N° 11 del artículo 123, cuando después de mencionarlos, dice: “y, en general, la de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución”. Con efecto, después que habla de los actos de los Poderes Legislativos, Ejecutivo Federal, Legislatura de los Estados y Concejos Municipales, ¿a qué generalizar si no hay un Poder Público genérico y primario? ¿Cómo se entendería el artículo 50 de la Constitución:

*El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal...*”, ¿y si no existe el Poder Público? y si existe ¿dónde reside sino en el pueblo?

El mismo artículo dice que “El Poder Federal se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”; y es porque el Poder Federal existe y por eso puede dividirse; y el Poder Federal es la creación constitucional de un Poder Central en quien delegan los Estados parte muy principal de su propia soberanía. ¿Cómo concebir, pues, que el Poder Público también se divida o distribuya entre el Federal, el de los Estados y el Municipal, si el Poder Público no existe puesto que no hay persona en quien radique? Pero el Poder Público existe, porque lo reconoce el Constituyente y ordena su distribución ¿en dónde se halla entonces la cosa distribuible, en dónde radica el Poder Público? ¿Se dirá que es el conjunto de los Poderes entre quienes se distribuye? No sería concebible semejante absurdo porque el género tiene prioridad respecto de las especies,

el todo es primero que las partes, ni puede haber divisor sin pre-existente dividendo.

No hay, desde luego, otro camino estrictamente jurídico sino aceptar que el Poder, la Autoridad, reside en el Pueblo. Ello no es una mera fantasía de los tratadistas de Derecho Público, es una realidad tangible en el terreno de los hechos; reconocida en la Constitución Nacional.

En conclusión, siendo el ejercicio del sufragio, acto del Poder Público, corresponde a la Corte Federal y de Casación conocer de la nulidad de dicho acto cuando es violatorio de la Constitución, según lo dispuesto por el N° 11 del artículo 123.

Además, cuando los excluidos del derecho de sufragio, concurren no obstante a él, se usurpan la autoridad del pueblo; y toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos, artículo 42 *ejusdem*, lo que cae también bajo la jurisdicción de esta Corte según el mismo N° 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional.

Véase N° 3.

#### B. *El Principio de la Separación de Poderes*

23. CFC - SPA 3-12-40  
M. 1941, pp. 279-280

*Las atribuciones de los distintos Poderes Públicos están delimitadas por la Constitución Nacional, y todo lo que extralimite dicha definición constituye una usurpación de funciones”.*

Del texto de las disposiciones que se dejan trascritas resulta que, en efecto, las facultades que en ellas se confieren a los Concejos Municipales de los Distritos del Estado Apure, convierten a estos organismos en cuerpos constituyentes cuya intervención se hace indispensable para la creación de la Constitución del Estado, quedando así delegada en las Municipalidades la atribución de dictar la ley fundamental del Estado, que la propia Constitución vigente del Estado Apure tiene conferida a la Asamblea Legislativa en el ordinal 7° de su artículo 43.

Ahora bien, 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 Funda-

mental y la Ley de Censo Electoral y 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 por 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.

Dada la organización unitaria de los Estados de la República, la facultad de dictar las Constituciones regionales es función propia y normal de las respectivas Asambleas Legislativas, y así lo consagra la misma Constitución del Estado Apure en su artículo 43, ordinal 7º; pero al disponer en los artículos que se estudia, que esta función primordial del Poder Legislativo estatal sea compartida por los Concejos Municipales de los Distritos, confiere a estos organismos el carácter de cuerpos colegisladores sobre materias que escapan a su competencia, fijándoles atribuciones que, llegado el caso, no podrían ejercer sin incurrir en una evidente extralimitación de las funciones que define a dichas entidades municipales el artículo 14 de la Constitución de la República, con el cual, por tal motivo, resultan en colisión las disposiciones impugnadas.

24. CFC - SF  
G.F. N° 8, 1951, p. 127.

28-5-51

*La Separación de poderes no implica independencia absoluta de los poderes entre sí ya que todos trabajan coordinadamente, complementándose en sus funciones, para formar un todo armónico.*

Ciertamente, no podría negarse que la teoría de la separación de los Poderes Públicos descansa sobre el principio de que no puede ninguno de ellos invadir la esfera de acción, vale decir, de las atribuciones de los otros Poderes. Mas, también es cierto, que tal principio no tiene una rigidez absoluta. En efecto, así vemos cómo la propia Constitución Nacional da atribuciones al Poder Judicial para declarar la nulidad de actos del Poder Ejecutivo y para conocer en determinados casos, de las controversias que surjan entre



tuye la Carta Fundamental de la República, sin perjuicio de que los órganos a los que incumbe su ejercicio colaboren entre sí y con los demás Poderes Públicos en la realización de los fines del Estado. Empero, esta interferencia no puede ir ni va más allá de la finalidad prevista, ni puede efectuarse nunca con detrimento de los principios constitucionales.

c) Si bien el artículo 55 de la vigente Ley Forestal, de Suelos y Aguas, dispone que “hasta que se promulgue el Reglamento respectivo, quedará en vigencia el Reglamento de la Ley Forestal y de Aguas de fecha 14 de diciembre de 1943, así como los demás ordenamientos jurídicos”, sin que hasta la fecha se haya promulgado el Reglamento de la nueva Ley, estando aún rigiendo, en virtud del precepto transcrito, el Reglamento de la Ley derogada publicado el 10 de diciembre de 1944 (Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, número 9, Extraordinario); siendo así que el artículo 5 de la Ley vigente ordena que “las penas establecidas serán impuestas por los funcionarios del ramo que indique el Reglamento, así como también por el Ministerio de Agricultura y Cría”; —dispositivo éste que, precisamente, ha dado margen para el conflicto jurisdiccional de que se trata, pues, según el criterio del Juez consultante, el conocimiento del asunto corresponde a las autoridades administrativas dependientes del Ministerio de Agricultura y Cría, es lo cierto que el legislador de 1955 tuvo el acuerdo de prevenir las ocurrencias erróneas, haciendo la consiguiente salvedad al final de la norma referida, al decir que la aplicación del Reglamento anterior y los demás ordenamientos jurídicos pertinentes se aplicarían solamente “en cuanto no se opongan a lo establecido en la presente ley”.

Y como quiera que es la propia Ley Forestal, de Suelos y Aguas, hoy vigente, la que señala y determina las funciones propias de los funcionarios civiles y militares, considerándolos como meros instructores sumariales, al establecer en el artículo 1º que dichos funcionarios, en uso de sus atribuciones estarán facultados para practicar las diligencias a que se refiere el artículo 74 del C. de E.C., por ser funcionarios de instrucción” es concluyente que la atribución propia de ellos es instruir las diligencias preliminares relacionadas con la averiguación de la infracción perseguida, conforme a lo prevenido en el artículo 74-A del C. de E.C., que dice así: “Salvo las disposiciones de leyes especiales, forman parte de la Policía Judicial: 1º, los miembros de las Fuerzas Armadas de Cooperación; 2º, los funcionarios de la Seguridad Nacional y los de la Dirección de Extranjeros; y 3º las autoridades de policía que la Ley designe”.

d) Es de observar, finalmente, que las consideraciones procedentes tienen su raíz en la propia Constitución de la República, la cual, al garantizar la libertad y la seguridad personal, ampara primordialmente a los habitantes de Venezuela con el ordenamiento jurídico emanado del Poder Legislativo; y así se prohíbe, “ser con-

denado en causa criminal sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la ley" (letra e), ordinal 1º del art. 35); y la forma indicada por la Ley no es ni puede ser otra que la establecida en el artículo 226 del C. de E.C."; rigiendo en el caso lo prevenido en dicho Código en su artículo 23, en concordancia con el ordinal 1º, letra D, del artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así concebido: "Son atribuciones y deberes de los Jueces de Primera Instancia por razón de sus respectivas materias y en el territorio de sus respectivas jurisdicciones: D: En materia penal: 1º, conocer en Primera Instancia de las causas en materia penal, cuyo conocimiento no esté atribuido especialmente a otro Tribunal".

Son, pues, los Jueces de Primera Instancia en lo Penal de la Décima Circunscripción Judicial, los competentes para conocer de las infracciones de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, a que se contrae el presente conflicto.

26.

CSJ - SPA

18-7-63

G.F. Nº 41, 1963, pp. 116-117

*Nuestro sistema constitucional y administrativo no admite una aplicación absoluta de la teoría de la Separación de Poderes.*

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

La doctrina establece que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aun jurisdiccionales y al Poder Judicial funciones administrativas, como en el caso del nombramiento de jueces que hace este mismo Tribunal y de la firma de libros de comercio o de registro civil que hacen los jueces de instancia; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas como la reglamentación, parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón, que es considerada como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo, por mandato del numeral 10 del artículo 190 de la Constitución Nacional; toda vez que el Reglamento es norma jurídica de carácter general dictado por la Administración Pública para su aplicación a todos los sujetos de derechos y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho. En otros casos la autoridad administrativa im-

parte justicia, decide una controversia entre partes litigantes en forma similar a como lo hace la autoridad judicial; como es precisamente el caso de autos, donde el Inspector del Trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 198 de la Ley del Trabajo, siguiendo un procedimiento contencioso de promoción y evacuación de pruebas, sometido a lapsos allí mismo previstos, decide si el trabajador goza o no de inmovilidad por ser dirigente sindical, o si gozando de ella la pierde posteriormente por hechos que hubiese cometido, en contra o a favor de la pretensión que en tal caso pueda sostener su patrono.

27. CSJ - PA 12-6-68  
Senado, Juicio ante la Corte, 1968, p. 201

*El control jurisdiccional de la constitucionalidad debe ser ejercido respetando el principio de la separación de poderes.*

Esta Corte, por tanto, al conocer de recursos de nulidad por inconstitucionalidad, debe examinar las facultades que a cada uno de los Poderes Públicos da la Constitución, a fin de armonizarlas a la luz de los antecedentes que le han dado vida. El Constituyente de 1961 quiso que los cuerpos legislativos actuaran sin trabas ni interferencias en su funcionamiento y que al reglamentar éste tuvieran como únicas limitaciones las establecidas por la Constitución. El control jurisdiccional de este Supremo Tribunal sobre los actos de los otros Poderes del Estado, debe ser ejercido con el sano espíritu de mantener y respetar el principio de la separación de Poderes, sin invadir la órbita de la propia actividad del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Si este Supremo Tribunal actuara en forma diferente, invadiría la esfera privativa de las funciones de otros Poderes, excedería sus facultades de control jurisdiccional y, lejos de cumplir su elevada misión de afianzar la justicia, crearía un clima de recelo y desconfianza, contrario al principio de colaboración entre los Poderes Nacionales establecido en el artículo 118 de la Constitución.

28. CSJ - SP 22-4-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 9-15

*Las modificaciones que se hagan en las estructuras de la administración de Justicia, no violan el principio de la separación de poderes ni el de la autonomía judicial.*

Procede, pues, hacer el estudio pertinente para determinar y decidir si el citado artículo 146 de dicha Ley Orgánica está o no

en colisión con los artículos de la Constitución que el actor dice vulnerados.

1º Se observa que el artículo 69 de la Constitución dispone que "Nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales ni condenado a sufrir pena que no esté establecida por Ley pre-existente". El primero de los principios enunciados garantiza el que nadie puede ser juzgado por Tribunales creados especialmente para conocer de determinados hechos ocurridos con anterioridad a la creación de dichos Tribunales. Pero el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial nada tiene que ver con lo dispuesto en el citado artículo 69 de la Constitución, ya que aquél no se refiere a tribunales extraordinarios, sino a los naturales contemplados por nuestro ordenamiento procesal. Por tal razón, no existe colisión entre el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el artículo 69 de la Constitución.

2º Se observa que la Constitución en su artículo 190 ordinal 11 dispone: "Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: . . . 11: Decretar en caso de urgencia comprobada durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de las existentes previa autorización de la Comisión Delegada".

De esta norma se deduce que originariamente corresponde al Congreso crear, modificar o suprimir servicios públicos, no pudiendo el Presidente de la República, ejercer la atribución que le confiere aquélla, sino durante el receso de las Cámaras, en caso de urgencia comprobada y previa autorización de la Comisión Delegada.

Sin embargo, en algunas de las leyes que organizan y reglamentan el funcionamiento de los servicios públicos se faculta expresamente al Poder Ejecutivo para crear, suprimir o modificar unidades de los servicios existentes de acuerdo con las necesidades de los administrados, lo que es lógico, si se tiene en cuenta que dichos servicios tienen que irse acomodando paulatinamente a los cambios determinados por la evolución natural del país. A título de ejemplo podrían citarse al respecto, los artículos 3º de la Ley de Registro Público, 1º de la Ley de Servicios Consulares y 1º, 2º y 6º de la Ley de Aduanas.

En lo que atañe a la administración de justicia dicha facultad aparece consagrada precisamente en el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; y en virtud de ella el Presidente de la República no necesita autorización de la Comisión Delegada para crear y dotar nuevas unidades en el servicio de justicia o para suprimir o modificar las unidades existentes, pues de acuerdo con lo expuesto tal autorización ya le ha sido otorgada por el mismo Congreso en la citada disposición.

3º Se observa que el artículo 204 de la Constitución dispone que "El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la Ley Orgánica". Estos

últimos Tribunales los indica el artículo 2º de dicha Ley y así: 2º los Tribunales de Jurisdicción ordinaria; y 3º. Los tribunales de jurisdicción especial.

No autoriza el artículo 146 impugnado al Ejecutivo Nacional, a crear tribunales distintos de los mencionados y en consecuencia, no existe colisión entre la citada disposición legal y el artículo 204 de la Constitución.

4º Se observa que la autonomía e independencia a que se contrae el artículo 205 de la Constitución se refiere al ejercicio de las funciones judiciales, en el sentido de que no es admisible que ningún órgano del Poder Público ajenos al Poder Judicial intervenga en las decisiones judiciales. No puede considerarse intervención en el ejercicio de las funciones judiciales el crear, modificar o suprimir un tribunal, dado que, de admitir tal tesis, de hacerse por Ley, el Poder Legislativo intervendría en el ejercicio de la función judicial.

El actor afirma, en efecto, que esa especie de medidas de creación de nuevos tribunales y circunscripciones, su modificación y su eliminación, deben ser materia de una Ley formal. Pero, cabe observar que, si ellas fueran inconstitucionales, por ir contra la autonomía del Poder Judicial, tampoco podrían ser realizadas por medio de una Ley formal, pues si el Ejecutivo no puede ir contra ese principio constitucional, tampoco puede hacerlo el Poder Legislativo.

Lo que ocurre es que no hay tal inconstitucionalidad, ni tal atentado contra la integridad e independencia del Poder Judicial. La modificación de las estructuras de la administración de justicia es una necesidad, según lo vayan indicando las circunstancias del momento y las necesidades de las diferentes localidades de la República; y ello ha de hacerse en alguna forma, sin que valga alegar que el hacerlo atenta contra el principio constitucional de la separación de los poderes. De admitirse la tesis del actor, habría que concluir que la administración de justicia ha de quedar definitivamente congelada, o bien, que, para cada modificación de las indicadas anteriormente, sería preciso reformar la Constitución Nacional, ya que, si aquellas modificaciones son inconstitucionales, como se pretende, ni una Ley ni un decreto servirían para lograrlas.

En consecuencia, no existe la colisión por el motivo aducido por el demandante.

5º Se observa que el artículo 207 de la Constitución dice: "La Ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial y para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces, y establecerá las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución".

Es conveniente advertir que hasta la Reforma Parcial de la Constitución Nacional sancionada en 23 de abril de 1945, era de la competencia de los Estados administrar la justicia por medio de sus Tribunales, en sus respectivos territorios, en todos los procesos civiles, mercantiles y penales, salvo aquellos cuyo conocimiento estuviere reservado a los Jueces Federales. Es a partir de la indicada reforma, que los Estados reservan a la competencia del Poder Federal todo lo relativo a la administración de justicia, pero se dispone en la primera Disposición Transitoria de la Constitución que los Tribunales de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales continuarán funcionando y rigiéndose por sus respectivas Leyes Orgánicas mientras no se haya promulgado la Ley que habrá de organizar el Poder Judicial de la República y hubieren tomado posesión de sus cargos los nuevos funcionarios judiciales. La Ley Orgánica del Poder Judicial se promulga el 5 de noviembre de 1948 y en su Disposición Final deroga la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación de 22 de agosto de 1945; la Ley Orgánica de Tribunales del Distrito Federal de 25 de junio de 1936; la Sección Primera del Título III de la Ley Orgánica de las Dependencias Federales de 18 de julio de 1938; todos los Códigos y Leyes Orgánicas del Poder Judicial de los Estados y cualesquiera otras disposiciones que contrariaran los preceptos de la indicada Ley. Esta, en el Capítulo II del Título III establecía las Circunscripciones Judiciales.

En 30 de junio de 1956 se derogó la Ley Orgánica del Poder Judicial de 5 de noviembre de 1948 y se estableció en el artículo 93 de la Nueva Ley que "En el Territorio de la República habrá las Circunscripciones Judiciales que determine el Ejecutivo Nacional de acuerdo con la facultad que le otorga el artículo 146 de la misma Ley". Este único artículo integra el Capítulo VII denominado "De las Circunscripciones Judiciales" del Título IV de la Ley.

El 23 de enero de 1961, al ser promulgada la Constitución vigente, no fue la mente del Constituyente derogar los Decretos que establecían las Circunscripciones Judiciales, ya que no las estableció en las Disposiciones Transitorias de la Constitución; ni tampoco implícitamente, pues habría dejado en el vacío la división territorial Judicial.

Recurrió el Constituyente a la solución correcta, cual es señalar en el artículo 207 el programa a seguir por el Legislador al regular la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales.

El artículo 207 contiene normas para el futuro que deberá observar el Legislador. Representan un programa que requiere ulterior desenvolvimiento y subordina la acción legislativa del porvenir; pero no da lugar a la nulidad de las normas dictadas con anterioridad a la vigencia de la Constitución, que le sean opuestas.

Por tal motivo, no es procedente la nulidad del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

6° Se observa que el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, impugnado, por ser una disposición de carácter general, no contiene normas sobre suspensión, deposición o remoción de funcionarios. La creación, suspensión o modificación de circunscripciones judiciales; la fijación y cambio de las sedes de los tribunales, la creación y dotación de tribunales y la determinación de su competencia, responde a las exigencias y necesidades de la administración de justicia, independientemente de la estabilidad de quienes están al frente de los servicios judiciales, dado que no se puede subordinar la existencia de los tribunales intereses colectivos a los intereses particulares de los funcionarios.

En consecuencia, por el motivo aducido por el demandante, no colide el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial con el artículo 208 de la Constitución.

7° El artículo 110 de la Constitución dispone que: "La Ley determinará lo relativo a la inspección del funcionamiento de los tribunales, a los medios de atender a sus necesidades funcionales y administrativas y a la organización de los servicios auxiliares de la justicia, todo ello sin menoscabo de la autonomía e independencia de los jueces.

Por cuanto el demandante no expresa los motivos por los cuales colide el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial con el artículo 210 de la Constitución, no hay materia sobre qué decidir.

8° El artículo 217 de la Constitución dispone que: "La Ley Orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público".

El artículo antes copiado se refiere a lo que deberá contener la Ley que crea el Consejo de la Judicatura y en nada se relaciona con el contenido del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por tal motivo no existe la colisión demandada.

Como consecuencia de los conceptos expuestos, resulta claro que el artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no adolece de los vicios de inconstitucionalidad, que señala el demandante en el libelo.

En cuanto a la solicitud de que se declare la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo N° 660 de 29 de noviembre de 1966, la Corte observa que, en virtud de que tal demanda fue propuesta como *consecuencial* de la pretendida inconstitucionalidad del artículo 146 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y establecida como ha quedado la improcedencia de esa acción de inconstitucionalidad, es obvio que ello apareja el virtual rechazo de la intentada en lo relativo al citado Decreto. Así se declara.

29. CSJ - PA 18-5-72  
G.O. N° 1523 Extr., 1-6-72, p. 9

*La separación de poderes no implica que los órganos que los ejerzan no deban colaborar entre sí.*

El principio fundamental de buen gobierno, según el cual la independencia de los poderes legislativos, ejecutivo y judicial, no exige a quienes los ejercen del deber de colaborar entre sí para la realización de los fines del Estado, es más obligante en el seno de los cuerpos de elección popular, —entre las fracciones que los constituyen—, no sólo porque los representantes del pueblo tienen iguales deberes y comunes responsabilidades, sino también, porque el principio de la representación de las minorías, que es norma rectora en lo que respecta a su organización, hace inevitable la heterogeneidad de las asambleas y más agudas las discrepancias partidistas, lo cual puede ser causa de que, sobre los intereses superiores que han de tener siempre presentes los ciudadanos escogidos por la voluntad popular, para ejercer en su nombre la soberanía en una de las ramas del Poder Público, predominen mezquinos intereses individuales o de grupo.

30. CSJ - PA 29-5-72  
G.O. N° 1542 Extr., 14-9-72, p. 10

*La separación de poderes rige en las diversas ramas del Poder Público.*

A juicio de la Corte, la distinción podría derivar de que las funciones que cumplen los miembros del Congreso, de las Asambleas Legislativas y de los Concejos Municipales, son en definitiva unas mismas (legislar y controlar) en diferentes niveles de la maquinaria estatal, circunstancia que ha de relacionarse con el hecho de que mientras los órganos de las ramas Ejecutiva y Judicial funcionan permanentemente, los de la rama Legislativa (Cámaras Nacionales y Legislaturas Estadales) sólo sesionan periódicamente, estando signada su actuación por esa característica que hace de ellos cuerpos de actuación intermitente y no siempre cronológicamente coincidente.

*Véase Nos. 3, 41, 111, 134, 246, 259, 261, 292.*

C. *La Usurpación de Funciones*

31. CFC - SPA 1-12-39  
M. 1940, pp. 299-300

*Usurpación de funciones se produce cuando un organismo actúa fuera de asuntos que le competen y que son atribuciones de otra autoridad pública.*

Las referidas providencias de la Corte Suprema de Anzoátegui, no pueden ser catalogadas por esta Corte entre aquellos actos que, conforme al invocado numeral 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, son susceptibles de la sanción de nulidad pronunciada por la Corte Federal y de Casación.

En efecto: como se ve, no son actos de las Cámaras Legislativas Nacionales, del Ejecutivo Federal, de alguna Legislatura Estatal o de alguna Municipalidad de la República, que son las Entidades Políticas a que dicho numeral se concreta en su primera parte. Falta, pues, por este respecto, la condición esencial de la calidad de la autoridad que las haya realizado.

Y si se atiende a la frase: “y en general de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución” que allí a continuación se lee, clasificando aquí entre esos Poderes el de la Corte de Anzoátegui, no se hallaría que se ha violado la Constitución, ya que por ellos no se ha negado —como sería el caso—, al doctor Rojas Moret, ninguno de los específicos derechos ciudadanos que para todo venezolano consagra nuestra Constitución Nacional en sus articulados, sino que solamente se le ha aplazado la posibilidad de reanudar el desempeño de un cargo público, por falta de un esclarecimiento judicial previo, respecto a condiciones para ese reencargo.

Y cuanto a los actos a que se refiere el Artículo 42 de la Constitución Nacional, en relación con el 41 *ejusdem*, conforme a la segunda parte del numeral constitucional invocado, es evidente que la denunciada ilegalidad de aquellas providencias de la Corte de Anzoátegui, nunca constituirá una usurpación de funciones públicas, desde luego que nunca, tampoco, podrá equipararse, si tal fuese el caso que se contempla, un mal uso de funciones que legalmente se tienen, con el uso de atribuciones manifiestamente cometidas a otra autoridad pública, distinta, que es lo que constituye una verdadera usurpación de poderes. Resulta reconocido por el mismo interesado, doctor Rojas Moret, al dirigirse a ella: primero, pidiéndole el señalamiento de día para su reincorporación al seno de ella, y luego demandando la nulidad e inexistencia de la providencia dictada por la Corte misma con respecto a esa incorporación.

32. CFC - SF  
M. 1941, p. 486

8-11-40

*Quando un Juez actúa fuera de su competencia, está actuando ilegalmente pero no está usurpando funciones, ya que está ejerciendo sus funciones pero no en caso que le compete.*

Con su cuestionada actuación pudo suceder que el Juez de Hacienda de Puerto Cabello hiciese mal uso —que no hizo como ya se ha visto— de facultades que legalmente tenía, pero de ninguna manera que se arrogase atribuciones pertenecientes a otra autoridad o funcionario público, puesto que, ya se tratase de la aceptación y toma de juramento del defensor nombrado por el indiciado, ya de la provisión de oficio de ese defensor, una u otra función se hallaban dentro de la órbita de su competencia judicial, por ministerio del artículo 335 de la Ley concerniente, debiendo, pues, precisamente comprenderse: que una cosa es hacer un uso indebido de facultades que legalmente se tienen y otra es apoderarse de facultades legales atribuidas a Autoridad o funcionario público distinto, siendo esto último lo que en verdad constituye una usurpación de autoridad ajena, vedada por nuestra Constitución en su citada norma y allí mismo sancionada con la ineficacia y nulidad de los actos así realizados. Y en el caso de autos el Juez de la causa no se ha arrogado autoridad ajena; por tanto, su actuación pudo ser ilegal, nunca anticonstitucional.

33. CFC - SPA  
M. 1942, pp. 173-174

15-4-41

*El acto de la Asamblea Legislativa, en el cual establece responsabilidades en la conducta del Gobernador del Estado, tiene el valor de antecedente preparatorio del juicio de responsabilidad, ya que la Asamblea Legislativa carece de facultad para hacerlo”.*

11. Que examinado el texto del artículo 68 del Código de Hacienda en referencia y concatenándolo con las disposiciones de la Constitución del Estado en lo referente a las atribuciones de la Asamblea Legislativa y habida cuenta de las disposiciones de la Ley de Responsabilidad de Empleados del Estado, y del carácter sumarísimo del procedimiento previsto en dicho artículo, en el cual no se cita personalmente al Magistrado, sino que se lo hace por la prensa, se falla sobre su responsabilidad civil haya o no habido contestación y sin término probatorio, se llega necesariamente a la conclusión que careciendo la Asamblea de facultades judiciales que

no tiene atribuidas por la Constitución, el acto de aquélla estableciendo la responsabilidad civil del Presidente por actos de su gestión anual, no podría ser considerado sino como una declaratoria *a priori*, sin otro alcance jurídico que el de formar un antecedente preparatorio del consiguiente juicio de responsabilidad que habría de instaurarse por ante el organismo judicial competente, no teniendo tal acto carácter de sentencia definitiva, pues él ni causa estado, no produce cosa juzgada.

12. En consecuencia, considerada la cuestión propuesta bajo todos sus aspectos, la Asamblea Legislativa, ni aun en el caso de examen de la cuenta anual del Poder Ejecutivo durante sus sesiones ordinarias, ni aun tratándose del propio Presidente del Estado, al establecer la responsabilidad civil de éste, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 68 del Código de Hacienda del Estado, no tenía facultad ni para decretar embargos ejecutivos, ni mucho menos para dictar una sentencia con carácter de definitiva condenando a la restitución de una cantidad de dinero.

Por lo tanto, con mayor razón, al hacerlo así respecto al caso del Secretario General, Siso, al cual por ningún respecto le eran aplicables las disposiciones del artículo 68 del Código de Hacienda, la Asamblea Legislativa del Estado Lara extralimitó la definición de sus atribuciones usurpándose éstas, siendo tales actos radicalmente nulos en conformidad con las disposiciones constitucionales aplicables al caso.

13. No habiéndose tratado en el caso presente, sino de establecer la responsabilidad civil del Secretario Encargado de la Presidencia del Estado, conforme al procedimiento pautado en el citado artículo 68 del Código de Hacienda, mal se pudo equiparar tal procedimiento con el de un juicio fiscal en el cual la Hacienda Pública, como entidad autónoma para comparecer en juicio, reclama alguna cantidad líquida que se le adeude, siendo, por lo tanto, inaplicable el artículo 8° del referido Código y la del artículo 4° de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, pues, el Decreto de la Asamblea Legislativa ordenando abrir un juicio de cuentas al Presidente del Estado, no puede equipararse a una planilla de liquidación expedida por un empleado del Fisco. Por lo tanto, la Asamblea Legislativa del Estado Lara, al declararlo así y decretar un embargo de bienes, extralimitó sus funciones y se usurpó atribuciones.

14. Que la Asamblea Legislativa del Estado Lara al aplicar al caso del Secretario General, Siso, la disposición del artículo 68 del mentado Código de Hacienda, al decretar indebidamente la apertura de un juicio de cuentas ante ella, al decretar embargo ejecutivo de bienes y al dictar una sentencia definitiva condenando a la restitución de determinada cantidad de dinero, no sólo incurrió en extralimitación de funciones y usurpación de atribuciones, si-

no que al atribuirse tales funciones judiciales de que no estaba investida, privó a un ciudadano venezolano de la garantía de ser juzgado por sus Jueces naturales, prevista por la Constitución de 1931 y por la vigente.

34. CFC - SPA 20-10-41  
M. 1942, pp. 290-295

*Las Asambleas Legislativas tienen competencia para legislar sobre asuntos de la administración estatal, pero no pueden dictar actos de Administración.*

Las Constituciones de los Estados no dan facultad a las Cortes Supremas ni a ninguna otra autoridad de los mismos para resolver cuestiones como la propuesta, silencio explicable por el peligro de que la vehemencia de las pasiones políticas en los Estados y la pugna de cualesquiera otros intereses locales, hiciesen de esa facultad un instrumento de perturbación y de disturbios; de aquí que la Corte Federal y de Casación haya establecido la doctrina de que todas las cuestiones de índole constitucional, no atribuidas explícitamente a otra autoridad, son de su competencia. Esta competencia, por lo demás, es expresa en la Constitución Nacional; en efecto, su artículo 121, numeral 11, autoriza a la Corte Federal y de Casación para declarar, cuando sea procedente, la nulidad de todos los actos a que se refieren los artículos 42 y 43 de la Constitución Nacional, siempre que emanen de autoridad nacional o del Distrito Federal o de los altos funcionarios de los Estados, y la constitucionalidad de un acto de estos altos funcionarios, entre los cuales se incluyen las Asambleas Legislativas, ha de resolverse con las disposiciones de las Constituciones estatales, pues sólo en ella aparece la definición de atribuciones de esos altos funcionarios.

En esta virtud entra la Corte a resolver la cuestión planteada y para ello considera:

*Primero:* La disposición del primero de los Acuerdos mencionados expresada así: "Procédase a la construcción de dos Hospitales en las poblaciones de Bejuma y Montalbán, correspondiendo a cada uno de dichos institutos la cantidad de cincuenta mil bolívares", es evidentemente un acto pura y concretamente de administración; y tiene el mismo carácter de la orden dictada en el otro Acuerdo, de que se entregue cinco mil bolívares a cada una de las Municipalidades de Bejuma, Montalbán y Güigüe para efectuar reparaciones en sus respectivas casas de Gobierno. Cierto es que el artículo 41 de la Constitución del Estado Carabobo da a la Asamblea Legislativa en el ordinal 16, la facultad de promover la apertura de toda clase de vías de comunicación correspondientes al Estado, y la

construcción de las demás obras de utilidad pública; pero esta función como la del ordinal 17, complementarias de la que tiene la propia Asamblea, por el ordinal 10, de *legislar sobre los asuntos de la Administración interior del Estado*, ha de ejercerse sin perjuicio de la atribución 12 del artículo 69 y la cual dice: “Emprender (el Presidente del Estado) obras públicas en todo el territorio del Estado, de acuerdo con lo presupuestado para este Capítulo en la Ley de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos del Estado, vigilar su ejecución y la inversión de los fondos que a ellas se destine”. La interpretación de los citados ordinales 16 y 17 del artículo 41 es exactamente la que corresponde a la atribución del ordinal 11 del expresado artículo 69, porque aquí “*promover* en el Estado la más cumplida administración de justicia, por medio del Procurador General del mismo”, no significa que el Poder Ejecutivo tenga la facultad de ejercer actos propios del Poder Judicial en concurrencia o a prevención con éste. Aparece así que la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo incurrió en los referidos Acuerdos en usurpación de atribuciones...

*Voto salvado Dr. Alberto Díaz.*

En mi concepto la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo no ha usurpado autoridad al dictar Acuerdo disponiendo construir dos Hospitales y excitar a Despachos del Ejecutivo Federal a que presten su cooperación al Ejecutivo del Estado, porque la Constitución de la nombrada Entidad Federal la facultad para *promover la apertura de toda clase de vías de comunicación correspondientes al Estado y la construcción de las demás obras de utilidad pública... y para legislar sobre los asuntos de la administración interior del Estado*. Puede haber incurrido en error al ejercer las atribuciones mencionadas según la significación gramatical o jurídica que se le atribuyan a las frases *promover la construcción de obras de utilidad pública y legislar sobre los asuntos de la administración interior*, así como el alcance que se le dé a los Acuerdos por medio de los cuales ejerció esas atribuciones; pero el error, de haberlo, y aún la extralimitación de atribuciones como reza la Constitución, o el abuso de la autoridad como la designa el Código Penal, son acciones u omisiones jurídicamente distintas a la usurpación de autoridad o de funciones públicas y se subsanan en otra forma.

La Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, como se ha dicho, está facultada para dictar Acuerdos, para promover la construcción de obras, para legislar sobre asuntos de la administración interior. Al hacerlo, lejos de usurpar autoridad está ejerciendo una atribución legal; y si lo que se quiere es saber si abusó de sus funciones o si al contrario hizo uso legítimo de ellas, habría entonces que avocarse la interpretación de las leyes que la rigen, así como de los Acuerdos dictados; pero la Corte no tiene atribución para entrar en esa interpretación y menos por medio de acción popular de nulidad. Desairado papel haría la Corte si el Presidente del Estado Carabobo,

acatando lo dispuesto por la Asamblea Legislativa, ha construido ya los dos Hospitales en discusión.

La interpretación de leyes de los Estados o de actos de los funcionarios públicos regionales con miras a declarar colisiones y aún nulidades es atribución legítima de los Tribunales de la respectiva Entidad Federal, si sus leyes orgánicas se la reconocen, mientras dichas leyes y actos no violen la Constitución de la República. Y ningún Canon Constitucional, ningún postulado de Gobierno, ninguna consigna legal o jurídica sobre distribución de funciones ha infringido la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo porque haya dictado Acuerdo disponiendo proceder a la construcción de dos hospitales ni porque haya dispuesto erogaciones o gastos sin que se fijaran las respectivas cantidades en la Ley de Presupuesto de dicho Estado.

Esas son cuestiones que sólo interesan, jurídica y legalmente hablando, a la nombrada Entidad Federal. Si la Asamblea Legislativa se extralimitó en sus funciones, el Presidente del Estado no ejecutará los actos ordenados por ella, porque la definición de facultades señala los límites de los Poderes Públicos, y en caso de que interese o convenga que la justicia dictamine sobre el particular, no es a la Corte Federal sino a la Corte Suprema del Estado Carabobo a quien le corresponde intervenir por disposición expresa del artículo 14, atribuciones 12ª y 13ª del Código Orgánico del Poder Judicial del mencionado Estado.

Si las personas que dictaron y firmaron los Acuerdos objeto del presente fallo, son en realidad miembros de la Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, no pueden calificarse de usurpadores de autoridad o de funciones públicas, no están incluidos por tanto en la previsión del artículo 42 de la Constitución Nacional ya citado y en consecuencia no tiene atribución esta Corte para anular dichos Acuerdos.

Opino así mismo que la Corte carece de atribución para considerar viciados de nulidad los artículos de la Constitución del Estado Carabobo que facultan a la Asamblea Legislativa de dicha Entidad Federal para promover la construcción de carreteras y otras obras de utilidad pública, porque los Estados son autónomos y soberanos como lo reconoce la propia Constitución, cuyos mandatos son la norma a seguir en la organización de sus respectivos Poderes.

Una cosa es la división del poder de los Estados en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y otra distinta la facultad de distribución o señalamiento de actividades a cada una de esas ramas del Poder Público. No se está en presencia de un caso de infracción del principio de separación de poderes que es de la naturaleza del régimen republicano, pues la Constitución del Estado Carabobo reconoce ese postulado.

Se discute sólo si determinada función atribuida en la Ley a la Asamblea Legislativa es privativa del Presidente del Estado; pero

aún en caso afirmativo no quedaría infringida la Constitución Nacional, pues ésta no ordena distribución de funciones entre las distintas ramas del Poder Público de los Estados, señalando las que necesariamente corresponde a cada una. Al contrario; después de establecer que los Estados son autónomos, iguales en entidad política y soberanos en cuanto no hayan delegado, reconoce como de la competencia de los Estados, dictar su Constitución y las Leyes Orgánicas de sus Poderes Públicos, conforme a los principios del Pacto Fundamental...

Por tanto, las dudas que se originen sobre si la atribución señalada a un Poder por alguna disposición legal de los Estados corresponde con más propiedad a otro, no pueden ser motivo de nulidad absoluta a cargo de la Corte Federal, a menos que tal atribución o facultad infrinja algún mandato expreso de la Constitución de la República.

Hoy resulta un imposible jurídico y humano establecer linderos infranqueables y definidos entre las ramas del Poder Público, cuya interdependencia al contrario, imponen de una parte, la armonía y unidad del Gobierno, y de la otra, la creciente variedad y complicación de la vida en sus distintas actividades, así como el aumento incesante de obligaciones, derechos, conflictos y relaciones de los hombres entre sí y con el Estado.

Siempre que no se acumulen, pues, en un individuo o Corporación, la facultad de dictar Leyes y la de aplicarlas o ejecutarlas, es decir, de ser a un tiempo Legislador y Juez o Funcionario Ejecutivo, se ha acatado el principio de la separación de poderes y no se ha infringido la Constitución Nacional, aun cuando se sostenga o discuta que determinada facultad atribuida al Poder Ejecutivo corresponde más propiamente al Legislativo o al Judicial y recíprocamente, pues, a excepción de las funciones características de cada rama del Poder Público, dictar leyes e interpretarlas y aplicarlas, unas por la Justicia y otras por el Ejecutivo, el atributo de legislativo, ejecutivo y judicial de gran parte de funciones públicas, no está en su esencia o en su naturaleza ni siquiera en principios indiscutibles, sino más bien en la práctica y principalmente en la designación hecha por el organismo público competente.

La Asamblea Legislativa del Estado Carabobo dispuso la construcción de dos Hospitales en ejercicio de una facultad que le confiere la Constitución del nombrado Estado, sin dedicarse a construir dichos edificios que ha dejado a cargo del Presidente de la nombrada Entidad Federal, no infringiendo, por lo tanto, la Constitución de la República en cuanto a la división de poderes.

Si se extralimitó en las funciones que le confieren las leyes del Estado, es a la Corte Suprema a quien corresponde conocer de esa infracción en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial del mencionado Estado, Ley Orgánica ésta que junto con las de los otros Poderes Públicos, corresponde dictarla a los Estados, con-

forme a las Bases de la Unión (art. 17 de la Constitución Nacional ya citado).

En ejercicio de esos derechos de soberanía, no delegados en el Pacto Fundamental, la Legislatura del Estado Carabobo dictó la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial haciendo uso de la atribución que le confiere la Constitución de dicho Estado. (art. 41, atribución 10ª).

Ninguna disposición de la Constitución Nacional infringe, pues, la Constitución del Estado Carabobo porque faculte a la Asamblea legislativa para promover la construcción de obras de utilidad pública; tampoco se relaja nuestra Carta Fundamental porque la Asamblea Legislativa haya dictado el Código que rige el Poder Judicial de ese Estado, y porque en ella haya facultado a la Corte Suprema para: . . . "Declarar a solicitud de cualquier funcionario público o de cualquier simple ciudadano, la nulidad de las Leyes, Decretos o Resoluciones de Estado o Municipales, cuando colidan con la Constitución del Estado". *Fecha ut supra.*

35.

CFC - SPA

1-11-42

M. 1943, pp. 187-195 y 200-208

*La usurpación de funciones públicas, será siempre una violación de derecho público, porque la regulación de dichas funciones es privativa de éste. Y si excepcionalmente en leyes de derecho civil se dan atribuciones a funcionarios públicos, es por delegación del Derecho Público.*

La Corte, de conformidad con la atribución 6ª del artículo 10 de su Ley Orgánica, entra a decidir la solicitud expuesta, sin relación ni estrados, como es de la índole de los asuntos que se resuelven en la Sala Política y Administrativa.

Como la atribución 11 del artículo 123 de la Constitución, faculta a la Corte Federal y de Casación para declarar, entre otros casos, la nulidad de los actos a que se refiere el artículo 42 de la Constitución, emanados de los altos funcionarios de los Estados, se hace necesario averiguar si tal calificación corresponde al Juez Superior del Estado Anzoátegui; ahora bien, como el artículo 77 de la Ley Orgánica de Tribunales de dicho Estado dice: "El Estado reconoce la competencia de la Corte Federal y de Casación para conocer de los asuntos criminales y de responsabilidad en materia civil contra el Presidente del Estado, el Secretario General, los Ministros de la Corte Suprema y el Juez Superior", es forzoso concluir que en razón de la disposición citada y de la atribución 2ª del artículo 123 de la Constitución, se deduce que el dicho Juez está incluido entre los altos funcionarios de aquel Estado. Resuelto

este punto es necesario decidir si la expresada atribución 11 del artículo 123 de la Constitución, se aplica a los altos funcionarios judiciales de los Estados.

Si se atiende a la forma, esto es, a la letra del texto, la inclusión es manifiesta; y si bien la Corte no rechaza en absoluto la idea de que pueda tener salvedades y restricciones la antigua máxima de que "donde la ley no distingue, el jugador no debe distinguir", considerando que, en general, es arriesgado y peligroso, declarar y proclamar en Derecho principios de rigurosa inflexibilidad, piensa que tales salvedades no pueden aceptarse sino por imposición categórica de más altos principios que salvaguarden los fundamentos constitucionales y éticos de las leyes. De este modo, si un texto aplicado en su integridad, porque en él no se hacen distinciones, condujere a la violación de una Base de la Unión o de una garantía constitucional; a la conclusión de que no es delito, un hecho calificado de tal en el Código Penal; que justificase un hecho ofensivo de la moral pública, o que llevase a cualquier otro absurdo, entonces la aplicación debería ser sólo dentro de lo constitucional, jurídico, moral y físicamente posible; pero si la aplicación indivisible se conserva dentro de estos límites, por más que ofrezca dificultades y merezca, por éstas, críticas y censuras, es irremediable mantener la ley en su alcance literal. Generalizando esta conclusión, podría decirse que la interpretación lógica ha de establecerse de un modo incontestable, pues de lo contrario, en caso de duda, debe estarse a la interpretación gramatical, porque, en principio, la intención del legislador es la que expresan las palabras de la ley.

Cierto es que el Código de Procedimiento Civil, en el recurso de casación, reprime la usurpación de atribuciones, cometida por los Jueces, desde luego en los casos en que tal recurso sea admisible, en la disposición siguiente: "El recurso de casación por infracción de ley procede: 1º Cuando de parte de los Jueces sentenciadores hubiese habido abuso de poder, por incompetencia en razón de la materia"; de donde resultan, aplicando la disposición constitucional en su alcance gramatical dos recursos, cada uno con su procedimiento propio, contra una sola infracción, la ley. La concurrencia existe indudablemente, pero con ella no se atenta contra las instituciones de la República ni se atacan bases fundamentales del derecho privado, ni reglas de moral ni se llega a absurdo de ningún otro orden; luego, aún con esa concurrencia, debe aplicarse la máxima de que "donde la ley no distingue, el juzgador no debe distinguir", antes que modificar en el hecho una de las disposiciones coexistentes, y nada menos que la constitucional, pues a modificarla equivale sustraerle un caso literalmente comprendido en ella, cuando ninguna razón de orden superior impone esta sustracción, como queda expuesto.

Real la coexistencia de las dos disposiciones, porque la constitucional no puede ser restringida, si la doctrina o la jurisprudencia

se encontrasen en la alternativa de desechar una de las dos, se decidirían sin vacilar por el rechazo de la legal, pues a la Constitución no se le puede oponer, por ninguna razón ni motivo, en ningún momento ni circunstancia, un texto legal; y nada de extraño tendría que esto ocurriera, por desuso de la ley, dada la eficiencia y la brevedad de la acción de inconstitucionalidad y por las graves inconveniencias de la ley, las cuales se precisarán luego.

En el orden cronológico, es primero la disposición legal; de modo que el Poder Constituyente, al dictar la Constitución de 1936, donde aparece, por primera vez, la atribución estudiada, al no hacer la salvedad, sabiendo que las usurpaciones de funciones por parte de los Jueces ya estaban reprimidas, las incluyó deliberadamente en el nuevo texto constitucional. De aquí se deduce que a partir de la Constitución vigente, la disposición legal puede subsistir o no y el recurso que crea ser ejercido o no, según el criterio que el legislador y los ciudadanos se forman acerca de la conveniencia de la Ley y de su aplicación; pero no puede pretenderse la postergación del precepto constitucional ante tal disposición legal. Por lo demás, no es absolutamente rara la presencia en una ley de un precepto existente en la Constitución, lo cual sucede, por ejemplo, con el principio de la irretroactividad de las leyes.

Ya se estableció que sólo por ser constitucional una y simplemente legal la otra, es ésta la que debe desaparecer, caso de ser inaceptable la coexistencia de las dos. Un estudio más hondo de la cuestión puede llegar a esta conclusión. La usurpación de funciones públicas será siempre una violación del Derecho Público, y en ningunas circunstancias, violación del Derecho Civil, porque es privativa de aquél, de su exclusivo resorte, la definición de atribuciones, la cual se hace en la Constitución, y en la Ley Orgánica respectiva y si excepcionalmente se dan facultades a funcionarios públicos en leyes del Derecho Civil, se hace por delegación del Derecho Público, en virtud de que la Constitución, la Ley Orgánica, la Ley o el Decreto Ejecutivo que creen y organicen algún servicio, cierran generalmente la enumeración de atribuciones con esta o parecida disposición: "y cualquiera otra facultad que le confiera la ley" (al funcionario de que se trate), y aun faltando esta disposición, la delegación se ha de entender, por razón de la materia. Y si esto es así, como no puede negarse ni discutirse, las disposiciones legislativas que tengan por objeto directo y exclusivo establecer sanciones contra la usurpación en forma solemne y de efectos públicos, como es la anulación del acto ejecutado con aquel vicio, y no simples reparaciones económicas, están en sitio propio en la Constitución, en la Ley Orgánica correspondiente, en cualquiera otra Ley del Derecho Público, y nunca en las leyes del Derecho Privado. El Constituyente del 36, al dictar la disposición en estudio e incluir en ella a los altos funcionarios judiciales de los Estados, corrigió,

pues, un grave error de nuestro Derecho, y redujo, mediante la reforma constitucional expuesta, a segundo plano, si no fue que inutilizó completamente, la disposición que sobre la cuestión, indiscutiblemente de Derecho Público, regía y existe aún en el Código Civil.

Se insinuó que esta disposición ofrece graves dificultades; éstas aparecen con solo el planteamiento y desarrollo de la cuestión. El artículo 419 del Código de Procedimiento Civil declara que el recurso de casación procede por infracción de ley o por quebrantamiento de forma; el artículo 420, como se ha visto, señala como primer caso de infracción de ley, el abuso de poder por parte de los Jueces sentenciadores; el artículo 421 establece los casos en que procede el recurso de casación por quebrantamiento de forma; y el artículo 436 es del tenor siguiente: "Declarado con lugar el recurso, por estar comprendido en alguno de los casos enumerados en el artículo 420, la Corte ordenará en la misma decisión que vuelva a fallar el Tribunal que dictó la sentencia casada. Para ese efecto se considerarán inhábiles los Jueces que sentenciaron antes, y deberá reemplazárseles en aquel juicio, de conformidad con la Ley Orgánica de los Tribunales del respectivo Estado o del Distrito Federal. Declarado el recurso con lugar, como comprendido en alguno de los casos del artículo 421, la Corte mandará reponer el juicio al estado en que se encontraba al incurrirse en la primera infracción, para que se siga de nuevo, corrigiéndose las faltas de procedimiento, hasta dictar nueva sentencia". La conclusión de estas disposiciones es para el caso de autos un dédalo inextricable. Supóngase que en este caso hubiese de declararse con lugar el recurso; deberá la Corte, en su sentencia, ordenar *que vuelva a fallar el Tribunal que dictó la sentencia casada*; pero como precisamente ésta habría sido casada, porque el Tribunal que la dictó carecía de poder para hacerlo, la Corte se encontraría ante una manifiesta contradicción de disposiciones legales, insalvable e insoslayable dentro de ellas mismas, porque la precisión de éstas no deja campo a composiciones ni a interpretaciones que no conduzcan fatalmente a la confirmación de la flagrante contradicción. Se decidiría la Corte a declarar que, ante la imposibilidad de que el mismo tribunal vuelva a sentenciar, opta por enviar inmediata y directamente el expediente al Juez competente? En esta solución no se resolvería de verdad el recurso de casación, puesto que en ella no se le daría a éste el efecto que debería producir, sino la acción especialísima de inconstitucionalidad, extraña al expresado recurso. Optaría, de otro modo, por ordenar que se reponga la causa al estado de que el Juez que sentenció con usurpación de poder promoviese competencia de no conocer al Juez competente. Esta solución infringiría doblemente el artículo 436, porque no se ajustaría ni a la primera ni a la segunda disposición; infringiría el artículo 420 que coloca el recurso en cuestión entre los de fondo y el artículo 421, porque las usurpaciones no están incluidas en la enumeración de ese artículo ni es

posible que sean simples quebrantamientos de forma. La Corte, pues, llegado el caso, no pudiendo aplicar las normas del artículo 436, ni razones de analogía que no existen, tendrá que decidir, porque no podría dejar de hacerlo, como le pareciese más conveniente. La contradicción y los conflictos legales y las decisiones *ad-libitum* de los Jueces, que quedan expuestos, demuestran por su parte la tesis antes probada de que el ordenamiento legislativo destinado a imponer sanciones políticas a la usurpación de atribuciones de los altos funcionarios judiciales de los Estados es del Derecho Público y no del Derecho Privado.

Resta resolver si el Juez Superior del Estado Anzoátegui perpetró la usurpación de autoridad que se le atribuye. Por la Base 7ª del artículo 15 de la Constitución, está reservada al Poder Judicial Federal, la materia de hidrocarburos, comprendida en el género minas de aquella disposición, reserva confirmada en el número 3º del artículo 17 de la propia Constitución. Podría pensarse que en el presente caso no se trata de un asunto de hidrocarburos, pues no parecería que se contraiga a ellos la constitución de servidumbre, aun destinadas a la explotación, transporte o industrialización de tal especie o a cualquier dependencia de las nombradas empresas. Sin embargo, el artículo 48 de la Ley de Hidrocarburos, el cual ha dado causa al juicio mencionado, se encuentra en la Ley de Hidrocarburos, en la Sección que dice: "*Derechos complementarios de los concesionarios*". Se trata, pues, del ejercicio de un derecho de los concesionarios de hidrocarburos, carácter que tiene la actora, establecido especialmente por la Ley de la materia, Ley que forma parte de la legislación minera del país; y es forzoso concluir que el punto no está excluido de la expresada reserva al Poder Judicial Federal. Por consiguiente, corresponde a la Corte Federal y de Casación conocer en segunda instancia, si hubiese lugar a ella, del asunto a que se contrae el citado artículo 48 de la Ley de Hidrocarburos, de conformidad con la atribución 25 del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales; y por este motivo, el Juez Superior del Estado Anzoátegui, al sustituirse a esta Corte y dictar en el juicio antes mencionado, la sentencia de la segunda instancia, procedió con autoridad usurpada, por lo que su acto, o sea la dicha sentencia, está sometido a la sanción del artículo 42 de la Constitución. . .

*Voto salvado del Magistrado Dr. Héctor J. Montero.*

La cuestión básica que ha sido propuesta para su resolución, es la de incompetencia *ratione materiae*, del Juzgado Superior del Estado Anzoátegui; y por vía de consecuencia, la declaratoria de nulidad del fallo de segunda instancia dictado por aquel Tribunal con usurpación de funciones; pero no por la acción popular de inconstitucionalidad, que no es la que ha sido ejercida, sino por medio del procedimiento ordinario, aplicable en la materia federal,

en todo lo que no esté previsto por las leyes nacionales especiales que deban observarse preferentemente. Más en el caso, que al propio tiempo que el postulante alega la incompetencia del mencionado Juzgado Superior, invoca también la competencia de la Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, para conocer del asunto de que se trata; quedando así planteada la cuestión de competencia que ha debido ser decidida por la misma vía procesal, en uso de la alta jerarquía del Supremo Tribunal de los Estados, al cual le basta declarar su propia competencia, sin más pronunciamiento, pues tal declaratoria vale por la decisión del caso.

La Corte Federal y de Casación, de acuerdo con su citada Ley Orgánica —artículo 5º— decide los asuntos de que conozca, según el caso, por tres Salas: Sala Política y Administrativa, Sala Federal y Sala de Casación; pero cada una de estas tres Salas, por mandato de la misma Ley, tiene y ejerce diferentes atribuciones determinadas específicamente en su propio articulado y cuyas atribuciones, como es racional y jurídico, no puede ser ejercidas indistintamente por cualquiera de las tres Salas, sino por alguna de ellas, según la índole y naturaleza de cada asunto y las facultades privativas de cada Sala. Lejos de carecer de interés la enunciada división de las atribuciones de la Corte, es de la mayor importancia la aplicación de la disciplina legal establecida, tanto por razón de la materia relativa a los asuntos sometidos al conocimiento del Alto Tribunal, como en cuanto a los efectos de lo que sea juzgado y sentenciado.

La diferencia anteriormente anotada se hace visible en el presente caso bajo diferentes y notables aspectos, según paso a explicarlo:

La Corte, en la anterior sentencia, ha decidido *de conformidad con la atribución 6ª del artículo 10 de su Ley Orgánica*, en Sala Política y Administrativa, ejerciendo impropriamente, según mi parecer, la atribución 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional. Así, a juicio de la mayoría sentenciadora, se trata de una acción popular de inconstitucionalidad; y en consecuencia, esta acción, de acuerdo con tal criterio, ha podido ser ejercida por cualquier persona carente de todo interés en el juicio de que se trata, o en sus resultados, cuando en realidad la decisión definitiva de dicho juicio no daña ni aprovecha a terceros, extraños a la materia del litigio. Así pues, según la tesis de la Corte, cualquiera estaría autorizado para intervenir en los asuntos ajenos, con el consiguiente peligro de que, so capa de un mentido e inusitado interés público, con el cual puede encubrirse la malicia o algún otro móvil particular, sea destruida una situación jurídica creada por una sentencia que, por regla general, no interesa sino a las partes litigantes. Ni aun la cosa juzgada escaparía a semejante intrusión, que desde luego entraña bastante gravedad.

La acción popular de inconstitucionalidad no procede sino cuando el orden social ha sido afectado por algún acto del Poder Público violatorio del Pacto Federal, en los términos precisados en la citada

atribución 11 del artículo 123 de la Constitución. Las relaciones y vinculaciones privadas creadas por un proceso, no interesan directamente a la sociedad, y no afectan sino a las partes en él; por lo cual, el Alto Tribunal Federal no tiene ese amplio poder de censurar por medio del recurso de inconstitucionalidad ejercitado por quien no ha sido parte en el juicio, las sentencias de los tribunales de los Estados, a menos que milite un interés superior nacional que haga viable la procedencia de la acción popular. Si la Constitución ha sido violada en un proceso, toca a los litigantes, y no a los terceros, atacar el acto írrito por todos los medios legales a su alcance en el propio juicio, dentro del cual pueden también recaer declaratorias de ineficacia por inconstitucionalidad, de acuerdo con la misma Corte Fundamental y con sujeción a las disposiciones sobre nulidad de las diligencias procesales y de la reposición, contenidas en el Código de Procedimiento Civil, cuyo artículo 7º, ordena además: "Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los Tribunales aplicarán ésta con preferencia".

Para admitir la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, la opinión mayoritaria de la Corte llega a establecer un falso postulado, inaplicable a la materia en estudio y de efectos evidentemente inconstitucionales, según pasamos a demostrarlo: Con el fin de justificar el ejercicio de la atribución 11 del artículo 123 de la Constitución la sentencia considera necesario averiguar, *si la calificación de alto funcionario estatal corresponde al Juez Superior del Estado Anzoátegui*, decidiéndose por la afirmativa, porque según el artículo 77 de la Ley Orgánica de los Tribunales de dicha Entidad federativa: "El Estado reconoce la competencia de la Corte Federal y de Casación para conocer de los asuntos criminales y de responsabilidad en materia civil contra el Presidente del Estado, el Secretario General, los Ministros de la Corte Suprema y el Juez Superior", concluyendo: *que es forzoso que en razón de la disposición citada y de la atribución 2ª del citado artículo 123 se deduce que el dicho Juez está incluido entre los altos funcionarios de aquel Estado*". "Resuelto este punto —agrega la sentencia— es necesario decidir si la expresada atribución 11 del artículo 123 de la Constitución se aplica a los altos funcionarios judiciales de los Estados".

Con facilidad se advierte que la mayoría sentenciadora traspuso los límites de la cuestión que se ventila cayendo en el error, porque no se trata en el presente caso de la responsabilidad penal, ni en materia civil, del Juez Superior del Estado Anzoátegui, cuyo conocimiento esté atribuido a la Corte Federal y de Casación, por la citada Ley Orgánica de los Tribunales de dicho Estado, en armonía con la atribución 2ª del referido artículo 123 de la Constitución. Se trata de un acto funcional de la autoridad judicial, de una sentencia, que no puede corregirse sino por los medios legales del procedimiento ordinario, incluso los que atañen a la competencia entre los Jueces,

cuestión que puede surgir en cualquier estado del juicio, bien porque sea promovida de oficio por cualquier Juez o Tribunal, o a instancia o por insinuación de alguna de las partes litigantes, pero, si como queda dicho, la competencia ha sido usurpada a la Corte Federal y de Casación, basta que este Alto Tribunal, con conocimiento de los autos, los cuales puede pedir si no se encontraren en su poder, así lo declare, porque no existe ninguna otra autoridad con atribuciones para dirimir tal conflicto, y porque es la misma Corte la Suprema Autoridad Judicial de la Nación y de los Estados, y no hay la posibilidad legal de que ningún Tribunal inferior pueda promoverle falta de jurisdicción o competencia.

No se trata, pues, de la aplicación de las disposiciones relativas a las causas criminales o de responsabilidad contra los altos funcionarios de los Estados, las cuales requieren necesariamente la celebración de un antejudio declaratorio de si hay o no mérito para procesar el funcionario acusado. Se trata de actos írritos de autoridad judicial incompetente, que al igual de cualquiera otra falta, más o menos grave, puede ser subsanada por la vía procesal, *con la reposición de la causa al estado correspondiente al punto de partida de la nulidad*; de todo lo cual se deduce que no es posible resolver el caso con una errada aplicación del artículo 77 de la Ley Orgánica de los Tribunales del Estado Anzoátegui, lo que conduce derechamente a un absurdo.

Si la facultad de recurrir a la Corte Federal y de Casación contra los actos y decisiones de ciertos magistrados judiciales, dependiera, como piensa la mayoría sentenciadora, de la calificación de altos funcionarios que les den las leyes del respectivo Estado, es incontestable que surgiría una desigualdad contraria a la Constitución, porque puede ocurrir, y realmente ocurre, que el Juez Superior o los miembros de la Corte Superior no están indicados como altos funcionarios por las leyes de todos, sino de algunos Estados; de donde resulta que contra el precepto constitucional de la unidad de la legislación en las materias reservadas a la competencia del Poder Federal, que debe regir en toda la República, los actos y decisiones de la Corte o Juez Superior de algunos Estados, y no de otros, escaparían en ciertos casos al control jurisdiccional y a la autoridad jerárquica del más alto Tribunal de la Nación. Lo mismo podría ocurrir con magistrados judiciales de inferior categoría, si éstos son calificados de altos funcionarios por las leyes de algunos Estados, y no por las de otros; todo lo cual confirma cuanto queda dicho al respecto, de que no puede resolverse el punto cuestionado por lo que establezcan las leyes estatales, cuya aplicación debe reputarse, por lo tanto, completamente inadecuada e inoficiosa.

Así es en realidad, y de allí que la sentencia contenga conceptos y expresiones incompatibles con las reglas establecidas para la aplicación de las leyes en los casos sometidos a la decisión de la Corte

Federal y de Casación, de acuerdo con el orden institucional imperante en el País.

En efecto, la Constitución en su artículo 41, declara: que *la definición de atribuciones y facultades señala los límites de los Poderes Públicos*; pero tales poderes aparecen definidos en los diversos Códigos y leyes que rigen las distintas materias ordenadas y reglamentadas por el legislador, de las cuales unas corresponden al Derecho Público y otras al Derecho Privado de la Nación. Así, bien puede incurrirse en usurpación de atribuciones por extralimitación de las que aparezcan definidas en leyes pertenecientes al Derecho Privado; por lo que no es exacto afirmar que no se incurre en usurpación de funciones públicas por violación del Derecho Civil. Claro que la organización del Poder Judicial y el nombramiento de los Jueces, corresponden al Derecho Público; pero los actos de los magistrados en su ejercicio funcional, pueden quedar afectados de ineficacia por extralimitación de atribuciones y facultades en cualquiera de las ramas del Derecho a la cual correspondan las leyes infringidas. Del hecho de que la sanción de nulidad por usurpación de funciones esté establecida en la Constitución, no se desprende que la violación de algunas leyes de Derecho Privado, no acarree la nulidad del acto, y que tal nulidad no pueda ser declarada por la vía procesal. Prueba de ello son las disposiciones pertinentes del Título —Libro Primero— del Código de Procedimiento Civil, que trata *de la nulidad de las diligencias procesales y de la reposición*.

Así pues, en mi opinión, es erróneo declarar que “el Constituyente del 36 al dictar la disposición contenida en el inciso 11 del artículo 123 de la Constitución, redujo a segundo plano, si no fue que inutilizó completamente, la disposición que sobre la cuestión, indiscutiblemente de Derecho Público, regía y existe aún en el Código de Procedimiento Civil”.

Más conforme a la lógica y a la razón, es interpretar que los actos de las autoridades a que se contrae el citado canon constitucional, no son propiamente los actos o diligencias procesales, ni las sentencias dictadas en juicio contencioso por los funcionarios judiciales, cuyo poder tiene su origen en el mismo Pacto Fundamental, los cuales actos, diligencias y sentencias, se gobiernan por las reglas de los recursos ordinarios o extraordinarios que sean aplicables en cada caso, pues tales recursos no han sido abolidos ni postergados por la acción popular de inconstitucionalidad.

La sentencia interpreta el mencionado inciso 11 del artículo 123 de la Constitución, en el sentido de que *si se atiende a la forma, esto es, a la letra del texto*, en relación con la atribución 2ª del mismo artículo y con la citada disposición de la Ley Orgánica de los Tribunales del Estado Anzoátegui, se deduce *que el dicho Juez Superior está incluido entre los altos funcionarios de aquel Estado*. Ahora bien, ya queda expuesto que las indicadas disposiciones, no son aplicables al caso que se ventila, porque ellas, en su conjunto,

no demuestran sino que la persona del mencionado Magistrado Judicial, según la referida ley estatal, es enjuiciable ante la Corte Federal y de Casación al igual que los otros altos funcionarios de la misma Entidad federativa, por *asuntos criminales y de responsabilidad en materia civil*. De esta competencia atribuida a la Corte por una ley seccional, no puede sacarse la consecuencia de que el Alto Tribunal pueda conocer también por medio de la acción popular de inconstitucionalidad, de los actos viciados de nulidad del expresado Juez Superior por incompetencia en razón de la materia. Ninguna razón analógica abona semejante conclusión. Si tal razón existiera, los principios de la hermenéutica jurídica no darían cabida a una interpretación meramente gramatical del aludido precepto de la Constitución, porque siempre es preferible la aplicación de la máxima de que, *debe adoptarse con preferencia el sentido que dé a la ley el efecto más conforme a los principios de la razón y de la justicia, o que mejor corresponda a las necesidades de la práctica*.

La interpretación extensiva admitida por la sentencia en relación con el caso de autos, conduce como antes he dicho, a una desigualdad inconstitucional, debido a que la acción popular de inconstitucionalidad por extralimitación de atribuciones y facultades, tan solo podría ser ejercida contra los Magistrados indicados como altos funcionarios por las leyes estatales, y como los Estados no tienen una legislación uniforme sobre el particular, la acción de inconstitucionalidad establecida en la Carta Fundamental; y por ende, de libre ejercicio en toda la República, quedaría restringida por la decisión de la Corte. Por otra parte, es evidente que el imperio de la Constitución no puede estar sujeto a que los Estados dicten leyes que permitan su aplicación. Esta chocante consecuencia contraria a la razón y a la lógica resulta patentemente absurda.

Todo cuanto anteriormente queda expuesto, me ha llevado al profundo convencimiento de la tesis que sostengo o sea, que la Corte ha debido resolver previamente su propia competencia para conocer de este asunto en Sala Federal, y no declarar la nulidad de la sentencia del Juez Superior en Sala Política y Administrativa como si se tratara de la referida acción popular de inconstitucionalidad...

*Voto salvado del Magistrado Alberto Díaz.*

...Por otra parte, los actos del Poder Público violatorios de la Constitución sometidos a la sanción de nulidad ante la Sala Política de esta Corte, son los emanados de Poderes extraños al Judicial, casi siempre unilaterales que fijan reglas para todos, sin ninguna otra reparación posible. La Corte Federal y de Casación, en Sala Política, mientras no se haga la división por la que tanto se aboga, es el control Judicial para defender la Constitución frente a los otros Poderes, como la Corte de Casación, en Sala de Casación, lo es del Poder Judicial de los Estados.

Los excesos, abusos y usurpaciones del Poder Judicial tienen remedios o soluciones diversas, medidas de reparación adecuadas, inclusive las de nulidad e invalidación, pero por procedimiento o tramitación especial y en llegando a este Tribunal en su Sala propia y natural, la de Casación.

En este caso no puede confundirse jurídicamente el concepto acto, casi siempre abstracto, unilateral, y de efectos generales, con sentencia que tiene un significado característico inconfundible, y menos con juicios o procesos en que se discuten "situaciones individuales concretas", en que casi todo corresponde a la voluntad, gestiones e intereses de las partes litigantes. Además, la sociedad tiene gran interés en que no se remuevan los juicios después de concluidos ni se anule lo que en ellos se haya decidido conforme a los Códigos que se le han dedicado especialmente porque en eso va envuelto el sosiego individual y colectivo, es decir, el orden público. Tal propósito no se lograría si los juicios pierden su norma y estabilidad, si se salen de sus cauces naturales y propios, amenazados de nulidad en Sala Política al tenor de la disposición constitucional que ha servido de fundamento al fallo que declaró nula la sentencia dictada por el Juzgado Superior del Estado Anzoátegui. Sube de punto la gravedad de esa amenaza al pensar que la acción sería popular, que podría gestionarse y resolverse a espaldas y aun contra el querer de las partes interesadas y que la prescripción si no improcedente es cuando menos muy larga.

El juicio llegado a la Corte Federal y de Casación ha venido de los Tribunales del Estado Anzoátegui, que se han creído competentes para conocer en su carácter de Jueces ordinarios del asunto sometido a ellos, sin que durante la secuela del juicio se les haya discutido tal competencia en la forma y en la oportunidad legales. En tal estado las cosas no se debe entrar a conocer de él sino por el camino y por las razones que lo trajeron a esta Corte, que sólo puede revisarlo dentro del Pacto de los Estados en relación con la administración de justicia como Alto Tribunal en la organización judicial de la República, y no como organismo de control constitucional frente a las otras ramas del Poder Público. Lo contrario es arrebatarle un derecho a los Estados reconocidos en el Pacto Fundamental, mejor dicho, que éstos se reservaron expresamente, según el cual los fallos de sus Tribunales sólo estarán sujetos a la revisión de la Corte Federal y de Casación, mediante los recursos que establezca la Ley y con los efectos que ella paute, y estos recursos no son otros sino los que acuerda la Ley civil, mercantil, penal, de procedimiento...

Bien pueden los Jueces al dictar sus sentencias, revestidas de formas y solemnidades especiales, cometer excesos y usurpaciones; pero éstas tienen sus remedios adecuados y propios en las leyes que rigen la marcha de los juicios, habiendo previsto en ellas para cuando el asunto llegue a Casación el abuso de poder, la extralí-

mitación de funciones y hasta la usurpación de autoridad. El recurso de casación procede, dice el artículo 420 del Código de Procedimiento Civil:

1º Cuando de parte de los Jueces sentenciadores hubiere habido abuso de poder, por incompetencia en razón de la materia.

2º Cuando hubieren incurrido en usurpación de funciones no conferidas por la Ley.

Y el artículo 729 al enumerar las causas de invalidación de los juicios incluye el caso típico de usurpación de autoridad, lo más grave en la materia, que ha merecido un artículo expreso en la Constitución Nacional.

Dice así la citada disposición del Procedimiento: "...6º La decisión de la causa en última instancia por Juez que no haya tenido nombramiento de tal, o por Juez que haya sabido estar depuesto o suspenso por decreto legal, o por Juez que no haya asistido a la relación o informes".

Se observa que la Ley contempla el caso de un simple ciudadano haciendo de Juez, y sin embargo para la invalidación es necesario que la usurpación de autoridad se haya cometido en última instancia; no bastaría para declararla que tal delito, que tal flagrante violación de la Constitución se hubiere cometido en las instancias inferiores; más con la tesis que sostiene el fallo, declarado improcedente el recurso de casación promovido en el juicio de invalidación, porque el ciudadano que se usurpó la función de Juez, *sin serlo*, no sentenció en última instancia, bien podría ocurrirse a la Sala Política a pedirse la misma invalidación por violación de la Constitución cometida en el proceso al intervenir en él como Juez quien no lo era, es decir, por la clásica usurpación de autoridad prevista en el artículo 42 de la Constitución Nacional.

Y es de tener muy en cuenta que en el caso de autos se trata de Jueces a quienes no se les ha negado el carácter de tales, de Tribunales del Estado Anzoátegui, que han conocido y fallado como Jueces ordinarios, no como Jueces Federales, en uso de sus atribuciones legítimas creyéndose competentes, competencia que nadie le discutió, más aún, que les fue expresamente reconocida por ambas partes durante la secuela del juicio. Y las decisiones así dictadas sólo están sometidas a la censura de Casación por medio del recurso de casación que reglamenta el Procedimiento Civil, y no al control constitucional de la Sala Política. Ese es un derecho inviolable que se reservaron los Estados en el Pacto Fundamental, como ya se ha dicho.

Los juicios no terminarían en Casación; sobre ellos quedaría azada la amenaza de nulidad en Sala Política por violación de la Constitución, desde la simple omisión del juramento de algún Juez o la inasistencia de éste a la relación e informes, hasta la de no tener el carácter de funcionario público, o haber abusado de su autoridad.

Y esto que es grave cuando de juicios civiles y mercantiles se trata, se hace más en materia penal donde rigen igualmente los mandatos de la Constitución, con mayor fuerza si cabe, por tratarse siempre de juicios en que está interesado el orden público.

Decidido un recurso de casación civil, militar, mercantil o penal, quedaría al perdidoso, de inmediato o para mejores tiempos, ocurrir en solicitud de nulidad en Sala Política, invocando violaciones de la Constitución, extralimitación de atribuciones ciertas o aparentes, viéndose obligados a inhibirse los Jueces que conocieron del recurso de casación en el mismo proceso.

Y si pensamos en dos Cortes independientes como en no lejano tiempo habrá de ocurrir, se evidencia más el grave conflicto. En el caso de autos estaría conociendo la Corte de Casación en materia propia de un recurso oído por los Tribunales de Justicia de un Estado en un juicio en el cual han conocido como Jueces ordinarios, y por otra parte conocería la Corte Federal y Política, como Tribunal de alzada considerando que aquéllos actuaron como Jueces Federales, o de garante de la intangibilidad de la Constitución. La primera bien podría decidir que se trata de materia de la competencia de los Jueces ordinarios y dejar firme el fallo; la segunda, a su vez, podría revocarlo o anularlo. ¿Cuál sería la suerte de tales decisiones? ¿Cuál queda firme y se ejecuta y cuál carecería de eficacia?

Los Jueces deciden sobre conflictos individuales; sus decisiones sólo tienen fuerza de Ley o de cosa juzgada entre las partes litigantes o sus herederos y causa-habientes, no rigiéndolos de consiguiente, en este sentido, el Derecho Público. El Estado Anzoátegui no ha desconocido la reserva que hizo la Nación con respecto a la administración de la justicia; los Tribunales de ese Estado no han actuado como Jueces Federales, desconociendo así la obligación que se impuso el Estado; ellos han actuado como Jueces ordinarios, en asunto de naturaleza civil y no administrativa o al menos que la han juzgado así en ejercicio de la atribución de administrar justicia en su territorio; si la materia no es civil sino administrativa, si es de la competencia de los Jueces Federales, se trata de un error, no de una usurpación de autoridad, de incompetencia, así sea por razón de la materia o por falta de jurisdicción, que toca decidirla a la Sala de Casación si el juicio llega por vía del recurso de casación o a la Sala Federal si la cuestión de competencia se promueve en su oportunidad, es decir, mientras aquéllos conozcan del asunto.

Reservarse la Nación el derecho a que los Jueces Federales conozcan de los procesos referentes a minas o tierras baldías no equivale a decir que todo cuanto se relacione con ellas es de la competencia de dichos Tribunales. No se está discutiendo una cuestión de minas, la propiedad de ellas, su alcance, nulidad o validez; se trata de una solicitud de servidumbre que es de naturaleza civil,

así sea que esa servidumbre tenga sus fuentes en las exigencias de la explotación minera. No es mío el argumento; emana de la propia Ley de Minas que atribuye competencia a los Jueces ordinarios, a los Tribunales de los Estados, en cuestiones directamente relacionados con la adquisición, explotación y caducidad de minas; en efecto, leamos lo que disponen algunos de sus artículos:

Artículo 62. Tan luego como el Ministerio de Fomento reciba la solicitud de renuncia, la pasará al Juez de Primera Instancia en la jurisdicción respectiva para que siga el procedimiento pautado en el Libro II de esta Ley y acuerde lo que proceda. Artículo 159. Las controversias que puedan suscitarse con ocasión del descubrimiento de un yacimiento, serán decididas por los Tribunales ordinarios. Artículo 164. La prioridad en el denuncia ante la misma Oficina de Registro, la dará la nota del mismo que será enteramente de acuerdo con el Libro de Presentaciones. Cuando se trate de presentaciones en distintas oficinas de Registro la prioridad se decidirá por los Tribunales de Justicia. Artículo 225. Los daños y perjuicios que el concesionario de una mina sufra de otro, se reclamarán en juicio, ante los Jueces ordinarios, a menos que las partes convengan en someterse a un Tribunal arbitral, cuyas decisiones serán ejecutadas conforme al derecho común.

Ya se ve, pues, por los propios términos de la Ley, que no todo lo que se relacione directa o indirectamente con asuntos de la competencia de la Nación, es de la competencia privativa de los Jueces Federales.

En mi opinión los Jueces del Estado Anzoátegui son los competentes para conocer y decidir el asunto llevado a ellos por el apoderado de la Mene Grande Oil Company, pues así lo dispone expresamente el artículo 48 de la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles al ordenar que cuando los interesados no se avengan para el establecimiento de la servidumbre se ocurra al Tribunal de Primera Instancia en lo Civil con jurisdicción en la localidad; Juez de Primera Instancia en lo Civil es el Juez ordinario, en su atribución propia, natural y constante, no en la delegada y excepcional; no puede ser de otra manera sin dar lugar a confusiones y problemas innumerables. Así lo pensó el Legislador y por eso al disponer en el ordinal 2º, artículo 44 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación que mientras se crean los Jueces Federales, los de Primera Instancia en lo Civil ejerzan sus funciones, ordena que cuando se ocurra a ellos en el carácter de Jueces Federales se *haga constar así*. Y si el Legislador tuvo cuidado en imponerle al ciudadano el cumplimiento de un requisito de forma sin el cual se supone que se dirige al Juez en su carácter ordinario, ¿cómo suponer que no se impuso a sí mismo esa obligación, que no juzgue necesario llenar tal requisito en una disposición esencial, es decir, al señalar el funcionario ante quien ocurrir en demanda de justicia? Más aún: cómo pensar que por mandato de la Ley

cuando el particular dice Juez de Primera Instancia en lo Civil, se entiende Juez ordinario, y cuando es en la Ley donde se emplea la misma frase, debe entenderse Juez en su carácter federal?

¿Y cómo se entenderá la frase Juez de Primera Instancia en lo Civil, si en la misma localidad funciona un Juez Federal, lo que no es ilegal ni imposible? Se diría que Juez de Primera Instancia en lo Civil es el Juez Federal; o se diría que en ese caso, como no podría interpretarse Juez Civil en su carácter federal, porque hay Juez Federal que impide tal prolongación de jurisdicción, debe entenderse que allí corresponde a la jurisdicción civil y en los demás casos a la jurisdicción federal? Dualidad de competencia por razón de la materia manifiestamente inaceptable.

Y no extraña que la citada Ley de Hidrocarburos cuando hable de ocupación temporal y expropiación remita a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública de la cual conocen los Jueces Federal, y cuando habla de servidumbre, remite a los Jueces civiles: 1º, porque la ocupación temporal y la expropiación son jurídicamente distintas a la servidumbre; 2º, porque la expropiación es de Derecho Administrativo, en ella por lo general están en conflicto los intereses de la Nación, de los Estados o de las Municipalidades con los particulares, en tanto que las servidumbres son de naturaleza netamente civil, están regidas por las leyes civiles y en principio sólo se refieren a intereses individuales.

Todo lo relativo a las tierras baldías es de la competencia federal; más aún, los procesos referentes a tierras baldías lo mismo que los referentes a minas corresponden a la jurisdicción federal conforme a la reserva 7ª, artículo 15 de la Constitución Nacional sobre administración de la justicia.

Sin embargo, la Ley de Tierras Baldías y Ejidos al tratar de las oposiciones ordena, en el caso de contradecirse por el denunciante, expresa o tácitamente, la oposición a la venta o arrendamiento o adjudicación gratuita de tierras baldías, que se pase todo lo actuado al "Juez de Primera Instancia en lo Civil", en cuya jurisdicción se encuentre el terreno discutido, ante cuyo Tribunal se ventila el proceso hasta sentencia definitiva (artículo 155 y 156 de la citada Ley); es decir, el mismo funcionario a quien se refiere el artículo 48 de la Ley de Hidrocarburos que tuvieron en cuenta los Jueces ordinarios del Estado Anzoátegui.

Se argüirá quizás que eso nada resuelve porque no obstante hablar dicho artículo de la Ley de Hidrocarburos del "Juez de Primera Instancia en lo Civil", la Corte ha considerado que no se trata del Juez ordinario de Primera Instancia en lo Civil, sino en el carácter accidental de Juez Federal.

Pues bien, el artículo 160 de la citada Ley de Tierras Baldías corta toda discusión al respecto, porque de la sentencia de ese Juez de Primera Instancia en lo Civil concede apelación para ante el Tribunal Superior y de éste para ante la Corte Suprema res-

pectiva, permitiendo, por último, recurso de casación si la cuantía del asunto lo hace admisible; todo lo cual evidencia en recta lógica jurídica que cuando el Legislador dice Juez de Primera Instancia en lo Civil es en su carácter conocido de Juez natural, ordinario, y nunca en lo eventual y excepcional, o lo que es lo mismo, federal.

Y es de hacer resaltar que el juicio de oposición está íntima y directamente relacionado con las tierras baldías, con su adjudicación, con bienes de los Estados que la Nación administra y vende, arrienda o regala; en tanto que las servidumbres sobre terrenos particulares en materia de minas están relacionadas con éstas de una manera remota o indirecta, con ocasión de ellas, a las cuales permanecen extraños los bienes de la Nación, los Estados o las Municipalidades.

Como se observa pues, son las leyes nacionales de Minas, de Tierras Baldías y de Hidrocarburos las que encomiendan ciertas actuaciones a los Tribunales de los Estados en su cualidad de Jueces ordinarios y no como Federales. De manera que dichos funcionarios, que han acatado la Ley Nacional cumpliendo el deber que ésta les impone, no cometen abuso de autoridad, aun en la hipótesis de que esas leyes se declarasen absurdas y hasta inconstitucionales, declaración que por lo demás no ha hecho esta Corte, ni podría hacer, porque la reserva que respecto a la administración de justicia hizo la Nación en los asuntos a que se refiere el ordinal 7º del artículo 15, no se afecta porque ella misma encargue o comisione para ciertos actos a los funcionarios judiciales de los Estados a quienes por lo tanto no se les puede imputar que invaden jurisdicción ajena y menos que desacatan la Constitución.

En cambio sí se va contra la Soberanía no delegada, contra la competencia que expresamente se reservaron los Estados en el artículo 17 del Estatuto Constitucional de no someter los fallos de sus Tribunales, a otra medida o sanción que no sea la revisión por medio de los recursos que establezca la Ley y con los efectos que ella pauté.

De manera que esta Corte no puede ejercer la atribución 11ª del artículo 123 sino con acatamiento o dentro de las Bases de la Unión, de lo pautado en ellas, fundamento jurídico-político de la Nación venezolana. Y una de las cláusulas de ese Pacto, como he dicho antes, es la absoluta autonomía e independencia de la Administración de la Justicia en los Estados, que conforme a conocida frase, nace y muere en ellos. Las decisiones de sus tribunales, sus actividades, no tienen por parte de este Alto Tribunal otra tutela o control sino el que emana del recurso de casación o el de nulidad cuando no se cumple la doctrina establecida en la decisión de aquél.

De manera que la Constitución Nacional puede referirse en la citada atribución 11ª a cuantos actos se quiera, menos a los fallos de los

Tribunales de los Estados que se rigen por una disposición especial de las "Bases de la Unión".

Esta Corte puede conocer de las acusaciones contra altos funcionarios de los Estados que las leyes de éstos indiquen, en virtud de la atribución 2ª del artículo 123 citado, aparte de que sobre ese particular no se hizo ninguna reserva expresa; pero de allí no se colige que pueden anularse por acción autónoma y sin estrados los fallos de los Tribunales, así se cataloguen sus Jueces por deducción o analogía entre los "altos funcionarios", porque, repito una vez más, respecto de esos fallos hay un pacto expreso que no puede relajarse con una interpretación extensiva y literal de la atribución 11ª ya citada.

De una acusación contra el Juez Superior del Estado Anzoátegui puede conocer esta Corte porque la Constitución lo permite, no lo ordena, y porque la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicho Estado lo somete a la justicia de este Alto Tribunal; pero los fallos de dicho Juez no los ha sometido ninguna ley a la acción autónoma de nulidad a que se refiere la citada atribución; al contrario, ellos están excluidos expresamente de tal control.

Por otra parte hay una diferencia capital en la redacción de la atribución 2ª y la 11ª en cuanto a altos funcionarios se refiere. En la primera se dice: "...Presidente de los Estados *y otros altos funcionarios de los mismos que las leyes de éstos indiquen*. En la última se expresa: "...Presidentes *o altos funcionarios de los Estados...*", sin añadir nada más.

La Constitución no se equivoca. Cuando habla de enjuiciamiento dice claramente Presidentes *y otros* Altos Funcionarios que las leyes de los Estados indiquen; y cuando poco después se refiere a nulidad de los actos suprime la frase "y otros" y la sustituye por la disyuntiva *o*. "Presidentes *o* altos funcionarios de los Estados" que da equivalencia, y tiene con respecto a "Presidentes y otros altos funcionarios", un significado gramatical y jurídico absolutamente distinto; y elimina asimismo totalmente las palabras "...que las leyes de éstos indiquen".

Los mandatos de la Constitución no pueden extenderse por analogía, mucho menos tratándose de sanciones tan graves como la nulidad de los juicios de los Tribunales de los Estados que merecieron a estos hacer una reserva expresa.

La Constitución Nacional no define lo que son altos funcionarios y no consta que alguna Ley del Estado Anzoátegui haga tal definición; de manera que un Ministro de la Corte Suprema o el Juez Superior de dicho Estado pueden enjuiciarse ante esta Corte, no por "altos funcionarios" sino porque la Ley de dicho Estado así lo dispone con la única designación conocida, "Ministros de la Corte Suprema y Juez Superior". Si alguna Ley del Estado Anzoátegui hiciese esa calificación pero no permitiera el enjuiciamiento de ellos sino ante sus Tribunales, la designación de "altos funcionarios" de nada valdría para los fines de la atribución 2ª.

De manera que no habiendo una norma constitucional para conocer los "altos funcionarios" y no definiendo las leyes del Estado Anzoátegui lo que entienden allá por "altos funcionarios" no puede servir tal frase, sin significado legal ni límites jurídicos, para fundamentar nulidades de sentencias judiciales.

Tales argumentos son *gratia argüendi* porque la atribución 11ª se limita a los *Presidentes de Estado*, que también llama *altos funcionarios*, queriendo quizás referirse con esto a los Encargados de las Presidencias de los Estados.

La diferenciación constitucional que envuelve tan diferente redacción, se explica bien por las razones siguientes:

1ª Porque sobre los fallos de los Tribunales de Justicia se hizo reserva expresa en el Pacto con los Estados y se quiso evitar la posible violación de éste, no extendiendo la nulidad de los actos a que se refiere la atribución 11ª del artículo 123 de la Constitución realizados por los Presidentes o altos funcionarios de los Estados, a *otros altos funcionarios*, exponiéndose a que se incluyeran entre éstos a los judiciales.

2ª Porque los Presidentes de Estado son los únicos funcionarios, no mencionados en la citada atribución, con facultad para dictar Decretos y disponer otros actos de carácter general, sin reparación o defensa posible a no ser la establecida en la tantas veces citada atribución 11ª del artículo 123 de la Constitución.

3ª Porque los funcionarios estatales están sometidos como cualquier ciudadano, por los delitos que cometen, a la justicia de sus Tribunales o a la que sus leyes indiquen, con excepción del Presidente del Estado porque con respecto a éste dispone otra cosa la Constitución; en tanto que con respecto a la actuación de sus tribunales no hay tal delegación de soberanía, sino al contrario reserva expresa.

Así pues, no tiene nada de extraño que dentro de la facultad que establece la atribución 2ª en cuanto al enjuiciamiento de aquéllos, las respectivas leyes estatales determinen los funcionarios que pueden ser enjuiciados ante este Tribunal ni tampoco que sean distintos de un Estado a otro; pero resultaría contrario a la unidad constitucional que las nulidades por violación de la Constitución Nacional variasen según lo que en cada Estado se calificare de altos funcionarios, pudiendo ocurrir que actos inconstitucionales realizados por un Juez de 1ª Instancia o un Jefe Civil estuvieran sancionados con la nulidad ante esta Corte, y que en cambio quedase fuera de esa sanción una usurpación cometida por un Secretario General o algún Ministro de Corte. La Constitución rige en toda la República y los medios o recursos para mantenerla intocada han de ser los mismos para toda ella y no depender de lo que disponga cada Estado, pudiendo resultar en unos, actos violatorios de la Constitución fuera del alcance de esta Corte, es decir, válidos, y en otros sancionados de nulidad fulminante.

Si seguimos el desarrollo del control constitucional de la Corte, que es buen elemento de interpretación, advertiremos que nunca estuvo en la mente del Constituyente incluir en ese recurso de nulidad autónoma, radical y violenta o sin estrados, los juicios o contenciones entre partes.

Ese control se inició limitado a las leyes de las *Asambleas Legislativas de los Estados*; después se extendió a las *Leyes nacionales*; posteriormente a los actos del *Ejecutivo Federal* que violen los derechos garantizados a los Estados o que ataquen su autonomía; más tarde a los actos de los *Concejos Municipales* que desacaten determinadas Bases de la Unión; y por último a los *Decretos* o *Reglamentos* que dictase el *Poder Ejecutivo* para la ejecución de las leyes cuando alteraren el espíritu, razón o propósito de ellas. Se observa pues: que el Constituyente siempre mencionó los Poderes cuyos actos podían anularse por inconstitucionales, es decir el Legislativo, el Ejecutivo y el Municipal, respecto a estos dos últimos por actos y motivos muy señalados. En ninguna de las quince Constituciones sancionadas desde la citada fecha hasta hoy se ha mencionado directa ni indirectamente al Poder Judicial; se observa asimismo que el control constitucional se limitó a las leyes exclusivamente, que son las que en realidad pueden rozar, competir en cuanto a efectos y alcances, con la Constitución, y a ciertos actos que si no propiamente leyes, tienen semejanza con ellas en el sentido de que constituyen reglas o normas generales.

Es en la Constitución de 1936 donde se incluye la frase "...y en general de la de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución" que resultaría impropia y peligrosa si sus límites no estuvieran señalados por el resto del artículo.

Si el Constituyente hubiera querido romper la invariable tradición de un siglo durante el cual sólo se refirió al Poder Legislativo y al Ejecutivo, y a las leyes y actos que se le asemejan; si en 1936 hubiese querido incluir el control constitucional al Poder Judicial, dada su gravedad y trascendencia, lo habría dicho expresamente indicando luego cuáles actos de ese Poder quedaban sometidos a tan expeditivo y drástico recurso; no hubiera ocurrido a ese giro gramatical que bien sabemos se emplea para abarcar cuestiones de menos importancia y gravedad que las previstas en la enumeración expresa, y que por eso, por ligeras, por intrascendentes, escaparon al recuerdo del legislador, abarcándolas todas en un concepto de menudencias; pero no pudo pensar eso el Constituyente tratándose del Poder Judicial, ni pudieron ser incluidos en *generalidades* la Administración de Justicia que mereció reservas expresas en las Bases de la Unión, ni los procesos judiciales a cuya sustanciación le están dedicados diversos Códigos y leyes especiales, fruto de intensa y constante labor legislativa.

La frase, "y en general de todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución", no puede entenderse sino como

el complemento de lo que se ha dicho antes, abarcando lo menos grave para evitar detalles y prolijidades. Y en la atribución 11ª del artículo 123 donde está intercalada esa frase sólo se hace mención de las Cámaras y Asambleas Legislativas, del Ejecutivo Federal y de muy señalados actos de los Concejo Municipales. Es a estos Poderes a quienes quiere referirse la citada frase sin que puede llegar hasta hacer incorporar en ella un Poder cuyos actos nunca han figurado en la Constitución sancionados de nulidad abstracta, popular y autónoma.

De lo contrario resultaría que sobra, que está demás el resto de la citada atribución 11ª así como la 9ª, pues el concepto “todos los actos del Poder Público violatorios de esta Constitución”, de no ser leído e interpretado dentro de las normas o límites que señala la disposición de la cual forma parte, resultaría tan amplio que abarca desde la nulidad de leyes hasta un simple acto de jurisdicción graciosa efectuado por un Juez que no se juramentó o el “Ejecútese” de un Jefe Civil que haya incurrido en igual omisión; y resultaría también contradicha la Constitución con ella misma, pues tasa o señala los *únicos* actos de las Cámaras Legislativas, de las Asambleas Legislativas, del Poder Ejecutivo y de los Concejos Municipales que pueden ser anulados, para luego romper los diques y desbordarse diciendo que no son esos solamente sino todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución.

Estaría muy bien el argumento del fallo de la Corte de que el hecho de que se conceda un recurso no incluye que se conceda otro más simple y rápido, si en realidad se hubiera concedido ese otro recurso de manera precisa y clara; pero no es éste el caso; la concesión de un recurso, la indicación del medio adecuado de prevenir violaciones de la Constitución, impide que se deduzca por interpretaciones extensivas y forzadas haberse concedido otros que hacen nugatorios aquéllos, interfiriendo en el campo propio del Poder Judicial cuya misión es interpretar y aplicar cumplidamente la Ley en casos particulares, en lo cual va incluida la de no permitir violaciones de la Constitución; el control constitucional por medio del recurso de casación es un recurso ordinario, natural y adecuado dentro del propio Poder Judicial; en tanto que el otro, la nulidad autónoma y sin estrados, es un recurso extraordinario, el único posible frente a los otros Poderes como regulador de ellos para mantener con la intangibilidad constitucional, el equilibrio a pesar de la autonomía, la unidad o armonía, no obstante la división del Poder Público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

La acción extraordinaria de nulidad eliminando o deshaciendo el complicado y laborioso engranaje de un juicio, trastorna la marcha natural y ordinaria de los procesos y la aplicación de la Ley en las controversias individuales que es el objeto del Poder Judicial, del cual forma parte la Corte Federal y de Casación como Tribunal de única instancia o de alzada ante los Jueces y otros

funcionarios federales, como Tribunal de revisión a los fines del recurso de casación respecto a los funcionarios judiciales de los Estados, y como control constitucional frente a los demás Poderes Públicos. En una palabra, con tal nulidad el Poder Judicial se hiere a sí mismo, desquicia sus propios fundamentos.

Las dificultades a que puedan dar origen las disposiciones sobre el recurso de casación expuestas en el fallo, y que en tal supuesto sería vicio congénito, justificarían una reforma, pero no la aplicación extensiva de una medida de carácter excepcional establecida en la Constitución.

Igualmente no se anotan los inconvenientes y consecuencias graves a que conduce la nulidad por Sala Política de los fallos judiciales, inclusive los definitivamente firmes por haber resultado incensurados en Sala de Casación, para abogar porque no se aplique la Constitución Nacional, sino en apoyo de la tesis de que ésta no incluyó en los *Poderes* a que se refiere la atribución 11ª del artículo 123 al Poder Judicial, ni abarcó entre los actos sancionados por aquella nulidad los juicios ni las sentencias de los Tribunales de Justicia, sometidos a recursos propios entre ellos el de nulidad, consagrados también por la Constitución.

Finalizo estos conceptos transcribiendo las siguientes decisiones de la Corte Federal y de Casación sobre materia análoga a la prensete: "*Considerando*: Que no se pueden equiparar las sentencias judiciales a las leyes de cuya colisión le toca conocer a esta Corte. *Considerando*: Que tampoco cabe equiparar las sentencias judiciales pronunciadas en juicio a los actos de carácter administrativo o político cuya nulidad puede ser declarada por esta misma Corte. *Considerando*: Que contra los fallos judiciales la ley da recursos claramente reglamentados como son el de apelación y el de casación y que los juicios de nulidad de esos mismos fallos tienen su procedimiento especial pautado en el Código de Procedimiento Civil, siendo por tanto tales materias completamente extrañas a las funciones de este Tribunal en Sala Federal. En consecuencia se declara que no hay materia de la competencia de la Sala Federal sobre qué decidir..." (11 de marzo de 1913, Memoria de 1914). *Considerando*: Que las facultades atribuidas a la Sala Federal de esta Corte en los incisos 13 y 33 del artículo 8º de su Código Orgánico se refieren a la nulidad de los actos políticos o administrativos de autoridades nacionales del Distrito Federal o de altos funcionarios de los Estados y al conocimiento de los asuntos en que tenía interés la Nación y que no estén atribuidos por la Constitución ni por leyes especiales a otros Tribunales; pero en modo alguno a la nulidad de las sentencias dictadas por la Sala de Casación, sentencias que tienen un carácter definitivo en los juicios en que han sido pronunciadas, ni tampoco a las de los demás Tribunales, las cuales sólo pueden ser atacadas por medio del recurso de casación en los casos en que procede. Por las razones expuestas... se

declara que la Corte no tiene potestad para conocer de la presente solicitud. (12 de julio de 1913. Memoria de 1914).

Recientemente dos abogados solicitaron la nulidad de un testamento porque el reconocimiento de las firmas de los testigos se hizo ante un Juez de Municipio y no ante el Juez de 1ª Instancia que es quien tiene tal atribución. La petición se funda en usurpación de atribuciones, invoca el artículo 42 de la Constitución Nacional y la facultad que da a esta Corte el artículo 123 de dicha Ley fundamental en su inciso 11, el mismo en que se apoya la presente sentencia.

Sin embargo, el Juez de Sustanciación cortó en providencia en la forma siguiente: "Visto el anterior libelo, se desecha de plano la demanda por ser manifiestamente inadmisibile en virtud de la notoria incompetencia de la Corte Federal y de Casación para conocer del asunto de que se trata en dicho libelo".

No obstante pues, de haberse pedido a la Corte la nulidad de un acto por usurpación de atribuciones fundada tal petición en el artículo 42 y en la atribución 11ª del artículo 123 de la Constitución Nacional, no se analizó si ciertamente se había incurrido en violación de la Constitución, ni siquiera se consideró la aspiración de los solicitantes, sino que se desechó de plano por inprocedente, lo que equivale a decidir que la Corte Federal y de Casación no tiene facultad, así se invoque violación de la Constitución, para conocer en Sala Política por vía de nulidad sobre asuntos que incumben resolver privativamente a los Tribunales de Justicia en juicio contradictorios o en procedimientos no contenciosos. Fecha *ut supra*.

36. CFC - SF  
G.F. N° 2, 1949, p. 94

27-6-49

*La Constitución establece la delimitación de atribuciones, por lo que todo acto ejercido por un funcionario que expresamente no está capacitado por la Ley para ejercerlo es nulo.*

Sin duda, la primera de esas razones se apoya en un precepto constitucional, puesto que entre las garantías individuales que consagra nuestra Constitución, figura la de que no se puede ser condenado a sufrir pena en materia criminal, sino después de haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la ley (Art. 32, ordinal 17, letra g). Los artículos 192 y 200 del Código de Enjuiciamiento Criminal, que se citan en la sentencia del Tribunal Superior de Hacienda, en apoyo de tal solicitud, no son sino derivaciones de la disposición constitucional que se deja mencionada.

En cuanto a la otra razón, que se relaciona con la incompetencia del Funcionario de que se trata, tiene también su fundamento en la propia Constitución, ya que según lo que preceptúa el artículo 41, "La definición de atribuciones y facultades señala los límites de los Poderes Públicos; todo lo que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones", y de conformidad con el artículo que le sigue, esto es, el 42, "Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos".

Y como quiera que el artículo 94 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional determina quiénes son los Fiscales de Hacienda, y entre éstos no aparece el Liquidador-Tenedor de Libros, es evidente que ha habido una usurpación de atribuciones, y por tanto la actuación del referido Funcionario es ineficaz y por consiguiente adolece de nulidad.

37.

CFC - CP  
G.F. N° 9, 1951, pp. 22-27

23-10-51

*Autoridad es potestad o facultad para ejercer determinadas funciones públicas. La Constitución califica de usurpación la extralimitación de atribuciones, considera ineficaz toda autoridad usurpada y declara nulos sus actos; por tanto, existe usurpación de funciones cuando una autoridad administrativa realiza un acto para el cual es competente otra autoridad administrativa.*

Para las fechas en que se dictaron las decisiones de la Comisión Nacional de Abastecimiento y del Ministerio de Fomento, o sea para el 2 de mayo y 22 de junio de 1950, respectivamente, estaban en vigencia el Decreto de fecha 2 de abril de 1946, que contiene, entre otras, las siguientes disposiciones:

"Artículo 1° Se reorganiza la Comisión Nacional de Abastecimiento en el sentido de que sus atribuciones serán ejercidas por un solo funcionario, que se denominará Comisionado Nacional de Abastecimiento, designado por el Ejecutivo Federal".

"Artículo 2° El presente Decreto que modifica el N° 176... deroga lo dispuesto por él en sus artículos 3°, 5° y 7°".

El artículo 3° derogado, disponía que la Comisión la integran tres miembros designados por el Ejecutivo Federal; el artículo 5° se refería a las tres Secciones en que la Comisión ejercía sus actividades, entre las cuales —se advierte— no figuraba ninguna denominada "Sección de Alquileres"; y el artículo 7° se refería a una Junta Consultiva ad honorem.

Es indiscutible que conforme a ese Decreto, y en virtud de disposición expresa, el único funcionario con facultades para dictar decisiones sobre cuestiones o problemas de que deba conocer la

Comisión Nacional de Abastecimiento es el Comisionado Nacional de dicho organismo. Tal Decreto sólo tuvo por objeto o finalidad quitarle, revocarle toda atribución o facultad a las demás personas de la nombrada Comisión, quienes de consiguiente pasaron a ser simples empleados prestadores de servicios, sin función o autoridad en el sentido legal y constitucional de esos conceptos.

El llamado Director de la Sección de Alquileres no es siquiera un funcionario con algunas facultades que se extralimitó en el ejercicio de ellas, sino más propiamente una persona que, sin atribución o facultad alguna se usurpó la potestad, la autoridad o función dada a otra de manera privativa y excluyente.

Para el ejercicio justo y recto del poder la Constitución ordena que los funcionarios públicos marchen por derroteros definidos con provisión de facultades limitadas. Si aquéllos se aportan de los rumbos marcados, o toman, se usurpan atribuciones de que no están investidos, se menosprecian por igual esas providencias de la Constitución.

Autoridad es potestad o facultad para ejercer determinadas funciones públicas. La Constitución califica de "usurpación" la extralimitación de atribuciones, considera ineficaz *toda autoridad usurpada* y declara nulos sus actos.

Ante esa disposición categórica, absoluta, no caben distingos. Tanto se usurpa autoridad el Director de un Ministerio que asume funciones privativas del Ministro, como si éste ejerciera las que corresponden a otro Ministro; el Juez de Comercio que otorga un discernimiento de tutela y el Secretario de algún Tribunal que acuerda un embargo o decreta una detención; el Registrador que presencia la celebración de un matrimonio y el Presidente del Concejo Municipal que inscribe un documento traslativo de propiedad; el Juez de un Tribunal colegiado que dicta fallos sin concurrencia de los demás... todos esos actos son ineficaces por usurpación de atribuciones o de autoridad.

El artículo 42 de la Constitución Nacional dice: "La definición de atribuciones y facultades señala los límites de los Poderes Públicos; todo lo que extralimite a dicha definición constituye una usurpación de atribuciones". Y el 43 dice: que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos, correspondiendo a la Corte Federal y de Casación declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público violatorios de la Constitución".

Al salirse el funcionario de las atribuciones que taxativamente señala la ley por mandamiento constitucional desacata e infringe éste, que prohíbe hacerlo, que ordena no pasar esas fronteras, no saltar esa valla, para seguridad y sosiego del ciudadano.

A la luz de estos principios es indudable que en el caso de autos el Director de la Sección de Alquileres, privado de toda facultad por el Decreto de 2 de abril de 1946, se arrogó atribuciones de que carecía, se usurpó la función o autoridad que privativamente

atribuyó el mencionado Decreto al Comisionado Nacional de Abastecimiento, estando viciado de nulidad el acto que realizó aquél.

Huelga decir que los funcionarios encargados de hacer cumplir los decretos de emergencia están también obligados a respetar las disposiciones constitucionales no derogadas; es decir, refiriéndose a la cuestión de autos, no tienen facultades discrecionales, sino que, como todo funcionario público, deben limitarse con mayor celo, si cabe, por tratarse de actos de excepción, a ejercer las atribuciones que les sean conferidas expresamente, so pena de violar la Constitución que ordena matenerse dentro de los límites señalados.

Es constante la jurisprudencia de esa Corte sobre la tesis sustentada en el presente fallo.

Un acto nulo por violación de la Constitución, virtualmente no existe; sobre él nada útil puede levantarse. Ni este Alto Tribunal, con toda la extraordinaria facultad que le reconoce la Constitución puede dar validez alguna al acto ejecutado con violación de un precepto constitucional.

No podría pues el Ministerio de Fomento devolver vida o eficacia a un acto constitucionalmente nulo; de lo contrario sería posible eludir, burlar el mandato que prohíbe a los funcionarios ejercer facultades no acordadas expresamente por la Ley. El Ministro de Fomento no es siquiera superior jerárquico del "Director de la Sección de Alquileres" y no tiene facultad para conocer por apelación de actos realizados por éste. Su atribución está limitada en la materia del presente proceso, de estricta aplicación por tratarse de decretos de emergencia que sólo pudieron dictarse en virtud de la suspensión parcial de garantías constitucionales, a conocer en alzada de las decisiones *tomadas por el Comisionado Nacional de Abastecimiento*, y confirmarlas o revocarlas. Al no proceder así y conocer de otras decisiones dictadas por personas que no tienen tal autoridad, con ánimo de corregir un vicio de nulidad insubsanable, dicho Funcionario se extralimitó también en sus atribuciones.

*Voto salvado del doctor Antonio Luongo Cabello.*

El doctor Antonio Luongo Cabello, disiente de la opinión de sus estimados colegas y salva su voto del modo siguiente:

La usurpación de poder es en primer lugar el acto de autoridad de una persona que no tiene cualidad de poder público; en segundo lugar, usurpación es también, bajo el principio de la separación de los poderes, la invasión de un poder del estado en otro campo distinto; en tercer lugar es también usurpación lo que los franceses llaman "excés de pouvoir", el exceso o abuso de poder dentro del mismo poder permitido. La Constitución interpreta la usurpación de poder en este sentido extensivo. El artículo 128, ordinal 11 de la Constitución, refiriéndose al artículo 43 de la misma,

habla de la nulidad del acto administrativo por abuso de poder. En ninguno de los tres casos se halla el acto cuestionado. Usurpación de poder no es porque el funcionario está investido de autoridad; invasión de poder en otro, tampoco, porque el funcionario que lo autoriza corresponde a la misma rama del poder público a que pertenecía el funcionario que se supone competente; ni hay tampoco exceso de poder porque el funcionario no ha actuado arbitrariamente ni lesiona los derechos garantizados. El usurpador del cargo es aquel que lo ocupa y realiza el acto sin ninguna clase de investidura, ni irregular ni prescrita. El concepto de usurpación emerge cuando una persona que no tiene autoridad actúa como autoridad. De ahí que la autoridad usurpada sea ineficaz y sus actos sean nulos. Existe incompetencia cuando un funcionario público regularmente investido del cargo realiza un acto fuera de los casos previstos en la Ley, o prescinde de las formalidades prescritas en ella, o sobrepasa el límite fijado a la función por la Ley, o se sale de la esfera de su competencia. Al acto proveniente de una persona no investida regularmente puede reconocerse validez jurídica con tal de que dicho acto haya sido realizado por el funcionario de hecho según las formas y requisitos legales y dentro de los límites de la competencia reconocida a los agentes legítimos. Equivale esto a decir que el acto tendrá validez jurídica en el caso de que, de haberse realizado por el agente regular, la hubiese tenido también. Para reconocerle validez al acto, basta que el público haya creído o tenido razonablemente por regular el carácter de la persona que ejerce el cargo. No se puede exigir al público, al tratar con un agente público, cuya legitimidad es aparente pida a éste la justificación de la perfecta regularidad de su investidura, en la cual reside la característica del funcionario, y es la circunstancia que da al funcionario de hecho la apariencia del funcionario regular y le distingue del usurpador. Para poderse considerar como de hecho el funcionario es, pues, necesario que haya ejercido una función en virtud de una investidura plausible. Será un usurpador cuando falta totalmente la investidura o cuando ésta no es plausible, es decir, no ha sido pacífica, pública ni normal.

En el caso de autos, es necesario concluir que el acto emanado del Director de la Sección de Alquileres de la Comisión Nacional de Abastecimiento tiene la eficacia de su validez en razón de haber sido acatado por el Comisionado Nacional de Abastecimiento, quien lo reconoció como tal al admitirlo como suyo cuando pasó dicha actuación a la alzada, así como también ésta le prestó su ratificación al declarar sin lugar la apelación interpuesta, sin desconocer el acto. Tal actuación no lesiona los derechos garantizados y antes tiende a mantener la continuidad de los servicios públicos, en la cual está altamente interesado el orden social. No se trata de autoridad usurpada porque el funcionario tenía autoridad y su fun-

ción es legítima, aun cuando en el fondo quizás sea injusta porque la motivación, por más abundante que sea, se nutre en fuentes de información discutibles.

38. CF 17-7-53  
G.F. N° 13, 1953, pp. 140-150.

*Hay usurpación de funciones cuando el funcionario se arroga facultades propias de una autoridad distinta.*

Con tal proceder, el Ministro de Fomento no ha cometido violación alguna de las normas constitucionales de referencia, por cuanto el expresado funcionario no hizo uso de facultades conferidas a otra autoridad. Por el contrario, obró el Ministro precisamente en conformidad con el artículo 3° del Decreto N° 231 del 3 de abril de 1940, el que, al reorganizar la Comisión Nacional de Abastecimiento, confirió al Departamento Ejecutivo de su cargo las atribuciones que por Decreto N° 176 del 18 de agosto de 1944 estaban conferidas al Ministro de Hacienda. Si, pues, por esos Estatutos lo estaba encomendado al Ministro de Fomento el conocimiento en alzada de las decisiones que dictara el aludido Organismo Regulador de Alquileres, del cual era aquél, por lo mismo, jerárquicamente superior en grado, es obvio que con tal acto no pudo incurrir el expresado Ministro de Fomento en usurpación de atribuciones ni violar, por ende, las disposiciones constitucionales citadas. Usurpar atribuciones es concepto que no se compadece con el significado que los actores le asignan: hay usurpación cuando el funcionario se arroga facultades propias de una autoridad distinta, aun cuando sea de la misma rama del Poder Público, es decir, cuando el acto emana de un órgano desprovisto de poderes para emitirlo; mas no, como en el caso de autos, cuando precisamente interviene en el acto con el carácter que específicamente le está atribuido por la Ley o Reglamento.

39. CF 23-10-53  
G.F. N° 2, 1953, pp. 63-65

*Existe usurpación de funciones, cuando una autoridad administrativa hace uso de facultades propias de una autoridad distinta.*

a) La solicitud de nulidad mencionada se funda en los artículos 42 y 43 de la Constitución derogada, normas refundidas en el artículo 41 de la actual Carta Constitucional y a las leyes que definan

sus atribuciones y facultades. Todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones". Ahora bien, en el supuesto caso de que hubiere habido extralimitación de atribuciones y facultades, y que esta extralimitación, a tenor de los artículos 42 y 43 de la Constitución derogada, constituyese una usurpación de atribuciones, la cual acarrearía la ineficacia y nulidad del acto administrativo así realizado, en el caso que los Abogados de la Nación alegaron —según ya se advirtió— "La caducidad de la acción deducida, en virtud de lo establecido en el segundo aparte del numeral 11 del artículo 128 de la Constitución Nacional anterior, durante cuya vigencia fue planteada ante esa Corte en solitud de fecha 24 de octubre de 1952, es decir, después de haberse cumplido el lapso de trece meses fijado en dicho artículo para la consumación de la caducidad de las acciones de esa naturaleza", de donde resulta evidente "que para la fecha de su planteamiento la acción en referencia estaba totalmente extinguida por expreso y categórico mandamiento de la Ley".

b) De otra parte, la situación de caducidad no podría soslayarse con el recurso esgrimido por los abogados de la parte actora, posiblemente con el objeto "de solicitar simultáneamente la nulidad del acto del otorgamiento de la patente N° 4893, de fecha 28 de setiembre de 1951, expedida al señor W., porque como ese otorgamiento se hizo en ejecución de la Resolución cuya nulidad se ha solicitado, consecuencialmente su mérito y eficacia dependen únicamente de la validez de aquélla" y en tal virtud", la fecha de ese otorgamiento no cuenta para nada por carecer de todo interés y significado jurídico en lo que respecta a la efectiva consumación de la caducidad de la acción propuesta", caducidad que la Corte así declara.

c) De otra parte, la Corte observa, que la Ley de Patentes de Invención no atribuye al Ministro de Fomento la facultad de dirimir las controversias que en la materia se susciten, y mucho menos cuando se discuten cuestiones de hecho que acaso requieren conocimientos especiales, pues el Ministro citado procedió sólo al examen de la mejora de invención desde el punto de vista de la patentabilidad, omitiendo las investigaciones técnicas pertinentes para cerciorarse, a fondo, acerca de su novedad, así como de su utilidad industrial; omisiones que, por lo demás, son propias del régimen imperante en los países de "no examen previo". Pero también es cierto que en razón de la vigencia de este mismo régimen —opuesto al llamado de "examen previo", acogido en Alemania, Países Bajos, Dinamarca, Brasil, Perú y otros países— la controversia sobre quién es realmente el inventor o descubridor de la mejora para la cual se solicita el privilegio, así como toda controversia que surja de la inexactitud de esta seguridad debe ser ventilada en juicio ordinario por ante los Tribunales competentes, de acuerdo con lo estatuido en el artículo 9 de la citada Ley, la Corte

llega a la conclusión siguiente: el Ministro de Fomento ha debido suspender la tramitación administrativa de la patente al presentarse la controversia, y hasta que fuera dirimida en juicio ordinario ante el Poder Judicial, mas, como no lo hizo, el Ministro, traspasó, a juicio de la Corte, los límites de las facultades que le están conferidas por la Ley de Patentes de Invención. "Porque, la Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva, máxime cuando se trata de la llamada *Administración reglada*, cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la Ley, Reglamento o cualquiera otra norma administrativa". El Ministro de Fomento desbordó pues, el principio de la *legalidad* de los actos administrativos, y cometió grave infracción desde el instante en que surgió la oposición del señor J.E.H., basada en el artículo 11 de la citada Ley de Patentes de Invención. Pero es de advertir que con tal proceder, en el caso de autos, el Ministro de Fomento no ha cometido violación alguna de las normas constitucionales (artículos 42 y 43 de la Constitución derogada, refundidos en el 41 de la vigente), ni cometió usurpación de atribuciones, por cuanto el expresado funcionario no hizo uso de facultades propias de una autoridad distinta.

En resumen, el Ministro de Fomento, violó únicamente la Ley de Patentes de Invención, pero no usurpó atribuciones, y así se declara.

40.

CF

23-7-57

G.F. N° 17, 1957, pp. 38-40

*Respetando el principio de separación de poderes, el único poder que puede aplicar penas no sólo las que contempla el Código Penal sino cualquier Ley es el Judicial a través de sus jueces.*

a) La vigente Ley Forestal, de Suelos y Aguas, sancionada por el Congreso Nacional y promulgada el 31 de agosto de 1955, al describir algunas infracciones punibles, las sanciona con penas corporales que no figuraban en la Ley derogada. Así, el artículo 38 de la nueva Ley establece: Salvo las excepciones previstas en esta Ley, quien practique deforestaciones, talas, rozas o quemas, con cualquier finalidad, en zonas protectoras, será penado con prisión de uno a cinco meses". Y el artículo 39 de la misma, dispone: "Quienes realicen u ordenen realizar quemas sin estar provistos de la autorización correspondiente y los que, autorizados, sean culpables de la propagación del fuego por no haber puesto en práctica las precauciones que se ordenen en el Reglamento de esta Ley, serán penados con arresto de uno a siete meses. En el primer

caso, se aplicará esta pena en su grado máximo cuando la quema se transforme en incendio. En los demás casos no previstos en este artículo, regirán las disposiciones del Código Penal”.

Obsérvase que la infracción atribuida al imputado R.M. es la contemplada en la primera parte o encabezamiento de la última disposición transcrita: realizar quemas sin estar provisto de la autorización correspondiente, lo cual comporta la pena de uno a siete meses de arresto.

b) El C.P. tiene aplicación no solamente en lo tocante a los hechos punibles previstos y descritos en él mismo, sino también “en las materias regidas por otras leyes, en cuanto dicten penas y siempre que en ellas (en las leyes) no se establezca nada en contrario”. Así lo dispone el artículo 7.

Consiguientemente, las penas corporales establecidas en las leyes especiales, como lo es la Forestal, de Suelos y Aguas, caen bajo el imperio del C.P., pues no puede admitirse que establecido por el Derecho Público Venezolano el principio de la separación de los Poderes, pueda el Ejecutivo ejercer la función jurisdiccional. “Cada una de las ramas del Poder Público Nacional dividido —en Legislativo, Ejecutivo y Judicial— tiene sus funciones propias”, estatuye la Carta Fundamental de la República, sin perjuicio de que los órganos a los que incumbe su ejercicio colaboren entre sí y con los demás Poderes Públicos en la realización de los fines del Estado. Empero, esta interferencia no puede ir ni va más allá de la finalidad prevista, ni puede efectuarse nunca con detrimento de los principios constitucionales.

c) Si bien el artículo 55 de la vigente Ley Forestal, de Suelos y Aguas, dispone que “hasta que se promulgue el Reglamento respectivo, quedará en vigencia el Reglamento de la Ley Forestal y de Aguas de fecha 14 de diciembre de 1943, así con los demás ordenamientos jurídicos”, sin que hasta la fecha se haya promulgado el Reglamento de la nueva Ley, estando aún rigiendo, en virtud del precepto transcrito, el Reglamento de la Ley derogada publicado el 10 de diciembre de 1944 (Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, número 94, Extraordinario); siendo así que el artículo 54 de la Ley vigente ordena que “las penas establecidas serán impuestas por los funcionarios del ramo que indique el Reglamento, así como también por el Ministerio de Agricultura y Cría”; —dispositivo éste que, precisamente, ha dado margen para el conflicto jurisdiccional de que se trata, pues, según el criterio del Juez consultante, el conocimiento del asunto corresponde a las autoridades administrativas dependientes del Ministerio de Agricultura y Cría—, es lo cierto que el legislador de 1955 tuvo el acuerdo de prevenir las ocurrencias erróneas, haciendo la consiguiente salvedad al final de la norma referida, al decir que la aplicación del Reglamento anterior y los demás ordenamientos jurídicos per-

tinentes se aplicarían solamente “en cuanto no se opongan a lo establecido en la presente ley”.

Y como quiera que es la propia Ley Forestal, de Suelos y Aguas, hoy vigente, la que señala y determina las funciones propias de los funcionarios civiles y militares, considerándolos como meros instructores sumariales, al establecer en el artículo 1º que dichos funcionarios, en uso de sus atribuciones estarán facultados para practicar las diligencias a que se refiere el artículo 74 del C. de E.C., por ser funcionarios de instrucción”, es concluyente que la atribución propia de ellos es instruir las diligencias preliminares relacionadas con la averiguación de la infracción perseguida, conforme a lo prevenido en el artículo 74-A del C. de E.C., que dice así: “Salvo las disposiciones de leyes especiales, forman parte de la Policía Judicial: 1º, los miembros de las Fuerzas Armadas de Cooperación; 2º, los funcionarios de la Seguridad Nacional y los de la Dirección de Extranjeros; y 3º, las autoridades de policía que la Ley designa”.

d) Es de observar, finalmente, que las consideraciones precedentes tienen su raíz en la propia Constitución de la República, la cual, al garantizar la libertad y la seguridad personal, ampara primordialmente a los habitantes de Venezuela con el ordenamiento jurídico emanado del Poder Legislativo; y así se prohíbe “ser condenado en causa criminal sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la ley” (letra e, ordinal 1º del art. 35); y la forma indicada por la Ley no es ni puede ser otra que la establecida en el artículo 226 del C. de E.C.”; rigiendo en el caso lo prevenido en dicho Código en su artículo 23, en concordancia con el ordinal 1º, letra D, del artículo 82 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así concebido: “Son atribuciones y deberes de los Jueces de Primera Instancia por razón de sus respectivas materias y en el territorio de sus respectivas jurisdicciones: D: En materia Penal: 1º, conocer en Primera Instancia de las causas en materia penal cuyo conocimiento no esté atribuido especialmente a otro Tribunal”.

Son, pues, los Jueces de Primera Instancia en lo Penal de la Décima Circunscripción Judicial, los competentes para conocer de las infracciones de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, a que se contrae el presente conflicto.

41.

CF

30-7-57

G.F. N° 17, 1957, pp. 61-62

*No puede válidamente el Ministro entrar a conocer de un conflicto entre particulares que la Ley prevé que es materia de los Tribunales.*

Claramente se evidencia de los términos de la oposición y de la contestación dada por los interesados, que el opositor funda su

oposición en el alegato de un derecho real, como es el de la propiedad; que ese alegato tiene como base títulos públicos traslativos del dominio, como son los presentados por el opositor; que esos títulos no sólo aparejan graves presunciones a favor del derecho alegado, sino que hasta decisión judicial en contrario, son la prueba de él.

Aparecen así cumplidos los extremos del Parágrafo único del artículo 55 del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, según el cual, cuando la oposición estuviere fundada en el alegato de un derecho real y evidentemente aparecieren presunciones en favor del mismo, el Ministerio se abstendrá de continuar las diligencias, hasta tanto las partes interesadas hayan dilucidado sus derechos por ante los Tribunales competentes.

No obstante, el Despacho de Agricultura y Cría, lejos de abstenerse de continuar las diligencias, entró a decidir el fondo de la controversia, como lo hizo en las Resoluciones cuestionadas, en las cuales entró al fondo y análisis de los documentos producidos por el opositor, a confrontarlos con otros documentos alegados por el Despacho, para concluir que los opositores no pueden alegar propiedad en los derechos del paño de sabana denominado "S. N." y "M. de S.", en jurisdicción del Municipio Santa Bárbara del Distrito Pedraza del Estado Barinas; que los títulos por los cuales compraron los inmediatos causantes de L. J. V. fueron adquisitivos de unos derechos en un paño de sabana, por los que nunca pudieron adquirir las zonas de bosques existentes dentro de los amplios linderos generales que se indican en los respectivos documentos; que los sucesores de L. J. V. no han ejercido posesión en los terrenos que éste vendió en el año de 1915. Cuestiones todas absolutamente de la competencia de los Organos Judiciales, como lo establece expresamente el citado parágrafo único, y como lo fueran aún sin esa disposición pues, en el ordenamiento constitucional venezolano se consagra la distribución de competencias conforme al clásico principio de la división de los poderes públicos.

Al decidir, pues, el Ministro de Agricultura y Cría, como lo hizo, se atribuyó una facultad que el parágrafo único del artículo 55 del Reglamento de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas reserva exclusivamente a los Tribunales de Justicia, en contradicción con el artículo 41 de la Constitución de la República, según el cual el Poder Público se ejercerá conforme a la propia Constitución y a las leyes que definan sus atribuciones y facultades y todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones; correspondiendo a la Corte Federal declarar la nulidad de ese acto. (Art. 133, ordinal 3º de la Constitución).

Por tales razones, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara la nulidad de las Resoluciones Nos. 22 y 23 de 2 de febrero de 1955, emanadas del Ministerio de Agricultura y Cría.

42. CSJ - SPA  
G.F. N° 56, 1967, pp. 83-87

25-4-67

*Para que las autoridades administrativas entren a conocer de un caso de comiso éste necesita reunir las características establecidas por la Ley, en caso contrario sería nula la decisión que éstas tomen por usurpación de funciones.*

Según aparece, pues, de los autos, y especialmente del propio texto de la Resolución impugnada, las autoridades administrativo-fiscales han imputado al recurrente la comisión del *delito de contrabando*, en la modalidad contemplada y sancionada por el artículo 170 de la Ley de Aduanas.

Siendo así, y considerando que la competencia en el presente caso es de orden público, juzga la Corte indispensable determinar previamente la de las autoridades administrativas que conocieron del asunto, lo cual condiciona, lógicamente, en primer término, la estabilidad jurídica del acto recurrido.

La Corte observa:

El Título X de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional regula, pormenorizadamente, “la administración de justicia en materia de Hacienda”. Su Capítulo I determina las “Autoridades y Tribunales Competentes”, cuyo único artículo —el 272— dispone, al efecto, que “son competentes para conocer de los casos de contravención a las leyes de Hacienda”, entre las cuales está la de la Aduana, los Tribunales y Autoridades siguientes: “la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior de Hacienda, los Juzgados Nacionales de Hacienda, los Juzgados de Primera Instancia, los Administradores de Aduana, los demás Administradores de Rentas Nacionales y los Inspectores Fiscales de las mismas”. En el capítulo II se determina la competencia de la Corte Suprema de Justicia “como Supremo Tribunal de Hacienda”, entre cuyas “funciones” como tal, el artículo 273, único de este Capítulo, señala, en su ordinal 2º, la de “conocer en tercera y última instancia de las causas por contravención a las leyes fiscales que se tramiten por el juicio ordinario a que se refiere el Capítulo III del Título XII de esta Ley”.

En el Capítulo III del citado Título X se establece la competencia de los Tribunales Superiores de Hacienda; y en el Capítulo IV, la de los Juzgados Nacionales de Hacienda, cuyo artículo 286 les atribuye, en su ordinal 1º, “conocer en primera instancia de las contravenciones a las leyes fiscales en los casos en que el conocimiento del asunto no esté atribuido especialmente a otro Tribunal o a las autoridades administrativas”.

Y el Título XII *ejusdem* disciplina los “Procedimientos Fiscales”, entre los cuales deben destacarse, en el caso de autos, el “Procedimiento Administrativo” y los “Procedimientos Judiciales”, regulados, aquél y éstos, por los Capítulos II y III de dicho Título.

El artículo 335, con el cual se inicia la disciplina del “Procedimiento Administrativo”, dispone: “Cuando los derechos o impuestos correspondientes a los efectos incurridos en la pena de comiso, o la suma de unos y otros, no excedieren de dos mil bolívares (Bs. 2.000,00), y siempre que la contravención fiscal no estuviere castigada con pena corporal, el caso será decidido administrativamente”; el artículo 336 establece cuáles son las “autoridades administrativas” competentes en ese supuesto; y el artículo 339 previene que, “de la decisión dictada conforme a este procedimiento, podrá apelarse ante el Ministro de Hacienda; y en todo caso se consultará con dicho funcionario...”. La decisión del Ministro, naturalmente, puede ser impugnada ante este Supremo Tribunal, a través del recurso de nulidad por ilegalidad, conforme a la Ley que regula sus funciones.

Y el artículo 341, con el cual se inicia el régimen de los “Procedimientos Judiciales”, dispone: “Cuando los derechos o impuestos correspondientes a los efectos incurridos en la pena de comiso, o la suma de unos y otros, excedieren de dos mil bolívares (Bs. 2.000,00), o cuando la infracción fiscal estuviere castigada con pena corporal, aunque las referidas contribuciones fueren menores de la expresada cantidad, corresponderá el conocimiento del asunto a la autoridad judicial competente, según esta Ley...”; esto es, en primera instancia, a los juzgados Nacionales de Hacienda (artículo 286, ordinal 1º); en segunda instancia, a los Tribunales Superiores de Hacienda (artículo 278, ordinal 2º); y en tercera instancia, a la Corte Suprema de Justicia, cuando hubiere disconformidad entre las decisiones de las instancias inferiores (artículo 273, ordinal 2º y 394).

Por tanto, la competencia de las autoridades administrativas, para conocer de las contravenciones a las leyes fiscales, entre las cuales está la de Aduanas, y aplicar, en su caso, la pena de comisos, de modo que excluye la competencia de la autoridad judicial de —los Juzgados Nacionales de Hacienda—, está doblemente condicionada por la Ley, así: es menester, primero, que “los derechos o impuestos correspondientes a los efectos incurridos en la pena de comiso, o la suma de unos y otros, no excedieren de dos mil bolívares (Bs. 2.000,00)”; y, segundo, que, “aunque las referidas contribuciones fueren menores de la expresada cantidad”, “la contravención fiscal no estuviere castigada con pena corporal”.

En los supuestos contrarios, esto es, cuando los derechos o impuestos mencionados, o la suma de unos y otros, excedieran de dos mil bolívares (Bs. 2.000,00) o cuando la infracción fiscal estuviere castigada con pena corporal, aunque las referidas contribuciones

fueren menores de la expresada cantidad”, la competencia, para conocer de las contravenciones a las leyes fiscales y aplicar las penas pertinentes, incluso, desde luego, la de comiso, es privativa de la autoridad judicial, —en los casos de contravenciones a la Ley de Aduanas, de los Juzgados Nacionales de Hacienda.

Siendo, en efecto, el comiso, una pena, que incide, además, en la propiedad privada, la cual está garantizada por la Constitución, se advierte entonces como el Legislador Fiscal consideró que, aún en los casos en que estuviere incurso en tal pena, porque su objeto hubiese sido ilegalmente introducido al país, merecía la protección judicial; y como, a la vez, estableció, como límite de esta protección, el monto de “los impuestos o derechos correspondientes”, a saber: que “excedieren de dos mil bolívares (Bs. 2.000,00)”.

Ahora bien; en lo que concierne al presente caso, procede observar que, según consta en la respectiva planilla de liquidación de derechos de aduana, cuyas copias obran en autos, la suma de los derechos o impuestos correspondientes a los efectos que las autoridades administrativas consideraron incursos en la pena de comiso y cuyo embargo preventivo dispusieron y, más aún, cuyo comiso decretaron, alcanza a la cantidad de OCHENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS CINCUENTA BOLIVARES CON SESENTA Y CUATRO CENTIMOS (Bs. 83.950,64); es decir, una suma que rebasa, aquélla que, según los términos expresos de la Ley, previene la competencia de dichas autoridades para conocer de la supuesta contravención y aplicar la sanción pertinente, el comiso.

A mayor abundamiento, cabe también observar que, no obstante haberse considerado competentes para ello, las autoridades administrativas siguieron, en este caso, un procedimiento *sui generis*, que no se compadece, precisamente con el procedimiento administrativo contemplado en el Capítulo II, ya citado, del Título XII de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, ni con otras disposiciones procedimentales aplicables en todo caso. De haber seguido éste, seguramente que habrían advertido oportunamente su propia incompetencia y habrían dispuesto pasar el asunto al conocimiento de la autoridad judicial competente.

Por consiguiente, al “decretar el comiso del referido material piro-técnico, suficientemente identificado en la respectiva acta de embargo”, la Resolución impugnada no incurrió tanto, en este caso, en abuso de poder, como en evidente usurpación de funciones, al arrebatar la competencia que, es privativa de la autoridad judicial, lo cual la afecta de nulidad absoluta, a tenor del artículo 119 de la Constitución; y así se declara.

En virtud de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el presente recurso y, en consecuencia, la nulidad de la Resolución impugnada.

43. CSJ - SPA  
G.F. N° 66, 1969, pp. 217-218

16-12-69

*Todo acto celebrado ante autoridades no competentes es nulo.*

Corresponde examinar en primer término los recaudos producidos por el solicitante del *exequátur* a fin de determinar si se han cumplido los requisitos exigidos por los artículos 747 y 748 del Código de Procedimiento Civil venezolano para declarar la ejecutoria en Venezuela de las sentencias dictadas por autoridades judiciales extranjeras, y a tal efecto se observa: que la sentencia cuya ejecución se pide no versa sobre bienes inmuebles situados en Venezuela; que fue dictada por autoridad judicial competente en la esfera internacional como lo es el Juzgado de Primera Instancia de Puente Alto, República de Chile, sin que se haya arrebatado a Venezuela la jurisdicción para conocer del Negocio, por ser éste de la competencia de aquel citado Tribunal que era el del domicilio de los cónyuges; que la demandada fue citada legalmente; y asimismo, que dicha sentencia y la de la Segunda Instancia se encuentran ejecutoriadas, según lo requiere el artículo 749 *ejusdem*.

Por otra parte, aparece debidamente acreditado en autos, por el testimonio —presentado por el interesado— de los dos profesionales del Derecho que ejercen en la ciudad de Santiago, doctores Julio Ahumada Alvarez y Juan Aguad Kunkar, el requisito de la reciprocidad, es decir, que en la República de Chile se concede ejecución a las sentencias firmes pronunciadas por Poderes Judiciales de Venezuela, sin previa revisión en el fondo.

Finalmente, en cuanto a la declaratoria de nulidad del matrimonio, fundada en la circunstancia de que éste fue celebrado ante un Oficial Civil, incompetente, considera la Corte que la causa de nulidad invocada, la cual acoge en definitiva el Tribunal extranjero, existe genéricamente en la Legislación venezolana, por lo que la declaración de nulidad pronunciada en razón de la incompetencia del funcionario para presenciar el acto, no es contraria al orden público o al derecho público interior de la República de Venezuela, ni choca contra sentencia firme dictada por los órganos judiciales venezolanos. Así lo admite, igualmente en su dictamen el ciudadano Fiscal General de la República.

*Véase Nos. 23, 137, 155, 169, 213, 219, 220, 228, 250, 266, 270, 275, 290, 378, 388, 395, 397.*

## 4. EL PODER LEGISLATIVO

A. *El Congreso y la potestad legislativa*

44. CFC - SPA 22-9-38  
M. 1939, pp. 279-280

*Las Asambleas legislativas de los Estados tienen competencia para legislar en nombre del pueblo de los Estados en todo lo que no implique violación de la Constitución de la República.*

No encuentra la Corte la infracción que se denuncia de los artículos 13 y 40 de la Constitución Nacional, porque los caracteres de *representativo* y *alternativo* que debe llenar el Gobierno de la Nación, según el primer precepto, y el principio de que la *soberanía reside en el pueblo*, consignado en el segundo, no sufren menoscabo alguno, porque se haya cambiado la iniciación y la duración de los períodos constitucionales en la reforma contenida en el Artículo 5. —Una vez que no se reconocen funciones vitalicias o perpetuas, sino que, al contrario, se prevén períodos para la renovación de los Poderes, y que se recomienda que tal renovación se haga mediante los procesos eleccionarios *y la alternabilidad*. No es cierto, como pretende el solicitante, que con aquella reforma la Legislatura de Lara haya usurpado la soberanía del pueblo, ya que esa Legislatura, actuando como Constituyente del Estado, no hizo sino ejercer esa soberanía en cumplimiento precisamente del mismo artículo 40 de la Constitución Nacional. El pueblo soberano no legisla ni dicta su Pacto Fundamental por sí mismo o directamente, sino por el intermedio del Poder Legislativo. Lo que éste haga, bueno o malo, en ejercicio de tal delegación de soberanía, no puede llamarse usurpación de ésta, ni ha de ser anulado sino cuando en tal labor se viole la Constitución de la República.

45. CSJ - PA 4-4-74  
G.O. N° 1657 Extr., 7-6-74, pp. 2-3

*No solo el Presidente de la República puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, sino que la Comisión Delegada también puede hacerlo.*

El régimen constitucional relativo a las sesiones extraordinarias del Congreso de la República está enunciado en los artículos 155 y 190, ordinal 9° de la Constitución. Conforme al primero de dichos artículos “el Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias para tratar las materias expresadas en la convocatoria y las que le fueren

conexas. También podrá considerar las que fueren declaradas de urgencia por cualquiera de las Cámaras". Y según el citado ordinal, corresponde al Presidente de la República, en el ejercicio de sus atribuciones y deberes, "convocar al Congreso a sesiones extraordinarias". Y de conformidad con el artículo 179 de la Constitución que establece las atribuciones de la Comisión Delegada del Congreso, compete a dicha Comisión "convocar al Congreso a sesiones extraordinarias cuando así lo exija la importancia de algún asunto".

En la Constitución de 1953 ésta era atribución exclusiva del Presidente de la República. Tal circunstancia pone de manifiesto el propósito del constituyente de dar al Legislativo participación activa en el proceso correspondiente a la realización de las sesiones extraordinarias de las cámaras que sólo podía activar inicialmente el Ejecutivo Nacional, mediante el acto de su convocatoria. De esta manera, el Poder Legislativo que es el representante directo de la soberanía nacional, y que por esta razón, tiene la potestad esencial de sancionar las leyes y establecer la estructura de nuestro derecho positivo, rescata para sí la atribución, que por principio le concierne, de intervenir de modo autónomo e independiente, en cuanto se refiere al régimen funcional de las sesiones extraordinarias del Congreso. En esta forma, el régimen presidencialista que en esta materia mantiene la Constitución de 1953 es sustituido por otro distinto que toma en cuenta los fueros del Parlamento y reconoce en éste el poder de autoconvocarse para sesiones extraordinarias "cuando así lo exija la importancia de algún asunto" y "para tratar las materias expresadas en la convocatoria y las que les fueren conexas".

Este mismo sistema sirve de orientación para ordenar la misma materia en las constituciones estatales y en forma clara, en la Constitución del Estado Trujillo, cuyo artículo 31 dispone:

"Artículo 31. La Asamblea Legislativa podrá reunirse en sesiones extraordinarias, cuando así lo resuelva la propia Asamblea, o cuando éstas sean convocadas por la Comisión Delegada, por el Gobernador del Estado por órgano del Presidente de la Asamblea Legislativa, y cuando lo solicitaren las dos terceras partes, por lo menos, de los miembros de la Asamblea. En las sesiones extraordinarias se tratarán las materias expresadas en la convocatoria y las que fueren conexas. También podrán considerarse las que se declaren de urgencia".

"Cuando haya interés en que la Asamblea Legislativa convoque a un nuevo período de sesiones extraordinarias, se incluirá en el próximo orden del día, con plazo de cuarenta y ocho horas".

Y conforme al artículo 79, letra B, del mismo estatuto, es atribución del Gobernador del Estado, "convocar a la Asamblea Legislativa, a sesiones extraordinarias, de conformidad con el artículo 31 de esta Constitución".

Según las normas transcritas, la convocatoria o sesiones extraordinarias surte plenamente sus efectos cuando se cumplen cualquiera de estos requisitos: 1) Cuando así lo resuelva la propia Asamblea;

2) Cuando fueren convocadas por la Comisión Delegada o por el Gobernador del Estado, utilizando para este fin como único órgano, el Presidente de la Asamblea Legislativa; 3) Cuando lo solicitaren las dos terceras partes, por lo menos, de los miembros de la Asamblea; debiendo expresarse en la convocatoria las materias de importancia excepcional que constituyen el objeto de la misma. Esta última formalidad viene a constituir un elemento de previa y fundamental observancia para que pueda considerarse plenamente conformado el acto original de la convocatoria, la cual ha de expresar, en todo caso, las materias que deben ser tratadas en las respectivas sesiones. De manera, pues, que en cumplimiento de sus deberes constitucionales, el Presidente de la Asamblea Legislativa en funciones de Presidente de la Comisión Delegada y de órgano regular del Gobernador del Estado, para que se cumpliera y ejecutara cabalmente el acto de la convocatoria, estaba obligado a expresar en el texto del telegrama mediante el cual la llevó a cabo, todas y cada una de las materias por considerar en las sesiones extraordinarias de la Asamblea que debían realizarse como consecuencia de la misma. No cabe interpretación distinta frente al texto del citado artículo 31 de la Constitución del Estado Trujillo, inspirado a su vez en lo dispuesto por el artículo 155 de la Constitución de la República. Es sólo mediante la determinación oportuna de los problemas por considerar en las sesiones extraordinarias que le es dable a los miembros del Cuerpo medir su importancia y apreciar su urgencia, como único medio de establecer que es inaplazable su consideración, motivo por el cual no cabría esperar para su estudio el período normal de las sesiones ordinarias sin ocasionar un grave perjuicio a los intereses que están protegidos por el trabajo legislativo. Estos motivos podrían dar justificación al criterio sustentado por el Ministerio Público conforme al cual “el propósito perseguido por el Constituyente es el de evitar que sorpresivamente puedan celebrarse este tipo de sesiones y adoptarse a espaldas del cuerpo, por mayorías circunstanciales, importantes decisiones”.

En tal virtud, la inclusión en la convocatoria de la materia por discutir constituye un requisito fundamental para que aquélla pueda darse por plenamente configurada, al extremo de que si ese requisito no se cumple en toda su forma, la convocatoria debe considerarse como no hecha. En este sentido, la Corte no comparte la opinión sustentada al efecto por el Presidente de la Asamblea Legislativa del Estado Trujillo, cuando expresa que el propósito del constituyente, al exigir que se incluyan en la convocatoria las materias por discutir en las sesiones extraordinarias, es de naturaleza secundaria y sólo se limita a “evitar que los órganos políticos deliberantes se perpetúen en el ejercicio de sus funciones... con devengo desmedido de sus dietas”, porque de acuerdo con nuestro sistema, la dieta del legislador es permanente y la percibe tanto durante el

período de sesiones ordinarias o extraordinarias, como durante el receso de las respectivas Cámaras.

Ahora bien, consta de autos que el ciudadano Gobernador del Estado Trujillo, en oficio n° G-1.507, de fecha 20 de diciembre de 1973, y en ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 2°, aparte B, del artículo 79 de la Constitución del Estado, solicitó que el Presidente de la Asamblea Legislativa de dicho Estado, en funciones de Presidente de la Comisión Delegada, convocara a sesiones extraordinarias a la Asamblea Legislativa, indicando las materias a que debería contraerse la discusión parlamentaria en el curso de dichas sesiones.

Consta también de autos, que el ciudadano Arturo Luis Barroeta, en su carácter de Presidente de la Comisión Delegada, convocó a los Diputados, por la vía telegráfica, sin expresar en el texto del telegrama enviado a cada uno de ellos las materias que deberían discutirse conforme a lo indicado por el Gobernador en el citado oficio.

Consta en autos, igualmente, una publicación aparecida en la prensa local de la ciudad de Trujillo, donde se notifica a los Diputados la celebración de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, en los mismos términos del telegrama antes citado. Toda esta prueba deja constancia de que tanto en el telegrama girado a los diputados como en la publicación por la prensa, librados ambos para los efectos de las convocatorias respectivas, no se expresaron las materias que debían ser tratadas en las sesiones extraordinarias, como lo ordena el artículo 31 de la Constitución del Estado Trujillo, motivo por el cual la Corte considera, y así lo declara, que el proceder en esta forma el Presidente de la Comisión Delegada de dicho Estado, como órgano del Gobernador del mismo, incurrió en violación de un requisito fundamental que invalida las sesiones celebradas por dicho cuerpo y las Leyes, Reglamentos y actos sancionados en esa oportunidad y a las cuales se refiere el presente recurso de nulidad.

*Véase Nos. 15, 19, 74, 97, 250.*

## B. *La Ley*

### a. *Concepto*

46. CFC - SPA 20-12-40  
M. 1941, pp. 346-349

*El concepto de Ley de nuestro ordenamiento constitucional es de carácter formal.*

El concepto de Ley contenido en el artículo 74 de la Constitución ("Los actos que sancionan las Cámaras Legislativas funcionando separadamente como Cuerpos Colegisladores, se denominan "Leyes"

...”), es ciertamente de sentido formal. Más, no se puede pretender excluido allí el concepto de sentido sustancial, de acto dirigido a todos o a algunos ciudadanos, o sea, de norma jurídica. Por esto procede la división de la labor legislativa de las Cámaras en especiales atribuciones (Arts. 77 y 15), correspondiendo al Congreso dictar, entre muchas otras, las *Leyes* relativas a Bancos e instituciones de crédito, y, de consiguiente, a él compete sancionar las bases legales para la creación de un Banco Central de Venezuela, a él le incumbe establecer la forma intrínseca que debe adoptar el instituto para su funcionamiento, así como pautar su objeto, disposiciones generales pertinentes, lo relativo al capital social, la reglamentación de sus organismos internos, administración, operaciones, prohibiciones, emisión de billetes, utilidades, inspección y control. De modo que, en el caso concreto, el acto en referencia, constitucionalmente, no tiene otra denominación que Ley, por su forma y por razón de su materia: es Ley, formal y sustancialmente. Emanada de las Cámaras Legislativas, se propone desarrollar en forma conveniente para el país la economía nacional como toca hacerlo a todo Banco Central de Emisión, y al pueblo venezolano corresponde cumplir sus prescripciones y gozar de los derechos que de ellas surgen, para que el instituto pueda realizar, en su actuación en la República, la aludida finalidad de dicho acto legislativo. Con su examen se pasa revista a un cúmulo de preceptos dirigidos al Gobierno, al Banco Central mismo, a los Bancos privados, a los habitantes de la República poseedores de billetes de estos últimos institutos bancarios. Estas consideraciones fuerzan a no escatimar al acto en referencia su característica de Ley.

Por esto mismo dicho acto legislativo no se puede conceptuar de relativo directamente al Contrato determinado Compañía Anónima Banco Central de Venezuela. En el presente momento legislativo de la República el Presidente no podía iniciar ni celebrar contrato alguno para el establecimiento de un instituto bancario de esta especie. Nada lo autorizaba para proceder en materia carente de normas constitucionales o legales sobre la materia.

Al intentarlo habría pecado de arbitrario y usurpador de atribuciones correspondientes, como queda expuesto, al Poder Legislativo. Este, al dictar las bases legales del Banco Central de Venezuela, entre ellas la relativa a la forma de compañía anónima que procedía darle, obró, de consiguiente, dentro de sus facultades constitucionales, y no ha impuesto, evidentemente, al Ejecutivo la celebración de ese contrato. Basta la simple lectura de la Ley para comprender que ella lo que sanciona es la estructuración legal del Banco Central de Venezuela, disponiendo que éste ha de funcionar mediante la persona jurídica o colectiva que se usa generalmente para esta clase de institutos, o sea, la compañía anónima. No es posible pensar en la extravagancia de que el Ejecutivo venga a ser promotor de dicha compañía o parte en ella, y menos todavía por imposición del Poder Legislativo. No se advierte en la pro-

moción de la Compañía sino la intervención de un organismo encargado legalmente de dicha promoción y de la organización y demás actividades necesarias para el eficaz funcionamiento del Banco: la Comisión Organizadora del Banco Central, cuya primera atribución es "Actuar como *promotora*, de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio en lo relativo a la constitución de las compañías anónimas".

El artículo 1º al crear el Banco dispone que revestirá la referida forma de compañía anónima, y tendrá su domicilio en esta ciudad y una duración de 50 años, prorrogable automáticamente, por períodos iguales.

De este texto pretende deducir el postulante que el Ejecutivo ha de ser el promotor de la enunciada Compañía Anónima "Banco Central de Venezuela", por 50 años, con lo cual se le quita al Ejecutivo, según él, la facultad de fijar el término a ese contrato. Ahora, pues, la Ley, según se ha expresado, es de la competencia del Congreso, a quien corresponde legislar sobre todo lo relativo a Bancos, sin distingo alguno; y fue sancionada para el efectivo y cabal funcionamiento del Banco Central de Venezuela, porque no existía ninguna previsión legal sobre esta especialidad bancaria, y el Ejecutivo juzgó inaplazable el remedio a tan imperiosa necesidad nacional. Y lo pudo realizar el Congreso en virtud del N° 4, Art. 15 y N° 22, Art. 77. La Ley misma es la que crea la Comisión Organizadora del Banco Central, cuya primera atribución es "actuar como promotora de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio en lo referente a la constitución de las compañías anónimas". Luego no puede suponerse que en el Ejecutivo esté la misión de promover dicha Compañía.

El carácter, pues, de promotor de la referida Compañía Anónima que el libelo imputa al Ejecutivo, deduciéndolo del citado artículo 1º, lo repugna su propio texto: "Se crea el Banco Central de Venezuela", dice dicha disposición legal. Y esta expresión de la Ley, efectivamente, no permite hacer semejante deducción. Y subraya el error la disposición del artículo 78 cuyo contenido es: Dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la presente Ley, se constituirá una Comisión Organizadora del Banco Central, compuesta de siete miembros así: el Ministro de Hacienda; el Ministro de Fomento; el Contralor General de la Nación; dos personas de experiencia en asunto bancario; una persona de experiencia en contabilidad bancaria; y un abogado, quien será el Secretario de la Comisión. Parágrafo primero. Los cuatro últimos miembros serán nombrados por el Ejecutivo Federal". Parágrafo segundo. "Si el Ministro de Hacienda, el de Fomento y el Contralor General de la Nación se vieren imposibilitados de asistir a una reunión de la Comisión Organizadora, deberán nombrar sendos funcionarios de sus respectivos Despachos, que los representen"; y la del artículo 81 que, como se ha visto, hace figurar entre las atribuciones de la

Comisión Organizadora del Banco Central la de actuar como promotora de la mencionada Compañía Anónima. Si la administración debe celebrar contratos para realizar el supremo fin de la Ley, tales contratos son secuela forzosa del acto legislativo, cumplimiento de la Ley. De manera que no teniendo el Ejecutivo ninguna intervención en el expresado contrato de compañía anónima, mal puede suponerse que el Legislativo le haya impuesto su celebración. No se trata, de consiguiente, de que el Ejecutivo haya celebrado un contrato de interés general cuya aprobación pida al Poder Legislativo, ni de que este Poder le hubiere usurpado al Ejecutivo la función de iniciar contratos de interés público, casos imaginados erróneamente por el actor. Sobre estas mismas razones es forzoso deducir que el Congreso al sancionar la Ley de Banco Central de Venezuela no ha incurrido en ninguna extralimitación de facultades. Como queda expresado, acudióse a llenar, mediante los órganos constitucionales, un vacío legislativo a fin de que se pudiese realizar jurídicamente, la creación y funcionamiento de un Banco Central en la República, necesidad que urgía remediar en favor de la economía nacional, según opiniones científicas y técnicas de gran autoridad y experiencia. Tal vacío quedó colmado con la Ley, la cual tomó su razón de existir de los citados artículos constitucionales 15, 77 y 74.

En cuanto a que la sentencia de 27 de noviembre de 1937 debe ser acatada en la presente ocasión por referirse, según el postulante, a un caso semejante al actual, salta a la vista la diferencia entre el caso solucionado por aquella sentencia y el que ahora va a solucionarse.

Las Cámaras Legislativas, en aquella primera ocasión, elaboraron un proyecto de Ley especial que autoriza un préstamo de la Nación al Distrito Iribarren del Estado Lara, hasta por Bs. 3.000.000. El ciudadano Procurador General de la Nación solicitó de la Corte declarase la nulidad de dicho Proyecto. La solicitud fue declarada con lugar, porque al Poder Legislativo sólo le tocaba aprobar o negar dicho contrato, el cual no podía ser celebrado sino por el Presidente de la República, siendo ese contrato de interés nacional y determinado, y por ello, ejecutable individualmente; porque el llamado proyecto de Ley, no lo era efectivamente, y sí sólo un mandato del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para que suscribiera un contrato de interés nacional con sujeción a estipulaciones prefijadas por el mandante; y porque tal mandato le venía al Ejecutivo de la Constitución misma y con mayor amplitud (Véase Memoria de 1938, tomo I., pág. 350).

En el caso concreto, no hay ningún mandato para contratar. La Ley, por tener facultad para ello, sanciona la compañía anónima, como forma que debe adoptar el Banco, y basta esta sola advertencia para ver la discrepancia que existe entre uno y otro caso. Así es que el acto legislativo impugnado es, jurídicamente, una Ley

especial en cuya sanción el Poder Legislativo no incurrió en usurpación de funciones ni en extralimitación de facultades; y, conforme a lo expuesto, el presente es un caso manifiestamente distinto al de la citada sentencia de 27 de noviembre de 1937, la cual, por consiguiente, no puede tenerse en cuenta para decidir la demanda de nulidad de dicha Ley especial.

47. CFC - SPA  
M. 1943, pp. 119-120

2-3-42

*Leyes son los actos emanados de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpo colegisladores.*

La Corte observa que si la Constitución en la letra *a*), ordinal 18 del artículo 32, garantiza a los venezolanos la igualdad, en cuya virtud “todos serán juzgados por las mismas leyes, gozarán por igual de la protección de éstas en todo el territorio de la Nación y estarán sometidos a los mismos deberes, servicios y contribuciones”, ella establece allí mismo, en relación a la materia de contribuciones, un concepto excepcional que abre la puerta a la desigualdad de los ciudadanos, con la siguiente expresión: no pudiendo concederse exoneración de éstas (contribuciones) sino en los casos en que la Ley las permita”. 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 impuestos o contribuciones. Pero surge en la aplicación de esta excepción una cuestión de interpretación de la cual se hace cargo la Corte seguidamente. Esta cuestión viene de la circunstancia de que el texto constitucional, según se ve, alude a la *ley* y el caso concreto trata de la impugnación por nulidad de una Ordenanza Municipal, considerando la Corte necesario establecer si en aquel concepto de Ley se comprenden las Ordenanzas dictadas por los Concejos Municipales, o si él solo se refiere en este pasaje de la Carta Fundamental al acto formado por el Poder Legislativo Federal. Diversas acepciones tiene el vocablo Ley. Ciertamente todo ordenamiento emanado de un Poder Público competente en favor general de los intereses nacionales, estatales y municipales, es ley. En este amplio sentido “los actos que sancionen las Cámaras Legislativas funcionando separadamente como cuerpos colegisladores” los actos que sancionen las Legislaturas estatales, y aún las propias Ordenanzas Municipales, merecen la denominación de leyes. Por eso cuando se quiere subrayar un distingo del vocablo en cualquier texto constitucional o legal conviene parar mientes en la naturaleza y finalidad del precepto en el cual se haga la alusión del acto cuyo concepto interese fijar. Adviértese que en la Constitución se emplea dicho vocablo con frecuencia, ya para significar actos tanto de carácter federal como actos de carácter estatal o municipal.

En el caso concreto se trata de la materia de impuestos, común a los Poderes Públicos Federal, Estatal y Municipal. Pero al establecer la Constitución su propia derogación parcial no ha podido ser la intención del Constituyente dejar a merced de Estados y Municipios el punto grave de dicha derogación. Los Distritos y Estados de la República, tan numerosos relativamente, podrían dictar, por medio de sus organismos deliberantes o legislativos, exoneraciones diversas, contradictorias entre sí y aun disgregantes del ritmo necesario de la política nacional, de acuerdo con los respectivos sentimientos, intereses e ideologías de cada una de dichas entidades.

Dos clases o categorías de restricciones pesan sobre las Entidades Estatales y Municipales en cuanto al régimen tributario; las que se refieren a determinados impuestos establecidos en los artículos 17, ordinal 4º y artículo 18, ordinal 3º de la Constitución, y las que impiden que por la forma en que se establezcan las contribuciones o la manera de cobrarlas o las consecuencias que acarrear, lesionan las garantías constitucionales. Estas amparan por igual en todo el territorio nacional a todos los venezolanos; y cuando la propia Constitución limita o excepciona la garantía, esta excepción forma un todo inseparable con el texto, resultando por tanto grave error jurídico y político que el texto principal sea uno para todos los ciudadanos y la excepción en cambio tenga, según se ha expuesto, distintos alcances, matices, interpretación y consecuencias según el criterio, las tendencias y hasta el capricho de cada organismo local; y precisamente esta diversidad de posibles exenciones y privilegios proclive al caos y a injusticias tributarias y desigualdades diferentes, según quienes representen las mencionadas entidades, es lo que se propone evitar el principio de la igualdad constitucional. Por eso es que la palabra Ley en el párrafo que contiene una excepción al principio no puede ni debe ser interpretada sino en el sentido de Ley nacional.

Tal es el espíritu de la mentada disposición; y tanto quiso evitar el Legislador los inconvenientes apuntados controlando y dirigiendo las corrientes de la opinión, que reservó expresamente al Congreso Nacional la facultad de dictar leyes de previsión social y fomentar las instituciones de solidaridad social (artículos 15 y 77 de la Constitución Nacional). Apenas, pues, es aceptable el permitir que el Poder Federal consagre exoneraciones de contribuciones a fin de que la administración pública pueda acudir con las que aparezcan convenientes y necesarias al desarrollo de la riqueza nacional o a fines de previsión social y protección de las industrias, sin la traba de un absolutismo contraproducente en la aplicación del principio de la igualdad en materia de tantos puntos de mira como la de contribuciones públicas.

Además, en el ordinal 4º, artículo 15 de la Constitución, entre las reservas por los Estados a la competencia federal, figura la legislación reglamentaria de las garantías constitucionales. Y si es del

resorte del Poder Federal la simple reglamentación, con mayor razón han de serlo las limitaciones o derogaciones parciales de dichas garantías. A la competencia de los Estados y de los Municipios no se atribuye en rigor, sino la organización de sus rentas, lo que de ningún modo puede alcanzar otro propósito que el de crearlas y cobrarlas (artículo 17,4º, 18,-3º).

48. CSJ - PA 20-6-61  
G.F. N° 32, 1961, p. 176

Y al decir *ley*, sólo han de admitirse y considerarse como tales, según lo define el propio texto constitucional (artículo 162), *los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores*.

48bis. CSJ - CP 15-3-62  
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, p. 4.

El artículo 162 de la Constitución define como ley: *los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores*.

*Según este criterio, que es también el expresado en anteriores constituciones la orientación constitucional venezolana, se ha apartado, en este punto, de toda doctrina que consagre otros requisitos, como los de generalidad y carácter abstracto, para determinar el concepto de ley. Acoge sólo la Constitución esa forma simple pero precisa para tipificar dicho concepto, lo que significa que la mera circunstancia de que una norma sea sancionada por las Cámaras como Cuerpos colegisladores, basta para que figure como LEY dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Este concepto claro y preciso de lo que la Constitución concibe como ley, no admite ni puede admitir interpretaciones contrarias a su texto, ni menos aún la asignación de otros requisitos o condiciones que, si bien pueden ser atribuidos o procedentes en otras legislaciones donde el concepto de ley obedece a otros criterios doctrinales, en manera alguna son adecuados al que terminantemente se fija en la Constitución Venezolana.*

En este sentido no habría lugar al planteamiento doctrinal de distinción entre *ley material* y *ley formal* que se ha debatido en este proceso; porque para calificar de ley una norma de derecho, basta únicamente determinar *si es o no un acto sancionado por las Cámaras como cuerpos colegisladores*; y, en cuanto al caso de autos, no hay duda alguna, sino que, por el contrario, está evidentemente probado y admitido que el acto a que se contrae la nulidad demandada (ley aprobatoria del contrato celebrado entre el Eje-

cutivo Nacional y el Banco de Venezuela) fue sancionado, previa las discusiones de ley, por las Cámaras Legislativas del Congreso como Cuerpos Colegisladores; y que, así mismo, fueron cumplidos los demás requisitos esenciales de toda ley; su promulgación por el Poder Ejecutivo y su publicación en la Gaceta Oficial...

En nada influye, respecto a este criterio que doctrinalmente se establezca distinción entre *ley formal* y *ley material* porque constitucionalmente no se refleja tal distinción en nuestro ordenamiento legal, y mal puede por ello el intérprete hacer diferenciaciones de tipo doctrinal en materia en que el constituyente ha sido claro, preciso y terminante. Por consiguiente: llámesela ley material o llámesela ley formal, si el acto que la determina emana, de las Cámaras como Cuerpos Colegisladores, queda comprendido bajo el citado concepto constitucional de ley...

En consecuencia, la jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, no ha sido constante en cuanto a limitar el recurso objetivo de inconstitucionalidad de las leyes únicamente para las llamadas *leyes materiales*, o sea, para las normas jurídicas que "*implican un mandato general y abstracto, que imponen reglas de conducta válidas para todos y para casos abstractamente determinados*" (como expresa el citado fallo de 5 de mayo de 1973) sino que, por el contrario con posterioridad a dicho fallo, los propios Magistrados que intervinieron en aquella decisión, dictaron las Sentencias que se acaban de señalar, por las que se admitió y decidió el recurso objetivo de inconstitucionalidad —mediante el procedimiento inherente a dicho recurso— contra actos legislativos emanados de las Cámaras del Congreso que revestían las expresas características de las llamadas *leyes formales*, o sea, actos legislativos que carecían de ese mandato general y abstracto que se ha considerado como típico de las denominadas *leyes materiales*, y se concretaban en cambio a normas reguladoras de actos *especiales* y *concretos*...

Véase Nos. 150, 337, 372.

b. *Carácter*

Véase N° 259.

c. *La Reserva Legal*

Véase N° 325.

d. *Formación, Promulgación, Publicación*

49. CFC - SPA 18-3-37  
M. 1938, p. 181

*Sólo cuando una Ley ha pasado por las fases de votación o formación, promulgación y publicación, puede decirse que existe como tal y por lo tanto obliga.*

Planteado así el problema jurídico que ha de resolverse, acerca de la primera cuestión, *la Corte considera*: Para que la voluntad legislativa se transforme en Ley rectora de derechos y de obligaciones, ha de atravesar tres periodos esenciales: el de su “votación” o “formación” por el Poder Legislativo; el de su “promulgación” por el Presidente de la República, como Jefe del Poder Ejecutivo, y el de su consiguiente “publicación”, ordenada por este mismo funcionario. Estos tres momentos u operaciones de la perfección legal, están claramente determinados en el artículo 86 de la Constitución Nacional: sólo cuando un proyecto de ley ha pasado por ellos, puede decirse con toda propiedad que existe la ley en su virtud preceptiva, en su eficacia ejecutoria y en el imprescindible conocimiento que de ella han de tener los ciudadanos. Por esto, la Ley Fundamental, en su artículo 88, hace discurrir la vigencia de la Ley a partir del día que la misma ley señale”, o en defecto de tal señalamiento, “desde el día de su publicación en la GACETA OFICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA”. Y lo que se dice de las leyes ordinarias, es también aplicable a la Constitución Nacional y a las Leyes constitucionales en general; siendo de advertir que los principios contenidos en la primera para la formación de las leyes nacionales, han sido adoptados por todos los Estados de la Unión Venezolana para la de sus Constituciones y leyes privativas.

50. CFC - SF 31-5-38  
M. 1939, pp. 532-533

*Para los efectos legales del Referendo Ministerial en la Promulgación de una ley, basta que éste lo haga el Ministro del ramo a quien corresponda la materia principal característica de la ley.*

Tocante a la primera: Si es cierto que la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1922, como la de 1925, y las subsiguientes hasta la actual de 1936, contienen disposiciones sobre exoneraciones de derechos de importación de los aparatos, maquinarias, efectos y útiles que los concesionarios importen con destino

a sus obras de exploración y explotación de aquellos minerales, no es menos cierto que tales disposiciones no constituyen el objeto sustancial y característico de la Ley, el cual no es otro que la misma exploración y explotación de tales minerales, sino elementos circunstanciales y de simples consecuencias del carácter fundamental de las mismas, como ocurre en muchos otros casos respecto de varias otras Leyes de la República. El hecho de que una Ley de índole específica bien determinada, contenga algunas reglas relacionadas con circunstancias accidentales, accesorias, no implica la necesidad de que los Ministros a cuyo cargo esté la atención de estos distintos servicios refrenden aquella Ley. Para los efectos legales de tal refrendación, basta que ésta la haga el Ministro del ramo a quien corresponda la materia principal característica de la Ley. Es dicha materia la que señala el objeto esencial de ésta y la que fija la sustancia de la misma y el Ministro que ha de refrendarla. El mismo Procurador General de la Nación, en su aludido alegato ante esta Corte, asienta que la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles es una Ley de índole especial, cuya materia está definida en el encabezamiento de la misma Ley, y conforme a tal definición, el refrendo de ella por el Ministro de Fomento es propio y valedero.

51. CFC - CP 30-1-52  
G.F. N° 10, 1952, p. 7

*Las leyes sólo tienen efecto a partir de su promulgación”.*

Es de principio que las leyes rigen a contar de la fecha de su promulgación; los actos, así como sus efectos y sanciones o consecuencias, se rigen por las disposiciones legales vigentes para la fecha de la realización de aquellos; en síntesis, las leyes no tienen efecto retroactivo, conforme a disposición constitucional.

52. CSJ - SPA 13-2-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 96-99

*Las reformas parciales de una ley no pueden declararse nulas por falta de publicación o por inobservancia de algunas formalidades en la misma, pues tales omisiones carecen de influencia sobre su esencia normativa, y sobre su valor como regla de derecho sancionada y mandada a cumplir.*

Falta por considerar la solicitud de nulidad de los Decretos Nos. 378 y 379 de la Junta de Gobierno por los cuales fueron reformados

parcialmente el Código Penal y el Código de Justicia Militar, fundada en el incumplimiento de las disposiciones sobre publicación de la Ley reformada a que se refieren la Constitución vigente para la época, de 1953, el artículo 5° de la Ley de Publicaciones Oficiales y lo dispuesto en los propios Decretos Nos. 378 y 379.

Al respecto la Corte observa:

La solicitante refiere su petición a la Ley de Publicaciones Oficiales y a las normas sobre publicación contenidas en la Constitución Nacional y en los propios Decretos en estudio. La cuestión planteada implica solución al problema de la vigencia de la Ley, pero la solicitante no ha pedido una declaratoria en tal sentido, sino que pretende una declaratoria de nulidad por inobservancia de las disposiciones relativas a publicación. Por esto conviene referirse a las disposiciones respectivas.

La Constitución Nacional de 1936 disponía en su artículo 85; "Las leyes sólo se derogarán 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". La orden de imprimirse íntegramente el texto de la nueva Ley, en los casos de reforma parcial, tenía fuente constitucional.

El artículo 5° de la Ley de Publicaciones Oficiales, dictada bajo la vigencia de la referida norma constitucional, dispone: "La Ley que sufra una reforma parcial deberá publicarse íntegramente con las modificaciones que hubiere sufrido, las cuales se insertarán en su texto suprimiendo los artículos reformados de manera de conservar su unidad. Esta publicación deberá ser precedida por la de la Ley que hace la reforma".

La reforma constitucional efectuada en 1945, reproduce en su artículo 86 el texto que se transcribió más arriba y añadió en el artículo 87: "La promulgación se hará mediante la publicación de la Ley con el "Ejecútese", en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela".

La Constitución de 1947, dispone lo siguiente: "*Artículo 175.* La promulgación de los actos legislativos se hará mediante su publicación, con el correspondiente Ejecútese, en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela".

"En caso de evidente discrepancia entre el original y la impresión de la Ley, se la volverá a publicar, corregida, en el citado órgano oficial".

"*Artículo 176.* La Ley entrará en vigencia en la fecha que ella misma señale, y, a falta de tal señalamiento, desde su publicación en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela".

"*Artículo 177.* Las leyes sólo se derogarán por otras leyes, y podrán ser reformadas total o parcialmente".

“*Artículo 179.* Aprobada en ambas Cámaras la reforma parcial, la Ley reformada se imprimirá íntegramente en un solo texto, sustituyéndose los artículos reformados por los nuevamente aprobados y corrigiéndose la numeración en caso de adición o supresión de artículos. La Ley reformada derogará en su totalidad la Ley anterior, llevará la fecha en que fue sancionada la reforma, será firmada de acuerdo con el artículo 172 de esta Constitución, por los funcionarios que la autorizaron y señalará los números de los artículos reformados”.

La Constitución de 1953, no ordena una exclusiva o determinada forma de publicación.

He aquí sus disposiciones:

“*Artículo 92.* 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”.

“*Artículo 94.* Las leyes se derogarán sólo por otras leyes y podrán ser reformadas parcialmente”.

El artículo 15 de la Ley de Reforma Parcial del Código Penal ordenó publicar íntegramente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela el vigente Código Penal con las modificaciones y adiciones previstas en el Decreto y lo propio dispuesto el artículo 13 de la Ley de Reforma parcial del Código de Justicia Militar.

“Ley de Reforma Parcial del Código Penal. Artículo 15. Publíquese íntegramente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela el vigente Código Penal con las modificaciones y adiciones previstas en este Decreto”.

“Ley de Reforma Parcial del Código de Justicia Militar. Artículo 13. Publíquese íntegramente en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela el vigente Código de Justicia Militar con las modificaciones y adiciones previstas en este Decreto”.

Las disposiciones transcritas se refieren de manera general a los trámites señalados para la promulgación y vigencia de la Ley e implican la sanción previa por parte del Poder Legislativo, órgano deliberante al cual está atribuida dentro de la división de los Poderes Públicos la función legislativa creadora de las disposiciones organizativas de sociedad. Según antes se expuso, bajo el régimen provisorio correspondía a la Junta de Gobierno a un tiempo el ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva, por la cual el mandato de ejecutar la Ley, debía considerarse implícito en la sanción de la misma. Debe pues, admitirse que en los expresados Decretos se han cumplido las formalidades de la sanción y del “Ejecútese”.

Los defectos que se atribuyen a la publicación por la solicitud de nulidad, no inciden en su esencia normativa. La validez de

la Ley, como lo observa el ciudadano Fiscal General de la Nación, es por ello independiente de su obligatoriedad.

Las reformas parciales de una Ley no pueden declararse nulas por falta de publicación o por la inobservancia de algunas formalidades en la misma, pues tales omisiones carecen de influencia sobre su esencia normativa, sobre su valor como regla de derecho sancionada y mandada a cumplir.

Se observa que la peticionaria no ha impugnado propiamente la vigencia de la reforma; la considera nula porque a su juicio no ha sido publicada en la forma prevista en la Ley de Publicaciones Oficiales. Una formulación de esa naturaleza implicaría una declaratoria sobre vigencia de la Ley, provocada por una demanda basada en formalidad omitida, que no ha sido pedida por la solicitante, ni puede hacerse por esta Corte por vía general.

El examen precedente revela que la última causa alegada por la solicitante para fundamentar su petición de nulidad, no constituye motivo de nulidad de esas leyes. Cualquiera que fuese el criterio de esta Corte acerca de la necesidad de la publicación íntegra de las Leyes reformadas con las modificaciones sufridas, no podría en ningún caso, por incumplimiento de ese requisito, declarar la nulidad de las leyes impugnadas.

Así se declara.

e. *Interpretación*

53. CFC - SPA  
M. 1938, pp. 169-171

8-3-37

*La Corte rechaza interpretaciones contrarias al espíritu de la Ley, y antidemocráticas en las consecuencias que habría de conducir.*

La Corte, pidiéndole que declare la nulidad de la constitución del Consejo Supremo Electoral y la de todo lo hecho hasta la fecha en punto a elecciones. Se invoca como causa de la nulidad el que según la Ley de Censo Electoral y de Elecciones, las Cortes Supremas de los Estados debían elegir como miembros del Consejo Supremo Electoral a individuos domiciliados dentro de la jurisdicción de aquéllas, lo que no se cumplió, pues muchos de los elegidos se hallaban domiciliados en la capital de la República.

La Corte para decidir *observa*:

Primero: Los artículos 2º y 3º de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones indican los requisitos necesarios para poder ser elegido miembro de aquel Consejo: ser mayor de 25 años, de reconocida honorabilidad e idoneidad, estar en el pleno goce de los derechos civiles y políticos y ser venezolano por nacimiento. No figura el

requisito del domicilio dentro de la jurisdicción de las Cortes Supremas respectivas;

Segundo: Si bien es cierto que el artículo 3º de la misma Ley, por una redacción anfibológica, parece prestarse a la interpretación que le ha dado el peticionario, sin embargo, una sana filosofía jurídica y política aconseja rechazar tal interpretación como contraria al espíritu de la Ley, y antidemocrática en las consecuencias a que habría de conducir. Por las razones expuestas, esta Corte administrando justicia por autoridad de la Ley declara improcedente la solicitud del señor Osuna...

*Voto salvado del Magistrado Dr. José Ramón Ayala.*

Primera: Como lo asienta la decisión, “los artículos 2 y 3 de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones indican los requisitos *necesarios* para poder ser elegido miembro de aquel Consejo”. El artículo 2º exige que se sea mayor de veinticinco años, de reconocida honorabilidad e idoneidad, y que se esté en el pleno goce de los derechos civiles y políticos; y el artículo 3º, quiere que los miembros del Consejo Electoral sean venezolanos por nacimiento y que sean elegidos por la Corte Suprema a cuya jurisdicción estén sometidos. En este último no halla el exponente anfibología alguna, en su concepto es una disposición clara y terminante de la naturaleza de las que, no han menester interpretación aún aplicando la más rigurosa hermenéutica jurídica; y es, por tanto, una disposición que no puede ser preterida.

Segunda: Juzga así mismo el exponente que la filosofía jurídica y política lejos de aconsejar que se rechace, no la interpretación, sino la aplicación pura y simple de la letra de la ley, está por esto último, porque si inquirimos la razón última de la disposición legislativa, no se puede menos de convenir en que no es otra, sino la de que el cargo público de miembro del Consejo Electoral es un mandato, al cual va anexa la consiguiente responsabilidad; y los mandantes que son las Entidades Federales tienen interés en que no sea ilusoria la responsabilidad de sus mandatarios, a lo que prevee la ley ordenando que los mandatarios se hallen bajo la jurisdicción de la respectiva Corte Suprema, pues tal responsabilidad se resuelve en acción personal contra el mandatario; y tales acciones sólo pueden incoarse ante el Juez del domicilio del demandado, artículo 75 del Código de Procedimiento Civil. En concepto del exponente, ello es lo democrático porque es lo que atiende a la efectividad de la responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

54. CFC - SPA 2-7-37  
M. 1938, pp. 245-249

*Las deficiencias de la Ley deben ser suplidas por la interpretación del texto en la forma más lógica.*

*Primero:* El mismo artículo 9 invocado por el solicitante, agrega después que “por la primera vez, al promulgarse esta Ley, se procederá inmediatamente a la elección e instalación de dichos Cuerpos, si las condiciones legales lo reclamaren...”

De esta última previsión resulta haberse exceptuado la constitución o instalación del primer Consejo Electoral y de los otros Cuerpos aludidos, de la regla general que fija el 2 de enero como fecha para tales instalaciones, desde luego que promulgada la Ley de Censo Electoral y de Elecciones el 12 de setiembre de 1936, fecha de su publicación en la *Gaceta Oficial*, a partir de ese momento pudieron hacerse las elecciones e instalaciones referidas;

*Segundo:* Ahora bien, la anotada excepción en cuanto a la fecha en que pudieron constituirse por primera vez aquellos Cuerpos, entraña como consecuencia forzosa, aunque la Ley no lo haya dicho expresamente, una excepción también en cuanto a la duración de las funciones de esos primeros Cuerpos constituidos en setiembre del año pasado. En efecto, si hubieran sido elegidos e instalados otros en 2 de enero de 1937, como lo pretende el solicitante, la duración de los primeros habría sido apenas de tres meses en vez de doce que fija como regla general el artículo 9. Y con el mismo criterio que sostiene el ciudadano Delgado Chalbaud que hay infracción de ese artículo, por exceso de duración, de doce meses al continuar los Cuerpos actuales sus actividades hasta el 2 de enero de 1938, podría sostenerse que también se infringiría ese precepto por la limitación a tres meses del período que allí se fija en doce. Ya se ve, pues, que si la Ley no ha autorizado expresamente para los primeros Cuerpos instalados una duración mayor, tampoco ha autorizado expresamente una duración menor;

*Tercero:* La deficiencia de la Ley en cuanto a este punto, debe ser suplida por vía de interpretación, eligiendo la más lógica entre las dos soluciones opuestas, o sea aquella que el legislador habría dado expresamente, si hubiese previsto el caso.

Desde luego puede observarse que la brevedad de un primer período de tres meses para las actividades de los Cuerpos Electorales instalados en setiembre u octubre de 1936, tendría el grave inconveniente de no haber sido suficiente sino para la instalación de aquéllos, su organización y adopción de un Reglamento e iniciar apenas el desempeño de su contenido. Si en tal situación de una labor ímproba, tan sólo iniciada con los inevitables tropiezos e imprevisiones de todo organismo que funciona por primera vez, de-

biera sustituirlo otro personal, se tendría como consecuencia inevitable una pérdida de tiempo mientras los nuevos funcionarios se ponen al corriente de lo actuado por los anteriores, de los criterios que éstos adoptaron en las soluciones prácticas de los primeros conflictos, surgidos ora por defectuosa gestión de las Juntas o de otros órganos o autoridades coadyuvantes, ora por imprevisiones o vacíos de los textos legales. Y mucho más grave aún resultaría si en ese mismo primer período para la formación del primer Censo Electoral y la realización del primer proceso eleccionario, los nuevos Cuerpos elegidos injertasen criterios distintos, como bien podría suceder, reformando o desenchando las soluciones ya adoptadas. Fácil es comprender que con estas interrupciones y cambios no hubiera podido llevarse a cabo el primer proceso electoral correspondiente al presente año, solución contraria a lo previsto por el legislador al establecer que al promulgarse la Ley de Censo Electoral y de Elecciones, se podría inmediatamente proceder a la elección e instalación de los Cuerpos aludidos.

Resulta más lógico, pues, la solución que admite para los primeros Cuerpos Electorales constituidos una duración mayor de doce meses que no una mucho menor; solución que se impone con más evidencia si se considera que así como la Ley fue promulgada en setiembre, pudo haberse demorado su discusión en las sesiones extraordinarias del Congreso pasado y que así por esta circunstancia como por la de no tener el Presidente de la República un plazo perentorio para poner el ejecútese a las Leyes y enviarlas para su publicación a la *Gaceta Oficial*, la promulgación de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones hubiera podido demorarse hasta noviembre o diciembre de 1936, y entonces, según el criterio defendido por el ciudadano Delgado Chalbaud, el primer Consejo Supremo y las primeras Juntas Electorales sólo habrían durado pocos días, insuficientes a todas luces para siquiera empezar a cumplir su cometido.

Por otra parte resulta clara la intención del legislador de que estos mismos primeros Cuerpos Electorales continuaran sin interrupción en las actividades que supone el primer proceso electoral, del hecho de que en el artículo 17 haya previsto que tan pronto como se constituyera el primer Consejo Supremo, se fijase un día de los treinta siguientes para comenzar la formación del Censo Electoral, debiendo quedar terminado éste dentro de sesenta días según el artículo 24, pues estas previsiones unidas a la de haber abreviado los otros lapsos, correspondientes a este primer período, revela la preocupación del legislador de que resultara insuficiente el tiempo disponible, a partir de la promulgación de la Ley, para realizar todo lo previsto por ésta.

Por todas las consideraciones que preceden, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley, declara que es perfectamente legítima la continuación de las actividades del actual

Consejo Supremo Electoral y de las Juntas a él subordinadas, hasta la nueva elección que deberá hacerse el día dos de enero de 1938, conforme al artículo 9 de la Ley respectiva; y en consecuencia, se declara improcedente la solicitud de nulidad introducida por el ciudadano Miguel Delgado Chalbaud...

*Voto salvado del Magistrado Dr. José Ramón Ayala.*

De premisas afirmativas no se puede deducir nunca conclusión alguna negativa. De que el artículo 9º de la Ley de Censo Electoral Y de elecciones establezca, como dice el solicitante Delgado Chalbaud que “el Consejo Supremo Electoral, las Juntas Estadales, las Distritales y Municipales, *serán elegidos* el segundo día hábil del mes de enero de cada año, por un plazo de doce meses...” (primera premisa afirmativa) y de que agregue, como dice la sentencia que: “por primera vez, al promulgarse esta ley, se procederá inmediatamente a la elección e instalación de dichos cuerpos, si las condiciones legales lo reclamaren...” (segunda premisa, también afirmativa) no se puede concluir, como concluye la sentencia, que la elección e instalación de los prenombrados cuerpos electorales, no caducó el 2 de enero siguiente, sino todo lo contrario.

Nada arguye en pro de la conclusión de la sentencia que por excepción se debieron instalar dichos cuerpos por primera vez, al promulgarse la ley y que ello tuvo efecto el 12 de setiembre de 1936, pues, si se trata de una excepción en cuanto a duración, lo natural es interpretar que la de la excepción debe ser menor que la de la regla, desde luego que toda excepción, para que lo sea, debe tener menor extensión que la regla general. Corroborar este criterio que la sentencia dice en su segunda consideración: “Ahora bien: la anotada *excepción en cuanto a la fecha* en que pudieron constituirse por primera vez aquellos cuerpos, entraña como consecuencia forzosa aunque la ley no lo haya dicho expresamente, una excepción también *en cuanto a la duración* de las funciones de esos primeros cuerpos constituidos en setiembre del año pasado...” Corroborar digo el criterio que sostengo, puesto que según la sentencia, la excepción en cuanto a fecha, entraña la excepción en cuanto a duración; y como la ley dispone que dichos cuerpos *serán elegidos* (imperativamente) el segundo día hábil del mes de enero de cada año por un plazo de doce meses” no se alcanza la razón para que no se cumpliera la ley, el 2 de enero de 1937. Ni nada arguye que si tal se hubiera hecho, la duración de los primeros elegidos “habría sido apenas de tres meses, en vez de doce, porque a ello se puede responder con mayor valor jurídico, que tampoco puede ser como dice la sentencia, porque en lugar de doce como dice la Ley, aquellos funcionarios durarán en sus funciones quince meses; y si en lugar de haberse promulgado la ley tres meses antes de enero próximo pasado, se hubiera promulgado once meses antes, aplicando el criterio de la Corte, la duración

susodicha de veintitrés meses; pero diciendo textualmente la ley que el dos de enero de cada año debe ser removidos dichos funcionarios, ni en uno ni en otro caso puede el sentenciador interpretar que la ley ha querido lo que no dice, en contra de lo que clara, expresa e imperativa ordena. Por eso juzgo que se vuelve contra la sentencia su tercera consideración a saber: "Tercero: La deficiencia de la ley (que en mi concepto no existe) en cuanto a este punto, debe ser suplida por vía de interpretación, eligiendo la más lógica entre las dos soluciones opuestas..." pues es evidente, aun ante la más pobre dialéctica, que la más lógica solución es la contraria a la que establece la sentencia.

Por lo demás, los inconvenientes de orden hipotético que la sentencia atribuye a la reelección de aquellos funcionarios, son asimismo y en el mismo orden, aplicables a toda remoción en el desempeño de cargos públicos, lo que sólo arguye contra la alterabilidad de los mismos.

55. CFC - SPA  
M. 1939, p. 138

15-1-38

*La interpretación de las Leyes debe hacerse de manera tal que las haga compatibles entre sí...*

No cayó en cuenta de que, el legislador jamás establece conflictos entre sus propias disposiciones y por tanto, debía darse a éstas otra interpretación que las hiciera compatibles.

56. CFC - SF  
M. 1939, pp. 533-534 y 538-540

31-5-38

*Para que una ley pueda ser considerada interpretativa de otra anterior, sería necesario que no la derogase ni la sustituyera.*

En lo que atañe a la tercera cuestión, el ciudadano Procurador General de la Nación la formula en síntesis: Conforme a los términos en que está concebida la exoneración en referencia, ésta solamente se extiende a las materias y efectos importados por los concesionarios cuando el empleo de éstos sea necesario o requerido para la realización de los trabajos allí contemplados, mas no cuando la importación no fuere necesaria o requerida. Consecuencia de esto, en concepto del ciudadano Procurador, es que, cuando un artículo se produce en el país, aquella importación libre es injustificable, puesto que no se hace necesaria la traída de la respectiva mercancía. Y concluye en esta forma: la nueva Ley de 1936, al

especificar que las importaciones exonerables deben contraerse a efectos que no se fabriquen o elaboren en el país, no está innovando la materia del artículo 48 de la Ley de 1922, ni de sus concordantes de las Leyes anteriores ni posteriores a ésta, sino que tan sólo aclara un concepto que aún sin la modificación del texto primitivo, es perfectamente discernible en él.

La Corte estima que para que una Ley pueda ser considerada interpretativa de otra anterior, sería necesario que no la derogase, que no la sustituyera, que no se pusiera en lugar suyo, esto es, que presupusiese la coexistencia de una y otra Ley: la primera dudosa, la segunda interpretativa. En el caso de autos no estamos en presencia de semejante situación: la Ley de Hidrocarburos de 1922 fue derogada por la de 1925, y ésta, por la de 1928, la cual fue a su vez derogada por la de 1935 y ésta lo fue por la de 1936. En nuestro sistema legislativo, la Ley derogada desaparece, es sustituida por la que se declara en vigencia. Sólo excepcionalmente se permite la supervivencia de aquélla para muy limitadas consecuencias, como por ejemplo para los efectos de los contratos nacidos bajo su imperio, conforme a principios universalmente admitidos o por ministerio de un precepto expreso de la Ley, como acontece en nuestro caso, según luego lo veremos. . .

*Voto salvado del Magistrado Dr. José Ramón Ayala.*

Basta observar nuestro derecho positivo para caer en cuenta de que, no obstante la frecuencia con que se suceden las leyes sobre una misma materia, hay disposiciones que subsisten desde hace muchos años y no pueden decirse, por tanto, sustituidas o derogadas por otras; y algunas disposiciones suprimidas, y acaso revocadas, por otras en sentido inverso establecidas, por lo que sólo respecto de éstas puede sentarse, en puridad de verdad jurídica, que la nueva ley es derogativa de la anterior. Así, no podría decirse que el Código Civil actual es derogatorio del inmediato anterior, en cuanto al principio que establece que la ley no es obligatoria antes de ser promulgada. En cambio se dice con justeza que el de 1904, que estableció el divorcio, deroga al precedente en cuanto al principio de la indisolubilidad del matrimonio. En punto a la Ley de Hidrocarburos, no se podría sentar que la de 1936 es derogatoria de la de 1935, en cuanto a la declaración que hace al respecto de considerar de utilidad pública la exploración y explotación de hidrocarburos, porque idéntico principio se halla en la última ley citada. Pero todas las leyes de la materia, desde que se legisló aparte sobre ella, derogan las leyes mineras precedentes, en cuanto al principio general e inveterado en el derecho minero venezolano, consistente en que las minas (todas las minas) se adquieren por denuncia, porque dichas leyes de hidrocarburos, suprimieron esta causa de adquirir.

El derecho positivo no cambia de una manera radical, no se subvierte de modo absoluto, no se borra por completo a causa del advenimiento de otras Leyes, suele sufrir por estas modificaciones y alteraciones más o menos profundas; pero en gran parte subsiste por la reproducción de lo que no se muda.

Por otra parte, aun respecto de las disposiciones indubitablemente revocadas por leyes ulteriores, no se puede sentar su absoluta desaparición, su radical insubsistencia, porque hay que distinguir si han producido efectos a si no los produjeron nunca. Si los han producido y tales efectos subsisten actualmente, se rigen por la causa productora, en cuanto a los derechos adquiridos, por razón del principio de la no retroactividad de las leyes, principio de orden constitucional en Venezuela. Las leyes, pues, no perecen por el advenimiento de otras nuevas, sino en cuanto no son reproducidas por éstas y aun cuando no lo sean, en cuanto no produjeron efectos que aún subsistan en orden a la adquisición de algún derecho.

Síguese de lo expuesto, que, cuando la ley nueva reproduce disposiciones de la ley anterior, no la deroga en tal materia, y que, cuando al reproducir la precedente disposición, la modifica en cuanto al modo como debe ser aplicada y entendida, no deroga la disposición, mas la interpreta, como acontece con el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos vigente, que produce, modifica en cuanto a su aplicación, el artículo 48 de las leyes de 1922, 1925, 1928 y 1935.

Tal ha sido por lo que mira a leyes interpretativas, la doctrina de la Corte en reciente sentencia, la recaída en el juicio promovido por el doctor José Loreto Arismendi, apoderado de la Nación, contra la Venezuela Gulf Oil Company y la Mene Grande Oil Company, C.A., en ejercicio de una acción desconocida por aquélla y denunciada por él. Con efecto, en dicha sentencia declara la Corte al decidir la excepción de caducidad opuesta por las Compañías, fundada en el 2º aparte, N° 11, del artículo 123 de la Constitución Nacional, que en tal materia la Constitución vigente es interpretativa de la de 1931, porque el referido aparte contiene una modificación del precepto análogo de la Constitución presente; y es de advertir que la vigente dice que *deroga* la anterior.

Consecuentemente con tal jurisprudencia, juzgo que la Ley de Hidrocarburos vigentes, es interpretativa de las de 1922 y 1925, en el punto de que se trata; y su aplicación no envuelve retroactividad.

Tampoco la envolvería, porque en punto a impuestos y franquicias, no existe en concepto del exponente, derecho alguno adquirido; ya sea el impuesto o la franquicia cláusula expresa o implícita del contrato administrativo.

En consecuencia, no cabría invocar que la ley porque se celebró el contrato difiere de la actual, en punto a impuestos o franqui-

cias. Con efecto, el pago de impuestos, no es un derecho sino una obligación; y no se diga que el *derecho adquirido* es, el por todos aspectos negativo, consistente en que el Estado no pueda, por la nueva ley que dicte, elevar el monto del impuesto, pues ellos sería absolutamente inaceptable. El derecho del Estado a legislar sobre impuestos o franquicias, emerge del Poder, e imponerse restricciones en tal punto y con respecto a particulares, como son los concesionarios mineros, es contrario a la esencia misma del Poder; equivaldría a la enajenación del Poder.

Debe conformarse el concesionario con su verdadera situación jurídica, es a saber: *que en cuanto a impuestos y franquicias contrata con el Estado a título aleatorio*. Y ello así, porque en puridad, los impuestos y franquicias no son materia contractual.

En cuanto a la *adaptación*, pues de ella habla la ley, cabe inquirir ¿qué es la adaptación a una ley, de un acto jurídico preexistente? La única doctrina aceptable es la que considera *adaptado* a la nueva ley un acto jurídico, cuando para acatar la ley, se renuncia total o parcialmente algún derecho adquirido. La razón es porque la ley, no excluye a nadie. Es obligatoria para todo el mundo. Rige todos los actos existentes o por existir bajo su imperio, salvo sólo los derechos adquiridos.

De aquí que, todo el mundo en cualquier tiempo, puede invocar la nueva ley en cuanto le sea favorable; y rechazarla en cuanto sea adversa a sus derechos adquiridos preexistentes. Tal es el principio de legislación universal.

57.           CFC - SPA  
M. 1943, pp. 147-148

15-5-42

*Los jueces interpretan las leyes en función de casos concretos y no en abstracto, ya que de lo contrario convertiría a los jueces en legisladores.*

La interpretación de la ley se verifica en virtud de la facultad que para ello le confiere a los Jueces el artículo 4º del Código Civil, obligados como están a decidir en todo caso so pena de incurrir en denegación de justicia. Pero desde luego no pueden hacerlo sino mediante la observancia de los principios que le traza el susodicho artículo 4º y a propósito de un caso concreto que necesariamente tengan que decidir en una controversia que se les haya sometido. Sólo entonces les es permitido a los Jueces interpretar la ley si el caso es dudoso, pero no cuando el asunto se plantea en abstracto, en el orden puramente ideal, ya que no existe ninguna disposición legal que autorice a los Jueces para emitir su opinión en abstracto sobre la inteligencia y alcance de un precepto legal, salvo que se trate de la Ley de Registro Público,

única que puede ser interpretada por esta Corte, por mandato expreso de su artículo 11, el cual dice así: "Las dudas que ocurrieren en cuanto a la inteligencia y aplicación de esta Ley, en los casos concretos que puedan presentarse, serán resueltas por la Corte Federal y de Casación".

Pero aún aquí mismo, se establece que dicha interpretación se hará a propósito de *casos concretos*, esto es, particulares, que puedan presentarse. De donde se deduce, por argumento *a contrario*, que no puede evacuarse la consulta si se trata de cuestiones puramente teóricas.

En este sentido existe una firme y continuada jurisprudencia de esta Corte, de la cual citamos solamente dos Acuerdos, a saber:

"Que las consultas que hagan (los Registradores) a este Tribunal por dudas que ocurran sobre la inteligencia de la Ley de Registro Público, deben versar sobre casos prácticos y concretos y no sobre examen o estudios teóricos de la misma como es el caso que antecede". 25-5-1933. M. 1934.

"Que la consulta de que se trata versa sobre la interpretación de dos artículos de la Ley de Abogados y Procuradores. Que según lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley de Registro Público (11 de la vigente) esta Corte sólo tiene facultad para resolver las dudas que ocurran sobre la inteligencia de dicha ley y no sobre otras leyes como lo tiene establecido en decisiones anteriores". 6-4-1933. M. de 1934, pág. 54.

Por tanto, fuera de los casos señalados y dentro de los límites indicados, los Jueces no tienen más atribución al respecto que la de aplicar la ley, atribuyéndole el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y según la intención del legislador, inclusive los de este Alto Tribunal cuando les incumbe esta función, o velar porque se mantenga su unidad y recta aplicación cuando no les corresponde esa atribución. De otro modo, se correría el peligro de que los Jueces, convirtiéndose en legisladores, lleguen por ese camino a tergiversar la intención y propósito de la Ley.

58.

CFC - SAcc

29-9-50

G.F. N° 6, 1950, pp. 129-132

*Los jueces en su facultad de aplicar la Ley pueden interpretar la ley libremente, limitados sólo por la Constitución a la misma Ley.*

Los jueces en sus decisiones pueden acogerse a principios doctrinarios. Si lo dejan de hacer, por más autorizados que tales principios sean, no faltan a la ley. La exposición puede ser errónea; pero si los fundamentos están ajustados a derecho no se ha infringido ninguna ley.

Pueden también los jueces al sentenciar basar su dictamen en la doctrina o en las conclusiones del fallo examinado, si el Tribunal que decide en este último caso es de revisión. Los sentenciadores de segunda instancia, querellados, no incurrieron en violación de los artículos 233 y 230 del Código de Procedimiento Civil al no ordenar la reposición del proceso, en vista de no haber encontrado falta sustancial alguna ni vicio que pudiera anularlo. Los jueces sólo están obligados a reponer la causa por faltas sustanciales cuando esas faltas no pueden subsanarse de otro modo. Además, no siendo de orden público la cuestión planteada, como la facultad de reponer es potestativa del juez, al no hacerlo éste hace uso de la atribución que le confiere el Art. 230 del Código de Procedimiento Civil, por lo cual no puede decirse que haya violado disposición legal alguna.

Ahora bien, no basta que se haya incurrido en violación de regla legal expresa para comprometer la responsabilidad del juez. Se necesita que la ignorancia de aquél sea inexcusable como literalmente lo dice la ley, siempre que se haya demostrado en alguno de los casos taxativamente previstos en el Art. 708 ejusdem y aun en tales casos el error de interpretación es siempre excusable. Por consiguiente, los querellados no están en el caso del Ord. 6º del Art. 708 del Código de Procedimiento Civil que hubiera podido dar lugar a la queja.

Con relación a la imputación que se hace a los doctores José Quintero García, Tulio Enrique Suárez Lozada y Luis Felipe Ortiz de haber incurrido en abuso de autoridad, se observa:

No se niega la investidura de magistrados a los señores jueces contra quienes se dirige la querella. Precisamente tal investidura es la que explica el recurso que se ha intentado contra ellos, por lo que imputarles abuso de autoridad vale tanto como atribuirles el ejercicio ilegítimo de funciones que no tuvieran. Es propia de los jueces la función de interpretar la ley. La aplicación de la ley por los jueces, por ser un trabajo de la mente, es el desenvolvimiento de la ley según la interpretación que de ella haga el juzgador, el cual no es un simple lector impasible del texto que tiene ante su vista sino que, en primer término, siente lo que interpreta y de ahí etimológicamente explicado el origen del vocablo sentencia. En una palabra, el legislador hace la ley, el juez la construye. Tampoco puede argüirse que, teniendo los jueces atribuciones determinadas para aplicar la ley, los querellados hayan actuado fuera de esas atribuciones, porque, cuando tales funcionarios han decidido sobre una cuestión para la cual son competentes, su decisión puede constituir un error de interpretación de la Ley, pero no una usurpación de atribuciones. Los jueces querellados sentenciaron una cuestión para la cual la ley les daba competencia. En caso de haber hecho una errada interpretación de uno o varios artículos de la ley, no se podría inferir que se hayan excedido

en la aplicación de disposición legal expresa en la medida que lo pide el Ord. 5º del Art. 708 del Código de Procedimiento Civil.

El Juez puede de buena fe interpretar la ley con novedad o ciñendo su criterio a las viejas pautas, según su formación jurídica y doctrinaria, y algunas veces su punto de vista no coincidirá con la opinión de los litigantes. Si la interpretación que hace es errónea, esto no significa que sea abusiva.

En cuanto a la soberanía de apreciación de que gozan los jueces de instancia, es difícil calificar de abuso de poder, de extralimitación de facultades y mucho menos de usurpación de atribuciones aquellos casos en que los sentenciadores incurran en error de apreciación, actuando en la esfera de sus facultades, si no sobrepasan los límites fijados por la Constitución o la ley. En el caso en examen los jueces actuaron dentro de su competencia y no han hecho un uso arbitrario de los poderes de que están investidos. Tal investidura les da la función de decidir, la potestad de sentenciar y al hacerlo no usurpan las atribuciones que tienen para juzgar en virtud del cargo que ejercen con los atributos inherentes a su irrenunciable soberanía de apreciación. Por tanto, los jueces querellados no están en el caso del Ord. 3º del Art. 708 del Código de Procedimiento Civil ni han infringido los Arts. 42 y 43 de la Constitución Nacional, y así se declara.

59.

CSJ - SPA

5-8-64

G.F. N° 45, 1964, pp. 151-153

*A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras.*

La Resolución recurrida declaró procedente la liquidación que, por la cantidad de siete mil trece bolívares (Bs. 7.013,00), y por concepto de impuesto de cinco por mil sobre los ingresos brutos correspondientes al primer trimestre de 1956, expidieran las autoridades fiscales a cargo de la empresa recurrente; y, en consecuencia, admitió también la procedencia de la respectiva multa, pero —según se expresa en la misma Resolución—, en uso de la facultad que al Ejecutivo Nacional confiere el artículo 40 de la Ley vigente, se resolvió reducir la sanción al 50 por ciento de su monto, o sea, a seis mil seiscientos sesenta y dos bolívares con treinta y cinco céntimos.

La recurrente considera improcedente la mencionada liquidación fiscal, en razón de que, si bien admite que en el mes de enero de 1956 le fueron cancelados un millón cuatrocientos dos mil quinientos ochenta y ocho bolívares con cincuenta y cinco céntimos (Bs. 1.402.588,55), alega que tales ingresos no fueron incluidos en su

declaración, porque en su criterio, no correspondían al mencionado ejercicio, por ser pagados de trabajos realizados por ella en el año de 1955; que, según su opinión, lo que origina el impuesto es la ganancia bruta, el monto de las evaluaciones en definitiva —siendo como es ella una empresa constructora—, y no el pago que es posterior; que de aceptarse la tesis fiscal, se estaría dando a la Ley una aplicación retroactiva, puesto que se estarían gravando evaluaciones del año 1955; y, en fin, que el criterio de disponibilidad —asimilando el régimen del impuesto sobre la renta al del impuesto sobre los ingresos brutos—, *lo da la realización*, y no el pago.

A este respecto se observa, que el impuesto cuya procedencia objeta la recurrente, le fue liquidado conforme a la Ley de Timbre Fiscal de 14 de abril de 1955, que entró en vigor, según lo previsto en su artículo 61, el primero de enero de 1956. Ahora bien, el artículo 4º de dicha Ley dispone: “Se establece un impuesto de cinco por mil sobre el monto de los ingresos brutos efectivamente percibidos por las empresas o establecimientos civiles y mercantiles que estén situados u operen en Venezuela...” El Artículo 6º *ejusdem* expresa: “El ingreso bruto de las empresas o establecimiento cuya actividad sea la prestación de servicios, tales como los institutos de créditos, las agencias de cambio, las empresas de transporte y demás empresas o establecimientos similares, estarán constituido por la ganancia bruta que obtengan en el ejercicio de su actividad”. Y el artículo 12 de la misma Ley establece: “El impuesto se calculará sobre los ingresos brutos obtenidos durante cada uno de los trimestres que componen el año civil y se pagará dentro del mes siguiente al vencimiento de cada trimestre, sea cual fuere la fecha de iniciación de las actividades de la empresa o establecimiento”.

Como puede observarse, la Ley es clara y precisa en determinar cuál es la materia gravable por el llamado impuesto del cinco por mil, esto es, “*los ingresos brutos efectivamente percibidos*” (artículo 4º); cómo se determina ese ingreso bruto en el caso de las empresas de servicios, cual lo es la recurrente, es decir, mediante su ganancia bruta (artículo 6º); y cómo se calcula el impuesto, esto es, sobre los ingresos brutos obtenidos durante cada uno de los trimestres que componen el año civil, y cuándo se lo paga, es decir, dentro del mes siguiente al vencimiento de cada trimestre (artículo 12).

Ahora bien, como a la Ley debe atribírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador, según los principios generales de interpretación, es claro que el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras “*ingresos brutos efectivamente percibidos*” —que utiliza la Ley para establecer la materia imponible—, no puede ser otro que el de *in-*

*gresos brutos realmente recibidos*; y si ésta es la materia imponible, aparece evidente que el llamado impuesto del cinco por mil habría de causarse cuando tales ingresos brutos fueran efectivamente percibidos por el contribuyente, y no en la oportunidad en que el ingreso hubiese sido ganado o devengado.

Por tanto, si la recurrente percibió o recibió, efectivamente, la cantidad de un millón cuatrocientos dos mil quinientos ochenta y ocho bolívares con cincuenta y cinco céntimos (Bs. 1.402.588,55), durante el primer trimestre del año civil de 1956, ya en vigor la mencionada Ley de Timbre Fiscal, tal cantidad, independientemente del hecho de que hubiera sido ganado o devengada durante el año anterior de 1955, era gravable por el impuesto del cinco por mil sobre ingresos establecidos por dicha Ley; y, sin que pueda alegarse, por lo demás, aplicación retroactiva alguna de la misma, toda vez que el impuesto autorizado por ella no se causaba por la ganancia de una renta —como ocurre con el impuesto sobre la renta—, sino por la percepción o recibo efectivo de un ingreso bruto.

Por tales motivos, la Corte considera procedente la liquidación del referido impuesto en la cuantía que aparece de la Resolución recurrida así como la multa correspondiente.

60.

CSJ - SPA

4-11-64

G.F. N° 46, 1964, pp. 58-67

*Para que la extracción de mineral se configure como la explotación minera a que se refiere la Ley, tiene que ser una extracción con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico, actual o futuro, desprovista ya en lo fundamental de la labor de investigación de la sustancia o el yacimiento, y proporcionada a la naturaleza y magnitud de éste”.*

El problema fundamental a resolver en el presente proceso estriba en determinar si, como se expresa en la Resolución ministerial de caducidad cuya nulidad se ha demandado, las referidas concesiones “San Onofre N° 2”, “Camedas N° 1”, “Camedas N° 2”, “Camedas N° 3”, “Camedas N° 4” y “Camedas N° 5”, estuvieron sin ser explotadas durante el plazo de cinco años establecido por el aparte a) del artículo 24 de la ley de Minas; o si, por el contrario, y como lo sostiene la Compañía demandante, dichas concesiones si fueron puestos en explotación dentro del lapso legal mencionado.

El Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en su Resolución dictada con fecha 27 de agosto de 1960, expresa:

“República de Venezuela. Ministerio de Minas e Hidrocarburos. Dirección de Minas. Número 1.031. Caracas, 27 de agosto de 1960. 151º y 102º RESUELTO: Por cuanto, la M. de M S.A., titular de las concesiones de mineral de níquel denominadas “Camedas N° 1”, “Camedas N° 2”, “Camedas N° 3”, “Camedas N° 4” y “Camedas N° 5”, otorgadas según títulos publicados en la GACETA OFICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA N° 22.151, de 4 de noviembre de 1946, y “San Onofre N° 2”, conforme a título publicado en el mismo órgano de publicidad, N° 24.019, de 22 de diciembre de 1952, después de renovar las cinco primeras concesiones en 1952 (GACETA OFICIAL DE LOS ESTADOS UNIDOS DE VENEZUELA” Nos. 23762, 23763 y 23.764) por no haber cumplido con lo dispuesto en el aparte a) del artículo 24 de la Ley de Minas, ha venido realizando desde 1955 en las mencionadas concesiones una extracción rudimentaria de mineral con propósito de mantenerlas vigentes; con una aparente explotación; por cuanto dicha extracción por sus características es cuando más de índole exploratoria; por cuanto la nombrada compañía nunca inició el establecimiento de las obras e instalaciones necesarias para configurar una explotación verdadera y comercial de acuerdo con los términos de la Ley; por cuanto las referidas extracciones por su pequeña cantidad y por no haber realizado la concesionaria operaciones comerciales con ellas, no satisface el interés nacional en lo tocante al desenvolvimiento de nuestra industria minera; por tanto, se considera que no ha habido en las concesiones arriba mencionadas la explotación exigida por el artículo 24 de la Ley de Minas y transcurridos los lapsos correspondientes se las declara caducas de acuerdo con el artículo 55 de la Ley citada”.

Como se observa, en el texto de la Resolución transcrita, la norma legal que sirvió de base al Despacho Ministerial para declarar la caducidad de las concesiones “San Onofre N° 2” y Camedas Nos. 1, 2, 3, 4 y 5, ha sido la contemplada en el artículo 55 de la Ley de Minas (numeral 2º), según el cual *podrá declararse caduca la concesión por haber transcurrido los lapsos previstos en el Art. 24, sin haberse empezado la explotación.*

El citado artículo 24 de la misma Ley establece, para el concesionario, la obligación de poner la concesión en explotación en el plazo de *cinco años* a contar de la fecha de la publicación del título en la Gaceta Oficial, para las concesiones de veta o de manto.

Pero, al mismo tiempo, dicho artículo contiene el siguiente aparte, que ha sido considerado por la Compañía actora como elemento de la solución del problema de autos:

Se entiende que la concesión está en explotación cuando se estuvieren extrayendo de ésta las sustancias a que se refiere la presente Ley, o haciéndose lo necesario para lograr su extracción me-

diante las obras que según el caso fueren apropiadas a este fin, y siempre que la trabajen, por lo menos, cinco obreros por día, para lo cual podrá establecerse la media diaria anual”.

Interpreta la Compañía actora la norma que antecede, en el sentido de que, para que una concesión se repute en explotación a todos los efectos legales, basta que concurren dos circunstancias: 1º, que se extraiga mineral, o bien, que se realicen trabajos apropiados a este fin; y 2º, que en cada concesión trabajen por lo menos cinco obreros por día. Y en el caso de sus concesiones, afirma la actora haber cumplido ambos requisitos.

Por su parte, la representación de la Nación, en su escrito del 10 de mayo de 1961 reproduce el criterio que ha sostenido sobre el particular en otra ocasión, acerca de los elementos de la interpretación en general: gramatical, lógico, histórico y sociológico, considerando este último como de importancia fundamental para la solución del caso de autos; y a este respecto, analiza la disposición del artículo 24 de la Ley de Minas a través de la evolución e importancia de la explotación minera en Venezuela durante los últimos años.

Estima la Corte que, en realidad, la citada disposición de la legislación minera requiere de un análisis interpretativo, vale decir, de la indagación del origen de la fórmula legal y del pensamiento contenido en ella, así como la orientación que le señala la finalidad perseguida. Mas, es cierto que la interpretación de las normas legales, el encargado de aplicarlas debe valerse de los elementos especialmente enunciados en el Art. 4º del C C, en el entendido de que la Ley debe atribuírsele, en primer término el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador.

Nuestro derecho positivo no solamente admite las dos clases tradicionales de formas de interpretación: la gramatical y la lógica, sino que además les da a éstas carácter normativo. De la elección de una u otra forma de interpretación dependerá la clase de medios a los cuales ha de acudir el intérprete. En la interpretación gramatical su labor se reduce a la significación del texto mismo, cuando éste expresa claramente el pensamiento del legislador; en la interpretación lógica, el encargado de aplicar el derecho, tiene necesariamente que valerse de elementos extraños a la fórmula: circunstancias sociales, económicas, técnicas, para las cuales la ley fue elaborada, así como también deberá tomar en cuenta el medio social en el cual la ley se originó, la ocasión en que fue formulada, las concepciones dominantes en el espíritu de sus redactores y las influencias, más o menos profundas, de los antecedentes históricos nacionales o extranjeros que sirvieron de inspiración al legislador.

La necesidad de la interpretación de la norma legislativa se presenta cuando ella contiene, como sucede en el caso de autos, términos sujetos a significación no específica en cuanto a su alcance, en el sentido técnico y material que la ley exprese. Así, el artículo 24 de la Ley de Minas emplea el concepto de explotación, pero no se determina la entidad y cuantía de ésta, por tanto se requiere del auxilio de otras fuentes para penetrar la intención del legislador.

A este respecto la Corte reitera en esta oportunidad los principios de doctrina administrativa relativos al concepto de explotación minera, acogidos con auteridad en la jurisprudencia de este Alto Tribunal. Según tal criterio, para que la extracción del mineral configure la explotación requerida por la Ley, tiene que ser una extracción con ánimo inequívoco de aprovechamiento económico, actual o futuro, desprovista ya en lo fundamental de la labor de investigación de la sustancia o el yacimiento y proporcionada a la naturaleza y magnitud de éste. En efecto, las minas tienen un especial interés colectivo que deriva de su capacidad para producir riqueza y otros elementos susceptibles de satisfacer múltiples necesidades humanas. En el interior de la tierra los minerales carecen de utilidad, que sólo adquieren al ser extraídos y puestos en circulación. De allí el interés social en que sean explotados racionalmente y el fundamento de que vuelvan a manos del Estado cuando éste los otorga a los particulares y no son debidamente laborados. Las concesiones se otorgan, pues, para que el concesionario desprenda las sustancias y las ponga en circulación de bienes, con la sola limitación del interés público, y no dan por tanto derecho a retener los yacimientos con ánimo de intermediación o en espera de condiciones ventajosas de especulación. La concesión no es un privilegio ni una expectativa que se otorga para el solo beneficio individual del concesionario, sin tomar en cuenta el interés colectivo. Las minas son bienes sociales y los particulares que las reciben en concesión no pueden considerarse más que como administradores de esas riquezas que están obligados a trabajar en forma técnica y económicamente conveniente.

Conforme a lo expuesto, estima la Corte que el concepto de explotación minera implica una doble acepción: la de acción o efecto de explotar, en el sentido de extraer racionalmente de la mina la riqueza que contiene y la de sacar de ella la mayor utilidad o provecho. No puede admitirse incondicionalmente la interpretación que de la norma analizada da la actora, cuando señala, que los límites que establece la Ley de Minas, tanto para la extracción del mineral como para los trabajos tendientes a ella, se reduce a una inalterable unidad de medida: la actividad que pueden desarrollar por lo menos cinco (5) obreros por día. En efecto, esta medida determinada en la citada norma legal, no puede en ningún caso, ser de aplicación taxativa a toda concesión, independiente-

mente del volumen de mineral que ella contenga, porque el objetivo económico perseguido por el legislador al regular la explotación minera, no pudo ser otro que el de procurar a la Nación el mayor beneficio a través del mayor volumen de explotación, sin dar base para que las minas concedidas permanezcan inactivas o con una extracción de mineral tan insignificante en proporción a su reserva, que mantengan improductiva una riqueza necesaria para la evolución económica del Estado. Acoge la Corte el criterio sostenido por el Fiscal General de la República, cuando afirma, que el concepto de explotación que contiene el artículo 24 de la Ley de Minas, se encuentra desarrollado en el artículo 120 del Reglamento de dicha Ley, el cual establece: *“Las concesiones deben trabajarse en conformidad con los principios económicos, de suerte que la explotación minera se efectúa eficientemente con el mayor rendimiento y hasta la total extracción del mineral, si fuere posible”*.

Concordando esta disposición con la citada del artículo 24 de la Ley de Minas, fácil es deducir que esta última viene a constituir un mínimo en la explotación minera, aplicable a una concesión de características tales, que, la sola actividad que puedan desarrollar cinco obreros por día, sean suficientes para lograr que la explotación de esa mina se conforme con los principios económicos, sea eficiente, produzca el mayor rendimiento y logre la total extracción del mineral, si fuere posible, tal como lo prevé el artículo 120 del Reglamento.

Mas es claro que, en el caso de una concesión en la que por su volumen ese mínimo de obreros por día no logre las condiciones de efectividad y rendimiento a que aspira la citada norma reglamentaria, no puede aplicarse como medida definitivamente fija y determinada, aquella disposición legal. Los principios económicos que deben regir la explotación para lograr su mayor eficiencia y rendimiento hasta lograr la total extracción del mineral, no pueden estar sometidos a una medida mínima uniforme para todas las concesiones; ellos tienen que estar necesariamente proporcionados al volumen de riqueza susceptible de ser explotada. Tal es, en síntesis, lo que se desprende del análisis conjunto de las citadas disposiciones de la Ley y del Reglamento que rigen la explotación minera.

Corresponde aplicar al caso que se examina los principios concordantes sobre explotación del Artículo 24 de la Ley de Minas y del Artículo 120 del Reglamento antes citado, a fin de deducir si de acuerdo con dichos principios las concesiones “San Onofre N° 2”, “Camedas N° 2” estaban siendo explotadas en forma suficiente y conveniente para la fecha de la Resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, por la cual se declaró su caducidad.

Los testimonios de los señores R. R. E. I. C. M. L. C. R., prueban suficientemente que las compañías F. S. C. y F. O. C., a las cuales prestaban sus servicios, realizaron por cuenta y orden de la Compañía

M. de M. S. A., determinados trabajos en las concesiones mineras "San Onofre N° 2", "Camedas N° 1" y "Camedas N° 2" ubicadas en los Estados Aragua y Miranda, en la fecha que ellos señalan, en cuyos trabajos emplearon más de cinco (5) obreros, hasta utilizar un número de quince (15) obreros por día; que en las diecinueve (19) localizaciones mineras se extrajeron 6.000 toneladas de mena conteniendo níquel, según afirmación de los testigos E. y R., no así según la opinión del declarante C. quien a repreguntas del representante de la Procuraduría sobre el particular, respondió: "No puedo contestar la pregunta técnicamente, debido a que en la Compañía F. S. C., donde trabajaba, nunca se nos pasó un informe de laboratorio sobre el material que se extraía de las minas, pero desde un principio se le dio el nombre a las muestras que se le enviaban a M. de M. S. A. como mena conteniendo níquel y así lo denominamos.

En el mismo sentido e igual apreciación ameritan las testimoniales de los señores P. Q. y G. M. T., quienes prestaron servicios a T. I. N. C. of C. L., e hicieron constar que la Compañía M. de M. envió a esa compañía más de 1.200 toneladas de mena conteniendo níquel extraído de las concesiones "San Onofre N° 2", "Camedas N° 1" y "Camedas N° 2", con el objeto de desarrollar tratamientos metalúrgicos económicos y que ese mineral fue examinado y procesado en plantas pilotos por T. I. N. C. of C. I., que la F. S. C. y la F. S. O. C. efectuaron trabajos en las concesiones "San Onofre N° 2", "Camedas N° 1" y "Camedas N° 2", que consistieron, entre otros, en la apertura de diecinueve localizaciones mineras y se extrajeron más de 6.000 toneladas de mena conteniendo níquel, en el lapso comprendido desde el 26 de octubre de 1965 hasta el 16 de septiembre de 1960, inclusive; que saben que T. I. N. C. of C. L., estaba dispuesta a facilitar a la Compañía M. de Menas S.A. todos los conocimientos, métodos, mejoras y los resultados de sus patentes que mejoras de invención para el tratamiento del mineral de níquel que contienen las concesiones "San Onofre N° 2", "Camedas N° 1" y "Camedas N° 2"; y que saben y que les consta que el mineral de níquel que se encuentra en esas tres concesiones es un mineral de tipo laterítico, del cual es difícil separar el níquel económicamente y que T. I. N. C. of C. I. ha estado haciendo esfuerzos para mejorar los métodos de recuperación del níquel que contienen los yacimientos de las citadas concesiones.

La inspección ocular practicada por el Juzgado del Distrito Ricarte del Estado Aragua, en las zonas cubiertas por las concesiones "San Onofre N° 2", "Camedas N° 1" y "Camedas N° 2", dejaron constancia de que en el sitio denominado "Camedas N° 1", se encuentran tres (3) localizaciones mineras abiertas, en completo estado de abandono, llenas en su mayoría de piedras y tierra, debido a la erosión del terreno y que en igual estado existen once (11) localizaciones mineras abiertas en el sitio denominado "San Onofre

Nº 2º. Por su parte el Juzgado del Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, dejó constancia que las localizaciones mineras abiertas en la concesión "Camedas Nº 1", son dos y se encuentran en estado de abandono y con derrumbes por efecto de las lluvias; que las localizaciones en la concesión "Camedas Nº 2", son tres, las cuales se hallan también en estado de abandono.

En la experticia practicada en las concesiones "San Onofre Nº 2º", "Camedas Nº 1" y "Camedas Nº 2", por los ciudadanos J. I. A. y J. I. Di V. y R. R., y consignada en el informe presentado con fecha 21 de diciembre de 1961, se llega a la conclusión de que todas las muestras obtenidas en cada uno de los seis pilones y de las diecinueve localizaciones mineras abiertas contienen mineral de níquel.

Las anteriores pruebas, apreciadas en su conjunto, tienden a comprobar que la recurrente realizó obras y labores para la extracción del mineral, llegando a amontonar en las minas alrededor de seis mil toneladas de *mena conteniendo níquel*; pero no se acreditó en forma alguna, que la mena así obtenida —que es sólo el mineral metalífero tal como se extrae del criadero y antes de limpiarse—, se hubiese sometido a procedimientos adecuados para su ulterior utilización y comercio. Los propios testigos de la actora, ciudadanos P. y G. M. T., afirman en sus declaraciones, que saben que T. I. N. C. of C. I. estaba dispuesta a facilitar a la Compañía M. de M. S.A., todos los conocimientos, métodos mejoras y los resultados de sus patentes de mejoras de invención para el tratamiento del mineral de níquel que contienen las concesiones "San Onofre Nº 2º", "Camedas Nº 1" y "Camedas Nº 2"; y que saben y les consta que el mineral de níquel que se encuentra en esas tres concesiones es un mineral de tipo laterítico, del cual es difícil separar el níquel económicamente. Tales afirmaciones comprueban que para el momento de la declaración de caducidad, la demandante sólo se había limitado a extraer alguna cantidad de material, pero sin emplear respecto a él ningún tratamiento adecuado para su utilización, ni actividad alguna para su comercialización; lo cual demuestra, a juicio de la Corte, que las concesiones cuya caducidad fue declarada, no se encontraban en estado de explotación, de acuerdo con el espíritu de los artículos 24 de la Ley de Minas y 120 de su Reglamento, y con los principios generales que fundamentan tal actividad: la acción de extraer de las minas la riqueza que ellas contienen y obtener de ellas la correspondiente utilidad y provecho derivados de su comercialidad.

Admitir un criterio contrario al expresado, sería tolerar que los concesionarios, obrando al amparo de una legalidad externa y de un aparente ejercicio de sus derechos, traspasaran, con su inacción, los límites impuestos al mismo por la equidad y la buena fe, con evidentes perjuicios para la sociedad, que es, en definitiva, quien se beneficia con la explotación.

La circunstancia de que el Despacho de Minas haya expedido a la actora planillas por impuestos de explotación de las referidas concesiones, en nada modifica el criterio expuesto, relativo a la falta de explotación de las minas; porque la liquidación y cobro de tales impuestos constituyen una mera formalidad fiscal inherente a toda concesión, la cual no es definitivamente firme, puesto que está sujeta a reparos y en cuyo acto no hubo decisión que resolviera punto controvertido, por todo lo cual no puede hablarse de cosa juzgada capaz de implicar reconocimiento de que la explotación se estuviera realizando en las condiciones que han sido establecidas.

61. CSJ - SPA 29-9-67  
G.F. N° 57, 1967, pp. 110-114

*A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del Legislador.*

El artículo 60 de la Ley de Hidrocarburos, que la Resolución impugnada considera infringido, dispone:

“Los concesionarios están en la obligación de suministrar al Ejecutivo Nacional todos los datos que éste requiera para el cabal conocimiento del desarrollo de la industria petrolera en el país, así como una amplia información geológica y geofísica sobre las regiones estudiadas, sea dentro o fuera de sus concesiones y cualquiera que sea el método de exploración empleado, así como sobre los pozos perforados, todo ello después de pasado un período prudencial, no mayor de un año, de efectuado cada trabajo, según su individualización técnica. Dichos datos e informaciones se mantendrán en estricta reserva cuando así lo exigiere el concesionario; pero esta reserva en ningún caso será obligatoria para el Ejecutivo por más de tres años”.

A juicio de la Corte, la disposición legal transcrita, comprendida, en el texto de la Ley, en su Sección relativa a las “obligaciones complementarias de los concesionarios”, establece, a cargo de éstos, dos “obligaciones complementarias”, ambas “de hacer”, pero distintas por el objeto de la prestación, a saber:

1) “...suministrar al Ejecutivo Nacional todos los datos que éste requiera para el cabal conocimiento del desarrollo de la industria petrolera en el país”; y, 2) “...suministrar al Ejecutivo Nacional... una amplia información geológica y geofísica”;

a) “sobre las regiones estudiadas, sea dentro o fuera de sus concesiones, y cualquiera sea el método de exploración empleado”; y,

b) “sobre los pozos perforados”.

Es decir, la norma impone a los concesionarios la doble "obligación de suministrar al Ejecutivo Nacional todos los datos que éste requiera" con determinado fin y "una amplia información geológica y geofísica" sobre las materias allí también determinadas. Y se ratifica el concepto, si se observa que la misma disposición prevé que "dichos datos e informaciones se mantendrán en estricta reserva cuando así lo exigiere el concesionario".

Es menester, entonces, determinar el plazo dentro del cual los concesionarios deben cumplir esas dos obligaciones, a cuyo efecto se observa:

Luego de establecer éstas, la disposición comentada dice que "todo ello después de pasado un período prudencial, no mayor de un año, de efectuado cada trabajo, según su individualización técnica".

Ahora bien, como quiera que "a la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del Legislador" (artículo 4º del Código Civil), considera la Corte que ese "período prudencial, no mayor de un año", a que la disposición comentada alude, se refiere sólo a la segunda de las "obligaciones" impuestas por ella. Y lo considera así, la Corte, en razón de la naturaleza de las materias sobre las cuales ha de versar la "amplia información geológica y geofísica" a que dicha obligación se contrae: "las regiones estudiadas... cualquiera sea el método de exploración empleado"; y "los pozos perforados". Tanto es ello así, que la misma disposición, si bien dice que "todo ello después de pasado un período prudencial, no mayor de un año", inmediatamente especifica: "de efectuado cada trabajo, según su individualización técnica". El "estudio" de "regiones", la "exploración" y la "perforación" de "pozos", en efecto, respecto de lo cual ha de versar esa "amplia información geológica y geofísica", supone, lógicamente, un "trabajo" y "su individualización técnica".

Al contrario, en razón no sólo de la "conexión" de las palabras de la Ley entre sí, sino principalmente, de la "intención del Legislador", considera la Corte que el cumplimiento, por parte de los concesionarios, de la primera de las "obligaciones" que la citada disposición les impone, no está sujeto a plazo alguno, de carácter legal al menos, sino a aquél que determine el Ejecutivo Nacional. En efecto: el objeto de esa "obligación" es "suministrar al Ejecutivo Nacional todos los datos que éste requiera para el cabal conocimiento del desarrollo de la industria petrolera en el país"; "datos" éstos que, a diferencia de la "amplia información geológica y geofísica" a que se refiere la otra "obligación", no supone, necesariamente, la realización de "trabajos" de esa naturaleza y, menos aún, "su individualización técnica". Al imponer a los concesionarios la "obligación" de suministrar estos "datos" "la intención del Legislador" no pudo ser otra que la de dotar al Ejecutivo Nacional de

las facultades suficientes y necesarias para estar al día en “el cabal conocimiento del desarrollo de la industria petrolera en el país”. Resultaría ilógico, en efecto, suponer que ese “conocimiento”, de que ha de disponer siempre el Ejecutivo Nacional como administrador de la principal riqueza del país, dependiera de la voluntad de los concesionarios.

En el orden de las ideas expuestas, juzga la Corte que el requerimiento formulado por el Ejecutivo Nacional, a la concesionaria de autos, a través del oficio circular N° 2.576-R-G, de fecha 10 de septiembre de 1964, del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, de suministrar “una estimación de los cambios habidos en las (Reservas) durante el primer semestre de cada año”, la cual “deberá ser enviada durante el mes de julio... acompañada de una exposición razonada de las causas que motivaron los cambios”, corresponde, precisamente, a los “datos” cuyo suministro es obligación del concesionario, como primera de las obligaciones que le impone el citado artículo 60 de la Ley de la materia.

Ahora bien, si en verdad la circular que dio origen a la Resolución impugnada dice “que el Despacho desea recibir a partir del año 1964, inclusive, una estimación de los cambios habidos en las mismas durante el primer semestre de cada año”, en relación con el informe anual que deben presentar conforme al artículo 61 de la Ley, claro está que el Ejecutivo está haciendo uso de su derecho a ser informado sobre determinados datos requeridos para el cabal conocimiento del desarrollo de la industria petrolera y tal información debe ser dada al Ejecutivo en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 60 *ejusdem*. La circunstancia de que los datos que pueda proporcionar el informe solicitado coincidan o se identifiquen con los que prevé el artículo 61 de la Ley, enumerados antes, no quita a ellos su ostensible carácter de factores apreciables que pueden ser requeridos por el Ejecutivo para dicho conocimiento pues es evidente que éste no tendría el carácter de cabal, si no se pudieran conocer también los cálculos o estimaciones sobre los cambios habidos en las reservas, a consecuencia de las actividades cumplidas por los concesionarios o de otras circunstancias propias de la situación petrolera que el Estado tiene el derecho de investigar y el concesionario, la obligación de suministrar, conforme a los términos del mencionado artículo 60 que sirve de fundamento a la Resolución discutida.

Por otra parte, los términos que la circular emplea en el sentido de que “el Despacho desea recibir una estimación de los cambios habidos en las reservas durante el primer semestre de cada año”, sólo traduce el derecho del Estado de obtener, cuando lo juzgue conveniente, la información que debe proporcionar el concesionario, sobre los cálculos o estimaciones en los cambios habidos en las reservas durante el primer semestre de cada año. En efecto, el Estado, en su carácter de administrador y contralor de los hidro-

carburos, tiene el derecho de exigir y obtener de los concesionarios toda la información requerida en relación con la actividad y el desarrollo de la industria petrolera. En tal sentido, la solicitud contenida en la circular corresponde, con prescindencia de toda consideración gramatical sobre la forma en que está concebida, a la obligación legal que tiene el concesionario petrolero de suministrar la información que el Ejecutivo requiera sobre los cálculos relativos a los cambios habidos en las reservas, como materia propia para el conocimiento cabal del desarrollo de la industria a que se contrae el artículo 60 *ejusdem*.

En consecuencia, al no remitir el concesionario los datos solicitados en la referida circular, incurrió en una infracción a sus obligaciones legales, que por no estar especialmente sancionada, se castiga con la pena pecuniaria establecida en el artículo 85 de la Ley de Hidrocarburos.

62.

CSJ - SPA

16-6-69

G.F. N° 64, 1969, pp. 326-334

*Las normas de exoneración exención o rebaja de las cargas fiscales son de obligatoria interpretación restrictiva en base al principio constitucional de igualdad de los contribuyentes.*

De acuerdo con lo expuesto, el procedimiento que ha de concluir con esta decisión, tiene su origen en la pretensión de los contribuyentes de que la referida donación les da derecho a una rebaja o desgravamen equivalente a setecientos veintitrés mil quinientos bolívares (Bs. 723.500) *per capita*, sobre las cantidades que, respectivamente, les corresponde pagar por concepto de Impuesto sobre la Renta, en razón de los beneficios obtenidos por cada uno de ellos en 1958.

En la Ley vigente para entonces, no existía ninguna disposición que consagrara ese derecho, pero los interesados alegan que les es aplicable el artículo 40 *ejusdem*, cuyo texto es del tenor siguiente: "Se concederá a las personas naturales o jurídicas el desgravamen de las cantidades donadas a instituciones benéficas o de asistencia social oficiales o privadas, cuando su monto exceda de cinco mil bolívares (Bs. 5.000) siempre y que, conforme a esta Ley no sean deducibles a los fines del impuesto cédular".

Debido a que dicho artículo no se refiere a las donaciones hechas a la Nación con fines culturales, sino a las que se hagan a instituciones benéficas o de asistencia social y, como es lógico suponer, para los fines que le son propios, el debate judicial ha versado primero y principalmente sobre diversas cuestiones relacionadas con la interpretación extensiva de las leyes en general y, en particular, de las leyes fiscales.

Los argumentos expuestos por una y otra parte y las consideraciones que sirven de fundamento a la recurrida, obligan a la Corte a formular algunas observaciones sobre esas cuestiones, pues ellas se hallan íntimamente ligadas a la solución del caso.

Siendo las leyes expresión escrita de la experiencia humana, acumulada, a veces, durante muchos años, o fruto de un cuidadoso proceso de elaboración en el que han participado especialistas, comisiones técnicas y órganos de los Poderes Públicos, sería absurdo suponer que el Legislador no trate de usar los términos más precisos y adecuados para expresar el propósito y alcance de sus disposiciones, u omite deliberadamente, elementos que son esenciales para la cabal inteligencia de ellas.

Por esta razón no debe menospreciarse la interpretación llamada gramatical, ni contraponer a ésta la interpretación lógica, como si la letra de la Ley no fuera, en todo caso, el obligado punto de partida de toda indagación dirigida a esclarecer, racionalmente, lo que es la mente del Legislador.

Los jueces y los órganos de la Administración Pública tergiversarían, además, la función que les toca cumplir como instrumentos de un Estado de derecho, si al aplicar la Ley no lo hicieran teniendo en cuenta, antes que todo y principalmente, los términos en ella empleados, so pretexto de que otra ha sido la mente del Legislador. No sin motivo el codificador patrio, en el artículo 4º del Código Civil, dispone que debe atribuirse a las leyes el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras según la conexión de ellas entre sí y la intención del Legislador.

De aquí resulta que cuando la Ley no sea suficientemente clara, o cuando su aplicación estricta conduzca a soluciones manifiestamente injusta o contrarias a su espíritu, propósito o razón, es que el exégeta puede apartarse del sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras y dar a la Ley una interpretación diferente a la que podría llegarse teniendo en cuenta, exclusivamente el texto escrito en que se ha concretado la voluntad legislativa.

De acuerdo con su letra, la intención de la disposición en referencia es conceder a los contribuyentes una rebaja del impuesto sobre la renta igual al monto de las cantidades que donen siempre que éstas excedan de cinco mil bolívares (Bs. 5.000), el donatario sea alguna institución de beneficencia o de asistencia social, y que tales cantidades no sean deducibles a los fines del impuesto cédular. Toda liberalidad que no reúna algunos de los indicados requisitos queda por imperio de la misma norma, fuera de la esfera de su aplicación.

El Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, vigente para la fecha en que fue incorporada dicha disposición a nuestro ordenamiento jurídico, dice en su artículo 16 que se entiende por "instituciones benéficas, las que sin obligación legal de hacerlo suministran gratuitamente en el país cuidados médicos, alimentos,

vestidos o albergue a los desvalidos”, y por “instituciones de asistencia social las que sin obligación legal de hacerlo dediquen su actividad a prevenir en Venezuela los males de la enfermedad, de la edad o de la miseria”.

La Corte considera que estas disposiciones reglamentarias y otras que le son conexas, precisan con claridad lo que debe entenderse por instituciones de beneficencia o de asistencia social en el campo de aplicación de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y que a ellas debe atenerse el exégeta para resolver cualquier duda respecto a quienes son o deben ser los beneficiarios de las donaciones a que se contrae el artículo 40 de la citada Ley, a los efectos de determinar cuáles son las que causan el desgravamen concedido en la misma disposición.

A este respecto es necesario observar que “el significado propio de las palabras” puede, a veces coincidir con el que se le atribuye en el lenguaje corriente o en los diccionarios no especializados, pero por ello no debiera olvidarse que el derecho tiene su propio léxico, y que, en la esfera de aplicación de éste, ha de prevalecer el significado que atribuye a algunas palabras o expresiones el mismo Legislador con el evidente propósito de facilitar la inteligencia de las leyes.

No hay duda de que para estimular la realización de liberalidades, como dice la exposición de motivos de la reforma parcial de la Ley de Impuesto sobre la Renta, sancionada en 1955, el Legislador hubiera podido conceder el desgravamen de que se trata, no sólo a los contribuyentes que hicieran donaciones a las instituciones de beneficencia o de asistencia social, sino también al Estado o alguna de las entidades que lo integran o a otras instituciones que se dediquen en el país a actividades no lucrativas, tales como las culturales, científicas, artísticas, religiosas o profesionales.

Pero la redacción del artículo evidencia que el Legislador ha querido que el sacrificio fiscal que implica el desgravamen, se traduzca en un beneficio para aquellas instituciones que se dediquen en el país, sin propósito de lucro, a obras de beneficencia o asistencia social.

Sin embargo, por estimar aplicable en el caso de autos la interpretación extensiva de la Ley, el Tribunal *a quo* ha fundado su fallo en el argumento de que “dentro del concepto, amplio y genérico, de ‘fines sociales’ —en favor de los cuales es voluntad de la Ley” estimular la realización de liberalidades “por parte de los contribuyentes— deben considerarse también comprendidos los fines ‘culturales’, siempre que éstos aparezcan indubitables, objetivos, ciertos e inequívocos y no meramente conjeturables, subjetivos o posibles”; razonamiento éste que al propio tiempo asocia el Tribunal a la idea, aún más alejada de la letra de la Ley, de que “la deducción —del ‘desgravamen’— de las cantidades donadas” no está condicionada tanto por el carácter o condición del donatario,

como por los “fines sociales” que las “donaciones” o “liberalidades persigan”.

De acuerdo con este criterio, habría que llegar a la conclusión de que, para decidir si es o no posible conceder a un contribuyente el desgravamen de que se trata, la administración no debiera tener en cuenta el carácter o condición del donatario, sino la naturaleza de los fines perseguidos por el donante, lo que equivale a sostener que el derecho, singular e indiscutiblemente exorbitante, concedido por la Ley a un limitado número de contribuyentes, debe considerarse otorgado a cualquier persona, natural o jurídica, que haya efectuado en el año donaciones por más de cinco mil bolívares, con tal de que el funcionario llamado a aplicar la Ley, estime que los fines perseguidos por la liberalidad de que se trate son de carácter social.

La Corte no comparte los criterios interpretativos que han llevado al Tribunal del Impuesto sobre la Renta a conclusiones tan alejadas de la letra de la Ley. El interés público así como el de los particulares, exige que las normas de derecho sean aplicadas teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico general, la rama de la legislación, institución o sistema particular con los cuales, sin perder su individualidad, ellas forman un todo indisoluble, y según reglas de hermenéutica, que aunque consagradas sólo parcialmente en la Ley escrita, son de obligada aplicación, por ser parte de esa fuente inagotable de normas supletorias reconocidas universalmente, y a las que alude el Legislador con la expresión “principios generales de derecho”.

El artículo 40 *ejusdem*, consagra un *jus singulare* que excluye el principio constitucional de la justa distribución de las cargas fiscales en base a la progresividad y a la capacidad económica del contribuyente, y que solamente puede explicarse en un régimen como el nuestro, por estar inspirado en último término en el propósito, noble y generoso, de canalizar los sentimientos de los más favorecidos por la fortuna hacia el sostenimiento de instituciones dedicadas a la protección de los enfermos, niños o ancianos, desvalidos y, en general, de aquellos que más reclaman la atención y el auxilio de otros.

Las instituciones culturales, artísticas, científicas y de índole similar, son, así mismo, dignas de la protección del Estado, en la medida en que ellas sirvan de manera efectiva a la colectividad, pero los fines que ellas persiguen no tienen la misma jerarquía que aquellos a las que se dedican las de beneficencia o de asistencia social, conforme al cuadro de valores que inspira o sirve de fundamento a las normas de derecho positivo a ellas aplicables. Así lo evidencian las diversas leyes fiscales que eximen a estas últimas instituciones del pago de las contribuciones por ellas creadas, en tanto que sólo conceden a las primeras el derecho de solicitar la correspondiente exoneración de tales contribuciones, dejando al Po-

der Ejecutivo la facultad de acceder o no a lo pedido, según las circunstancias particulares de cada caso.

En el ámbito propio de la legislación que rige el impuesto sobre la renta, puede citarse como un ejemplo más de aplicación de los principios generales dominantes al respecto, lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 2º de la Ley respectiva, en contraste con lo establecido en el ordinal 4º del artículo 3º *ejusdem*. El primero de dichos ordinales exime, en efecto, del pago del impuesto sobre la renta a “las instituciones benéficas y de asistencia social”, mientras que el otro faculta al Ejecutivo Nacional para exonerar del impuesto los “enriquecimientos netos de las instituciones religiosas, artísticas, científicas, docentes, culturales y deportivas... siempre que no se persigan fines de lucro”.

De igual modo, la Ley de Impuesto sobre Sucesiones —1941— (aplicable por analogía a las donaciones, en conformidad con el artículo 35 *jusdem*) dispone en su artículo 14 que las herencias o legados deferidos... a los hospitales, leprocomios, asilos de enajenados y a cualquiera otros institutos de beneficencia, están exentos del impuesto” y que las instituciones hechas en favor de establecimientos o corporaciones de carácter artístico, científico, literario o cultural, económico-social y otros de índole similar, podrán ser exonerados del impuesto a juicio del Ejecutivo Federal”.

De manera, pues, que para el año de 1958, las instituciones dedicadas a los fines sociales antes señalados estaban sometidas, en nuestra legislación fiscal, a regímenes diferentes, atendiendo a criterios valorativos derivados de la misma naturaleza de las instituciones, dada la íntima conexión que existe entre la normativa jurídica y las realidades concretas que ella rige, en cuanto atañen al hombre, cuyas diversas y múltiples necesidades constituyen objetivo fundamental del ordenamiento jurídico.

La precisa alusión que hace el artículo comentado a las instituciones de beneficencia o asistencia social no es, por consiguiente, obra del azar, ni de improvisación o del mal uso de términos o expresiones poco conocidas por el Legislador o realmente inadecuados para dar forma al pensamiento genuino de éste, sino conciente aplicación de criterios de valoración tomados en cuenta en esa y otras disposiciones legales para establecer incentivos dirigidos a crear o fomentar entre los contribuyentes, un mayor interés en las instituciones con fines sociales, entre los cuales gozan de especial protección las indicadas en la disposición de que se trata.

Por lo tanto no es un absurdo sino lo más indicado para interpretar la disposición que se comenta atenerse al sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, como lo recomienda el certificado patrio en el artículo 4º del Código Civil, porque, de lo contrario, habría que admitir que el Legislador escogió, deliberadamente —y contra toda lógica —los términos menos adecuados para expresar su pensamiento, cuando de haber sido

su intención extender el desgravamen a los contribuyentes que hicieron donaciones con fines culturales a la Nación, o a instituciones dedicadas a otros fines sociales, le hubiera bastado manifestarlo con palabras que no tuvieron en nuestra Legislación un significado tan preciso y restringido como las usadas en el artículo 40, para señalar los fines a que deben estar destinadas las donaciones y el carácter de las instituciones favorecidas por ellas.

El argumento a *contrario sensu* que, en síntesis, se basa en la presunción de que el Legislador deja fuera del ámbito de las disposiciones que dicta, todo lo que en ellas no ha incluido expresamente, ha sido durante siglos, y sigue siendo en la actualidad, valiosa guía para quienes tienen por misión aplicar la Ley, y no puede ser ignorado en casos como éste, porque, como dice una bien conocida máxima latina, *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

Esta regla y otras similares que expresan la misma idea (*inclusius unius, exclusius alterius*) no constituyen, sin embargo, axiomas ni normas absolutas de hermenéutica, frente a las cuales no pueden prevalecer, en algunos casos, justificadas excepciones. Suelen presentarse, en efecto, situaciones en las cuales la aplicación estricta de la Ley, conduciría a manifiestas injusticias, absurdos e iniquidades, que el intérprete (Juez o agente de la administración) debe evitar o atemperar, cuando motivos razonables hagan posible eludir la aplicación de tales máximas, sin desconocer, naturalmente, el espíritu y propósito que constituye el *substratum* de la norma respectiva.

Es entonces cuando procede aplicar la Ley a casos, al menos aparentemente no contemplados en ellas, por vía de interpretación extensivo teniendo en cuenta la analogía.

No obstante, cabe observar que en nuestro país es muy limitado el campo de aplicación de estos métodos en el derecho tributario, por ser de orden constitucional el principio de la igualdad de los contribuyentes frente a las cargas fiscales, y constituir toda norma que exima o exonere del pago de impuestos a determinadas personas, o una excepción a esa regla general o un derecho singular que excluye la aplicación de ésta.

Tales disposiciones han de ser interpretadas de manera estricta porque, a consecuencia de su aplicación, la totalidad o una parte de las cargas fiscales que corresponden a los contribuyentes favorecidos por la exención, exoneración o rebaja, se traslada al resto de los contribuyentes, creando una situación tanto más incompatible con el citado principio constitucional, cuanto más alejadas estén aquellas disposiciones de los fines señalados en la norma fundamental que consagra dicho principio.

Esto no significa que esos preceptos sean necesariamente inconstitucionales, pero su interpretación extensiva puede llegar a serlo, cuando vaya más allá de los propósitos concretos perseguidos por

el Legislador, traspasando así mismo los límites señalados por el constituyente, en el artículo 223 de la Carta Fundamental.

En consecuencia los liquidadores del impuesto sobre la renta procedieron correctamente al considerar que, como funcionarios encargados de aplicar la Ley, no podían conceder a los contribuyentes una rebaja igual al monto del valor atribuido al bien por éstos donado a la Nación, en razón de no existir cabal coincidencia entre los supuestos esenciales previstos en la norma invocada por los interesados y la situación creada por el referido acto de liberalidad.

63. CSJ - PA 14-1-70  
G.O. N° 29169, 14-3-70, pp. 217.865-6

*Quando la interpretación de una norma es incompatible con la Constitución, debe desecharse.*

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: "Los concesionarios que ejerzan actividades de manufactura o refinación de conformidad con los artículos 28 y 29 de esta Ley pagarán por los productos manufacturados o refinados enajenados o utilizados para el consumo interior, el cincuenta por ciento de los derechos de importación que habrían producido si hubiesen sido importados".

"Este impuesto no se aplicará a los productos manufacturados o refinados que el concesionario emplea en las operaciones de su propia explotación o manufactura".

"Si los productos manufacturados o refinados enajenados o utilizados para el consumo interior, fueren exportados por sus adquirientes, se reintegrará a éstos lo que por tal respecto hubieran pagado".

"En el caso de que un producto manufacturado o refinado y enajenado o utilizado para el consumo interior fuera objeto de ulteriores refinaciones, los productos definitivos que se obtengan pagarán, al ser enajenados o utilizados para el consumo interior, el impuesto que les corresponde conforme a este artículo; pero deducido lo que por concepto de tal impuesto hubiere pagado el producto manufacturado o refinado de que provengan".

"Único. Fuera del impuesto que establece este artículo y el que exigieren los Estatutos y Municipalidades al ofrecerse al consumo las sustancias manufacturadas o refinadas, no se cobrará ningún otro a las empresas de manufactura o refinación, salvo lo dispuesto en el artículo 46".

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 conceptuado en las decisiones transcritas, no ameritan nueva exposición.

El artículo 46 *ejusdem*, al cual remite en forma expresa la norma comentada, dispone: "Además de los impuestos establecidos en los artículos anteriores, los concesionarios pagarán todos los impuestos generales, cualquiera que sea su índole, y también pagarán por los servicios que les sean prestados, las tasas, contribuciones y retribuciones legales, pero no estarán sujetos a pagar patentes ni otro impuestos que graven especialmente sus empresas o los productos de las mismas, fuera de los previstos en esta Sección, ni a satisfacer por éstos cantidades mayores que las establecidas en ella".

"Lo derechos que se consignan en este artículo se considerarán inherentes a la concesión, y no podrán menoscabarse ni alterarse mientras ella subsista".

El artículo 11 del contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y la Creole Petroleum Corporation el 18 de abril de 1947, 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 pagarán 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 un 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 solo 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.

Véase Nos. 36, 57, 58, 76, 77, 79, 230, 359.

f. *Efectos*

a'. *Vigencia*

Véase Nos. 5, 16, 36, 49.

b'. *Situaciones jurídicas generales*

64. CFC - SFacc  
M. 1938, pp. 428-429

18-1-37

*Las situaciones jurídicas generales pueden modificarse legalmente, y nadie puede alegar frente a estos derechos adquiridos.*

Ahora bien, las facultades y derechos concedidos sólo por la Ley común, no constituyen derechos adquiridos irrevocablemente por los ciudadanos, sino cuando éstos han hecho uso del derecho de que se trata; antes de ese momento el derecho puede desaparecer con los cambios de legislación sin que ningún ciudadano pueda decirse despojado de aquél; sólo ha sido frustrada una esperanza, sabido como es, que el legislador no enajena su derecho de volver a legislar sobre la misma materia, con todas las restricciones y reglamentaciones que juzgue convenientes al cambio de los tiempos tomando en consideración la cambiante situación del país...

El error de la demandada en cuanto a este punto, consiste en creer que si no se adapta a la Ley nueva un contrato creado bajo una

Ley anterior, el contratista no debe en absoluto ningún acatamiento a la Ley nueva. Ello sólo es verdad respecto del ejercicio de los derechos contractuales, porque esto es lo único que se rige por la Ley de la creación del contrato; pero cualesquiera otras actividades de ese contratista, no autorizadas por su contrato, y relacionadas con la materia de la nueva Ley, quedan sometidas al imperio y a las exigencias de ésta, ya que el tal contratista obra como otro ciudadano cualquiera que no tuviera ninguna concesión anterior.

65. CSJ - SPA 16-11-65  
G.F. N° 50, 1965, p. 72

*La política monetaria del Estado puede ser cambiada en cualquier momento sin que se pueda alegar frente a dichos cambios derechos adquiridos.*

La nueva disposición a que se contrae el Decreto N° 724 del 2-4-62, vino a pautar que las acreencias concedidas no podían ser utilizadas sino para la cancelación del importe de las mercancías adquiridas y en ningún caso para ser utilizadas en función de cuentas de capital de la solicitante, no tiene, como lo sostiene la recurrente el alcance retroactivo que le imputa. Se trata de una disposición que va a tener efecto de inmediata aplicación y que, por tanto, tiende a reglamentar una situación presente o de futuro. Es conveniente advertir, y así lo ha admitido en términos generales la doctrina y la jurisprudencia, que la legislación monetaria que pertenece a la rama del Derecho Público, atinente a la soberanía del Estado, puede ser alterada y de hecho lo es, cuando determinadas circunstancias de orden económico así lo aconsejan, pero frente a esa modificación no es posible hacer valer derechos adquiridos, pues ello involucraría desconocimiento del poder soberano del Estado y a la vez el entramamiento del desarrollo de esa política, con grave perjuicio para la economía nacional y la colectividad. En el sentido expuesto, el Estado, en el desempeño de su gestión, altera la política existente de cambio y sus disposiciones tomadas en el radio de sus atribuciones legales, no implican efectos retroactivos.

*c'. Irretroactividad*

66. CFC - SF 20-12-45  
M. 1946, pp. 311-313

*El principio de la irretroactividad de las leyes procesales implica que estas deben respetar los hechos y actos realizados bajo el imperio de la ley derogada.*

Respecto al primer punto de vista la Corte observa:

Dicho texto constitucional expresa, como se ve, que son los Tribunales locales los que deben continuar funcionando como Tribunales de jurisdicción ordinaria y según sus respectivas Leyes Orgánicas. Por lo que es claro que si alguno de ellos, tenían, además, la jurisdicción *federal* que no les venía, ni podía venirles, de dichas Leyes Orgánicas sino de una Ley Federal, ellos continuarán funcionando también con ese carácter jurisdiccional especial. Porque la previsión de la referida disposición transitoria no pone en actuación sino las Leyes Orgánicas que han de desaparecer cuando entre en vigencia la Ley Orgánica nacional con la cual quedaría consumada la centralización de la Administración de Justicia.

De aquí que en el caso de autos no pueda considerarse contemplado el dicho precepto constitucional, no pudiéndose aplicar, por tanto, el principio general de que la falta de una jurisdicción especial debe ser suplida por la jurisdicción ordinaria. A esta misma conclusión conduce la circunstancia de que aquel precepto constitucional alude a la primera como a la segunda instancia y el caso concreto estaba ya en la segunda en el momento de surgir el conflicto.

Preciso es, pues, examinar la cuestión bajo el aspecto de la mencionada jurisdicción federal que, según se ha advertido le viene a los jueces de Primera Instancia por expreso mandato de la Ley Orgánica de los Tribunales Federales. Por lo mismo, es forzoso enfrentar las dos leyes orgánicas de la Corte para deducir, sobre los principios la competencia correspondiente al caso concreto: la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República y la vigente Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación. Estos principios son: el de la *irretroactividad de la ley procesal* y el de la *aplicabilidad inmediata* de la misma. Ambos, constitucionales y legales.

Se expresan en el artículo 94 de la Constitución, en estos términos: “Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde que entren en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso, pero en este caso, si el juicio fuere penal, las pruebas que estuvieren evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la Ley vigente cuando se promovieron”.

Respecto al de la irretroactividad de la Ley la Corte hace estas consideraciones: El artículo 3º del Código Civil, lo expresa así: “La Ley no tiene efecto retroactivo”. Como se ve, tanto la disposición constitucional como la legal extiéndese así al concepto de la ley sustantiva como al concepto de la ley adjetiva. Por manera que en ellas queda establecida por igual la irretroactividad de la ley procesal, bien que esta ley sea de derecho público, y salvo las excepciones provenientes de legítima interpretación. Por manera que la nueva ley procesal ha de respetar los hechos y los actos realizados

bajo el imperio de la ley derogada, lo cual significa, en buena doctrina, que los efectos procesales del acto o del hecho ya consumados que todavía no se hayan cumplido serán también regulados por la ley antigua porque de otro modo la nueva sería en realidad retroactiva, excepto que la ley nueva los detenga o varíe expresamente sin menoscabo de derechos adquiridos.

En el caso concreto es clara la pertinencia de este concepto. Efectivamente, según se ve, este caso se inició durante la vigencia de la ley antigua, bajo su imperio fue introducida la demanda de la Creole Petroleum en el Tribunal de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Estado Guárico, en su carácter federal, según esta misma ley y la Constitución, y bajo su mismo imperio se introdujeron ante esta Corte los recursos de hecho que las partes han venido discutiendo en ella, faltando sólo la pura decisión de dichos recursos. En esta Corte se han consignado para el desarrollo procesal de los mismos las copias conducentes de actuaciones judiciales y de los aludidos croquis.

Es cierto que en cuanto a la modificación de la competencia, si una ley nueva priva de ella expresamente al Juez a quien la ley anterior se la daba, y la atribuye a Juez distinto, cesa la antigua competencia para decidir. El nuevo Juez entra a conocer del asunto porque en tal relación no se trata de un efecto de hecho cumplido, puesto que si es exacto que con la demanda nace el deber de juzgar, también lo es que este deber se ciñe a determinada jurisdicción del Juez, salvo que exista un hecho realizado bajo la ley anterior al cual se pueda unir como a su causa el efecto de la competencia. Más, es de observar que, en el caso concreto, no se trata de que la Ley vigente le haya quitado a esta Sala la competencia que tenía por la Ley antigua, sino de que esta competencia se ha remitido a una ley que no ha sido promulgada junto con otras competencias. En tal conflicto, pues, la competencia discutida ha de corresponder forzosamente a esta Sala, por legítima aplicación de la irretroactividad de la Ley, constitucional y legal. Además, si no se aplicara este principio, se llegaría al absurdo de que el caso carecería de autoridades competentes que lo solucionen, puesto que si no puede regirse por las leyes orgánicas locales la competencia, según se ha visto, tampoco podría aplicarse la ley nueva de la Corte en virtud de carecer de toda previsión al respecto.

En cuanto a la inmediata aplicabilidad de la Ley, igualmente constitucional y legal, se observa: que la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación que ha entrado en vigencia estando pendiente el proceso, en el caso concreto, no es para incluirse en la previsión de este otro principio.

El problema de la aplicabilidad de la Ley nueva a los procesos pendientes, ocasionados de suyo graves complicaciones, es resuelto general y prácticamente por el legislador mismo mediante *disposiciones transitorias*. Pero éstas no existen en la ley nueva en referencia

y ello hace más razonable y jurídica la aplicación del expresado principio de la irretroactividad.

Por lo demás, en el presente caso no se discute sino la competencia de segundo grado; y si el Juzgado de Primera Instancia del Guárico conoció del asunto como *Federal*, según la doctrina reconocida por la Corte interpretando el precepto de la Constitución que establece la competencia *federal* en materia de minas sin distinción alguno, es evidente que los recursos provenientes de aquella primera instancia en materia de servidumbres petroleras, son del resorte y de la competencia de esta Sala. El Juez de Primera Instancia aludido por la Ley de Hidrocarburos que ha de autorizar el comienzo de inmediato de los trabajos relativos a la servidumbre petrolera (Art. 55) actúa, pues, conociendo vigente la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el carácter de *Federal* en oposición a la justicia ordinaria que administra por su ley estatal.

Además, la propia Ley Orgánica de la Corte conduce a esta interpretación. Con efecto, si es cierto que en su disposición final expresa que deroga la ley de agosto 6 de 1941, también lo es que al establecer en la disposición general del artículo 52 que "las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial suplen a las de la presente Ley en lo que ésta no haya previsto especialmente", implícitamente deja conceptuado que en ausencia de dicha Ley Orgánica del Poder Judicial y ante la falta de previsión de la citada nueva Ley de la Corte acerca de la competencia que se discute, es la Ley antigua la aplicable, so pena de llegarse al expresado absurdo de tener que declararse que no existe competencia para los recursos que se ventilan. Por estas razones se declara competente esta Sala para el conocimiento, en segundo grado, de los presentes recursos.

67.

CF

8-6-54

G.F. N° 4, 1954, pp. 228-230

*No se aplica la Ley de Impuesto sobre la Renta en forma retroactiva, cuando se grava "el resultado final de los enriquecimientos en el año", como base de la anualidad de la tributación directa.*

Impugnación relativa a la retroactividad en la aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta. De justicia elemental en su fundamento y de claridad al parecer indiscutible en su formulación, el principio de la no retroactividad de la Ley, resulta en la práctica una máxima oscura, una regla jurídica que aún no ha logrado precisar en el concepto que la informa ni en su alcance efectivo, la doctrina ni la jurisprudencia.

Materia de discusión es todavía el sentido filosófico jurídico de la retroactividad, o sea el ámbito temporal de la norma legislada

en relación con el pasado, cuya noción por lo demás, tampoco ha sido esclarecida en forma absoluta y precisa.

No hay todavía criterio definitivo al respecto en la teoría general del Derecho; y comprobada la dificultad de su aplicación cabal a situaciones concretas, varía el criterio en las diferentes ramas del Derecho, y, sobre todo, entre el Derecho Público y el Privado.

Como solución general, reconócese el respeto a los derechos adquiridos; lo que lejos de ser una solución, es fuente perenne de numerosas contradicciones para determinar cuáles sean éstos.

En materia penal se aplica la ley nueva cuando impone una pena más favorable al reo, aun cuando ya hubiere cosa juzgada; y en el campo de lo procesal, aplícase la nueva ley a los procesos ya iniciados, o en curso, en el estado en que se encuentren.

Así, pues, no puede sostenerse rígidamente la unidad simplista del principio, el cual ha de adaptarse a las diferentes materias y aun dentro de éstas, a las diversas particularidades de una misma Ley.

En toda situación abundan opiniones varias; y en muchas ocasiones, contradictorias.

En el caso en estudio, tanto en éste como en otros juicios similares, los contribuyentes no tachan de inconstitucionalidad a la ley, atribuyéndole el vicio de ser retroactiva, sino porque, a juicio de ellos, los funcionarios de la Administración General del Impuesto y la Junta de Apelaciones le han dado, al aplicarla, efecto retroactivo. Arguyen, que, publicada la ley creadora del impuesto adicional el día 12 de noviembre de 1948, ella no puede ser aplicada sino a los enriquecimientos o rentas posteriores a esa fecha y en manera alguna a los anteriores a aquel día.

Entre los varios y numerosos argumentos aducidos tanto por los funcionarios de la Administración Pública, como por los contribuyentes, la verdadera discrepancia fundamental consiste en determinar los momentos de la causación, de la liquidación o exigibilidad y de la recaudación del impuesto.

En concepto de los contribuyentes el impuesto adicional lo causa cada uno de los enriquecimientos netos disponibles con anterioridad a la fecha de publicación de la Ley, ain advertir la diferencia que la Junta de Apelaciones observa respecto a "la propia naturaleza y variedad de las rentas", por lo que "El variado modo de formación de cada una de ellas ocasiona distintos momentos de causación para distintas rentas. Otros son los que sólo se producen como consecuencia de un mecanismo complejo, desarrollado en el tiempo y cuya exigibilidad sólo adviene al término del proceso. Esta segunda posibilidad es precisamente la del impuesto adicional".

La Corte considera fundado en derecho ese criterio de la Junta de Apelaciones. En principio, la materia gravada por el impuesto sobre la renta, son los enriquecimientos netos obtenidos en el año

o ejercicio fiscal; y en cuanto al impuesto adicional, así lo confirma, sin posible duda, el artículo 31 de la Ley.

Conforme a esa disposición, lo que se grava es “la renta restante (después de deducido el impuesto cédular y el complementario) que exceda de la suma de los impuestos causados durante el año gravable”.

Es el principio de la “anualidad” en la tributación directa.

La claridad del texto y la doctrina financiera del impuesto sobre la renta, coinciden en que lo gravable es “el resultado final de los enriquecimientos en el año”, deducido ya el impuesto cédular y también el complementario; lo que implica por modo incontestable que el impuesto adicional se causa en el último instante del año fiscal o económico-financiero, porque es en ese momento y no antes cuando se verifica el fenómeno del excedente restante de las rentas netas habidas en el año, sobre el cual excedente, si lo hubiere y sobrepasare del diez por ciento (10 por ciento) del patrimonio, es que incide el impuesto adicional.

Si así no fuere prácticamente sería imposible la determinación de éste y su liquidación consiguiente.

Por tanto, en concepto de la Corte no puede sostenerse con fundamento que se ha aplicado retroactivamente la ley, al someter a ella, como se hizo, el ejercicio fiscal del año de 1948, regido por la ley de 12 de noviembre en cuanto a la causación liquidación y exigibilidad del referido impuesto sobre la renta.

No hubo, pues, aplicación retroactiva de la Ley; y así se declara.

68.

CF

2-8-57

G.F. N° 17, 1957, pp. 92-93

*Las leyes de procedimiento se aplican desde el momento en que entren en vigor, no teniendo efectos retroactivos la que quede derogada.*

El artículo 73 de la Ley de Impuesto sobre la Renta a que el fallo alude, en su párrafo 7° decía: “En todo caso que no haya acuerdo entre el contribuyente y la Administración con respecto a las alícuotas de amortización, serán éstas fijadas por un experto nombrado de común acuerdo entre la Administración y el contribuyente. Caso de no lograrse este acuerdo, la fijación será hecha por tres expertos, uno de los cuales nombrará la Administración, otro el contribuyente y el tercero, los dos señalados, si estuvieren de acuerdo, y en caso contrario, el Juez de Comercio de la localidad. El contribuyente pagará los honorarios de los expertos”.

En sus informes ante esta Corte el representante de la Administración del Impuesto alega: “que dicha disposición fue eliminada

del vigente Reglamento de la Ley, norma sustancialmente procedimental que en manera alguna incide sobre el fondo de lo cuestionado”. Y añade: “Pretender revitalizarla en la actualidad dándole en el futuro una fuerza de que carece, es violar el artículo 30 de la Constitución, que dispone: “las leyes de procedimiento se aplicarán desde que entren en vigor...”

Se evidencia que para la fecha de la sentencia ya existía otro procedimiento administrativo que eliminaba tal articulado, por lo cual resulta completamente anacrónica pretenderlo hacer valedero; y aun en el caso de que se considera que en el procedimiento seguido por el fiscal se incurrió en un vicio —opinión que no compartimos por razones que más adelante alegaremos— es evidente que tal vicio no es esencial, ya que con él no se viola ningún precepto constitucional ni se causa gravamen irreparable”. “Al contrario, con su decisión el Tribunal viola los principios de economía procesal, puesto que para desvirtuar la apreciación fiscal sobre la duración de vida probable del inmueble, tenía el contribuyente durante el proceso todos los medios idóneos para hacerlo; y aun, el mismo Tribunal, por medio de auto para mejor proveer, ha podido recabar los datos, informes de las partes, promover las experticias necesarias, etc., si es que las actas fiscales no le satisfacían”.

La Corte, aparte de estas razones, que comparte, considera que la desaparecida disposición del artículo 73 ejusdem, concedía al contribuyente el derecho de solicitar la experticia, desde luego que a él le imponía el pago de los honorarios de los expertos, derecho del cual en el presente caso no hizo uso.

69.

CF  
G.F. N° 24, 1959, p. 27

9-4-59

*El principio de la irretroactividad de las Leyes, es la regla, y sólo por interés de la Nación puede aplicarse la retroactividad de las Leyes.*

La retroactividad, en términos generales, es la actividad de una ley dirigida al pasado. Conforme a esta definición, la ley retroactiva es aquella cuyo campo de aplicación está constituido por situaciones jurídicas surgidas bajo el imperio de una ley anterior, lo que ocasiona el desconocimiento de derechos legítimamente adquiridos. Tal situación es la que previene la Constitución Nacional en el artículo 30 cuando ordena, que “ninguna disposición legislativa tiene efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena”. De manera lógica la ley nueva rige el futuro, porque para ser conscientemente cumplida debe ser conocida, o presumirse que se conoce, por lo cual sólo el supremo interés nacional puede privar sobre este principio; y por ello sólo la soberanía nacional, encar-

nada en el Poder Constituyente, puede dictar normas con carácter retroactivo. El legislador ordinario, por el contrario, está sujeto a la restricción del artículo 30.

70. CSJ - PA 22-6-71  
G.O. N° 1481 Extr., 25-8-71, p. 9

*El principio constitucional de la irretroactividad de la Ley se aplica también a los Reglamentos.*

Ahora bien, de los autos se evidencia que el presente juicio fue intentado varios años antes de entrar en vigencia el Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, y que si bien es cierto que nuestra Constitución en su artículo 44 dispone la aplicación inmediata de las leyes de procedimiento, no es menos cierto que también establece, el mismo artículo, que: “ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena”; y en el presente caso, pretender que se aplique una nueva norma procedimental a un acto del procedimiento realizado con toda legalidad varios años antes de entrar en vigencia la nueva disposición adjetiva, constituiría una inadmisibles aplicación retroactiva del artículo 19 del mencionado Reglamento, y así se declara.

En tal virtud, es innecesario considerar los alegatos del apoderado actor referentes a la posible inconstitucionalidad de las varias veces citada disposición reglamentaria.

71. CSJ - PA 21-12-72  
G.O. N° 1568 Extr., 12-2-73, p. 5

*La irretroactividad de la Ley procesal implica la inmutabilidad del resultado probatorio obtenido conforme a la ley anterior.*

El principio de la irretroactividad de la ley que es de rango constitucional establece la prohibición de aplicar la ley a situaciones que se hayan producido con anterioridad a su vigencia, con la excepción de las que impongan menor pena al reo, *como medio de no perjudicar ni agravar la situación jurídica de éste*. Como consecuencia de esta garantía, el régimen constitucional no permite tampoco la modificación del resultado probatorio obtenido conforme a la ley vigente para la fecha en que las pruebas fueron promovidas. Pero tal excepción, establecida por fuerza de razones bien conocidas nace del precepto constitucional, casi absoluto, conforme al cual “ninguna disposición tendrá efecto retroactivo”, el cual tiene también su aplicación en el campo del derecho civil, pues en su artículo 3° del Código Civil

desconoce igualmente la retroactividad de la Ley por ser ésta obligatoria desde su publicación en la GACETA OFICIAL o desde la fecha posterior que ella misma indique. Sin embargo, la razón del principio de la irretroactividad obliga a aplicar las leyes de procedimiento, “desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso”. Este concepto se robustece más cuando esas leyes atienden directamente a materias que tienen que ver con la situación de los habitantes de una comunidad las cuales no pueden ser alteradas contractualmente ni frenadas en su aplicación por el presunto derecho de los particulares. Los expresados instrumentos ofrecen una protección jurídica que comprende intereses administrativos de importancia colectiva con sentido económico y social y que tienen un mayor poder de obligatoriedad por el carácter de orden público que ostentan, y son, en consecuencia, de imperativa aplicación desde la fecha misma de su vigencia aun en los procesos que se hallaren en curso. Mas no se trata en el caso de un problema de retroactividad, pues el contenido del artículo 41 de la Ordenanza de Zonificación, en vigor para la fecha en la cual se solicitó y aprobó el permiso de integración de parcelas, y el del artículo 41-A de la Ordenanza de Zonificación vigente para la fecha en la cual se otorgó el permiso de construcción para edificar en las parcelas integradas, son sustancialmente iguales en su enunciado, motivo por el cual, la violación de esta última disposición, denunciada por la recurrente, está justificada en cuanto se refiere a los trámites cumplidos para obtener el permiso de construcción solicitado, del cual viene a ser la integración una etapa preparatoria. En tal orden de razones, la validez del permiso de construcción estaría siempre sometida al cumplimiento de los trámites previstos y en vigor para la fecha en que fue otorgada aquél, que en el caso de autos vendría a serlo el artículo 41-A de la Ordenanza de Zonificación vigente para el 4 de marzo de 1965, fecha ésta en la cual se otorgó el permiso municipal de construcción cuya nulidad se demanda.

72.

CSJ - PA

14-8-73

G.O. N° 1649 Extr., 29-4-74, p. 5

*La ley del sufragio como ley de procedimiento, es de aplicación inmediata conforme a la Constitución.*

Conforme a dicho precepto “Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales las pruebas ya evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para

la fecha en que se promovieron". Ahora bien, la Ley Orgánica del Sufragio es un estatuto que contiene todo el ordenamiento procesal que ha de cumplirse para la elección del Poder Público, a través de sus distintas ramas. En este sentido, dicha ley aparece directamente vinculada con el orden público constitucional, motivo por el cual, sus previsiones sólo tienen aplicación mientras estén en vigor. De igual manera, es también una ley de procedimiento, y, por consiguiente, ella se aplica desde el momento mismo de entrar en vigencia, en los procesos que se hallaren en curso, como garantía de su certeza y del vigor de sus preceptos, sin lesionar, como es lógico, el resultado de los hechos, circunstancias y efectos que hayan tenido lugar en el pasado. Por iguales razones, carece de relevancia jurídica la denuncia de los recurrentes conforme a la cual, se han afectado los derechos adquiridos por el Partido a quien representan, pues la norma legal cuya aplicación discuten no está inspirada en situaciones personales o particulares sino que, por el contrario, la misma atiende a las situaciones generales que el legislador prevé, dentro del régimen establecido para el desarrollo de los procesos electorales que se celebren en la República por el sistema del sufragio universal, directo y secreto.

*Véase Nos. 5, 51, 77, 99, 271.*

g. *Poder Derogatorio*

a'. *Derogación implícita*

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

*Las leyes pueden ser derogadas implícitamente por otras leyes.*

Y es que las leyes *pueden ser derogadas virtualmente*, o sea, sin necesidad de que se le dé a la derogación la forma que ordinariamente exigen las leyes, vale decir, la de copiar íntegramente la ley derogada con las supresiones o aumentos respectivos, y sin necesidad, igualmente, de que la derogatoria deba hacerse por leyes de igual índole o materia. En la historia de la legislación venezolana se contempla muchas veces la forma anotada de derogación implícita, ya por actos legislativos de igual índole o materia, bien por actos legales o constitucionales que se limitan a prever la incompatibilidad o inutilidad de otros anteriores, los cuales quedan así insubsistentes *ipso facto*.

74. CF 7-8-58  
G.F. N° 21, 1958, p. 119

*Hay derogatoria de las Leyes cuando a través de nuevas normas el Poder Nacional expresamente lo declare, cuando al ser dictadas normas sobre la misma materia y haber colisión, prevalecen las nuevas.*

Tal disposición no hace sino coincidir con el criterio teórico y de principios que ha desarrollado esta Corte a través del presente proceso. No basta, en efecto, que al Poder Nacional haya sido atribuida por una nueva norma constitucional la función de legislar sobre una materia que estaba anteriormente dentro del ámbito legislativo de otras ramas del Poder Público, para que todas las normas que esas otras ramas hubiesen dictado anteriormente hayan de incurrir de pleno derecho en el vicio de nulidad. Para que tal efecto se produzca es necesario que nuevas normas dictadas por el Poder Nacional declaren expresamente la derogatoria de las normas anteriores, o bien que, recayendo unas y otras sobre la misma materia, al surgir la colisión, entre la nueva y la vieja norma, prevalezca la nueva sobre la antigua, en acatamiento a un principio lógico de prevalencia de la nueva, en virtud de la competencia exclusiva atribuida a quien la dicta sobre la materia legislada.

Véase N° 246.

b' *Colisión*

75. CFC - SPA 23-6-34  
M. 1935, p. 90

*En caso de colisión de leyes, priva la Ley Nacional sobre la Ley Local.*

Que la Ley de Papel Sellado ha creado con la disposición denunciada una distinción que sustrae de la materia criminal a los juicios penales, en los cuales se procede a instancia de parte agraviada, distinción que carece de apoyo en la legislación venezolana, pues la acción penal es siempre pública, y es el ejercicio de ella lo que el legislador dispone que se proceda en unos casos de oficio y en otros a instancia de parte agraviada...

Que en el presente caso de colisión de la Ley nacional y la Ley local, prevalezca la disposición del artículo 14 del Código de Enjuiciamiento Criminal que exime de papel sellado a las actuaciones en los juicios penales.

76. CSJ - SPA 10-10-68  
G.F. N° 62, 1968, pp. 24-27

*Aquellos casos en los cuales no haya clara colisión de leyes, se buscará cuál fue el sentido del Legislador y se observarán los principios de vigencia y de Ley especial, dándole en esta forma una interpretación amplia al concepto de colisión.*

Como consideración previa se advierte que el solicitante no denuncia claramente una colisión entre un precepto determinado de la Ley de Seguro Social y otro de la Ley de Abogados sino que, en forma general, habla de colisiones entre ambos textos legales, lo cual viene a complicar el estudio del caso. No obstante, como resulta impropio admitir la colisión global de las leyes mencionadas, es necesario examinar los fundamentos de la denuncia para poder apreciar si existe una antinomia entre una o varias normas de los mencionados instrumentos.

Conforme a los artículos 3º y 4º, aparte 1º de la Ley de Seguro Social, están sujetos al régimen establecido en dicho estatuto, los que presten sus servicios en virtud de un contrato o relación de trabajo, cualquiera que sea el monto de su salario y tiempo de duración y quienes presten sus servicios a la Nación, Estados, Territorios, Distrito Federal, Municipios, Institutos Autónomos y en general a las personas morales de carácter público. La razón que sirve de fundamento a las disposiciones citadas, atiende a la circunstancia de ser la persona protegida un trabajador que presta sus servicios en virtud de un contrato o relación de trabajo, extendiendo ese beneficio a los empleados públicos que no estaban amparados "por un sistema orgánico y general de protección", "al menos en las contingencias de invalidez, vejez y muerte". Esta carencia de ayuda para el funcionario público y de un sistema legal unificado que regulara las relaciones del Estado con sus servidores, dio pie para que se llevaran a la práctica métodos empíricos para otorgar pensiones de retiro sin ninguna orientación sistemática y sin adaptarse a los criterios técnicamente aplicados a hechos o circunstancias de la misma naturaleza. De esta manera y en virtud de su sola condición de trabajador del Estado, se agrega el empleado público al régimen del Seguro Social con las siguientes miras: a) elevar los salarios y sueldos de aquél en la medida exigida por la necesidad de recibir una pensión sustancial; b) establecer un sis-

tema complementario de pago adicional para asegurar al empleado público un suplemento en la pensión, buscando así colocarlo en plano de igualdad con los empleados privados que por el monto de sus salarios y sueldos gozan de mejores condiciones de trabajo y de seguridad social; c) establecer un régimen especial para los empleados públicos, administrado por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales que los coloque en plano de igualdad con los empleados de la empresa privada, dentro de un sistema permanente, no ocasional. En este orden de propósito, los empleados público, de acuerdo con los objetivos de la Ley de Seguro Social obligatorio (artículo 1º de la Ley) resultan amparados “en las contingencias de enfermedad y accidente, invalidez, vejez, sobrevivientes y paro forzoso”, debiendo recibir, en consecuencia, por fuerza de las circunstancias que puedan sobrevenir en cada caso, (artículo 2º *ejusdem*) “prestaciones de asistencia médica integral; prestaciones en dinero en casos de incapacidad parcial o invalidez, vejez, sobrevivientes, nupcias”. En este sentido y en orden a las razones que inspiraron esta reforma legal, se ha querido que “los empleados públicos estén asegurados en las mismas condiciones que los trabajadores privados, tratando de llegar a una pensión cuyo tope sería lo suficientemente alto dentro de un régimen de Seguro Social Obligatorio, para ser considerado como ayuda sustancial”.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 3º y 4º de la Ley de Seguro Social, los abogados que presten sus servicios profesionales en virtud de un contrato o relación de trabajo están sujetos al régimen establecido en esta Ley e igualmente, lo están, todos los abogados que ejercen su actividad profesional como funcionarios o empleados públicos al servicio de las entidades a que se refiere el citado artículo 4º.

A su vez, la Ley de Abogados vigente, sancionada con posterioridad a la promulgación de la Ley de Seguro Social, establece para los abogados un sistema propio de seguridad social contra los riesgos que pueden ser objeto de previsión social, creando a tal efecto el Instituto de Previsión Social del Abogado, conforme a las reglas señaladas en los artículos 75, 76 y 77 de la Ley de Abogados y 79 de su Reglamento, transcritos en la primera parte de este fallo. A este respecto, se observa que fue propósito del Legislador, atendiendo a razones de carácter gremial que demandaban una protección social adecuada a los requerimientos de la vida moderna, sustituir la vieja institución del Montepío, que por su estructura y naturaleza no responde a cabalidad a tales exigencias, por las nuevas instituciones, creada para dar protección económica, hospitalaria, quirúrgica y de maternidad al abogado y sus familiares, en vida de aquél o aún después de su muerte, estableciendo así, un sistema autónomo de Seguridad Social a favor de los profesionales de la abogacía.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la colisión existe cuando dos normas que afectan a un mismo supuesto de hecho tienen consecuencias jurídicas incompatibles, no podría asegurarse, tal como lo afirma en su dictamen el Fiscal General de la República, que una y otra Ley, sean absolutamente colidentes o excluyentes entre sí, precisamente, porque los presupuestos legales y las proposiciones jurídicas que los contienen, aunque coincidentes en la materia que contemplan no lo son en los hechos a que se contraen. Sin embargo, como la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras según la conexión de ellas entre sí y la intención del Legislador, conviene hacer al respecto las siguientes consideraciones:

*Primera:* Frente a la situación planteada por la denuncia, es necesario partir del principio de que las disposiciones contenidas en las leyes nacionales especiales se aplicaran con preferencia en las materias que constituyan la especialidad y que cuando dos leyes tienen distinta fecha de vigencia, debe regir el precepto que haya entrado en vigor en fecha posterior o más reciente, en virtud del principio de la derogación tácita.

*Segunda:* Que la Ley de Abogados prevé la Seguridad Social de todos los abogados, atendiendo a su condición profesional que dura toda la vida y la Ley de Seguro Social protege sólo a un grupo de abogados, en su condición de empleados públicos, contra determinados riesgos, limitados también en el tiempo por cuanto no existe una Ley de Carrera Administrativa que establezca su inamovilidad como trabajadores del Estado.

*Tercera:* Que la permanencia y amplitud de la protección que ofrece la Ley de Abogados al profesional del Derecho, sin atender a su condición transitoria de empleado público y extendiéndola al bienestar económico y al beneficio social del abogado y de sus familiares, permite el desarrollo progresivo del sistema de seguridad social, prclamado en el artículo 94 de la Constitución.

*Cuarta:* Que la Ley de Seguro Social al contemplar una situación parecida a la planteada en autos con relación a los Miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales, excluyó a éstos del régimen legal del Seguro Social, cosa que no podía hacer respecto a los abogados porque aún no había sido creado por la Ley especial el Instituto de Previsión Social del abogado, mas existiendo éste, rige respecto al mismo la exclusión expresa establecida en la Ley de Seguro Social para el régimen autónomo de seguridad social creado en favor de los Miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales.

*Quinta:* Que de aplicarse a los abogados, en materia de su seguridad social, el régimen establecido en la Ley general a la par del régimen estatuido en su Ley especial, se les estaría obligando a pagar una doble cotización por un solo servicio, con violación de los principios de la igualdad ante la Ley y la igualdad ante cargas públicas, dándole así un tratamiento injusto y discriminatorio.

En virtud de las razones expuestas y dentro de una interpretación amplia del concepto de colisión, es lógico concluir que en cuanto a la seguridad social del abogado, existen normas contradictorias que rigen en forma diferente una misma materia, entre la Ley de Seguro Social y la Ley de Abogados, motivo por el cual debe aplicarse con preferencia esta última, y así lo declara la Corte, en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

*Véase Nos. 1, 3, 36, 79.*

*c'. Supervivencia de la Ley derogada*

77.

CFC - SPA  
M. 1939, pp. 151-154

15-1-38

*La irretroactividad de las leyes es de aplicación restrictiva, por lo que no puede ser aplicada por vía de interpretación.*

Como en los países en que el legislador puede dictar leyes re-  
troactivas, siempre debe éste, al ejercer tal facultad, contenerse  
dentro de ciertos límites impuestos por la filosofía jurídica, la doc-  
trina censura como un truco imaginado por el legislador para burlar  
esos principios en la ley nueva, el que le dé a ésta el carácter  
que en realidad no tiene de ley interpretativa de la anterior para  
aplicarla inmediatamente a las relaciones contractuales preestable-  
cidas. Y si esto se censura en el legislador a pesar de aquella  
facultad, tiene que resultar mucho más consumable todavía el que  
los meros intérpretes de la ley lleguen al mismo resultado de la  
retroactividad, por un sistema análogo, esto es, considerando como  
simple hecho independiente del contrato y de la ley de éste, lo  
que los tratadistas más insignes, y la jurisprudencia más constante  
y acreditada han considerado siempre como un efecto del con-  
trato, regido por la ley que las partes tuvieron en consideración  
al celebrar su convención.

El artículo 90 de la Constitución, que establece el principio de  
la irretroactividad de las leyes, es de orden público eminente, aun-  
que no lo fuera también por otros motivos, por el solo hecho de  
ser una disposición constitucional; es obra del Poder Constituyente  
y como tal no podría ser ni siquiera levemente alterado por ninguna  
ley del Poder Legislativo elaborada en sus funciones ordinarias.  
Pero, por otra parte, es de carácter imperativo y prohibitivo, al  
mismo tiempo, circunstancia que por sí solo bastaría también, aun  
prescindiendo del carácter de constitucionalidad, para considerarlo  
de orden público, ya que a las mismas leyes ordinarias se les asig-  
na este carácter por el solo hecho de ser imperativas y prohibitivas.  
Resulta, que si los preceptos de las leyes ordinarias como el ar-

título 27 y otros de la Ley del Trabajo, son de orden público por ser irrenunciables, imperativos, forzosamente hay que concluir que el artículo 90 de la Constitución es doblemente de orden público, tanto por ese mismo carácter de irrenunciable e imperativo-prohibitivo, como por el hecho de emanar del Poder Constituyente, y obliga por esto al legislador ordinario, al punto de que lo que éste hiciere contra tal precepto de irretroactividad de las leyes, sería nulo de toda nulidad. Si en la cualidad de orden público se admiten grados, este mandato constitucional está en el grado más alto de la escala y, para vulnerarlo, no vale invocar el carácter de orden público de ninguna otra disposición legal, ni aun siquiera otro precepto constitucional que expresamente no previere nueva excepción al principio de irretroactividad, además de las contenidas en el susodicho artículo 90.

Por todo esto, es un razonamiento inaceptable el que, en corroboración de su doctrina, hace la Dirección del Trabajo en los términos siguientes: "Refuerza este criterio la circunstancia de que, tanto la Constitución Nacional en la garantía 8º de su artículo 32, como la propia Ley del Trabajo al declarar irrenunciables en su artículo 15 todas las disposiciones de esa Ley que favorezcan a los trabajadores, consideran de orden público las disposiciones legales sobre aviso previo en caso de despido inmotivado del trabajador, y sobre las indemnizaciones previstas en el párrafo 1º del artículo 27 de la propia Ley del Trabajo".

En cuanto al alcance que se pretende darle al inciso 8º del artículo 32 de la Constitución, baste considerar que, por más extensivamente que se le interprete, nunca podría llegarse a ver en él una autorización implícita para darle efecto retroactivo a disposición ninguna de la Ley del Trabajo, aumentando así por vía de interpretación las excepciones taxativas consignadas en el artículo 90. Para comprender que esto no es posible, basta leer el texto de ese inciso, que dice así:

"La Ley dispondrá lo necesario para la mayor eficacia y estímulo del trabajo, organizándolo adecuadamente y estableciendo la protección especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores, para proveer al mejoramiento de su condición física, moral e intelectual y al incremento de la población'...

"El Estado promoverá el amparo de la producción y establecerá las condiciones del trabajo en la ciudad y en el campo, teniendo en vista la protección social del obrero y del jornalero y los intereses económicos del país".

Como se ve, el primer párrafo sólo mira a la organización del trabajo, y en cuanto a protección de los obreros la circunscribe a los de proveer al mejoramiento de su condición física, moral e intelectual. Y el párrafo segundo atiende a la protección social del obrero, limitándola a lo que puede hacerse cuando se establezcan las condiciones del trabajo en la ciudad y en el campo, porque

es al establecer esas condiciones cuando ordena tener en vista esa protección. ¿Qué tiene que ver nada de esto con la materia de retroactividad o irretroactividad de las leyes? Contra esa pretendida interpretación del inciso 8º del artículo 32, sería más que suficiente razonar que si el Constituyente hubiera tenido el propósito de aumentar las excepciones al principio de irretroactividad en ese punto, lo habría hecho mencionando expresamente la Ley del Trabajo, como lo hizo para incluir lo dispuesto en el artículo 32, ordinal 2º, caso 2º, sobre confiscación de bienes, donde se dispuso expresamente que la medida “se aplicará retroactivamente a los funcionarios enumerados que hayan actuado durante los dos últimos períodos presidenciales”.

No se concebiría que el Constituyente en esa misma reforma constitucional de los ordinales 2º y 8º del artículo 32 haya tenido el cuidado de ordenar expresamente la retroactividad en la reforma del ordinal 2º en cuanto a la medida de confiscación, y que no hubiese hecho lo mismo respecto de la reforma introducida en el número 8º sobre la Ley del Trabajo, si el legislador efectivamente hubiera tenido la intención de hacer retroactiva también esta Ley.

La doctrina más autorizada niega que se pueda extender por vía de interpretación, ni por analogía, las excepciones al principio de irretroactividad “ni aun basándose para ello en consideraciones de ser de orden público la ley nueva” y agrega que la “retroactividad no se presume, sino que debe resultar de palabras expresas y no equívocas” “no bastando que la ley nueva tenga un carácter imperativo o prohibitivo”.

Se explica que en Francia o en Italia, donde el principio de irretroactividad es tan sólo una disposición ordinaria de derecho civil que no obliga al legislador sino al juez, hayan podido algunos autores sostener la tesis contraria o sea la de presunción de retroactividad; pero es de suponerse lo que dirían, no sólo los autores adversos a esta tesis, sino los mismos que la han defendido, si en su país el principio de irretroactividad hubiese sido no un artículo del Código Civil, sino un mandato constitucional como el nuestro, que además de ser constitucional, empieza por una expresión tan categórica como ésta: *Ninguna* disposición legislativa tendrá efecto retroactivo...

La doctrina de autores, así franceses como italianos, sobre que cuando la irretroactividad de las leyes es de orden constitucional, obliga al legislador a no dar efecto retroactivo *ni aun a las leyes que mereciesen tener tal carácter, como imperativos y de orden público*, debió ser suficiente para que la Dirección Nacional del Trabajo prescindiera en sus fallos de todas esas ineficaces consideraciones sobre el interés general y el carácter de orden público y de derecho social de la Ley del Trabajo, queriendo así justificar

la aplicación del artículo 27 de esta Ley a los efectos de contratos celebrados antes de su vigencia.

El solo texto del artículo 90 de la Constitución, está diciendo claramente que no excluye de la prohibición de retroactividad ni aun las leyes de orden público, pues además de la expresión “ninguna disposición legislativa” con que empieza, que ya basta para afirmarlo, se ve que en cuanto a las leyes penales que son imperativas y prohibitivas, irrenunciables, limita la excepción sólo a los preceptos que impongan menor pena, luego para todos los demás preceptos penales rige el principio de irretroactividad a pesar de ser ellos de orden público. Más todavía, una ley nueva que agravase la pena correspondiente a determinado delito, debe suponerse de más orden público, más imperativa, más prohibitiva, más irrenunciable que la que estableciese una pena menor, porque con ello demuestra el legislador que hay mayor interés en reprimir ese delito; al ponerle mayor pena está diciendo que el interés general exige en este punto más rigor en la prevención y en la represión. Pues bien, ya se ve que el legislador no ha tomado en cuenta este mayor interés público para la excepción del principio de irretroactividad y se ha atendido sólo a un sentimiento de humanidad para permitir que se aplique retroactivamente la ley que imponga menor pena.

Si, por lo ya dicho, carece de valor la argumentación basada en las recomendaciones constitucionales contenidas en el inciso 8° del artículo 32 del Pacto Fundamental, resulta todavía más inconsistente el argumento que se quiere hacer derivar de que el artículo 15 de la Ley del Trabajo “declara irrenunciables las disposiciones de esa Ley que favorezcan a los trabajadores”. No se puede negar que esta prohibición le da el carácter de orden público, pero en manera alguna puede decirse que por ello se sustraen del derecho común, porque ese artículo 15 con tal prohibición, no dice más, sino lo mismo que ya viene establecido por nuestro Código Civil y por todos los similares europeos y americanos, con aplicación a cualquier contrato, pues no otra cosa se expresa en el artículo 6° de Código Civil: “no pueden renunciarse ni relajarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden público o las buenas costumbres”. Siendo esta disposición de derecho común por su aplicación general a todas las convenciones entre particulares, carece de fundamento el que se vea en el artículo 15 de la Ley del Trabajo una razón para excluir de las reglas del derecho común en materia de retroactividad las disposiciones de la Ley del Trabajo que favorezcan a los obreros. No se puede definir el derecho común como un conjunto de normas en cuya observancia no estén interesados el orden público y las buenas costumbres.

Por lo demás, a nadie se le había ocurrido en nuestro país antes de la extraña teoría suscitada por la Ley del Trabajo, que todas

esas disposiciones irrenunciabiles en los convenios particulares a que se refiere el artículo 6º del Código Civil, constituyesen por este solo carácter, una excepción del principio de irretroactividad implícitamente contenida en el artículo 90 de la Constitución Nacional.

78. CFC - SFacc 30-4-38  
M. 1939, pp. 511 y 513-514

*La Ley vigente para el momento de la celebración del contrato, aún derogada, rige las relaciones contractuales.*

Si a esto se agrega que en la doctrina es principio universalmente admitido el de que la supervivencia de la Ley vigente en el momento de la celebración del contrato garantiza no solamente el mantenimiento de las cláusulas expresamente insertadas en el mismo, sino también el mantenimiento de las disposiciones legales que se han de aplicar a falta de cláusulas expresas del contrato, o sea, en otros términos, el de que la Ley en el momento en que el contrato se celebró regirá todos sus efectos y consecuencias, se impone la conclusión de que el mandato expreso del artículo 80 de la Ley sobre Hidrocarburos de 1936, antes insertado, se conforma y robustece con el principio jurídico transcrito, universalmente consagrado...

*Voto salvado del Dr. José Ramón Ayala.*

El derecho positivo no se cambia de una manera radical, no se subvierte de modo absoluto, no se borra por completo a causa del advenimiento de otras Leyes, suele sufrir por estas modificaciones y alteraciones más o menos profundas; pero en gran parte subsiste por la reproducción de lo que no se muda.

Por otra parte, aún respecto de las disposiciones indudablemente revocadas por leyes ulteriores, no se puede sentar su absoluta desaparición, su radical insubsistencia, porque hay que distinguir si han producido efectos o si no los produjeron nunca. Si los han producido y tales efectos subsisten actualmente, se rigen por la causa productora, en cuanto a los derechos adquiridos, por razón del principio de la no retroactividad de las leyes, principio de orden constitucional en Venezuela. Las leyes, pues, no perecen por el advenimiento de otras nuevas, sino en cuanto no son reproducidas por éstas y aun cuando no lo sean, en cuanto no produjeron efectos que aún subsistan en orden a la adquisición de algún derecho.

Síguese de lo expuesto que, cuando la Ley nueva reproduce disposiciones de la Ley anterior, no lo deroga en tal materia; y que, cuando al reproducir la precedente disposición la modifica en cuanto al modo como debe de ser aplicada y entendida, no deroga la disposición, mas la interpreta, como acontece con el artículo 49 de la

Ley de Hidrocarburos vigente, que reproduce, modificada en cuanto a su aplicación el artículo 48 de las leyes de 1922, 1925, 1928 y 1935.

Tal ha sido por lo que mira a Leyes interpretativas, la doctrina de la Corte en reciente sentencia, la recaída en el juicio promovido por el doctor José Loreto Arismendi, apoderado de la Nación, contra la Venezuela Gulf Oil Company y la Mene Grande Oil Company, C. A., en ejercicio de una acción desconocida por aquélla y denunciada por él. Con efecto, en dicha sentencia declara la Corte al decidir la excepción de caducidad opuesta por las Compañías, fundada en el 2º aparte, N° 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional, que en tal materia la Constitución vigente es interpretativa de la de 1931, porque el referido aparte contiene una modificación del precepto análogo de la Constitución presente; y es de advertir que la vigente dice que *deroga* la anterior.

Consecuente con tal jurisprudencia, juzgo que la Ley de Hidrocarburos vigente es interpretativa de la de 1922 y 1925, en el punto de que se trata; y su aplicación no envuelve retroactividad.

Tampoco la envolvería porque en punto a impuestos y franquicias, no existe en concepto del exponente derecho alguno adquirido; ya sea el impuesto o la franquicia cláusula expresa o implícita del contrato administrativo.

En consecuencia no cabría invocar que la Ley porque se celebró el contrato difiere de la actual, en punto a impuestos o franquicias. Con efecto: el pago de impuestos, no es un derecho, sino una obligación; y no se diga que el *derecho adquirido* es, el por todos aspectos negativo, consistente en que el Estado no pueda, por la nueva Ley que dicte, elevar el monto del impuesto, pues ello sería absolutamente inaceptable. El derecho del Estado a legislar sobre impuestos o franquicias, emerge del Poder, e imponerse restricciones en tal punto y con respecto a particulares, como son los concesionarios mineros, es contrario a la esencia misma del Poder; equivaldría a la enajenación del Poder.

Debe conformarse el concesionario con su verdadera situación jurídica, es a saber: *que en cuanto a impuestos y franquicias contrata con el Estado a título aleatorio*. Y ello así, porque en puridad, los impuestos y franquicias no son materia contractual.

En cuanto a la *adaptación*, pues de ella habla la Ley, cabe inquirir ¿qué es la adaptación a una ley, de un acto jurídico preexistente? La única doctrina aceptable es la que considera *adoptado* a la nueva Ley un acto jurídico, cuando para acatar la Ley, se renuncia total o parcialmente algún derecho adquirido. La razón es porque la Ley, no excluye a nadie. Es obligatoria para todo el mundo. Rige todos los actos existentes o por existir bajo su imperio, salvo sólo los derechos adquiridos.

Véase N° 56.

h. *Clases de Ley*a'. *Ley Orgánica*

78bis.

CSJ - PA

14-3-62

GF N° 35, 1962, pp. 177-184

Tal orden de prelación se desprende, no sólo del propio texto del artículo 26 y de la correspondiente exposición de motivos (de la Constitución), sino del concepto de ley orgánica incorporada 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 da 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 ciertos poderes o a las formalidades que deben reunir determinadas leyes*”.

Véase N° 281.

b. *Ley Nacional*

Véase N° 75.

c'. *Ley Especial*

79.

CFC - SPA

14-8-37

M. 1938, p. 281.

*La ley especial priva sobre la general, y cualquier colisión no afecta la validez de dichas leyes, siempre que no afecte los principios constitucionales.*

A mayor abundamiento, todas las colisiones denunciadas son de preceptos de la Ley de Banco Industrial con otras Leyes ordinarias, sin menoscabo de ninguna disposición constitucional. Tratándose, pues, de discutidas discrepancias entre leyes igualmente emanadas del mismo Poder Legislativo Federal, en sus funciones ordinarias, nada obstaba a que el Legislador crease excepciones en una Ley

especialísima respecto de otras de alcance más general, como lo son la Ley de Bancos y el Código de Comercio respecto de la del Banco Industrial. Si la Ley de Bancos, por referirse a una sola institución mercantil, es especial respecto del Código de Comercio, no obstante, que éste es también especial con respecto del Código Civil, por idénticas razones la Ley de Banco Industrial, por concretarse a la creación de un determinado Instituto, es especialísima respecto de la Ley de Bancos, y más aún respecto del Código de Comercio; bien pudo el Legislador someter tal Instituto a un régimen peculiar. Consideradas las denuncias desde este punto de vista resulta que aun en el supuesto negado de existir las discrepancias señaladas por Hilders, no se trataría de verdaderas colisiones, sino de excepciones creados por la Ley más especial que deben aplicarse en cuanto a la materia de esa especialidad con preferencia a los preceptos generales, consignados en otras leyes de radio más amplio, aplicándose así por analogía lo dispuesto en el artículo 14 del Código Civil.

Véase N<sup>o</sup> 76.

d'. *Ley de Presupuesto*

Véase Nos. 251, 264.

e'. *Ley de Orden Público*

80. CFC - SFacc  
M. 1939, p. 493

4-4-38

*Nadie puede sustraerse a la aplicación de una norma de orden público pretextando actos o convenios contrarios.*

De nada vale invocar la libertad que tienen las partes contratantes para interpretar de mutuo acuerdo cláusulas dudosas de los contratos que suscriben, ni tampoco la ejecución voluntaria y reiterada de esa rebaja que por casi doce años ha venido practicando la Nación, en el sentido de que el impuesto de esas concesiones es de 11¼% y el minimum de Bs. 1,50 por tonelada. Y ello, porque en el presente caso no se trata de interpretación de contratos, sino de aplicación estricta de disposiciones legales claras y terminantes, de orden público, cuya violación no puede subsanarse por la ejecución voluntaria y reiterada que de los actos o contratos contrarios a ellas hagan las partes contrariantes, así como tampoco por una ratificación expresa de esos mismos actos o contratos prohibidos terminantemente por la Ley.

81. CFC - SPA  
M. 1939, p. 376

8-12-38

*Las disposiciones en materia de rentas públicas son de orden público.*

En vista, pues, de estas disposiciones constitucionales, la Municipalidad de Puerto Cabello, integrada por las autoridades ejecutivas y el Concejo Municipal del Distrito de ese nombre, con la mencionada asignación de la Junta de Beneficencia Pública del Distrito Federal, crea una renta local en favor de sus hospitales e instituciones benéficas, que no puede ser organizada ni mucho menos dispuesta, total o parcialmente, por el Gobierno del Estado Carabobo; y, observando, que, según las consideraciones que preceden, es manifiesta la enunciada colisión de los números 2º y 3º de la Ley de Beneficencia Pública del Estado Carabobo, puesto que estas disposiciones establecen la supeditación al Gobierno del Estado de la organización y disposición de una renta creada anteriormente por el Municipio de Puerto Cabello y que ya el Estado no puede crear ni organizar a su favor ni a favor de otras Municipalidades, por la misma razón de anterioridad que le asiste a la de Puerto Cabello; observando, que el pacto aludido entre esta última Municipalidad y el Gobierno Estatal es inexistente, en todo caso, porque las disposiciones sobre rentas Públicas son de orden público por rozarse con la organización política de la República que descansa en las Bases del Pacto Federal, las cuales no pueden ser menoscabadas en forma alguna; y, observando, finalmente, que el Decreto de 26 de junio a que se ha hecho referencia, colide con la Constitución Nacional en cuanto se refiere a la renta creada por la Municipalidad de Puerto Cabello con el 12 por ciento de los billetes vendidos, en su jurisdicción, de la Lotería de Beneficencia Pública del Distrito Federal y que le ha sido asignada por esa Junta, siendo así que su aplicación no puede tener efecto en lo referente a esta renta Municipal.

*Véase Nos. 5, 55, 224.*

i. *Inconstitucionalidad de la Ley*

*Véase Tomo IV.*

*Véase Nos. 27, 90, 99, 137, 253, 329, 398.*

C. *Actos Parlamentarios sin forma de Ley (actos privativos)*

82. CSJ - PA 3-8-72  
G.O. N° 29.902, 9-9-72, p. 223.776

*Los actos privativos de los cuerpos legislativos pueden estar viciados de desviación de poder y ser, por tanto, nulos.*

Las cuestiones adjetivas planteadas por el actor en su referido escrito —competencia y procedimiento a seguir— fueron expresa o tácitamente, resueltas por la Corte en pleno en el auto de 13 de junio ya citado, quedando sólo por resolver, en esta Sala, si es o no procedente la solicitud de nulidad, por inconstitucional, del acto por el cual la Asamblea Legislativa del Estado Táchira acordó improbar la gestión político-administrativa del Gobernador y solicitar del Presidente de la República su inmediata destitución.

A este respecto es necesario puntualizar en primer término que, no habiendo discrepancia respecto a los hechos que han dado origen a la situación expuesta por el Presidente de la República en su solicitud, la cuestión litigiosa se circunscribe al examen de la constitucionalidad del acto impugnado, teniendo en cuenta los opuestos pareceres de las partes en cuanto al alcance y contenido normativo de las disposiciones constitucionales aplicables al caso.

Con arreglo a la Constitución, el Poder Legislativo y el control administrativo a nivel estatal, por una parte, y por la otra el gobierno y la administración de cada Estado corresponde, respectivamente, a la Asamblea Legislativa y al Gobernador, quien, además, de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional, en su respectiva circunscripción. Uno de los deberes del Gobernador es presentar, anualmente, a la Asamblea Legislativa “un informe de su administración durante el año inmediatamente anterior” a fin de que dicho cuerpo la apruebe o impruebe “en la sesión especial que al efecto se convoque”. “La improbación de la gestión del Gobernador —dice textualmente el artículo 24 *ejusdem*— acarreará su inmediata destitución en el caso de que esta última sea acordada expresamente y por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa”.

Del contenido de estas disposiciones resulta que aunque el Presidente de la República tiene la atribución de nombrar y remover al Gobernador en cada Estado, es la respectiva Asamblea Legislativa la que puede acordar su destitución como consecuencia de la improbación de su gestión al frente de la jefatura del Poder Ejecutivo estatal.

La atribución presidencial de nombrar al Jefe del Poder Ejecutivo del Estado “encuentra su compensación —expresa la exposición de

motivos de la Constitución— en la norma según la cual la improbación de la gestión del Gobernador por el voto calificado de la Asamblea Legislativa, acarreará la inmediata destitución de aquél, cuando así lo decida la Asamblea por el voto de las dos terceras partes de sus miembros”.

En el lenguaje corriente los verbos *remover* y *destituir* aunque usados a veces como sinónimos, tienen al igual que en el léxico jurídico, un significado diferente y más preciso que es necesario tener en cuenta al interpretar los artículos 22 y 24 de la Constitución.

El Presidente de la República puede *remover* “libremente”, o lo que es lo mismo, sin trámites ni formalidades previas, al Primer Magistrado de cualquiera de las entidades federales no sólo por causas imputables al funcionario, sino, también, por razones de conveniencia nacional, regional o local, aun cuando la conducta del removido como gobernante, sea digna de encomio o al menos no merezca serios reproches. Por ello la remoción no implica necesariamente un juicio adverso acerca de la gestión política o administrativa del Gobernador, ni puede considerarse a priori como una sanción a quien haya incurrido en responsabilidad política o administrativa por falta en el cumplimiento de sus deberes.

En cambio, siendo la destitución una pena conforme los artículos 10 del Código Penal y 15 de la Ley de Responsabilidad de Empleados Públicos, no puede ser impuesta por la Asamblea Legislativa sino en caso de comprobada ineficacia, negligencia o falta en el ejercicio de las funciones públicas inherentes al cargo de Gobernador.

Ello explica que el constituyente haya considerado necesario establecer requisitos y formalidades que, en cierto modo son garantías procesales destinadas a salvaguardar la reputación de los ejecutivos estatales y a evitar que por precipitación u otro motivo incompatible con la gravedad del acto pueda cometerse un error o una injusticia irreparable, al emitir la Asamblea Legislativa su juicio sobre la gestión cumplida por el Gobernador en el año inmediatamente anterior.

Tales requisitos y formalidades han sido establecidos por el constituyente en los artículos 20, 23 y 24 de la Constitución de cuyo análisis la Corte deduce las siguientes conclusiones:

1º Que la “gestión del Gobernador” a que se refieren los artículos 20, ordinal 2º y 24 de la Constitución es la expresión de que se vale el constituyente para referirse al contenido del informe que debe presentar anualmente dicho funcionario a la Asamblea Legislativa sobre su actuación político-administrativa durante el año inmediatamente anterior;

2º Que la aprobación o improbación de la gestión del Gobernador no puede efectuarse sino en una sesión especialmente convocada con tal objeto; y,

3º Que para la improbación de la gestión del Gobernador acarree su destitución se requiere: a) “que esta última sea acordada

expresamente” por la Asamblea Legislativa; b) quien entre la improbación y la destitución haya una relación de causa a efecto de tal naturaleza, que los fundamentos de la primera sirvan de base a la segunda; y c) que la destitución sea acordada por el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los miembros de la Asamblea Legislativa, en la oportunidad ya señalada.

Precisados así el significado y alcance de las normas constitucionales concernientes al caso, es evidente que la Asamblea Legislativa del Estado Táchira, aplicó erróneamente el artículo 24 de la Constitución al ejercer la atribución que le acuerda dicho artículo, con un fin diferente al señalado en el mismo, como es sancionar la negativa del Gobernador a presentar el informe de su administración durante el año inmediatamente anterior, en el día y hora señalados por ella, mediante el acuerdo cuestionado por el Presidente de la República.

Y al aplicar el artículo 24 tantas veces citado a una situación de hecho diferente a la prevista en dicha disposición, la Asamblea Legislativa del Estado Táchira incurrió, al propio tiempo en abuso y en desviación de poder y, por ende, en extralimitación de atribuciones, vicios éstos que acarrearán la nulidad del acuerdo impugnado, en conformidad con los artículos 117 y 206 de la Constitución.

Es cierto que el Primer Magistrado estatal está obligado constitucionalmente a presentar, todos los años, informe de su administración en la oportunidad que se le señale, pero resulta contrario a derecho que para sancionar el incumplimiento de ese deber, la Legislatura haya improbadado la gestión del Gobernador cuando aún no había recibido el informe de éste y solicitará del Presidente de la República que la destituyera, renunciando a su propia competencia para hacerlo, en razón de que es a la Asamblea a la que incumbe la potestad sancionadora, en el caso específicamente contemplado en el artículo 24 de la Constitución.

Y por cuanto, de acuerdo con lo expuesto, la Asamblea Legislativa del Estado Táchira improbó la gestión del Gobernador cuando aún no había recibido de éste la información constitucionalmente requerida para hacerlo y, en vez de acordar expresamente la destitución del Gobernador, solicitó que el Presidente de la República lo hiciera, es obvio que este último, no estaba obligado a dar cumplimiento a lo solicitado en el acuerdo, sin exponerse a que también se le imputara infracción del artículo 24 de la Constitución.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la nulidad del acuerdo dictado por la Asamblea Legislativa del Estado Táchira, el día 23 de marzo del año en curso, mediante el cual improbó la gestión del Gobernador de la citada entidad federal y, solicitó del Presidente de la República la destitución del mismo.

## 5. EL PODER JUDICIAL

83. CFC - SF 20-12-45  
M. 1946, pp. 315-316

*La jurisdicción voluntaria totalmente distinta a la jurisdicción contenciosa, se ejerce fuera de juicio sin contestación entre partes.*

El Tribunal entra a examinar en primer lugar, la cuestión relativa a la jurisdicción, sobre las siguientes consideraciones.

*Primera.* La legislación venezolana, teórica y prácticamente establece la diferencia tradicional entre la jurisdicción contenciosa y la voluntaria, desarrollándose aquella en oposición con la voluntad.

*Segunda.* La jurisdicción voluntaria se ejerce fuera de juicio sin contestación entre partes. La intervención del Juez se solicita *inter volentes*, es decir, por una sola persona interesada en alguna diligencia judicial, o por varias personas interesadas en la autenticidad de un acuerdo que hubieren celebrado, a fin de que interponga su autoridad a objeto de validar o confirmar actos jurídicos, respecto de los cuales no se ha promovido cuestión entre partes conocidas.

La intervención del Juez en esta especie de jurisdicción tiene por objeto, de consiguiente, un determinado acto jurídico o varios actos jurídicos que se realizan voluntariamente por uno o más individuos conformes en valerse de la autoridad judicial, ya para completar la capacidad de los agentes ya para acreditar solemnemente la existencia de lo pactado o el cumplimiento de formalidades necesarias.

*Tercera.* La jurisdicción contenciosa se refiere, por el contrario, a actos en que es necesaria la intervención del Juez para que juzgue la cuestión o contienda que ha surgido entre partes conocidas y ha de terminar mediante un fallo dictado en derecho. Ejécese, pues, *in invitos*, es decir, entre personas que habiéndose podido poner de acuerdo tienen que deducir sus pretensiones ante los Tribunales por no haberlo logrado. La desarrolla el Magistrado, resolviendo una o varias cuestiones sobre derechos que se hallen en conflicto entre sí.

84. CFC - CP 2-5-51  
G.F. N° 8, 1951, pp. 5-6

*Los Jueces que no sean abogados de la República no tienen derecho, por mandato de la Ley, a que el Estado les garantice la permanencia en el cargo.*

Para dictaminar se observa:

Es facultad atribuida a esta Corte por la Ley Orgánica del Poder Judicial, la de resolver las dudas que puedan ocurrir en la inteligencia, alcance y aplicación del régimen transitorio.

Según lo establecido en el aparte último de la Cuarta Disposición Transitoria, los funcionarios judiciales durarán en el ejercicio de su mandato por el resto del período constitucional en curso, salvo lo dispuesto en el párrafo único del artículo 11 de la citada Ley. Ahora bien, el referido párrafo dispone: "Para ser Juez se requiere además; ser abogado de la República, a falta de abogados, podrán desempeñar dicho cargo personas idóneas, hasta tanto sea posible el cumplimiento de aquél requisito".

Es evidente que el aparte último de la referida disposición Transitoria ratifica el texto, concebido en términos claros y precisos del párrafo Único, artículo 11 del mencionado estatuto legal. En efecto, los Jueces que no sean abogados de la República no tienen derecho por mandato de la Ley a que el Estado les garantice la permanencia en el cargo, pues la misma norma legal que otorga tal prerrogativa a las autoridades judiciales, excluye de ella al mismo tiempo a los Jueces que no posean el título de abogados de la República, al ordenar que se cumpla lo prescrito en el párrafo Único del artículo 11 de la mencionada Ley, lo que quiere decir, como lo ha establecido esta Corte al decidir una cuestión análoga, "deja en vigor el requisito de que para ser Juez es necesario tener título de abogado de la República, y tan esencial o fundamental es dicho requisito que, cuando por necesidad, por no encontrarse abogado que acepte el cargo, se designa a quien carece de tal título, que lo desempeñará con carácter de temporal, interino o provisorio, hasta tanto sea posible el cumplimiento de aquel requisito".

85 .

CF

16-6-53

G.F. N° 1, 1953, pp. 61-62

*La diferencia fundamental entre la jerarquía judicial y la de orden administrativa, radica en que ésta última implica subordinación de parte de los funcionarios inferiores, en tanto que en la primera los funcionarios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones.*

Es bien sabido que en la magistratura los grados de jurisdicción no comportan subordinación alguna de los jueces inferiores ante el superior jerárquico, en el estricto sentido de que éste no tiene ni puede tener un derecho de mando sobre aquéllos.

Y ello, sencillamente, porque la diversidad de criterios convergentes a la búsqueda de la verdad sobre determinado punto controvertido ante la Justicia, constituye una garantía de acierto en la solución cabal del caso. De allí la diferencia radical existente entre

la jerarquía judicial y la del orden administrativo: esta última implica subordinación de parte de los funcionarios inferiores, en tanto que la primera no, según se ha expuesto. Más esto no quiere decir, de ninguna manera que los jueces inferiores no hayan de rendir acatamiento a las resoluciones del superior; y menos que no le guarden el debido respeto. Es entonces cuando entran en juego las disposiciones que el legislador ha establecido para conservar el orden en los Tribunales confiriendo facultades a los magistrados para corregir disciplinariamente los excesos de los inferiores en el terreno de la actividad funcional.

Véase Nos. 27, 32, 41.

## 6. EL PODER EJECUTIVO

### A. *El Presidente de la República y los actos de Gobierno*

86. CSJ - PA 31-10-72  
G.O. N° 29978, 9-12-72, p. 224.387

Empero esa no es la situación en el caso planteado por el recurrente. Por el contrario, el examen de las disposiciones constitucionales y legales antes citadas demuestra que el "indulto" y la "conmutación" son históricamente, en nuestro ordenamiento jurídico instituciones paralelas perfectamente diferenciadas y que el legislador ha regulado de modo distinto, a objeto de facilitar el cumplimiento de los fines que ordinariamente sirven de justificación a la existencia misma de ambas instituciones.

En este orden de ideas podría decirse que las sucesivas modificaciones de la Constitución, ha subsistido la atribución presidencial de conceder indultos, sin que la misma haya sido reglamentada por una ley especial, tradicionalmente se ha mantenido la práctica de realizar, para el ejercicio de tal atribución, las necesarias investigaciones a través de los organismos competentes, para verificar si median o no circunstancias que justifiquen el otorgamiento del indulto.

Véase Nos. 49, 90 y 169.

### B. *La Actividad Administrativa*

Véase Tomo III.

#### a. *Actos de autoridad y actos de gestión*

Véase N° 134.

b. *Las potestades administrativas*

87.

CFC - SF  
M. 1944, pp. 331-334

16-11-43

*La facultad que se le da a los concesionarios de Hidrocarburos, para que expropien al propietario del suelo, no es en forma alguna renuncia de la Nación a sus derechos, es una subrogación del concesionario en los derechos de la Nación, pero sólo para expropiar específicamente ese suelo.*

La Corte observa: cuando la Ley de Hidrocarburos en su artículo 1º declara de utilidad todo lo relativo a la exploración y explotación de hidrocarburos, lo que se propone tutelar con esto no es sólo el interés privado del concesionario, sino *primordialmente el interés de la Nación*, cifrado en las ventajas de toda índole que a ésta reporta el desarrollo de la industria del petróleo. Es evidente, pues, que cuando en la misma Ley de Hidrocarburos se da a los concesionarios el derecho de expropiar al propietario del suelo, en manera alguna ha querido el legislador desposeer al Estado de esa tutela, mediante un traspaso de derechos en el sentido de perderlos el Estado mismo. No pudo haber sido la mente del Legislador, al otorgar este derecho de expropiación enajenar esa tutela inalienable del interés público, sino sólo facilitar su ejercicio, por las ventajas de orden práctico que hay en que sea el mismo concesionario quien se entienda primero amigablemente con el propietario y que, a falta de avenimiento, siga el juicio de expropiación. Pero frente a este derecho no exclusivo de los concesionarios, porque tal exclusividad carecería de equivalente y por tanto de fundamento, se alza el interés y el derecho del Estado de aprontarse él mismo, por medio de sus representantes legales, al ejercicio del derecho de expropiación, cada vez que el concesionario, *por cualquier motivo*, no hubiere querido o podido actuar, poniendo con esta omisión en peligro de ser destruidas o desmejoradas sus propias explotaciones mineras.

No podía estar sólo en la potestad del concesionario, o mejor dicho, en su arbitrio, que la declaración de utilidad pública en materia de explotaciones de hidrocarburos, sea desconocida o ineficaz. Un hipotético interés del concesionario, si es que lo puede tener, en no expropiar, o bien su imposibilidad económica para hacerlo en un momento dado, no pueden tener como consecuencia, que el Estado quede así impotente para cuidar del interés nacional en el desarrollo de esa explotación. No ha menester el Estado para actuar en expropiación, a falta de hacerlo el concesionario, que éste le ceda o le restituya derechos, ni le dé mandatos, ni lo subrogue, pues debe entenderse que el Estado no se ha desprendido nunca de ese derecho de actuar sino que lo ha compartido con el

concesionario por razones de orden material solamente; ningún elemento de orden jurídico podría justificar la exclusividad del ejercicio de ese derecho por el concesionario.

Es de advertir que la facultad de expropiar que tiene la Nación, los Estados y los Municipios es constitucional y encaminada además a la defensa del interés público equivalente a la utilidad pública de que habla la ley, concepto de ilimitada amplitud que comprende no sólo lo material y económico sino hasta lo moral y estético.

La subrogación de tal atribución constitucional en las Compañías concesionarias de explotaciones de hidrocarburos, se sobrentiende que es sólo cuando la utilidad pública y el interés particular de dichas empresas coinciden; ejerciendo estas tal facultad delegada, amparan, defienden o logren, así sea indirectamente la utilidad pública que es el fundamento jurídico de la expropiación; pero no puede interpretarse tal subrogación limitada y circunstancial como una renuncia total que hace la Nación a derechos y deberes sagrados por constitucionales, dejando de lado la utilidad pública que llega en ocasiones a confundirse con el orden público. No puede aceptarse que la Nación ha abdicado de su personería, renunciando a su carácter de representante nata de los intereses públicos, permaneciendo atada de manos, impotente, frente a empresas particulares que por descuido, por acuerdos con terceros, por falta de interés, o por intereses contrarios a los de la Nación, abandonan la defensa de los intereses colectivos, la utilidad pública, que, como se ha dicho, es la causa única o principal de la expropiación.

La utilidad pública, da derechos o impone deberes irrenunciables; la expropiación, con fines de lograr aquella, es facultad privativa de Entidades Públicas, entre ellas la Nación. Si la disposición de la Ley de Hidrocarburos que autoriza a las Compañías para promover expropiaciones envolviera una renuncia por parte de la Nación a ejercer directamente cada vez que lo crea conveniente esa atribución o facultad, sería indiscutiblemente inconstitucional y como tal no podría acatarla esta Corte en favor de los alegatos de los opositores.

No hay que perder de vista que el ejercicio por el propietario del suelo del derecho de hacer demoler las obras levantadas para la explotación, no perjudicaría sólo al concesionario sino también a la Nación que, por la Ley, será propietaria de esas obras, sin tener que pagar ningún precio por ellas, al vencerse el contrato de explotación. Es ésta una razón más para actuar el Estado en resguardo de esa propiedad futura, a falta de solicitar la expropiación el concesionario de hidrocarburos. La exclusividad de éste en el ejercicio de tal derecho, no se comprendería sino en el caso de haber él iniciado el procedimiento de expropiación, pero no cuando, por cruzarse de brazos, peligran esos intereses vitales del país.

El expuesto es el único sentido que puede tener la facultad de expropiar dada por los artículos 45 de la Ley de Hidrocarburos y 9° de la Ley de Expropiación. En el concesionario existe en potencia el derecho de expropiar, y sólo cuando se ha decidido a hacerlo y ha iniciado el juicio, puede decirse que le favorece o le perjudica la subrogación.

Por otra parte, el alegato de que es a la Venezuela Oil Concessions Limited a quien correspondía el derecho de expropiar, por haberlo contratado, queda suficientemente desvirtuado, por la contestación que la misma Compañía dio a esta demanda, pues no sólo dijo que "no tiene razones para oponerse a la expropiación solicitada", sino también que, a su juicio, su desinterés en expropiar lo basa además en que "sigue considerando los terrenos como baldíos y no de los opositores". En esta coyuntura, el derecho de expropiación, que es de orden público en cuanto tutela los intereses vitales de la Nación que están en juego, no podía quedar en el aire sin sujeto que lo ejerciese en interés del Estado. De aquí el derecho de actuar este en expropiación de los aludidos terrenos, a falta de hacerlo, por las razones que adujo, la Compañía concesionaria.

Tampoco está fundado en razón el alegato de que el Ejecutivo, por no poder explotar los yacimientos petrolíferos que existen en el terreno, no puede expropiar al propietario del suelo, con el fin de impedir el daño o la paralización de las explotaciones. Si la expropiación fuese sólo en beneficio del concesionario, podría afirmarse que sólo a éste, como explotador, corresponde la acción; pero la utilidad pública, o de la Nación, en materia de minas o de hidrocarburos, no consiste en su posible condición de explotadora, sino que está vinculada a la explotación en un sentido general, cualquiera que sea la persona que hubiere obtenido la concesión. A la acción del Ejecutivo le basta el interés en que no se paralice ni se dificulten las exploraciones y explotaciones del subsuelo, sin necesidad de que concurra el interés de explotar la Nación por sí misma.

En fuerza de los razonamientos que preceden, resultan sin ninguna eficacia las otras variadas alegaciones de los opositores López Pérez y Brito, en su contestación a la demanda, pues todas éstas descansan en la base de estar ajustadas a derecho las defensas arriba examinadas, y ya se ha visto cómo han sido resueltas adversamente.

Y por cuanto no se ha acreditado ninguno de los motivos por los cuales permite la Ley oponerse a este procedimiento, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la ley, declara sin lugar esta oposición, y dispone que se lleve a efecto la expropiación de los terrenos sobre que versa la solicitud de la Procuraduría General de la Nación.

No hay especial condenación en costas, en consideración a que constituye motivo racional para haberse opuesto la interpretación dada por los opositores a los preceptos legales que invocaron.

87bis.

CFC - SF  
G.F. N° 8, 1951, p. 215

8-8-51

El ejercicio del poder jurídico exige en los Estados modernos división formal de las funciones entre los órganos encargados de realizar la ley. Cada función da origen a una potestad.

Corresponde a la administración la potestad de ejecutar la ley, en cuanto administra y ejerce la gestión pública; y en ejercicio de esa potestad, resolver y decidir las controversias que se originan entre la administración y los particulares.

En su órbita la administración resuelve cuestiones de hecho y de derecho, y lleva a cabo actos múltiples, de la más variada especie.

88.

CSJ - SPA  
G.F. N° 56, 1967, pp. 153-158

5-6-67

*La potestad de clasificación, y fijación de patente por la Administración no implica, en ninguna forma renuncia a su potestad para fiscalizar y efectuar los reparos que considere justo.*

En el escrito, contenido de su recurso, la firma interesada expresa, como razones legales en las cuales lo fundamenta, las siguientes: 1) que, de acuerdo con el artículo 8° y con el segundo aparte del artículo 16 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, tanto el establecimiento de la clasificación, como la fijación del aforo o porcentaje que corresponda pagar, son confiados por la Ordenanza de modo exclusivo a la Junta de Clasificación y por ende, ningún funcionario o entidad municipal puede tener inherencia legítima en la fijación o modificación, así de la clasificación hecha, como el respectivo monto de la contribución; 2) que, de acuerdo con el artículo 20 la eventual modificación de la clasificación establecida por la Junta respectiva es facultad privativa de la Junta de Apelaciones; 3) que la recurrente ha sido permanentemente clasificada como Fábrica de Cosméticos o fábrica de productos de belleza, como se comprueba con las planillas de liquidación libradas a su cargo por las Rentas Municipales y los boletines de notificación respectivos; habiendo sido incluida, todos los años, dentro del grupo 'Industrias Nacionales de Otros Ramos', y pechada, en consecuencia, con el aforo del uno por mil (1°/∞) sobre el monto de sus ventas; 4) que ella admitió oportunamente la omisión en las declaraciones de los ingresos por dividendos e intereses pero que, sin embargo, es tan ínfima su cuantía en relación con el resto de los ingresos declarados, que es absurdo derivar de tal omisión cualquier intención evasiva en perjuicio del Fisco

Municipal; 5) que, antes que una irregular declaración de los ingresos lo que contiene esencialmente la Resolución impugnada, es una ilegítima alteración del aforo previamente establecido por la Junta de Clasificación, mediante la cual se ha pretendido calcular el impuesto a razón del cuatro por mil ( $4^0/00$ ), y no del uno por mil ( $1^0/00$ ) como efectivamente corresponde; y, 6) que, limitada así por el Ordenamiento Municipal la atribución para fijar las clasificaciones a la nombrada Junta de Clasificación, se excluye que pueda ejercerla una autoridad distinta, ni aún al propio Gobernador bien en forma directa, o por intermedio de funcionarios delegados.

Por considerar que la Resolución impugnada es violatoria de los artículos 8º, 16 y 20 de la Ordenanza ya citada, pide la recurrente a la Corte declare su nulidad.

Por su parte, el ciudadano Procurador General de la República, en su dictamen, manifiesta, en síntesis: que la actuación del Auditor Contador Municipal, cuyo informe originara la Resolución impugnada, es a su criterio ajustada a derecho, ya que estuvo fundamentada en el Decreto N° 1 del Gobernador del Distrito Federal, que faculta a los Auditores Contadores para realizar investigaciones de las actividades de los contribuyentes, así como para formular los reparos que creyeren procedentes; y que a esto se redujo la actuación de dicho funcionario, ya que el hecho de haber señalado como errónea la clasificación hecha a la empresa recurrente, debe considerarse, no como una inherencia en la labor de clasificación (evidentemente no atribuida a estos funcionarios en texto legal alguno), sino como el resultado lógico de la investigación realizada; que, mientras el citado Decreto siga en vigencia, los actos realizados en ejecución de él tienen plena validez; que de los artículos 51 y 57 de la Ordenanza sobre Hacienda Municipal del Distrito Federal, no se desprende facultad alguna para modificar las clasificaciones efectuadas por la Junta de Clasificación que contempla el artículo 16 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio; que es cierto, en términos generales, que el Director de Liquidación es el órgano competente para liquidar los impuestos municipales en el Distrito Federal, pero no en materia de Patentes de Industria y Comercio, en la cual hay un organismo específico —la Junta de Clasificación— encargado de ejercer esa función; que, el Administrador General de Rentas Municipales no está en ningún caso facultado para actuar como liquidador; que el artículo 5º del citado Decreto N° 1 faculta a los dos funcionarios mencionados —Administrador General y Director de Liquidación de Rentas Municipales— para liquidar los impuestos no pagados por los contribuyentes e intimar su pago, pero de allí no puede derivarse que aquéllos estén facultados para modificar o cambiar la clasificación y fijación de la patente hechas por la Junta de Clasificación por lo cual actuaron fuera de la competencia que les atribuye el texto legal en que fundamentaron su actuación; es decir, que la Resolución Conjunta,

al establecer una nueva clasificación para la empresa recurrente, se incurrió en usurpación de las atribuciones específicas de las Juntas de Clasificación y Apelación establecidas en los artículos 16 y 20 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio; que, en tal virtud, la Resolución confirmatoria impugnada, por cuanto reproduce los vicios de que adolece la confirmada, incurre en la misma ilegalidad, y por ello debe ser declarada nula por la Corte; pero que, tal declaratoria debe ser parcial y referida tan sólo a este punto, ya que la liquidación complementaria hecha por no haber declarado la empresa contribuyente ingresos provenientes de dividendos e intereses es ajustada a derecho, al extremo que la misma empresa interesada así lo admite.

Coinciden, pues, la recurrente y la Procuraduría, en considerar que la Resolución Conjunta N° 315, de fecha 29 de octubre de 1962, del Administrador General y del Director de Liquidación de Rentas Municipales del Distrito Federal, proviene de funcionarios que carecen de facultad para dictarla; y que la Resolución, de fecha 18 de noviembre de 1964, del Gobernador del mismo Distrito, al confirmar aquélla, incurrió en el mismo vicio, lo cual, a juicio de los interesados, la afectaría de nulidad.

La Corte observa:

En un caso anterior, 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 sentencia de fecha 11 de mayo de 1966, 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 8°), 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 clasificar la actividad del contribuyente, para colocarlo en alguna de las categorías contempladas en el artículo 8° de la Ordenanza, en atención a las declaraciones del contribuyente y a las informaciones obtenidas por dicha Junta para 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 conse-

cuencia, si al ejercer tales facultades la Administración encuentra que la actividad económica del contribuyente es distinta a la declarada por éste o que los datos económicos suministrados por el contribuyente son inexactos, es lógico y jurídico que la Administración proceda a formular el correspondiente reparo, a fin de cumplir el deber que le corresponde de velar por la correcta aplicación de los ingresos municipales, de conformidad con la Ley y Ordenanzas vigentes. . .”

Al ratificar, en esta oportunidad, el criterio transcrito, la Corte considera que la Resolución Conjunta N° 315, de fecha 29 de octubre de 1962, fue dictada por sus autores conforme al radio de sus atribuciones legales y reglamentarias; y que, por tanto, la Resolución impugnada, de fecha 18 de noviembre de 1964, del ciudadano Gobernador del Distrito Federal, por ser confirmatoria de aquélla, no adolece del vicio que se le atribuye.

Y se robustece, más aún, en el caso de autos, el criterio anterior, si se observa lo siguiente: El artículo 16 de la Ordenanza respectiva dispone que la Junta de Clasificación, “con vista del Registro General del Padrón de Industriales y Comerciantes del Distrito Federal, procederá a clasificar y fijar la patente anual que pagará cada contribuyente en el año siguiente”; y que “podrá disponer lo que juzgue conveniente para obtener datos precisos sobre el total de las ventas, ingresos brutos u operaciones efectuadas en el lapso de un año por los contribuyentes cuya patente se expida sobre la base de un porcentaje determinado”, como es el caso de la contribuyente de autos. Ahora bien, si la fijación de la patente anual fuere intangible; y si esa actuación, con la obtención de “datos precisos sobre el total de las ventas, ingresos brutos u operaciones efectuadas”, fueren atribuciones privativas y específicas de la Junta de Clasificación, habría de considerar también, para ser consecuentes con el razonamiento, que la Administración sería incompetente para computar, como base de cálculo de la patente, los “intereses” y los “dividendos” omitidos en las declaraciones presentadas por la propia contribuyente ante la Junta de Clasificación; si se considera, en efecto, que la Administración es incompetente para revisar la clasificación y fijación efectuadas por aquélla Junta, y, por tanto, para formular el reparo a que una errónea clasificación o fijación dieran lugar, también debería considerársela incompetente para ordenar el cómputo de ingresos brutos omitidos por la contribuyente en sus declaraciones, es decir, para formular este otro reparo; de lo contrario, existiría evidente inconsecuencia en el razonamiento, si se la considerara competente para formular el segundo reparo y, al contrario, incompetente para formular el primero. Sin embargo, la recurrente y la Procuraduría coinciden en considerar procedente el reparo formulado por la Administración a los ingresos brutos declarados por la primera a la Junta de Clasificación, por haber omitido ella determinados intereses y

dividendos. A juicio de la Corte, y no siendo de naturaleza distinta, uno y otro reparo, las mismas razones legales en que se fundamenta la competencia de la Administración para formular uno, concurren para fundamentar su competencia con relación al otro.

Establecida, pues, la competencia de la Administración para formular tales reparos, uno de los cuales —el relativo a algunos “ingresos brutos” omitidos— ha sido expresamente aceptado por la recurrente, sólo queda por examinar la procedencia del otro— el relacionado con la clasificación fiscal.

Véase N° 90.

c. *La función administrativa*

Véase Tomo III.

Véase Nos. 90 y 243.

C. *La Administración Pública*

a. *Régimen de Derecho Público*

Véase Nos. 85, 106, 125, 221.

b. *Definición*

89.

CF

29-7-59

G.F. N° 25, 1959, p. 99

*El interés público en que se inspiran las normas del Derecho administrativo, justifica ciertos privilegios de que goza la Administración para el cumplimiento efectivo de sus fines. Entre tales privilegios, que exceden de los moldes clásicos del Derecho común, se encuentra el de la inmediata ejecución de sus actos. Esta ejecutoriedad permite darles cumplimientos incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. De aquí que, en principio, los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos; ya que, admitir lo contrario, equivale a hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares.*

90.

CSJ - PA

30-5-66

G.F. N° 52, 1966, pp. 108-113

*En sentido general, puede definirse al concepto de administración, como aquella actividad del poder público que tiende a conservar y promover los intereses generales, mantener el orden público, proteger el ejercicio normal del derecho y facilitar el desenvolvimiento de toda actividad libre dentro de la convivencia social.*

I. *Cuestión previa.* Los apoderados judiciales de la Asamblea Legislativa del Estado Táchira han alegado, en escrito que consignaron en la Corte el 25 de mayo de 1965, que la actuación del demandante doctor Luis Eduardo Santos, como Gobernador del Estado Táchira, mediante la cual solicitó la nulidad que es objeto del presente proceso, carece de toda validez, por cuanto para el momento en que consignó el libelo ante el Secretario de la Corte, se encontraba, según afirma en su escrito, de tránsito en Caracas; y que, por tanto, “es legalmente, o mejor, constitucionalmente imposible que pudiera actuar, y mucho menos con la trascendencia que pretende en su carácter de Gobernador del Estado Táchira, pues para ese momento tales funciones eran constitucionalmente ejercidas por el ciudadano Secretario General de Gobierno, encargado de la Gobernación de dicho Estado”.

La Corte estima que tal objeción carece de fundamento. En efecto; consta de autos —y ello no ha sido objetado en el proceso—, que el doctor Luis Eduardo Santos Stella era, para la fecha en que consignó la demanda, Gobernador del Estado Táchira, designado por Decreto N° 194 del Presidente de la República, publicado en la Gaceta Oficial N° 27.596, de 18 de noviembre de 1964. Ahora bien, la acción de nulidad intentada no constituye un acto de ejercicio de una atribución específica que deriva del cargo de Gobernador de dicho Estado, sino el uso del derecho que, conforme al artículo 68 de la Constitución, posee todo ciudadano de “utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses, en los términos y condiciones establecidos por la Ley”.

Además, se trata en el presente juicio del ejercicio de la acción popular, que puede ser propuesta por cualquier ciudadano.

Por tanto, en el caso de autos, el titular del cargo de Gobernador del Estado Táchira acudió debidamente legitimado a la sede de la Corte Suprema para ejercer, con base en la garantía que consagra el libre derecho de acudir a la justicia, una acción popular que, en su criterio, ha estimado procedente.

En virtud de tales razones, es inadmisibles la objeción previa que se analiza, y así se declara.

II *Cuestión de fondo.* Pasa la Corte al estudio de las infracciones constitucionales que se atribuyen a la Ley que crea el Instituto Coordinador de Servicios y Obras Comunes del Estado Táchira, que han sido denunciadas, y al efecto observa:

1) *Artículo 1º* Se establece en la demanda que este artículo, mediante el cual se crea el referido Instituto, es inconstitucional porque contraría la disposición del artículo 21 de la Carta Fundamental que otorga, a los Gobernadores, el Gobierno y la Administración de cada Estado; y que en el presente caso tal violación se consuma porque en la administración del Instituto que se crea,

se excluye la que por la Constitución corresponde ejercer al Gobernador, no obstante que su "patrimonio está formado con dinero del Estado, que de inmediato tendrá los bienes muebles y las cantidades presupuestadas en el corriente año para ORDEC, y cuya administración se saca por completo de la Gobernación, con el cual el Gobernador no tiene absolutamente nada que ver y cuyo Directorio no está obligado a darle cuenta a nadie, pues la Ley no lo especifica".

Observa la Corte, que, según el artículo 21 de la Constitución de la República, "el gobierno y la *Administración* de cada Estado corresponde a un Gobernador, quien además de Jefe del Ejecutivo del Estado es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción".

En un sentido general, puede definirse el concepto de *administración*, como aquella actividad del poder público que tiende a conservar y promover los intereses generales, mantener al orden, proteger el ejercicio normal del derecho y facilitar el desenvolvimiento de toda actividad libre dentro de la convivencia social.

Está, por tanto, comprendida, en el ámbito de la administración, toda función pública que tienda a la conservación, utilización y progreso del patrimonio colectivo.

De acuerdo a tales principios, dentro de la potestad de administración que el artículo 21 *ejusdem* confiere a los Gobernadores, se encuentra la *administración de los bienes del Estado y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le corresponden*, como se expresa en el ordinal 3º del artículo 17 de la Carta Fundamental.

En este sentido, la administración de los bienes del Estado aparece abarcada en la gestión que ha de realizar el Gobernador como Jefe del Ejecutivo del Estado, y de la cual debe dar anualmente cuenta en la Asamblea Legislativa, a los fines previstos en el ordinal 2º del artículo 20 de la Constitución de la República.

La administración encomendada al Gobernador en el Estado, ha de ser, pues, directamente dirigida por él, con el auxilio del personal que le corresponde nombrar según el ordinal 2º del artículo 23 *ejusdem*. Y esta intervención directa del Gobernador en su gestión administrativa, de cuyo buen funcionamiento debe anualmente informar a la Asamblea Legislativa, impide que se creen órganos autónomos en los Estados, a quienes se confie parte de la función administrativa que la Carta Fundamental expresa y directamente confiere en su totalidad al Gobernador.

En el caso de autos la Asamblea Legislativa del Estado Táchira ha pretendido crear el "Instituto Coordinador de Servicios y Obras Comunales del Estado Táchira", como una entidad "con personería jurídica, patrimonio propio e independiente del Fisco del Estado", cuyos fines son:

a) Colaborar en la realización de obras en que tenga intervención directa el esfuerzo de la comunidad o de sectores humanos que con su propio trabajo hacen posible la realización de un proyecto de beneficios colectivo.

b) Lograr con sus propios recursos financieros y técnicos, o con los recursos de Organismos Nacionales, Estadales, Municipales o Privados, el mejoramiento y bienestar de las comunidades.

c) Procurar, mediante sistemas y procedimientos adecuados la participación activa de las comunidades en los planes de trabajo.

d) Promover seminarios básicos y técnicos en las ramas o programas comunales, en coordinación con el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Según el artículo 9 de la Ley impugnada, al patrimonio del referido Instituto ingresaría anualmente una partida del Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos del Estado; y, además, pasarían a su patrimonio los bienes estadales adscritos al actual Organismo de Desarrollo Comunal del Estado Táchira.

Como puede observarse, se trata de una entidad autónoma, diferenciada por completo de la persona del Gobernador, cuyo patrimonio está representado en bienes del Estado, y su objeto, según los apartes arriba transcritos, constituye actividades de evidente carácter administrativo propias del citado funcionario.

Por otra parte, conforme a los artículos 3, 4, 5, 6, 7, y 8 de la Ley cuestionada, la administración y dirección del referido Instituto se pone en manos de un Directorio, y la gestión diaria se encomienda a un Secretario Ejecutivo, funcionarios éstos que en el ejercicio de sus gestiones, no mantienen ninguna vinculación con el Gobernador, y sobre los cuales éste no posee ningún control.

De esta manera el referido Instituto, como entidad autónoma, administraría, por su sola cuenta, una parte de los bienes del Estado, sin ninguna intervención del Gobernador, lo que significaría que el Instituto compartiría con el Gobernador, la función administrativa que la Constitución de la República solamente atribuye a éste último, y de la cual él debe dar cuenta anual a la propia Asamblea Legislativa.

Tales razones llevan a la Corte a considerar: que si la Carta Fundamental atribuye al Gobernador, con carácter exclusivo, la función de administración en el Estado que gobierna; si dentro de esa administración se incluye, sin excepción alguna, la de todos los bienes de dicho Estado y la del situado constitucional; si toda esa administración se encuentra ínsita dentro de la gestión de gobierno del expresado funcionario, y de ella debe dar cuenta anual a la Asamblea Legislativa, resulta desde todo punto de vista reñida con esa función de administración del Gobernador, el hecho de conceder parte de ella a una entidad "con personería jurídica, patrimonio

propio e independiente del Fisco del Estado”, como lo es el Instituto cuya creación ha sido cuestionada.

Estima, pues, la Corte, que la existencia del Instituto Coordinador de Servicios y Obras Comunales del Estado Táchira, cuya finalidad implica, según se ha visto, el ejercicio de una función administrativa que constitucionalmente compete al Gobernador, es contraria a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución de la República. Por consiguiente, está viciado de nulidad el artículo 1º de la Ley, que crea dicho Organismo, y, por ende, todo el estatuto legal que lo pretende regir.

Procediendo la nulidad de esa Ley por el motivo que ha sido analizado, resulta innecesario considerar las demás denuncias de inconstitucionalidad propuestas en la demanda.

c. *Carácter instrumental*

Véase Nº 62.

d. *Prerrogativas*

Véase Nº 125.

e. *Clases*

a. *Administración Consultiva*

91. CSJ - PA 28-5-73  
G.O. Nº 1618 Extr., 16-10-73, p. 14

*Los órganos de la administración consultiva carecen de facultades de decisión.*

Las Consultorías Jurídicas de los Ministerios y de los demás órganos de la Administración Pública son Departamentos de mera asesoría, y carecen de facultades de decisión; por tanto sus dictámenes y opiniones contienen solamente los criterios jurídicos sustentados por los titulares de dichas oficinas con relación a cada asunto que es sometido a su consideración. La apreciación de tales dictámenes, y la decisión final, en el nivel administrativo, sobre el asunto consultado en cada caso, corresponde a los funcionarios competentes según la materia de que se trate. Así lo da a entender el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República *in fine*, al establecer que los dictámenes en referencia no tienen efecto vinculante. Y siendo ello así, resulta igualmente cierto que tales dictámenes, estando destinados exclusivamente al asesoramiento del funcionario consultante, tienen en todo caso carácter confidencial y reservado. Por lo demás, este criterio está

robustecido por lo dispuesto en la primera parte del artículo 34 del Estatuto Orgánico de Ministerios, en el cual se permite expedir a la persona que lo presentare, copia certificada de los documentos por ella producidos y de la providencia que hubiere recaído, “pero no de los informes, opiniones y exposiciones de los funcionarios u organismos que hubieren intervenido en la tramitación”.

b'. *Administración Contralora*

92. CSJ - PA 15-1-74  
G.O. N° 30314, 26-1-74, pp. 227-136

*Las funciones de control de la Contraloría General de la República pueden ejercerse en forma a priori o a posteriori.*

Aunque la representación de la República demandada, no opuso defensas ni excepciones algunas, ni presentó pruebas que le fueron favorables, la cuestión a decidir se reduce a establecer si las objeciones formuladas a *posteriori* por la Contraloría General de la República, con base en las Conclusiones y Recomendaciones de la Comisión Especial, aprobadas por el Congreso de la República el 7 de abril de 1960, y en lo dispuesto en el artículo 3º de la Ley de Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional para cubrir Obligaciones Administrativas de fecha 7 de julio de 1964, exoneran a la Nación de la obligación de pagar a la contratista la parte del valor de las obras ejecutadas que ha sido objeto de impugnación por parte de la Contraloría. Ante todo es necesario destacar la circunstancia de que conforme el estatuto que rige las funciones de la Contraloría General de la República, sus facultades de control en lo que concierne a la celebración de contratos por parte del Ejecutivo Nacional, consisten esencialmente en la aprobación a *priori* de los términos y condiciones del contrato, pudiendo también actuar a *posteriori*, o sea después de ejecutado el contrato, para verificar si su ejecución ha sido realizada dentro de los términos y condiciones previamente aprobados. Por lo que en condiciones normales, no podría la Contraloría en una actuación a *posteriori*, objetar la ejecución de un contrato con base en una impugnación de los precios u otras condiciones que previamente hubiere aprobado.

En el caso analizado se trata de una situación especial para la cual el Congreso Nacional, en razón del cambio habido en el régimen político del país a principios del año de 1958, consideró conveniente a los intereses de la República otorgar facultades especiales a la Contraloría para revisar, a *posteriori*, las deudas contraídas con anterioridad al 31 de enero de 1958, y al efecto creó una Comisión Especial que tenía como función esencial formular Conclu-

siones y Recomendaciones tendientes a defender los intereses de la Nación contra irregularidades administrativas que hubieren podido ocurrir antes de la fecha indicada.

Ahora bien, consta de autos, en copias certificadas de las actas números 173 y 175 de las sesiones celebradas por la Comisión Especial Ad-honorem Revisora de Obligaciones Administrativas, respectivamente de fecha 6 de febrero de 1969 y 13 del mismo mes, que dicha Comisión, acordó lo siguiente: 1º) "Por último el doctor Rangel hizo referencia a la reclamación formulada por la Empresa Construcciones Alvarado S.A., originada en el saldo del contrato celebrado por la citada empresa con el Ministerio de Obras Públicas para la construcción del Edificio Nacional de Barquisimeto. En su exposición el doctor Rangel manifestó que los representantes de la susodicha firma, le habían manifestado su conformidad en rebajar del monto de la reclamación que es de dos millones ciento noventa mil quinientos cincuenta y dos bolívares con ochenta y cinco céntimos (Bs. 2.190.552,85), la cantidad de ciento ochenta mil bolívares (Bs. 180.000,00), por concepto de intereses que fueron pagados por el Ministerio de Obras Públicas, y que en tal virtud el monto solicitado por la mencionada firma queda reducido a la cantidad de dos millones diez mil quinientos cincuenta y dos bolívares con ochenta y cinco céntimos (Bs. 2.010.552,85). La Comisión acordó recomendar el pago de dos millones diez mil quinientos cincuenta y dos bolívares con ochenta y cinco céntimos (Bs. 2.010.552,85), a la firma Construcciones Alvarado S.A. y que sea llevado al Consejo de Ministros en el caso de que existan disponibilidades"; y 2º) "que se recomiende en forma definitiva el pago a la firma Construcciones Alvarado S.A. por la cantidad de dos millones diez mil quinientos cincuenta y dos bolívares con ochenta y cinco céntimos (Bs. 2.010.552,85), y que sea incluido dentro de los casos a llevar al Consejo de Ministros para que sea el Consejo el que selecciones los que se van a pagar. La Comisión acogió favorablemente las proposiciones del doctor Rangel".

Observa la Sala que las objeciones formuladas por la Contraloría General de la República no tienen carácter definitivo en los procedimientos relativos a estas reclamaciones toda vez que la competencia para la decisión final en esta materia corresponde a este Alto Tribunal.

#### D. *Las Personas Públicas*

##### a. *La Personalidad Jurídica de la Nación y el Fisco Nacional*

93. CFC - SFacc  
M. 1942, pp. 378-379

10-3-41

*Cuando se demanda integralmente a la Nación como persona jurídica el cumplimiento de algún contrato, no es al Fisco Nacional, sino al representante de la Nación a quien se citará.*

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 representado 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.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, los Fiscales Nacionales de Hacienda son *representantes naturales del Fisco* y conforme al artículo 95 de la misma, el Procurador General de la Nación tiene asignada la función de Fiscal Nacional de Hacienda, de modo, pues, que cuando aquel alto funcionario público representa al Fisco, lo hace con el carácter

que queda expresado: pudiendo también conforme a lo establecido en dicho artículo 95, asumir la representación del Fisco, en sus casos, los Fiscales Generales de Hacienda que nombra el Ejecutivo Federal, los Fiscales o Comisionados Especiales que para las distintas rentas determina la Ley, y otros expresados en ésta.

En la misma Ley Orgánica de la Hacienda Nacional —artículo 70— se preve el caso de que determinados Institutos Oficiales, científicos o benéficos, o establecimientos financieros o industriales públicos, dependientes de la Administración Federal, gocen de personalidad jurídica autónoma y de patrimonio propio, distinto e independiente del Fisco Nacional, los cuales serán regidos y administrados por las Leyes y Reglamentos que les conciernan. (Art. 71).

El patrimonio propio de tales Institutos o establecimientos no estará sometido al régimen de los Bienes Nacionales, establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda.

Véase, así, que también pueden existir otros Organismos autónomos, con patrimonio propio y dependientes de la Administración Federal, con personalidad jurídica distinta de la Nación y de la del Fisco Nacional, aunque en realidad los bienes constitutivos de tales patrimonios pertenezcan a la Nación.

Estos Institutos y Establecimientos autónomos en sus controversias judiciales, estarán representados por las personas que se designen en sus respectivas leyes rectoras, sin que por ello necesariamente deban estar comprendidos en lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

Por lo tanto, no obrando la demanda propuesta en el presente juicio contra el organismo autónomo con personalidad jurídica denominado "Fisco Nacional", sino contra la persona jurídica denominada "Nación", no hay lugar a darle aplicación a lo dispuesto en el artículo 12 *ejusdem*, y se declara que no procede la reposición de esta causa, como lo solicita el apoderado de la Nación.

94. CFC - SFacc  
M. 1946, p. 231

30-5-45

*Las nociones de Nación Venezolana, Estado y Fisco Nacional son sinónimas.*

PRIMERO: Las expresiones Nación venezolana, Estado y Fisco Nacional, son denominaciones sinónimas, y el empleo de una u otra puede justificarse por razones técnicas, pero no de fondo. Además, en cualquier caso, el representante nato en el orden judicial de dicha entidad suprema lo es el Procurador General de la Nación, y el mandatario constituido para este proceso lo fue por dicho funcionario. En consecuencia, el interés para sostener el juicio y la personería del representante del Fisco, son inobjetables. La excepción opuesta es, pues, improcedente.

94bis. CFC - SF 31-7-51  
G.F. N° 8, 1951, pp. 247-248

En verdad que el Fisco Nacional es persona jurídica y que a ésta se refiere expresamente el artículo 15 de la ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

Más 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 Nacional; 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 N° 1. "La Hacienda Nacional comprende los bienes, rentas y deudas que forman el activo y 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".

95. CFC - CP 18-12-52  
G.F. N° 12, 1952, pp. 46-47

*El Fisco Nacional, como persona jurídica que representa la Hacienda Nacional, no es extraño en ningún acto del cual directa o indirectamente pueda originarse un ingreso, una acreencia o derecho perteneciente al patrimonio de la Nación.*

A la Hacienda Nacional convergen todos los bienes, rentas y deudas que forman el activo y pasivo de la Nación, así como cuantos bienes y rentas corresponda administrar al Poder Federal.

El Fisco Nacional, persona jurídica que representa la Hacienda Nacional, no es pues extraño en 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.

Directamente vinculadas a la Hacienda Nacional están las Oficinas de Registro porque en ellas se causan derechos fiscales y se pagan inutilizando las estampillas en un libro destinado al efecto.

Son empleados de Hacienda quienes fiscalizan el pago correcto de esos derechos o impuestos, hacen reparos o manifiestan no tener que hacerlos, en cuanto al aspecto fiscal se refieren en actas que levantan en sus visitas a tales oficinas, y en fin extienden planillas tanto por cobro de derechos no pagados como por multas impuestas; para responder de unos y otras, especialmente, cuando a ello esté obligado el Registrador es para lo que éste se le exige prestar fianza antes de entrar a ejercer el cargo.

Las Oficinas de Registro como se ha dicho están pues vinculadas al Ministerio de Hacienda en cuanto en ellas se reciben especies fiscales en pago de los derechos de registro que constituyen ingreso para el Fisco Nacional.

Y en principio el organismo encargado de fiscalizar, percibir y cobrar una deuda es el obligado a cancelarla, y como consecuencia lógica es el facultado para otorgar el finiquito correspondiente o la cancelación de la caución que garantizaba el pago de aquélla, sea porque no se haya creado o sea porque habiendo surgido la obligación se haya pagado ante la Oficina facultada para recibir tal pago.

96.

CSJ - SPA  
G.F. N° 62, 1968, pp. 85-88

5-12-68

*Las decisiones que se dicten en los procedimientos de remate que hace la Policía Técnica Judicial no son susceptibles de ser revisados por los órganos superiores del Poder Judicial, por su misma naturaleza no contenciosa, sino por ante su superior.*

La lectura de los artículos transcritos es suficiente para apreciar que los procedimientos regulados por ellos sólo tienen por objeto liquidar los bienes recuperados por las autoridades Policiales que no hayan sido reclamados por sus dueños o legítimos poseedores o que "estuvieren expuesto a corrupción o fuesen de fácil perecimiento", con el propósito final de hacer ingresar al patrimonio nacional el producto de ellos.

En tales procedimientos intervienen autoridades policiales y el Juez de Primera Instancia de la respectiva Circunscripción Judicial, pero la participación de éste en las "diligencias judiciales" previstas por la Ley, no tiene otra finalidad que la de darle mayor solemnidad, seriedad o certeza a los actos del justiprecio y del remate, con lo cual se ofrece, tanto a la Nación como a los particulares, la protección o garantía procesal que exigen sus derechos e intereses.

En conformidad con el artículo 18 de la Ley, la intervención del Juez de Primera Instancia en dichos procedimientos se limita

a nombrar un perito y a presidir el remate. Por lo tanto, escapan a su jurisdicción el conocimiento, tramitación y decisión de cuestiones incidentales que puedan plantearse en el curso de alguno de esos procedimientos, como son las reclamaciones de terceros que pretendan hacer valer sus derechos sobre las cosas objeto del remate o el producto de los mismos.

En la Ley no existe ninguna disposición que faculte a los jueces para resolver, sumariamente y sin contención alguna, esa clase de reclamaciones mientras practiquen las diligencias que aquella establece, por lo cual es aplicable en estos casos, lo dispuesto en el artículo 234 del Código de Procedimiento Civil.

Por otra parte, el Cuerpo Técnico de Policía Judicial es un servicio que depende administrativamente del Ministerio de Justicia, y no un instituto o establecimiento autónomo con personería y patrimonio propios, independientes del Fisco Nacional; de consiguiente, carece de capacidad jurídica para comparecer en juicio como demandante o como demandado y no puede ser condenado a pagar una cantidad en dinero o especie como consecuencia de la actuación de los funcionarios que lo representen.

El hecho de que la Ley autorice a los Jefes del Cuerpo Técnico de Policía Judicial a acudir a los órganos de la administración de Justicia, para el cumplimiento de las diligencias que aquella señala, no es suficiente por sí sólo para suponer que el Legislador haya tenido la intención de atribuir a dicho cuerpo la capacidad procesal de que carece. Tampoco sería lógico deducir del artículo 20 *ejusdem*, el propósito de investir a los jueces de Primera Instancia de autoridad para decidir, sin audiencia de los interesados a quienes pueda afectar su decisión y en un procedimiento que no ofrece las garantías procesales del juicio contencioso, la reclamación de un derecho que de ser admitida, podría implicar el reconocimiento de un crédito o de un privilegio en perjuicio de terceros a quienes no se ha brindado la oportunidad de ser oídos.

Del mencionado artículo 20 puede solamente inferirse que el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, antes de consignar en la correspondiente oficina Receptora de Fondos Nacionales el producto del remate, debe deducir la cantidad requerida para pagar los gastos y las acreencias que en él se determinan, lo que no implica que, en caso de surgir discrepancias entre los reclamantes y dicho cuerpo sobre la procedencia o monto de los créditos aludidos, puedan aquéllos acudir al Tribunal que haya intervenido o esté interviniendo en el procedimiento de remate para que de manera incidental resuelva la controversia así surgida, ni que de su decisión sea posible apelar para ante el Tribunal a quien corresponde el conocimiento de ese recurso de acuerdo con las reglas del derecho común.

En razón de lo expuesto es forzoso concluir que los procedimientos de que se trata son por naturaleza no contenciosos y que, en

razón de ello, y conforme a la doctrina más admitida, las providencias que en el curso de los mismos puedan dictar los jueces no están sujetas a revisión por los órganos superiores del Poder Judicial.

Dicha conclusión es corroborada por lo dispuesto en el artículo 15 de la misma Ley, que se refiere a los casos en que varias personas concurren a reclamar como suyos los bienes recuperados, y los que el Cuerpo Técnico de Policía Judicial tenga dudas fundadas sobre las pretensiones de algún reclamante.

En ambas situaciones la Ley ordena que se pase el expediente al Juez competente de la localidad, en razón de la cuantía, a fin de que abra una articulación por ocho días, para que los interesados concurren a hacer valer sus derechos, debiendo el Tribunal decidir la incidencia dentro de los cinco días inmediatamente siguientes.

Contra la decisión que recaiga en estos casos, hubiera podido concederse apelación conforme a las normas del derecho común. Sin embargo en vez de adoptar esa solución, el Legislador dispuso, que cualquiera "que se crea perjudicado por la decisión podrá intentar acción judicial por la vía ordinaria".

Ahora bien, en el presente procedimiento el Juez interpretó las disposiciones legales aplicables al caso con un criterio diferente al expresado en este fallo, y, en vez de ordenar al reclamante que hiciera valer sus derechos ante el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, dio curso a la reclamación ante él propuesta y luego la declaró sin lugar, creando así una situación que permitió al reclamante interponer apelación.

Oído el recurso en un solo efecto para ante el superior ordinario —y no para ante esta Sala, como era lo procedente dado el indiscutible interés que tiene el Fisco Nacional en estos casos— la Corte Superior Segunda en lo Civil, en vez de declararse incompetente o de corregir las faltas cometidas en Primera Instancia, se avocó al conocimiento del recurso y lo decidió en la forma ya expresada.

El auto contra el cual se ha recurrido de hecho, es, por lo tanto, la culminación de una serie de actuaciones cuya nulidad no puede pasar inadvertida por la Corte al conocer del recurso interpuesto. Y como es deber de los tribunales superiores procurar la validez y eficacia de las decisiones judiciales, corrigiendo las faltas que observen en los procedimientos en que intervengan, y fuera de esta oportunidad no hay otra en la que, sea legalmente posible enmendar las irregularidades cometidas en el curso del procedimiento, este Tribunal considera necesario anular todas las actuaciones realizadas por los órganos de la administración de justicia que en él intervinieron extralimitando las atribuciones que confiere la Ley de la materia a los jueces de Primera Instancia.

*Véase Nos. 94, 95, 123, 125, 126, 131.*

b. *Personas Públicas territoriales y no territoriales*  
Véase Nos. 103 y 120.

c. *Los Institutos Autónomos*  
Véase Nos. 90, y 116 y sig.

E. *Los Servicios Públicos*

97. CFC - SPAacc 16-4-37  
M. 1938, pp. 206-207

*La Facultad de legislar que corresponde al Congreso no es delegable. Pero eso no obsta para que el Presidente de la República en Consejo de Ministros durante el receso de las Cámaras decida sobre la creación o supresión de Servicios Públicos.*

Según el artículo 118 de la Constitución, es al Poder Legislativo, a quien corresponde establecer los Tribunales y Juzgados inferiores a la Corte Federal y de Casación. Pero si bien es cierto que según el artículo 89 *ejusdem*, la facultad de legislar que corresponde al Congreso, no es delegable, también es verdad que la propia Constitución en el inciso 14 del artículo 100 dio al Presidente de la República la facultad de decretar en Consejo de Ministros, la creación y dotación de los nuevos servicios públicos que fueren necesarios durante el receso de las Cámaras Legislativas o la supresión o modificación de los existentes. Bien se comprende que se trata en este inciso de los servicios públicos cuya creación está en general encomendada al Poder Legislativo, puesto que de lo contrario no tendría objeto la expresión "durante el receso de las Cámaras". Es forzoso pues, concluir que esa facultad comprende la creación por el Ejecutivo de Tribunales y Juzgados, cuya necesidad inaplazable se haya hecho sentir después de clausuradas las sesiones del Congreso.

En consecuencia, los Tribunales de Trabajo creados por el Ejecutivo Nacional, en ejercicio de aquella atribución, son jueces naturales para conocer las cuestiones de carácter contencioso que suscite la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo. —Aparte de estas consideraciones no fue el Ejecutivo, sino el mismo Poder Legislativo, quien en el artículo 182 de aquella Ley Especial, erigió en Juez al Director de la Oficina Nacional del Trabajo, no para que decidiese una causa particular de determinada persona, sino para que conociese, en grado de apelación, de todas las controversias que ocurran en materia de contrato de trabajo. De manera que la especialidad de tal Juez no consiste en la persona de los litigantes, sino en la materia de las controversias...

Por haber invocado el solicitante preceptos constitucionales de orden público eminente, a nada conduciría tomar en consideración la importancia de la Ley del Trabajo ni el orden público de estas disposiciones: no hay orden público contra el orden público y si la misma Constitución en el inciso 8º del artículo 32, dispone que en las leyes ordinarias se dé grande importancia a la protección de los obreros y trabajadores, etc., seguramente no llega esta recomendación hasta autorizar que la Ley ordinaria respectiva viole o destruya los propios cánones imperativos y constitucionales.

Los fallos cuya nulidad se demanda no ven el carácter francamente retroactivo del párrafo primero del artículo 27 de la Ley del Trabajo, (si se lo aplica a contratos iniciados antes de su entrada en vigor), porque no han considerado sino la fecha del despido, para sostener que la Ley nueva se aplica a todos los despidos ocurridos durante su vigencia. Pero la cuestión de que debió resolverse y que fue dejada a un lado es la de que el párrafo 1º hace producir nuevos efectos, que no tenía según la Ley anterior, a la duración de contratos de trabajo ya extinguidos antes de entrar en vigencia la nueva Ley, desde luego que se toma esa duración, que no es un hecho individual, sino un efecto contractual, obra de la conducta de ambas partes, como multiplicador o factor de una indemnización a favor de una de las partes contratantes.

98. CFC - SPA  
M. 1942, pp. 120-123

6-2-41

*El carácter de servicio público Municipal se lo da su importancia económico-financiera, por el uso corriente que para sus necesidades hacen los habitantes del Municipio, por la unidad orgánica de su instalación y gestión y sobre todo porque deben ser prestados por el Municipio, o por gestión de particulares en representación de los Municipios.*

*La Corte observa:* Que, desde luego, es de capital importancia para la solución del problema que envuelve la solicitud de nulidad total hecha por los postulantes, determinar el carácter jurídico de los llamados "servicios públicos" municipales y el grado y modo de intervenir el Municipio en esas actividades.

Los servicios públicos municipales propiamente dichos, ha de prestarlos la Municipalidad en virtud de la facultad exclusiva de que está investida para hacerlo, ya por sí misma, ya por medio de concesionarios particulares en quienes delegue contractualmente la prestación de ellos. Tal es, sintéticamente, el concepto del "servicio público". Las otras actividades que no asuman esas características, son del dominio privado, ya como simples tareas indus-

triales o como operaciones mercantiles, aun cuando redunden en beneficio del público.

La Constitución Nacional, en el inciso 1º del artículo 18, da una enumeración de los "servicios públicos" que competen a todas las Municipalidades de la Nación; y la Ley Orgánica del Distrito Federal, para los límites de éste, hace también otra enumeración similar, incluyendo ambas las variedades siguientes: servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos, servicios de higiene y saneamiento, vías y medios de comunicación y tránsito urbano y vecinal, distribución de aguas potables, beneficencia y corrección; y "las demás de carácter municipal", frase ésta que usan en comunidad la Constitución y la Ley en referencia.

De modo, pues, que los servicios públicos de que se trata, son actividades sustraídas por su índole del patrimonio y manejo de los particulares e incluidas privativamente en el régimen administrativo de las Municipalidades, y son propiamente tales, por su importancia económico-financiera, o por el uso corriente que de ellos hacen, para sus necesidades, los habitantes del Municipio, por la unidad orgánica de su instalación y gestión y sobre todo, *porque deben ser prestados por las Municipalidades*, que los administran directamente, esto es, por municipalización de ellos, o por gestión de particulares en representación de las mismas. Los otros servicios son prestados por los particulares *en libre concurrencia*, y para su actuación sólo se requiere *autorización o permiso* del órgano respectivo, intervención ésta que es necesaria, no porque se trate de un servicio que ha de prestar la Municipalidad, que no lo es, sino por motivos de policía general, como cuando se trata de Espectáculos Públicos, en los que están virtualmente incluidas la seguridad, la higiene y la moral públicas, que son objeto de inspección policial.

Es de observarse que entre los servicios enunciados anteriormente no figuran ni el género Espectáculos Públicos, ni sus especies Teatros, Cines, etc., y que, por otra parte, en los incisos 14 y 15, artículo 13, de la Ley Orgánica del Distrito Federal, que establece las atribuciones correspondientes al Gobernador del Distrito Federal, como órgano inmediato del Presidente de la República, están comprendidas, respectivamente, las de "dar o negar *permisos* para Espectáculos Públicos, ordenar la *clausura* de éstos cuando haya motivo suficiente para ello", y la de "velar por el *orden* de los Espectáculos Públicos y por la observancia de los Reglamentos que los rigen".

Tampoco sería incorporable el ramo de Cines y Teatros a los servicios municipales, considerándolo como incluido en la frase "*y los demás de carácter municipal*", a que aluden a la vez la Constitución Nacional y la citada Ley Orgánica, porque, en puridad, no hay tales servicios "*de carácter municipal*", pues todas las indus-

trias, artes, oficios y profesiones, aun las llamadas liberales, podrían asumir ese carácter, por el solo hecho de que la Municipalidad, contrariando la libertad consagrada por la Constitución, y fuera de la órbita que ésta ha determinado, monopolizase esas actividades individuales y las ofreciese al público, indirectamente o por medio de concesionarios especializados en cada ramo. Así, los servicios de médicos, abogados, ingenieros y otros, que no han sido monopolizados en forma de tales servicios, sino que suele prestarlos la Administración Nacional o la Municipal, bajo los títulos de “médicos de ciudad”, “defensores de presos pobres”, “ingenieros municipales”, que no por ello dejan de ser otra cosa que empleados oficiales prestadores de servicios particulares mediante estipendios prefijados en los respectivos presupuestos, y de ningún modo “*servicios públicos*” propiamente dichos, susceptibles de ser objetos de Ordenanzas Municipales. Tal pasaría también con las actividades de Cines y Teatros, que no pueden ser regidos por la Municipalidad, sino para hacer cumplir en ellos las Ordenanzas específicas de Policía, Higiene, Seguridad Pública, etc., pero no para hacerla objeto de una “Ordenanza sobre Espectáculos Cinematográficos y de Teatro”, como la que es materia de la presente acción en nulidad.

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 serles ofrecidas al público para su esparcimiento y distracción, es que interviene en ellas 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 policitación 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 policitación 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.

En presencia de lo que se deja expuesto, cabe preguntar: ¿Tuvo el Concejo Municipal, en su carácter de Cuerpo deliberante, jurisdicción para legislar sobre los espectáculos teatrales y de cinematógrafo, no siendo éstos “servicios públicos”, propios, o sea, prestables por la Municipalidad, sino por personas privadas en ejercicio de un comercio lícito y en virtud de la libertad del trabajo y de las industrias, sin monopolios que las restrinjan y en libre concurrencia, conforme a la garantía 8ª del artículo 32 de la Constitución Nacional? Pudo el mismo Concejo, con la atribución que le acuerda el numeral 2º, artículo 41, de la Ley Orgánica del Distrito Federal para 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 VI de esta Ley”, ramos entre los que no figura el de Espectáculos Públicos, dictar, como lo hizo, la Ordenanza sobre Espectáculos Cinematográficos y de Teatro, promulgada en 17 de septiembre de 1940?

De ninguna manera; porque, si bien es verdad que los “servicios” prestados por particulares en libre concurrencia, bajo la forma de espectáculos públicos (Cines, Teatros, etc.) sólo requieren *permisos* especiales para su actuación, también lo es que la concesión de esos permisos en el Distrito Federal, atañe a la exclusiva competencia del ciudadano Gobernador de éste, en conformidad con el inciso 14, artículo 13, de la Ley Orgánica del Distrito Federal, emanada del Congreso Nacional. Y si por otra parte se considera, que los “servicios” acerca de los cuales puede expedir Ordenanzas el Concejo Municipal, conforme a la atribución 2ª, artículo 41, de la Ley citada, son los comprendidos “en todos los ramos que se expresan en el Capítulo VI de esta Ley”, serán algunas de las Ordenanzas correspondientes a estos ramos, o sea, las específicas de Policía, de Seguridad Personal, de Higiene Social, de Moralidad Pública, las aplicables para garantizar a quienes asistan a tales espectáculos, y no una ordenanza *ad hoc* sobre Espectáculos Públicos, como la de que se trata, que, por no contemplar o regir un *servicio público* prestado por la Municipalidad, carece en absoluto de la condición legal requerida para ser tal Ordenanza.

99. CFC - SF  
M. 1944, pp. 345-346

7-12-43

*No se adquieren derechos, sobre los servicios públicos en el aspecto de su organización y prestación por parte del Estado, pero en el aspecto económico sí.*

Concrétase ahora la Corte al punto que parece haber sido, aunque erróneamente el fundamento de las Resoluciones que desconocieron los derechos adquiridos por el doctor Izquierdo. En efecto,

la misma Ley de 1940, no obstante que reconoce y prorroga a su modo los títulos de los profesores por concurso nombrados con anterioridad a ella, dispuso en el párrafo único del artículo 99: "ningún profesor podrá desempeñar más de una cátedra remunerada, salvo en aquellos lugares donde funcionen universidades y no haya profesionales capacitados para el desempeño de las diversas cátedras. En este caso, a juicio del Ejecutivo Federal, un mismo profesor podrá desempeñar dos cátedras a la vez. Se exceptúan aquellas cátedras que no funcionen en un mismo año, caso en el cual podrá desempeñar alternativamente dos cátedras".

Pareciera que el objetivo de las dos Resoluciones susodichas haya sido aplicar este precepto nuevo, destituyendo al doctor Izquierdo de la cátedra de segundo año de Anatomía ganada en concurso por él junto con la de primer año, a fin de que no siguiese desempeñando dos cátedras remuneradas. Se incurrió así en una evidente inconstitucionalidad como se pasa a demostrar.

El precepto arriba copiado no autoriza esa aplicación retroactiva, ni en parte alguna de esa nueva Ley asoma la indicación de que tal prohibición de dos cátedras remuneradas se aplicase también a los profesores que ya antes las habían obtenido legalmente en concurso. Aun en los países en que el precepto de irretroactividad de la ley no es constitucional, sino de Código Civil, los más altos tratadistas y la jurisprudencia sostienen que, aun pudiendo dictarse leyes retroactivas, es preciso que el legislador mismo exprese en la nueva Ley este propósito, pues de lo contrario se dejaría a merced de los jueces, por vía de una interpretación peligrosa y siempre fácil, so pretexto de orden público, considerar retroactiva cualquier ley nueva. Asimismo enseñan los maestros que, cuando el precepto sobre irretroactividad de la ley es constitucional, como sucede en nuestro país, el legislador no puede hacer leyes retroactivas. Y no hay que exceptuar ley alguna de esta prohibición, pues el artículo 90 de la Constitución Venezolana, al prohibir el efecto retroactivo no dice "algunas leyes", sino "ninguna ley". En los países en que la irretroactividad es sólo de derecho civil, algunos autores enseñan que se exceptúan de tal prohibición las leyes de orden público y de derecho público; pero los autores más modernos y que se han dado a esa especialidad y han escrito las más completas y acatadas monografías sobre el particular, coincidiendo en el dictamen de otros autores antiguos, le niegan fundamento racional y jurídico a tal excepción, sosteniendo que la irretroactividad de la ley es también un precepto de orden público y una de las principales columnas del orden social aunque sólo esté consignada en el Código Civil y no en la Constitución.

La enseñanza oficial constituye un servicio público; y en cuanto a la irretroactividad de la ley en resguardo de los derechos adquiridos por los encargados o concesionarios de servicios públicos, la doctrina y la jurisprudencia distinguen entre las reglas o normas

legales que tienen por objeto la organización y el funcionamiento de los servicios y las que conciernen a los derechos de orden económico o financiero del concesionario del servicio de que se trata. Respecto de la primera clase de normas o disposiciones, se sostiene con sólida argumentación, que no producen derechos adquiridos para el concesionario o encargado del servicio, pues el Estado conserva siempre el derecho y la obligación de mejorar los servicios públicos y someterlos cada vez que lo crea conveniente a una nueva organización, derecho que no se puede enajenar o comprometer ni aun por contrato o concesión. La nueva Ley que se dicte en esta materia, con tales fines de mejoramiento de los servicios, se aplicará inmediatamente aun a las situaciones ya establecidas bajo leyes anteriores, porque contra tal función de derecho público no puede haber derechos adquiridos.

En cambio, sí constituye un derecho adquirido la situación económica o financiera (emolumentos, retribuciones prometidas) que obtuvo el concesionario o encargado del servicio bajo una ley anterior, situación económica que debe ser respetada por las nuevas leyes aunque sean reguladoras de servicios públicos, sobre todo si ha mediado un contrato para el desempeño del servicio.

Por manera pues, que aplicando esta distinción doctrinaria, y aun suponiendo que no existiera en nuestra Constitución, sino sólo en el Código Civil, la prohibición del efecto retroactivo de "toda ley", no se habría podido legalmente desposeer al doctor Izquierdo de su cátedra de Segundo Año de Anatomía Humana, aplicando retroactivamente el párrafo único del artículo 99 de la Ley de 1940 a cátedras que ya habían sido provistas por concurso, en conformidad con leyes anteriores. Debió tenerse muy en cuenta que ese párrafo único del artículo 99 citado, no atañe propiamente al funcionamiento del servicio, no obedeció ningún propósito de técnica pedagógica, desde luego que lo que en realidad prohíbe no es la concurrencia de cátedras en un profesor, sino la concurrencia de sueldos, pues permite ejercer dos o más de aquéllas, siempre que no sea remunerada sino una sola, o lo que es lo mismo; en el caso del doctor Izquierdo, las aludidas dos Resoluciones para sacar a nuevo concurso su cátedra de Segundo Año de Anatomía y proveer ésta entretando de profesor interino, no tuvieron en miras mejorar el servicio público, sino que el sueldo que devengaba el doctor Izquierdo por esa cátedra, lo devenga un nuevo profesor para que aquél no tuviese dos cátedras remuneradas, violándose así la obligación contraída por el Estado en todo concurso de oposición. Hecho lamentable, porque lo mismo se desprestigia la institución de los concursos desposeyendo de una cátedra al que ha ganado dos en legítima justa, que destituyendo del cargo al que ha ganado una sola.

Resulta de todas las consideraciones que preceden que, al darle efecto retroactivo a la prohibición de dos cátedras remuneradas

contenida en la Ley de 1940, con menoscabo de los derechos adquiridos por el doctor Izquierdo en conformidad con leyes anteriores, las dos Resoluciones Ministeriales cuya nulidad se ha demandado violaron el artículo 90 de la Constitución Nacional.

100. CFC - SF 2-8-46  
M. 1947, p. 83

*El Seguro Social obligatorio es un servicio público, por lo que no admite el calificativo de empresa en sentido económico.*

Sin embargo, importa tener en cuenta que la institución del Seguro Social Obligatorio, es un servicio público, de índole exclusivamente social y extraño a toda especulación o tráfico, por lo cual no admite el calificativo de empresa en el sentido económico, es decir, labor encaminada a la explotación de la riqueza, como ocurre con las empresas comerciales, industriales y agrícolas, que invariablemente emplean sus actividades en explotar diversos establecimientos lucrativos y por eso, están regidas por la legislación del Trabajo, pues no otra conclusión procede del artículo 2º de la Ley de la materia que al definir el patrono establece que es la persona natural o jurídica que por cuenta propia o ajena tiene a su cargo la explotación de una empresa o faena de cualquier naturaleza o importancia en donde trabajen obreros o empleados, sea cual fuere su número; y de aquí es preciso concluir, como consecuencia lógica, ateniéndose por otra parte a la definición que de los trabajadores del seguro expresado, da el Reglamento primeramente mencionado, concordante con el artículo 6º de la susodicha Ley del Trabajo que excluye de sus disposiciones a los miembros de los cuerpos armados y a los funcionarios o empleados públicos, y a que tampoco se trata de sindicatos de enfermeras, choferes, auxiliares de farmacia y cocineros, sino de Trabajadores del Seguro Social Obligatorio, que tales trabajadores están fuera de las previsiones de la misma Ley del Trabajo en lo que concierne a la asociación en sindicatos; porque, además, la protección que el artículo últimamente referido acuerda a los obreros al servicio de la Nación, los Estados y las Municipalidades, únicamente se les debe en cuanto no sean objeto de legislación especial y en cuanto las disposiciones de la Ley del Trabajo y de su Reglamentación sean aplicables con la índole de los servicios que prestan y con las exigencias de la Administración Pública, disposiciones que, en lo que concierne a los sindicatos, no pueden regir en el caso que se examina, dada la circunstancia de que los trabajadores del Seguro Social Obligatorio, están, como se ha visto anteriormente, sometidos a normas que les atañen particularmente.

101.

CSJ - SPA  
G.F. N° 41, 1963, pp. 155-156

30-7-63

*El servicio público es aquella actividad administrativa destinada a dar satisfacción de las necesidades de interés general, dentro de un régimen especial que atañe en forma propia al Derecho Público, y los empleados del órgano administrativo que lo presta, son funcionarios públicos.*

Ahora bien, las disposiciones transcritas ponen constancia de que el procedimiento aplicado por la Administración Pública para la creación, organización y dotación del Instituto de la Ciudad Universitaria, tiene un fundamento constitucional indiscutible. Dichos procedimientos se cumplieron en sus diversas etapas, en ejercicio de las propias atribuciones del Ejecutivo Federal, tal como consta de los considerandos que justifican su creación y funcionamiento. En esta forma y en atención a la actividad de servicio público, claramente establecida por el conjunto de circunstancias características que rodean el caso, se revela la voluntad de organizar dicho servicio por parte del Estado, mediante el desarrollo de su acción administrativa para la satisfacción de las necesidades que el interés general exige, dentro de un régimen especial que atañe en forma propia al Derecho Público. En este sentido, es el conjunto de reglas que el Estado ha querido aplicar, por juzgarlas oportunas, las que fijan la naturaleza misma de las relaciones jurídicas existentes. Con base en este concepto, la intención y voluntad del Estado fue asumir el control efectivo y directo de los empleados con cargo permanente y remuneración fija, atribuyéndoles el carácter de funcionarios públicos, lo cual prescribe toda idea contractual o impide de manera absoluta la aplicación de las reglas del Derecho Privado. En este orden de principios, resulta clara la diferencia entre los servicios públicos dependientes de la Administración y los que no reúnen tales distinciones, la persona que ingresa a un servicio público, en cumplimiento de los requisitos previstos en el caso estudiado, aparece siempre comprometida con el interés nacional confiado al manejo político y administrativo del Estado, y en manera alguna adscrita al interés personal o patrimonial de los funcionarios que le superan en jerarquía. Esta relación de mayor entidad, dominada como está por las exigencias colectivas que no pueden ser satisfechas por la iniciativa privada, no aparece nunca establecida sobre la base de intereses particulares ni amparada por el régimen de los contratos del Derecho Privado. El simple hecho de que los cargos de las categorías y condiciones requeridas en el Decreto, que creó el Instituto de la Ciudad Universitaria sean provistos por el Ejecutivo Federal mediante Resolución del Ministerio de Obras Públicas, demuestra sin lugar a dudas que la

Administración los ha colocado bajo el control de su poder discrecional y dentro de las reglas especiales estatuidas para el cumplimiento de los fines de interés general, previstos en dichos Decreto Ejecutivo.

102. CSJ - SPA 4-5-66  
G.F. N° 52, 1966, pp. 40-48

*El Derecho de estiba se causa por la descarga de tonelada aun cuando no se empleen los servicios portuarios.*

El Decreto-Ley de fecha 6 de junio de 1951, por el cual se dictó el Estatuto de los Servicios Portuarios Nacionales, establece, en su artículo 1°: "La Renta de servicios portuarios nacionales comprende todos los ramos de ingresos provenientes de los servicios portuarios que, directa o indirectamente presta el Estado por órgano del Ministerio de Hacienda y conforme a la especificación contenida en el artículo siguiente". A tal efecto, el artículo 2° dispone: "Los servicios portuarios nacionales tienen el carácter de públicos y comprenden la utilización de los muelles y demás obras portuarias y la ejecución de las operaciones necesarias para la carga, descarga, trasbordo, acarreo y movimiento de mercancías en los muelles, gabarras, almacenes, depósitos y patios de las Aduanas de la República y para el manejo de la carga a bordo de los buques surtos en los puertos en que funcionen dichas Oficinas". Y el artículo 3° *ejusdem* previene, en primer lugar, que el Ejecutivo Nacional "establecerá, organizará y reglamentará todo lo relativo al funcionamiento de dichos servicios" y, además, que "fijará por medio de Resoluciones del Ministerio de Hacienda las tarifas que deban regir para el cobro de los mismos y para el pago, por cuenta del Tesoro Nacional, de los salarios que devengue el personal obrero utilizado para la ejecución de las operaciones portuarias"; y en su aparte, la misma disposición establece: "La prestación de los servicios portuarios en los puertos en que funcionen oficinas aduaneras no podrá ser hecha por particulares sino mediante autorización del Ejecutivo Nacional y con sujeción a las disposiciones reglamentarias que dicte el mismo Ejecutivo o a las condiciones contractuales convenidas".

De los textos transcritos y conforme a su interpretación sistemática, aparece pues: 1) que los servicios portuarios nacionales tiene el carácter de servicios públicos; 2) que, como tales, comprenden la utilización de determinados bienes públicos, la ejecución de determinadas operaciones y el manejo de la carga a bordo de los buques surtos en los puertos nacionales; 3) que los servicios portuarios son prestados directamente por el Estado, por órgano del

Ministerio de Hacienda y, por excepción, indirectamente, por intermedio de los particulares; 4) que la prestación de los servicios portuarios por los particulares sólo puede hacerse mediante autorización del Ejecutivo Nacional y con sujeción a las disposiciones reglamentarias que dicte el mismo Ejecutivo, o mediante contrato (concesión de servicio público) con sujeción en tal caso) a las condiciones contractuales convenidas; 5) que el Ejecutivo Nacional es el órgano competente para establecer, organizar y reglamentar todo lo relativo al funcionamiento de dichos servicios, así como para fijar, por Resoluciones Ministeriales, las tarifas que deban regir para el cobro de los mismos (servicios) y para el pago, por cuenta del Tesoro Nacional, de los salarios que devengue el personal obrero utilizado para la ejecución de las operaciones portuarias; y 6) que los ingresos provenientes de los servicios portuarios constituyen ingresos públicos nacionales, esto es, una renta en sentido hacendario.

Pues bien, si el Ejecutivo Nacional está legalmente facultado para autorizar a los particulares la prestación de los servicios portuarios a terceros, es lógico considerar que también lo esté para autorizarlos a que se los presten a sí mismos. Y es esto, precisamente, lo que ha ocurrido en el caso de autos: por circunstancias especiales, respecto de cuya calificación no existe controversia entre las partes, la recurrente solicitó y obtuvo autorización oficial, según aparece del expediente para descargar un determinado producto en su propio puerto y con utilización de sus propios medios, esto es, para realizar una de las operaciones cuya ejecución corresponde a los servicios portuarios nacionales; pero que, en este caso y en virtud de la mencionada autorización se realizó, como lo asienta en su informe el Jefe de los referidos Servicios, directamente del buque a los depósitos que tiene la Shell en el Puerto de Borburata, utilizando sus propias tuberías y bombas y las instalaciones de la Compañía, por lo que no fue utilizado el personal de Caleta del Portuario ni muelles, ni equipos oficiales.

Ahora bien, como tal autorización sólo puede ser concedida por el Ejecutivo Nacional con sujeción a las disposiciones reglamentarias que dicte el mismo Ejecutivo, es necesario determinar si, entre las disposiciones reglamentarias dictadas por éste sobre la materia, se encuentra la que lo faculta para cobrar, en casos como el de autos, determinados derechos correspondientes a los casos en que el servicio no se hubiere prestado sino por un particular debidamente autorizado.

A este respecto se observa que el Decreto N° 567 de 17 de junio de 1947, parcialmente reglamentario de aquél que reorganiza el funcionamiento de los Cuerpos de Caleta y Estiba de Puerto Cabello, establece, en su artículo 43: "El embarque o desembarque de carga en Puerto Cabello deberá hacerse por sus muelles; sin embargo, el Administrador de la Aduana podrá en casos excepcio-

nales y dando aviso inmediato al Ministro 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 Ministro de Hacienda, en tales casos, determinará los derechos que deban pagarse por las indicadas operaciones”.

Y la Resolución N° 250, de 30 de octubre de 1958 del Ministerio de Hacienda, previene en su artículo 7° con base en el cual fue dictada la Resolución recurrida, lo siguiente: “En los casos especiales en que, previa autorización del Ministerio de Hacienda, el despacho de mercancías, frutos u otros productos, se haga en condiciones distintas de las previstas en el Decreto (antes citado), o en condiciones diferentes de las señaladas en la presente Resolución, el Ministerio de Hacienda fijará la tarifa que deba cobrarse...”

Ahora bien, si no obstante que los Cuerpos de Caleta y de Estiba de la Aduana de Puerto Cabello no prestaron, en el caso de autos, ningún servicio a la recurrente, ni ésta utilizó tampoco los muelles y demás obras portuarias, puesto que utilizó sus propios medios materiales y humanos; si, no obstante ello, el Ministerio de Hacienda en la resolución atacada, fijó en Bs. 5,50 la tonelada, la tarifa especial que en este caso debía pagar la recurrente; y si, para fijarla se fundó en el referido artículo 7° de la Resolución N° 280, ha sido porque estimó que se trataba de una operación de descarga realizada en *condiciones distintas* —a que alude el citado artículo 43 del Decreto N° 567— o al de la auto-prestación del servicio, o al de la autorización concedida para ello, aplicando al caso las disposiciones reglamentarias mencionadas. Es necesario por consiguiente, analizar si al proceder de esta manera el Despacho de Hacienda actuó o no conforme a la Ley.

En efecto, el artículo 224 de la Constitución dispone: “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”.

Según esta disposición es regla general del sistema fiscal venezolano que todo impuesto o tasa establecidos por 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 exenciones o exoneraciones 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 cobrarse por la prestación de dichos servicios*” (Ley de Aduanas, artículo 5).

La legislación que regula los servicios portuarios y, concretamente, en Puerto Cabello, determinan 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 con la intervención del Cuerpo de Caleta y Estiba y pagando en todo caso las tasas que se determinan, puede llevarse normalmente a cabo la carga y descarga de buques.

Ahora bien, 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 de 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 *fixará 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, realiza el desembarque de mercancías de un buque en un puerto particular, sin la intervención del personal de caleta y estiba, y sin utilizar ningún servicio de un puerto nacional indudablemente que ha realizado la descarga en *condiciones distintas* a las previstas en el citado Decreto de 17 de junio de 1947 y en *condiciones diferentes* a las normalmente señaladas en la propia Resolución de 30 de octubre de 1958.

Por consiguiente, debe entrar a regir en este supuesto la previsión del artículo 7 de esta última Resolución que dispone: "El Ministerio de Hacienda *fixará la tarifa que* (en este caso especial) 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 un estipendio *ad hoc* que debe fijar el Ministerio de Hacienda, según el caso.

De lo contrario operaría una exención total, sin respaldo legal alguno, de la contribución obligatoria que fijan las disposiciones legales para la descarga de buques y ello contraría lo dispuesto en el artículo 224 de la Constitución.

Igual criterio se emplea en el artículo 47 del ya citado Decreto N° 567 de 17 de junio de 1947, en el 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 Ministro de Hacienda, en tales casos, determinará *los derechos que deban pagarse por las indicadas operaciones*".

Como se observa 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 Caleta y Estiba; b) que se utilice este 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 de Caleta y Estiba, sino que la operación se realice con personal propio en un muelle particular.

Por consiguiente, en este último supuesto, que es precisamente el de autos, la operación de descarga, se ha realizado en *condiciones distintas* a las previstas en la Resolución citada, esto es, sin utilización de los muelles nacionales y sin intervención del personal de caleta y estiba. Por consiguiente, es procedente, conforme a las disposiciones citadas, que el Ministro de Hacienda, en tales casos, determine "*los derechos* que deban pagarse por las indicadas operaciones, a fin de que no se caiga en la exención que prohíbe la Constitución".

Corroboración lo anteriormente expuesto, lo estatuido en el artículo 13 del mismo Decreto, según el cual, "los capitanes de lanchas nacionales de motor cuya capacidad no exceda 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 sola circunstancia de que en una operación de carga o descarga de un barco, no se utilizare el personal portuario, sino el propio del buque, fuese motivo suficiente para que no procediere el pago de las tasas respectivas, no habría tenido que indicarse expresamente que, en este caso, "no habrá lugar al pago de derecho de estiba". La sola mención de que descargó la propia tripulación, hubiese bastado, según la tesis de la recurrente, para que no procediera el cobro de derecho alguno. Sin embargo, tuvo la norma que enunciar expresamente la exención para que ésta produjese su verdadero efecto.

Se trata pues, en este supuesto, de un caso concreto y válido de exención de derechos para lanchas y buques de vela que utilicen su propia tripulación para la carga o descarga; pero hay que observar que para tales casos expresamente se 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 puede estimarse también incluido dentro de la previsión del citado artículo, pues que 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.

Las razones que anteceden demuestran que, aunque la carga o descarga de un barco se haga en un muelle particular, con personal y equipos propios, sin utilizar ningún servicio del muelle de Puerto Cabello —como se hizo en el caso de autos—, es procedente el pago de los derechos que, por tales operaciones, determina para el caso el Ministerio de Hacienda, ya que no se establece para tales casos ninguna exención legal, salvo la que ya ha sido señalada para lanchas de pequeño tonelaje y buques de vela.

Con relación al caso de autos, el cobro que dio origen a la presente demanda se efectuó de la siguiente manera, según aparece de la documentación que cursa a los folios 18, 19 y 20 del expediente:

a) La Compañía Shell de Venezuela Ltd., en representación de Montana Fábrica de Pinturas C.A., acudió al Ministerio de Hacienda a fin de que ese Despacho anulara la planilla N° 7 AF. M2, por Servicio de Caleta montante a seis mil seiscientos bolívares con cuatro céntimos (Bs. 6.600,04), correspondiente a un lote de disolventes para pinturas de 300.002 kilogramos y valor de 88.691,06 dólares llegados en el vapor noruego "Rong", procedente de Houston, Texas, U.S.A. Como fundamento para la anulación de la citada Planilla, la solicitante alegó "que las operaciones de descarga del referido buque se efectuaron íntegramente en las propias instalaciones que tiene la compañía Shell de Venezuela Ltd., en el Puerto de Borburata, utilizando sus propias bombas y tuberías a los tanques de almacenamiento, no interviniendo para nada el personal de caleta de la Aduana de Puerto Cabello".

Estas afirmaciones de la citada Compañía fueron corroboradas por el Jefe de los Servicios Portuarios de Puerto Cabello, en comunicación de 16 de abril de 1963, certificada en autos.

b) Con base en las anteriores exposiciones, el Ministerio de Hacienda, —Administración General de los Servicios Portuarios Nacionales, en Resolución N° 331 de 20 de mayo de 1963, resolvió:

“que sea anulada la expresada planilla N° 7 AF. con monto de Bs. 6.600,04 y se expida otra pagable a cargo de la firma importadora, calculada a razón de cinco bolívares con cincuenta céntimos (5,50) por tonelada. *Fijación de tarifa especial que se hace 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*”.

Esta decisión fue comunicada a la recurrente por oficio de fecha 28 de mayo de 1963, de la Administración General de los Servicios Portuarios Nacionales, cuya copia certificada corre en autos.

Como se observa de la documentación reseñada, 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.

Por todas las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la demanda de nulidad propuesta por la Compañía Shell de Venezuela Ltd. contra la Resolución del Ministerio de Hacienda, Administración General de los Servicios Portuarios Nacionales, N° 331, de fecha 20 de mayo de 1963, a que se contraen estas actuaciones.

103.

CSJ - PA

5-10-70

G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, p. 11

*La expresión “servicio público” puede ser utilizada conforme a un criterio material o a un criterio orgánico.*

En el lenguaje corriente “servicio público” es toda actividad dirigida a la satisfacción de una necesidad colectiva, abstracción hecha de la persona que lo preste; pero, en un sentido más restringido se denomina “servicio público” al órgano al que el Estado (u otro ente territorial) encomienda atender a dicha necesidad, o a la actividad funcional que el mismo órgano cumple con tal fin. Dentro de este marco conceptual más estrecho, suele definirse el servicio público como el conjunto de personas y bienes organizados y destinados por algunos de los entes territoriales de derecho público para satisfacer de manera regular y permanente, una necesidad colec-

tiva. En esa acepción emplea el constituyente la expresión en referencia, al señalar entre las atribuciones del Presidente de la República, la de decretar, durante el receso del Congreso, "la creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes"; y en el mismo sentido la utiliza el legislador ordinario, en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, al disponer que los "bienes de la Nación destinados al Servicio Público están exentos de contribuciones o gravámenes estatales y municipales". Pero como las necesidades colectivas pueden ser también satisfechas por los particulares, con sus recursos personales y usando instrumentos de u propia creación, la actividades de estos últimos reciben la denominación de "servicios de utilidad pública" o de "interés público", expresión esta última que emplea el constituyente en esta acepción técnica precisa, al enumerar los derechos económicos, lo que permite establecer la debida distinción entre ese tipo de actividades y los servicios públicos, propiamente dichos, cuando se alude a éstos como expresión típica y exclusiva de la acción del Estado para atender a los intereses generales de la Nación o de parte de ella.

Véase Nos. 27, 126, 160, 226, 290, 352.

#### F. *La Policía Administrativa y la Potestad Sancionadora*

##### a. *Medidas de Policía*

104. CFC - CP 16-12-47  
M. 1948, pp. 15-17

*Las detenciones que excepcionalmente puede ordenar el Ejecutivo están sometidos al control del Congreso y de la Corte.*

Examinados tales oficios, las actuaciones acompañadas y los alegatos presentados por los Doctores Juan Penzini Hernández, Odoardo Morales y José González González, la Corte Suprema de Justicia, para decidir, hace las siguientes consideraciones:

El artículo 77 de la Constitución Nacional vigente, que ha sido el fundamento de las detenciones preventivas ordenadas por el Ejecutivo Nacional, ha venido ha sustituir en nuestro ordenamiento constitucional la letra j) del número 17 del artículo 32 de la Constitución de 1936, reformada en 1945, cuyo texto, bajo la apariencia de una garantía de la seguridad individual, facultaba al Poder Ejecutivo para practicar detenciones, por motivos políticos, hasta que fuere restablecido el orden. —No estando sometido antes el ejercicio de tal facultad a condiciones o requisitos especiales, el Gobierno podía hacer uso de ella discrecionalmente, sin otro control

que el que ordinariamente correspondía al Congreso Nacional en la oportunidad de conocer del Mensaje Presidencial y de las Memorias y Cuentas de los Ministros del Despacho.

El nuevo precepto constitucional ha restringido el alcance de aquella facultad extraordinaria, la cual no podía fundarse ahora en "motivos políticos", según frase del texto legal, que llegó a hacerse del dominio común, sino en circunstancias precisas cuya apreciación corresponde al Poder Ejecutivo Nacional, bajo el control de los Poderes Legislativo y Judicial, en los términos que establece el mismo artículo.

Como el caso que ha de decidirse es el primero del cual conoce esta Corte en ejercicio del control excepcional que le atribuye la citada disposición, se hace necesario glosar las diversas normas que contiene ésta a fin de precisar su sentido y alcance. —Una lectura detenida del precepto permite distinguir en su texto tres clases de disposiciones: las que se refieren a los requisitos y circunstancias que condicionan el ejercicio de la facultad; las relativas a su duración; y las concernientes a los motivos en que puede basarse esta Corte para mantener o suspender las medidas ordenadas.

La primera parte del artículo establece las normas que rigen la legalidad de las detenciones preventivas, al someter el ejercicio de la facultad atribuida al Ejecutivo a requisitos similares a los que exige la Constitución para la restricción o suspensión de las garantías constitucionales. —En efecto, el Gobierno sólo puede detener preventivamente a las personas contra quienes obren graves motivos para considerarlas comprometidas en planes o actividades que tengan por objeto derrocar los Poderes constituidos, por golpe de estado u otros medios violentos, y si hubiere fundados indicios de la existencia de dichos planes o actividades subversivas, y la medida fuere tomada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Seguidamente, la disposición establece que, dentro de los diez días siguientes a su ejecución, tales medidas deben ser sometidas al Congreso Nacional o a la comisión permanente, para su aprobación o improbación y deben ser suspendidas al cesar las causas que la motivaron.

Por último, se dispone que, si fueren aprobadas por el Congreso Nacional o por la Comisión Permanente y no fueren suspendidas dentro de los sesenta días siguientes a dicha aprobación, el Presidente de la República cumplido este último plazo, las someterá al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, la cual decidirá sobre su mantenimiento o suspensión, tomando en cuenta, además de las disposiciones legales, la seguridad del Estado y la preservación del orden público.

Siendo la libertad la condición normal del ciudadano y su mantenimiento y respeto uno de los fines primordiales del Estado, resulta claro que la intención del Constituyente al someter las citadas me-

didadas ejecutivas al control de los Poderes Legislativo y Judicial, no fue otra cosa que la de rodear de las mayores garantías al ejercicio de una facultad que puede conducir a abusos contrarios al espíritu y letra de la Constitución. —No hay duda de que la facultad de revisión que corresponde al Congreso Nacional se traduce en un control de carácter político cuya eficacia deriva de las reglas que rigen la integración de ese Cuerpo Soberano y, en particular, de la mayor o menor amplitud que ellas atribuyan al principio de la representación de las minorías. —Al ser homologadas las medidas, tal intervención tiene un efecto preciso cual es el permitir al Ejecutivo mantener aquéllas hasta por sesenta días más, sin perjuicio de que las suspenda durante el mismo término, si, a su juicio, han cesado las causas que las motivaron.

No es tan evidente la intervención de esta Corte y el alcance de sus decisiones. —El artículo sólo expresa que este Alto Tribunal mantendrá o suspenderá las medidas “tomando en cuenta, además de las disposiciones legales, la seguridad del Estado y la preservación del orden público”.

Aplicando a la letra esta norma, resulta evidente que la decisión de este Alto Tribunal ha de informarse a la vez un elemento definido, representado por las disposiciones constitucionales que condicionan el ejercicio de la facultad, y en un elemento circunstancial, implícito en los conceptos “seguridad del Estado” y “orden público”, que han de ser apreciados necesariamente en cada caso. Pero esta consideración previa plantea una nueva interrogante o sea la de inquirir a cuáles “disposiciones legales” quiso referirse el Constituyente al expresarse así en el texto que se analiza, pues derivando las situaciones que ha de apreciar la Corte de circunstancias que atañen más la función policial y preventiva que a la judicial y represiva, no puede presumirse que se pretendiera eludir a las normas del enjuiciamiento ordinario.

Sería más lógico suponer que al emplear aquella expresión la Constituyente haya tenido en mientes las disposiciones de una Ley reglamentaria del mismo artículo, aún no sancionada y la cual tuviera por objeto llenar las lagunas y vacíos del texto constitucional; mas, si se detiene la atención en las funciones tradicionalmente atribuidas a esta Corte, puede concluirse que esa referencia va dirigida principalmente a la revisión de la legalidad de las medidas, mediante el examen de las actuaciones que demuestren al cumplimiento de los requisitos y condiciones a que antes se hizo referencia, pues, cualquier detención fundada en el artículo 77 y ordenada en condiciones diferentes a las señaladas, o que se prolongue por más del tiempo indicado, deben ser suspendidas de oficio por esta Corte, al serle sometida por el Presidente de la República o a petición de cualquier ciudadano, cuando, vencido el último plazo a que se refiere la citada disposición, dicho funcionario no diere cumplimiento a la obligación que en ella se le impone.

Pero, como además del control de la legalidad de las detenciones preventivas, esta Corte debe también examinar si han cesado las causas que las motivaron y, consecuencialmente, mantenerlas o suspenderlas, conviene recordar que es necesario atender igualmente a la “seguridad del Estado” y a la “preservación del orden público”, elementos de juicio que sólo pueden estimarse dentro de la amplitud de apreciación discrecional que se atribuye al Poder Ejecutivo para el mejor cumplimiento de determinadas funciones. —A este respecto la Constitución no señala ningún procedimiento ni fija límite en el tiempo, para el caso de que este Alto Tribunal decidiera mantener en vigencia las medidas, lo que parece también indicar que la mente del Constituyente fue la de reservar a un organismo independiente de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, la delicada función de decidir, soberanamente y en última instancia, el conflicto que surge entre las exigencias de la libertad y los imperativos del orden, cuando un sector del cuerpo social pretenda sustituir por la violencia el imperio del derecho en la Constitución y organización de los Poderes Públicos.

Los anteriores razonamientos conducen, necesariamente, a las siguientes conclusiones;

**PRIMERA:** La facultad de revisión que otorga el artículo 77 de la Constitución Nacional a este Alto Tribunal, representa un medio de protección jurídica, organizado en beneficio de la seguridad individual y el cual, sin embargo, debe dejar a salvo la acción del Estado cuando, en su propia defensa, previene la comisión de hechos que puedan perturbar la seguridad o el mantenimiento del orden público.

**SEGUNDA:** Al ejercer esta facultad, la Corte no actúa como un simple Tribunal de instancia, llamado a apreciar la inocencia o la culpabilidad de los detenidos y a decidir sobre su absolución o castigo —misión que corresponde a los tribunales ordinarios— sino como un Poder que ha de velar, en primer término, por la legalidad de las detenciones preventivas, pero que, además, debe mantenerlas o suspenderlas, total o parcialmente, fundándose en elementos sobre los cuales ejerce un soberano poder de apreciación.

**TERCERA:** La Corte debe suspender las medidas preventivas cuando no hayan sido ordenadas en las condiciones establecidas por el citado precepto constitucional, cuando hayan sido mantenidas sin la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, o cuando hayan cesado las causas que las motivaron. Y no puede mantenerlas, sino cuando, por haber persistido dichas causas, así lo requieran la seguridad del Estado o la preservación del orden público.

105.

CF

16-10-58

G.F. N° 22, 1958, pp. 76-79

*En caso de graves trastornos del orden público, el Poder Ejecutivo puede adoptar las medidas conducentes a su restablecimiento, a través del Ministerio de Relaciones Interiores.*

Es público y notorio que el día 7 de septiembre próximo pasado ocurrieron en esta ciudad hechos de carácter subversivo, que conmovieron hondamente la sociedad y causaron grave perturbación del orden público; es igualmente notorio que como consecuencia directa de esos hechos, se produjo una huelga general, declarada con carácter indefinido, que abarcó toda la República, comenzó el mismo día 7, a tempranas horas de la mañana y concluyó a las 6 p.m., del día siguiente; que por causa de esos hechos políticos subversivos hubo en esta ciudad decenas de muertos y numerosos heridos; y que, por la gravedad de estas ocurrencias prevaleció en el país durante los días siguientes a ellas, un estado de excitación de ánimo y de expectativa pública que mantuvo a la colectividad en constante y tensa expectación y preocupación.

Antes estas graves circunstancias que amenazaban la estabilidad política y social, era deber claro e impostergable de la Autoridad Pública, ordenar y hacer ejecutar sin dilaciones, cuantas medidas legales juzgara conducentes al restablecimiento del orden y de la tranquilidad públicos. Proceder de otro modo, hubiera sido incurrir en la transgresión de sus más trascendentales deberes, asumir una gravísima responsabilidad y suscitar el público repudio.

Esos deberes y responsabilidades son de carácter constitucional y legal. Así, el artículo 60 de la Carta Fundamental declara de la competencia del Poder Nacional "La vigilancia y defensa de los intereses nacionales y "la conservación de la paz pública".

La Ley Orgánica del Distrito Federal, en el ordinal 7° de su artículo 9° establece que corresponde al Presidente de la República, como Primera Autoridad Civil y Política el "Hacer uso de la fuerza pública, a petición del Gobernador para la conservación del orden público y la protección de las personas y de la propiedad, cuando las circunstancias lo requieran"; y en su artículo 11, ordinal 6° decide que "corresponde al Gobernador del Distrito Federal, como órgano inmediato del Presidente de la República, en lo Civil y Político. 9° Velar por el mantenimiento del orden, la moral y la decencia públicas, 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 de violación de las finalidades citadas, con arresto policial hasta de quince días o multas no mayores de trescientos bolívares, sin que esto obste para el sometimiento a juicio de los indiciados según el caso".

Por su parte, la Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal, en su artículo 1º define la Policía Municipal como “el ramo de la Administración pública que tiene por objeto garantizar la seguridad, tanto de las personas, como de la propiedad, la moralidad, la salubridad y el orden público en el Distrito Federal...”; en su artículo 15, determina los deberes de los empleados de Policía, expresando en el ordinal 2º que deben “Hacer uso de todos los medios que les da la Ley para prevenir y contener toda violencia o ataque contra el orden público o contra las personas o las propiedades de los particulares” y (ordinal 3º) “Esforzarse en descubrir las tramas y maquinaciones que se formen contra el orden público y seguridad del Estado, persiguiendo o impidiendo los planes subversivos...” Y finalmente, el artículo 465 prescribe que “para la indagación de los delincuentes, las autoridades de la Policía procederán de oficio, en virtud de cualquier prueba, noticia o indicio que obtengan, sin necesidad de requerimiento ni excitación de ninguna clase y son responsables por toda omisión, demora o descuido en proceder”.

Del contexto de estas disposiciones se desprende que, en nuestro ordenamiento legal, corresponde al Poder Nacional (art. 60 constitucional) cuya rama ejecutiva la ejerce el Presidente de la República (art. 100 constitucional) —y en la actualidad, la Junta de Gobierno— la vigilancia y defensa de los intereses nacionales y la conservación de la paz pública, también en escala nacional.

En el Distrito Federal, como lo dispone el artículo 8º de su Ley Orgánica, la Primera Autoridad Civil y Política, lo es el Presidente de la República, quien la ejercerá por medio de un Gobernador de su libre elección y remoción, el cual tendrá además, las atribuciones de Primera Autoridad Ejecutiva en lo Administrativo y Económico que más adelante se le confieren.

Esta dualidad de funciones del Presidente de la República implica también órganos políticos y administrativos diferentes para el ejercicio de esos dos órganos de facultades. Así, cuando obra en su carácter de Presidente de la República, cuando dicta decisiones que conciernen o interesan a la Nación, los Ministros son sus órganos legales (art. 111 de la Constitución) aunque dichas decisiones, por su índole nacional, se refieran a actos sucedidos o que hayan de ejecutarse en el Distrito Federal, porque en tal caso éste no se considera como una entidad política independiente de las otras en que se divide el Territorio Nacional, sino como una parte indivisa comprendida dentro del todo de ese Territorio.

Pero cuando las decisiones del Presidente de la República se refieren concretamente a hechos o cuestiones de índole política o civil, o sea de las administrativas no atribuidas por la ley al Gobernador; y cuando, además sus hechos o cuestiones han de cumplirse en sólo atañen al Distrito Federal, entonces aquel alto Magis-

trado actúa como primera autoridad civil o política de aquél, conforme a lo dispuesto en el artículo 8º de la respectiva ley orgánica.

Ahora bien, los sucesos políticos subversivos y la huelga general que ellos provocaron, así como la conmoción del orden público, no afectaron solamente al Distrito Federal, sino que efectos se extendieron por todo el país, por lo que adquirieron carácter de acontecimientos nacionales. Por ello, el órgano legal del Presidente de la República para impartir las órdenes conducentes a reprimir la subversión y a restablecer el orden público y la tranquilidad social, era el Ministerio de Relaciones Interiores, al cual le corresponde, al tenor del ordinal 1º del artículo 18 del Estatuto Orgánico de Ministerios "Las relaciones del Ejecutivo Federal, (hoy Nacional) con los Poderes Legislativos de los Estados"; y que como facultad propia tiene "La conservación del orden y seguridad públicas" (Ordinal 3º del mismo artículo 18).

Tal fue, exactamente, el procedimiento seguido en el presente caso, ya que la orden de allanamiento de la casa de habitación del Dr. R. C. y la de su arresto preventivo, emanaron del Ministerio de Relaciones Interiores, órgano competente para ello, porque esas medidas de prevención, formaban parte del coordinado conjunto de ellas que debió adoptar el Ejecutivo Nacional para restaurar el orden público en todo el Territorio Nacional y para evitar nuevos actos perturbadores del mismo. Es claro entonces, que esas disposiciones, en cuanto a su forma fueron dictadas en un todo de acuerdo con las disposiciones legales aplicables.

106.

CF

16-10-58

G.F. N° 22, 1958, p. 82

*La acción policial preventiva del Estado, ejercida dentro de los límites de la Ley, no puede considerarse por los particulares como un atropello a sus personas o bienes; el interés particular cede ante el interés general.*

El arresto del acusador fue realizado en virtud del deber de prevenir la ejecución de hechos delictuosos y del derecho de coerción que son inherentes al poder de policía, y muy especialmente de la policía de seguridad. "Para la indagación de los delincuentes —prescribe el artículo 465 de la Ordenanza de Policía Urbana y Rural—, las autoridades de la Policía procederán de oficio, en virtud de cualquier prueba, noticia o indicio que obtengan, sin necesidad de requerimiento o excitación de ninguna clase, y son responsables por toda omisión, demora o descuido en proceder".

Si en el cumplimiento de esta misión preventiva o en uso de su potestad de coerción, los funcionarios de la policía cometen actos

o hechos que a juicio del particular interesado, le causan perjuicios injustificados en su persona o bienes, bien puede ocurrir a los Tribunales ordinarios en solicitud de la indemnización que crea debérsele; pero no puede admitirse que el cumplimiento de deberes ineludibles, prescritos legalmente o impuestos también por necesidades primordiales para la estabilidad del Estado y la continuidad de la vida ordenada de la sociedad, se convierta en delito. El interés particular debe ceder ante el general y las molestias, privaciones e incomodidades que un individuo puede sufrir por efecto de la acción policial preventiva del Estado, cuando esta acción se desarrolla dentro de los límites que le señala la ley, no pueden estimarse sino como un tributo en aras del bien público.

107. CSJ - SPA 15-3-67  
G.F. N° 55, 1967, p. 150

*Las normas sancionadoras no son susceptibles de aplicación analógica ni extensiva.*

Ahora bien, aparece del propio texto de la Resolución apelada, así como del expediente administrativo del caso, que el accidente ocurrido consistió en el volcamiento del camión-remolque que transportaba los motores y accesorios del taladro N° 28, por el mal estado de la carretera, causando por este motivo daños de poca consideración que ya reparó la empresa interesada. Siendo así, como efectivamente aparece de los autos, no resulta lógico asimilar un volcamiento a un incendio, que es el accidente al cual expresamente se refiere el ordinal 6° del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos, antes transcrito, cuya ocurrencia es obligación legal de los concesionarios participar inmediatamente a las autoridades competentes. Es de advertir al respecto que según lo tiene establecido la doctrina y la jurisprudencia, las normas sancionadoras no son susceptibles de interpretación ni de aplicación analógicas o extensivas. Por tanto, es evidente considerar que el hecho invocado por la Resolución apelada no se corresponde con el supuesto contemplado en el ordinal 6° del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos, en el cual la misma se funda.

108. CSJ - SPA 16-7-68  
G.F. N° 61, 1968, pp. 37-38

*Las normas sancionadoras no son susceptibles de aplicación analógica.*

En la oportunidad de decidir, la Corte pasa a hacerlo en los siguientes términos:

Dice la Resolución apelada: "Por cuanto el 10 de julio de 1966, ocurrió un volcamiento en el taladro de perforación N° 28 perteneciente a la Mene Grande Oil Company, cuando se mudaba del pozo ZM-139 a la localización Z-K en sus concesiones del Estado Anzoátegui y, como quiera que el accidente no fue participado inmediatamente a la Oficina de Hidrocarburos con sede en San Tomé; por cuanto se han infringido los ordinales 6° y 9° del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos, impidiendo al Inspector cumplir con las atribuciones que le señala el ordinal 6° del artículo 106 del Reglamento de esta Ley; por tanto, en uso de la atribución que al Ministerio de Minas e Hidrocarburos confiere el artículo 87 de la citada Ley y de conformidad con el artículo 85 *ejusdem*, se le impone a la Mene Grande Oil Company una multa de cuatro mil bolívares (Bs. 4.000,00)..."

Las disposiciones legales que la Resolución transcrita considera infringidas establecen: "Artículo 59. Los concesionarios están obligados: ...6° A tomar todas las medidas convenientes para evitar *incendios*, a participar inmediatamente los que ocurran a las autoridades competentes y a los concesionarios colindantes o a sus encargados, y a requerir de ellos la cooperación necesaria... 9° A cumplir todas las disposiciones que les sean aplicables, contenidas en leyes reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas, sin perjuicio de lo derechos que adquirieren en virtud de la concesión.

Ahora bien, aparece del propio texto de la Resolución apelada, así como del expediente administrativo del caso, que el accidente ocurrido consistió en el volcamiento del camión-remolque que transportaba los motores y accesorios del taladro N° 28, por el mal estado de la carretera, causando por este motivo daños de poca consideración, y a requerir de ellos la cooperación necesaria ...9° A cumplir que ya repató la empresa interesada. Siendo así, como efectivamente aparece de los autos, no resulta lógico asimilar un volcamiento a un incendio, que es el accidente al cual expresamente se refiere el ordinal 6° del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos, antes transcrito, cuya ocurrencia es obligación legal de los concesionarios participar inmediatamente a las autoridades competentes. Es de advertir al respecto, que según lo tiene establecido la doctrina y la jurisprudencia, las normas sancionadoras no son susceptibles de interpretación ni de aplicación analógicas o extensivas. Por tanto, es evidente que el hecho invocado por la Resolución apelada no corresponde al supuesto contemplado en el ordinal 6° del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos, en el cual la misma se funda.

En virtud de lo expuesto, 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 presente

apelación y en consecuencia nula la Resolución N° 1186, de fecha 26 de septiembre de 1966, del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, así como la Planilla de Liquidación N° 788, de fecha 5 de octubre del mismo año, expedida por el citado Ministerio a cargo de la apelante en ejecución de la misma Resolución.

*Véase Nos. 39, 96, 153, 257, 408.*

b. *Sanciones Administrativas y Multas*

109. CFC - SF 12-8-42  
M. 1943, pp. 337-340

*La finalidad de la Ley para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo es proteger los intereses públicos y privados y el carácter de su sanción es de una multa. Su aplicación es en forma extensiva a situaciones análogas a las enmiendas en la Ley.*

Por las comunicaciones de la Inspectoría de Campos de Hidrocarburos y de la Jefatura Civil de Cabimas, así como por la solicitud que se deja expuesta de la Compañía multada, consta haber ocurrido la contaminación de las aguas del Lago de Maracaibo por petróleo crudo en cantidad aproximada de 250 barriles, o sea 35.518 toneladas métricas, contenidas en un tanque que cayó al lago al derrumbarse en la fecha mencionada la estación de flujo conocida. Por los propios escritos está acreditado que la causa inmediata del derrumbamiento fue un fuerte oleaje del lago, o “tormenta que en Maracaibo denominan *chubasco*— según refiere la Compañía— y cuya violencia es de todos conocida”.

Acerca de la apreciación anteriormente formulada que es uno de los argumentos de fondo con que la Compañía defiende su posición, ha de observarse que el fuerte oleaje y aun las tormentas llamadas “chubascos” son hechos ordinarios de mares y lagos, por lo que la obra de la naturaleza de la derrumbada han de construirse y conservarse en condiciones adecuadas de resistencia. Por tanto, el fuerte oleaje, aun constituyendo esa tormenta, no puede haber sido el acontecimiento de fuerza mayor que sin demostración alguna por parte de la Compañía tiene ésta invocado. Ciertamente es que no ha de descartarse la posibilidad de que un huracán o tormenta llegue a revestir caracteres de extrema violencia, irresistible a las más sólidas construcciones hechas para contener el embate de las olas; pero tal suceso, realmente superior a la previsión humana y sus defensas

artificiales, constitutivo de fuerza mayor, debe ser probado de modo muy claro y convincente por lo mismo que es raro y excepcional; la ausencia de tal prueba en el caso de autos, a lo cual se agrega que el referido alegato permite deducir que el fenómeno natural señalado se le conoce como de relativa frecuencia en aquella localidades, suficiente para concluir que tal suceso extraordinario no ocurrió.

Resta por resolver la cuestión ciertamente importante de si por razón de la caída al agua del tanque que vertió en ella su contenido de petróleo, la Compañía tiene concretamente infringida la Ley que hubo de serle aplicada en su artículo 12, o en otros términos, si tal hecho está sancionado por ésta en alguna forma que haga procedente la aludida medida administrativa.

La Compañía recurrente alega que no le es aplicable el artículo 9º, porque éste se contrae a buques que transportan el petróleo o que, sin estar destinados a llevar tal carga, navegan en general en aguas jurisdiccionales de la República. La excepción que se opone en tales términos no descartaría otras razones fundadas en la misma Ley que puedan justificar la sanción impuesta.

En realidad, el tanque o depósito abatido por aquel oleaje, como perteneciente al tipo de construcciones fijas, se diferencia claramente de cualquiera otra de la clase de las flotantes a que se refiere aquella disposición. No obstante la variedad así enunciada en cuanto las respectivas circunstancias en el hecho pueden clasificarse separadamente respecto de una u otra construcción, no ocurre así cuanto a los efectos idénticamente dañosos que la Ley persigue como verificados en violación de su propio ordenamiento general; ni la distinción es de mayor importancia en lo que respecta a la imprevisión o descuido cuando se discute si esta causa generadora aparece ubicada en el buque utilizado en el transporte o en el receptáculo de una estación de bombeo, situada aguas adentro, con que se prepara este transporte; por lo cual, identificándose en el fondo y en sus resultados finales la respectiva falta de precaución, el daño material en que se traduce el hecho lo hace objeto de igual censura legal, lo mismo cuando proviene de una construcción flotante que cuando ocurre con ocasión de defectos en el depósito que tiene relación directa con cualquier medio de extracción o de conducción del petróleo o con los buques que navegan cumpliendo también su parte de servicio en el transporte de dicho mineral. Con ocasión de la circunstancias o detalles que se anotan, no procede hacer discriminación en el sentido de la propia Ley para conceptuar permitidos unos hechos, y que otros, como prohibidos expresamente por ella, lo sean a título de enumeración y no de enunciación demostrativa.

La Ley de Vigilancia para Impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo se sale del marco de las leyes penales, pues sólo tiene por objeto reglamentar policialmente actividades de la indus-

tria de los hidrocarburos y, en especial, algunos aspectos de su conducción en tierra o cerca de ésta. Su exclusiva finalidad consiste en defender las aguas para proteger los diversos intereses públicos y privados que en ese medio radican y obtienen su desarrollo, y al exigir precauciones más o menos determinadas (sin que sean las únicas que deben tomarse), dicho estatuto sanciona disciplinariamente, bajo la forma de multa, la omisión simple de las respectivas medidas de seguridad, no tomando en cuenta el elemento subjetivo ni aun en su aspecto típicamente culposo, pues de aparecer comprobado que existiera imputabilidad con tal agravante, las infracciones pasarían a tener el carácter de delitos y, desde luego, caerían en la órbita del derecho penal. La responsabilidad exigible ha de variar necesariamente de acuerdo con la entidad material de la falta, cuya satisfacción es prácticamente un resarcimiento o compensación por el daño resultante de la contaminación sufrida en los bienes de la comunidad.

Se trata, por consiguiente, de una coacción pecuniaria que sin restringir los derechos de explotación de ese ramo de la riqueza nacional en que condicionalmente se han subrogado al Estado los concesionarios, proporciona un medio legítimo para hacer que éstos desenvuelvan sus actividades sin desentenderse de elementales deberes de orden público.

De dos términos consta la relación jurídica en que toma cuerpo la función política del Estado con ocasión del daño surgido, y son: por una parte el aseguramiento de los fines de salubridad, confort y resguardo tanto de personas como de cosas en que se comprende la conservación de las reservas naturales que contienen las aguas marítimas, lacustres y fluviales del país, y por la otra, la responsabilidad del sujeto a quien en tal forma un tanto sumaria se le exige alguna reparación, previniéndosele concretamente de que no le está permitido incurrir en falta de control técnico con el cual necesita garantizar las expresadas actividades de explotación o transporte. Situándose entre ambos términos de esa relación, el Poder Ejecutivo realiza su función tutelar de orden público —eventualmente perturbado por la contaminación— a cuyo efecto debe, usando del Poder de Policía que le es inherente, disponer de medios adecuados y suficientes para cumplir su misión restauradora, los que necesita aplicar extensa y opcionalmente, tomando en consideración antes que la letra a veces deficiente e imprecisa de la ley, el espíritu y los propósitos que ésta contiene ostensiblemente y que en el caso de la Ley citada no son otros que los fines prácticos de naturaleza civil y las razones de interés general de que se ha hecho mención. Su solo nombre de “Ley de Vigilancia para Impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo” está diciendo en su misma generalización que no sólo ha de aplicarse a algunas contaminaciones sino a cuantas acusen imprevisión o imprudencia en los sistemas de esa actividad industrial. Si aquélla previene acerca de la necesidad

de conservar en condiciones de resistencia determinadas partes de las instalaciones fijas con que se extrae el mineral líquido y hace indispensable el empleo de recipientes especiales con el fin de evitar derrames de cualquier cantidad del mismo que no alcance a ser impulsada en su conducción a los buques de carga, con mayor razón ha de entenderse que también se ha querido impedir derramamientos de proporciones superiores, como el que ha motivado esta contención administrativa.

No siendo delictiva o fiscal, ni aun circunstancialmente, la contravención que se deja analizada, no es de las que impiden por su naturaleza y carácter la interpretación extensiva a situaciones no extrañas a la sustancia de la Ley, siempre que la virtualidad de su contenido lo permita. Por otra parte, la regla que ordena aplicar restrictivamente toda sanción penal y que es garantía expresa del derecho venezolano en el artículo 1º del Código Penal, no es de imperiosa observancia en el campo de la actividad netamente policial o, mejor dicho, *disciplinaria*, cuando ésta comporta una compensación rigurosamente lógica como es la que se cumple en la multa apelada. Si bien se trata de una gravosidad natural y legítima, no por ello ha de atribuírsele un aspecto odioso que haga necesaria una delimitación precisa y ritualista, ya que tal concepto es de significación relativa y no le puede invocarse en cualesquiera circunstancia, pues si hubiese de exigirse su aplicación aun en perjuicio y detrimento de los intereses públicos y superiores del Estado, se iría a otro extremo, de mayor odiosidad ciertamente, al representar por vía de exculpación, un favorecimiento particular injustificado en contra no sólo de esos intereses sino del principio de justicia insoslayable que obliga a reparar todo daño que alguien causa con su acción u omisión ilícitas.

La multa en el caso de autos, no teniendo en sí misma un carácter penal, por ser ante todo una reparación civil obtenida por medio de la función policial preventiva (diferente en mucho de la represiva y de la punitiva), y guardando proporción con el daño ocasionado o hecho que se imputa, no socava los principios del Derecho Penal, cuyas infracciones son de otro género en el cual predomina el elemento intencional, que en el caso concreto no ha obrado en manera alguna, pues ni a título de culposidad punible puede atribuírsele la Ley a la Compañía responsable o a sus agentes.

De todo lo cual se concluye que no teniendo razón de ser la apelación interpuesta por la Lago Petroleum Corporation contra la multa que le ha impuesto el Ministerio de Relaciones Interiores con motivo de la contaminación por petróleo crudo de las aguas del Lago de Maracaibo, se impone su confirmación, la cual declara esta Corte administrando justicia por autoridad de la Ley.

110. CFC - SPA  
M. 1945, pp. 146-149

28-11-44

*No es contrario al principio de la separación de poderes, el hecho de que las autoridades administrativas apliquen sanciones administrativas.*

Ante todo, para que se pueda apreciar si la trascendencia que se le atribuye a la llamada facultad de aplicar penas y declarar reos otorgada al Ministerio de Sanidad, resulta proporcionada a la gravedad de las consecuencias que tendría la aceptación de esta denuncia, se pasa a insertar el contenido del artículo 23 denunciado, el cual dice:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 25 y en las previsiones del Código Penal, las infracciones de esta Ley y de sus Reglamentos se penarán con multas de cincuenta a mil bolívares, o con arresto proporcional en caso de insolencia o renuencia, y son funcionarios autorizados para imponerlas: el Ministro de Sanidad y Asistencia Social y los funcionarios a quienes aquél autorice.

“Además de las penas pecuniarias a que haya lugar, conforme a la presente disposición, los profesionales de Odontología que infrinjan los artículos 11 y 12 serán castigados con la suspensión del ejercicio de la profesión por el término de dos a seis meses.

“El profesional que haya sido castigado legalmente con la pena de suspensión del ejercicio profesional, de hecho quedará excluido del Colegio de Odontólogos durante un tiempo igual al de tal pena”.

La imputación del vicio de nulidad a este precepto, por la supuesta transgresión de la separación de los Poderes, desconoce lo universal y constante que ha sido y es en todas partes la aplicación de penas de multas y conversiones en arresto, por las mismas autoridades administrativas del Ramo encargado de la aplicación de la ley de cuya infracción se trate, independientemente de las penas más graves por delitos contemplados en el Código Penal y que requieren sentencia judicial. Teniendo en cuenta solamente lo relativo a la legislación venezolana, si se declarase esa nulidad por el motivo aducido, el resultado tendría toda la significación de una catástrofe, pues vendría tras ello la nulidad de multitud de disposiciones que se encuentran en el mismo caso del artículo 23 denunciado en casi todas las leyes de Venezuela como en casi todas las leyes extranjeras. Se trastornaría así por completo el sistema disciplinario y penal en la Administración Pública. Para comprobarlo bastaría coger al azar algunas de nuestras leyes más importantes. Por ejemplo: empezando por las leyes concernientes al mismo Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, y para que se vea que el sistema no es una innovación de la administración actual, sino que tiene rancios antecedentes, se observa que desde que se están dictando leyes de sanidad se encuen-

tran en ellas artículos equivalentes a los 19 y 20 de la ley de 1938, en los cuales las multas las impone el Ministro, el Inspector de Sanidad, los Médicos-Jefes de Unidades Sanitarias y los médicos de Sanidad. No hace más que esto el artículo 23 de la Ley de Ejercicio de la Odontología.

En la Ley de Ejercicio de la Farmacia de 1928 refrendada por el Ministro de Relaciones Interiores, por su artículo 16 remite al Juez del Crimen sólo las infracciones que tengan carácter delictuoso y por el artículo 17 se establece que cuando la infracción sólo constituya falta corresponderá a la respectiva autoridad de Sanidad imponer la pena correspondiente. En el artículo 15 se ha establecido que “toda infracción de la presente Ley o de su Reglamento constituya falta...”

La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en el artículo 930 habla de “las multas impuestas por los Inspectores y Fiscales de Hacienda y por los Administradores de Rentas Nacionales, y se dice que podrá apelarse de éstas ante el respectivo Ministro de quien dependan dichos funcionarios”. El artículo 277 dice: “La aplicación de las penas por contravención a las leyes fiscales se regirá por dichas leyes, por las disposiciones de esta ley y, en su defecto, por las del Código Penal”. El artículo 121 se refiere a multas o conversión en arresto por faltas de respeto a los liquidadores y administradores de rentas. También es de la misma índole el artículo 93...

A través de todas nuestras Constituciones, desde que tenemos el mismo sistema actual de un Presidente como órgano supremo del Poder Ejecutivo y de Ministros que son sus órganos y refrendan sus actos, no ha sido este sistema un óbice para la aplicación de sanciones administrativas por las Autoridades para aplicar dichas sanciones; es una tradición tan ininterrumpida, tan orgánica, que pudiera decirse aceptada por el Constituyente mismo como un correctivo necesario, impuesto por la naturaleza de las cosas al principio abstracto y absoluto de la separación de los Poderes. Si tal sistema no fuera una forma de la administración aceptada al menos de modo tácito por el Constituyente, como no violatoria del precepto sobre división del Poder Público, le habría sido fácil reaccionar en una cualquiera de tantas Constituciones que sucesivamente nos han regido, para echar por tierra esa tradición con una disposición expresa y categórica.

Está tan arraigado el sistema practicado por el legislador ordinario en este modo de entender la separación de funciones entre los Poderes Públicos, que aun en la hipótesis de no ser legítimo tal sistema, lo patriótico, lo verdaderamente útil para el País sería esperar que el propio legislador lo fuera corrigiendo en venideros textos legislativos, y no corregirlo violentamente con una decisión judicial de carácter en cierto modo revolucionario, porque afectaría a todas las leyes actuales y crearía una situación de descon-

cierto y desorganización, mientras durase la reforma de tantas leyes administrativas por el Congreso y se creasen procedimientos judiciales especiales para sanciones de la índole de las censuradas por los postulantes en la Ley de Ejercicio de la Odontología.

Por lo demás, el sistema que ha venido practicando invariablemente el legislador venezolano, es el que se ha seguido también en la generalidad de los otros países. Está dentro de la naturaleza de las cosas y ha sido aceptado como una necesidad irremediable, por otro medio, que no resultase desatinado en sus consecuencias prácticas, el que la separación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial comience sólo cuando se requiera una verdadera deliberación y decisión en justicia, tribunalicia, quedando como propio de las autoridades ejecutivas aplicar aquellas sanciones legales a los que de manera flagrante incurran en alguna infracción policial o administrativa no necesariamente delictual. La doctrina de los postulantes en materia de separación de Poderes, conduciría al extremo inaceptable de que ni aun las autoridades de Policía podrían multar ni arrestar a los ciudadanos sorprendidos en la vía pública en actos indecentes o indecorosos violatorios de las Ordenanzas Municipales, pues, según tal doctrina habría que poner en movimiento el aparato tribunalicio, seguir un juicio breve por falta, con término probatorio para esclarecer hechos de pública notoriedad que vieron todos los transeúntes, a esperar sentencia, oír recursos de apelación, etc.

Y no es que por el sistema vigente en Venezuela como en la generalidad de los otros países, los ciudadanos se vean despojados de las garantías constitucionales de ser oídos y juzgados por sus Jueces naturales, sino que en orden a sanciones administrativas, siempre, en casi todas partes se ha adoptado como legítima conciliación de los intereses perentorios de la administración pública con los del ciudadano, invertir el orden en tramitación de los asuntos de esta naturaleza: no juzgar primero y ejecutar después el fallo judicial, sino al revés, aplicar la sanción administrativa, cobrar la multa, etc., y conceder el recurso de apelación, para que los ciudadanos que crean injusta la pena se defiendan y sean oídos y juzgados por sus Jueces naturales. Puede decirse que aun en infracciones no netamente fiscales, es de aplicación corriente un procedimiento análogo al aludido en la máxima *solve et repete*.

Las consideraciones que preceden son suficientes para rechazar las nulidades solicitadas por la alegada violación de artículos constitucionales (32, inciso 1º de la Garantía 17, 91 y 104), pues todas estas denuncias se basan directa o indirectamente en la separación de funciones de los Poderes, en que es al Poder Judicial a quien exclusivamente corresponde aplicar penas, aun las administrativas y en que los Ministros no pueden actuar por sí solos en ninguna función de sus Despachos, sino que han de limitarse a ser órganos del Presidente de la República.

También son improcedentes las colisiones denunciadas con el artículo 215 del Código Penal y con el 428 del Código de Enjuiciamiento Criminal, pues ambos Códigos traen disposiciones especiales que desvirtúan la pretendida colisión. En efecto, el artículo 547 del Código Penal dispone expresamente que "las disposiciones del presente Libro no excluyen ni limitan las atribuciones que, por leyes municipales u otras especiales competan a los funcionarios y corporaciones de la Administración Pública, para dictar ordenanzas de policía y bandos de Orden Público, así como para corregir gubernativamente las contravenciones o faltas, en el caso de que su represión les esté encomendada por las mismas leyes".

Asimismo, en prueba de que no hay colisión entre las disposiciones de las leyes especiales sobre imposición de penas administrativas y la tramitación de éstas, con el procedimiento establecido para las faltas en el Código de Enjuiciamiento Criminal, basta observar que este mismo Código tiene establecido en su artículo 428, con el cual se denuncia la colisión lo siguiente: El procedimiento pautado en este título se seguirá para la aplicación de las penas impuestas por leyes especiales, cuando fueren solamente pecuniarias o no excedieren de sesenta días siendo corporales, a menos que la propia ley especial determine el procedimiento que debe seguirse y el funcionario ante el cual ha de tramitarse".

Es evidente que la salvedad que se hace en las últimas tres líneas, en la cual se abandona por completo la imposición de la pena y el procedimiento mismo a la ley especial, escapa al distinguo que en la primera parte del artículo se hace sobre límites de penas pecuniarias o corporales cuando ha de adoptarse alguno de los procedimientos del Código Penal: el ordinario o el de las faltas.

Por todos los razonamientos expuestos, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley declara improcedente la solicitud que ha sido objeto de este fallo.

111.

CFC - SF

26-1-50

G.F. N° 4, 1950, pp. 42-43

*En ausencia de Ley expresa, las multas administrativas deben aplicarse en el término medio de las cifras máxima y mínima que prevé la Ley.*

Pasa ahora a dictar sentencia esta Corte, y lo hace en la forma que sigue:

Sanciona el artículo 28 de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros, la falsedad o irregularidad en el cálculo de la reserva, de los balances, de la cuenta de ganancias y pérdidas, o en otros documentos, con multas que impondrá el Ministerio de Fomento, de quinientos a diez mil bolívares.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 7º del Código Penal, las disposiciones de este Código en su Libro Primero, se aplicarán también a las materias regidas por otras Leyes, en cuanto dicten pena y siempre que en ellas no se establezcan nada en contrario.

No hay en la citada Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros, ninguna disposición especial que establezca cómo se debe imponer la pena. Por tanto, la pena aplicable, conforme a lo que dispone el artículo 37 del Código Penal, es el término medio entre los dos números que señala la disposición antes mencionada de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros. Así, pues, la pena aplicable en el caso de autos, fijada entre quinientos a diez mil bolívares, no puede ser otra que el término medio de esas dos cantidades, o sea cinco mil doscientos cincuenta bolívares (Bs. 5.250).

112. CSJ - PA 19-2-62  
G.F. N° 35, 1962, p. 133

Por consiguiente, en casos como el actual, de naturaleza administrativa, ante la carencia de normas expresas para la determinación del monto de una sanción, ha de quedar a criterio del órgano que la impone, como cuestión de hecho, la apreciación de su mayor o menor gravedad, para aplicar dicho monto en la proporción que estime prudente dentro de los límites que se establecen.

En tal virtud, el monto de la multa impuesta en el caso examinado, es cuestión que quedaba al criterio de los funcionarios administrativos respectivos, sin que pueda ser objeto de revisión en el presente caso.

113. CSJ - SPA 1-8-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 170-171

*Las multas administrativas son actos administrativos complejos.*

Ahora bien; en el caso de autos, se trata, específicamente, de la aplicación y de la apelación de una *multa*, para lo cual la misma Ley Orgánica prevé precisamente, un procedimiento especial. En efecto, el Art. 420 ejusdem previene, expresamente, 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, acta que deben firmar, según el caso, el funcionario y el contraventor, o el jefe o encargado del establecimiento u oficina. La resolución

—agrega la misma disposición— se notificará al multado, pasándose copia de ella, *junto con la correspondiente planilla de liquidación*, a fin de que consigne el monto de la multa en la oficina del Tesoro en el lapso señalado en la planilla, más el término de distancia ordinario”. Y el Art. 423 de la misma Ley dispone: “La apelación deberá interponerse ante el mismo funcionario que impuso la multa. El apelante deberá *pagar la multa o afianzarla a satisfacción del funcionario que la impuso, requisito sin el cual no se dará curso a la apelación...*”

De acuerdo con tales disposiciones, la aplicación de multas por la autoridad administrativa —que puede ser activa o contralora— es un acto complejo que requiere, por tanto, para su perfección formal definitiva, de los siguientes elementos: levantamiento de un acta; dictado de una resolución motivada; notificación de tal resolución al multado, mediante el envío de copia de la misma, “junto con la correspondiente planilla de liquidación”.

114. CSJ - SPA  
G.F. N° 45, 1964, pp. 227-229

13-8-64

*Las multas fiscales cuando no hay causas que agravan la sanción, deben ser impuestas en el término medio que la ley prevé.*

Primero: Aparece de los autos, que el contribuyente presentó el 12 de enero de 1963 su declaración de rentas correspondientes al ejercicio económico comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 1961.

El artículo 59 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en cuya virtud le fue aplicada al contribuyente la sanción impugnada, dispone que “el contribuyente que no hiciera oportunamente la declaración prescrita en el artículo 49 de esta Ley será penado con multa de veinticinco bolívares (Bs. 25,00) y si hubiere lugar a la liquidación de impuesto, dicha multa será aumentada en una cantidad que podrá ser desde un décimo hasta otro tanto del impuesto causado”.

El artículo 49 *ejusdem* establece a su vez, que “toda persona o comunidad que obtenga enriquecimientos netos superiores al límite determinado por las exenciones de base establecidas en la presente Ley, deberá declararlos bajo juramento, ante el funcionario y oficina en los plazos y formas que prescriba el Reglamento”, y que, “en todo caso, los titulares de ingresos brutos anuales mayores de treinta y seis mil bolívares (36.000,00) estarán obligados a cumplir con el requisito de la declaración”.

Por tanto, siendo las rentas obtenidas por el contribuyente, durante el mencionado ejercicio de 1961, de aquellas a que se refiere

el Capítulo VII de la Ley —beneficios de profesiones no comerciales— ha debido declararlas dentro de los dos primeros meses del año de 1962; motivo por el cual, al hacerlo con fecha 12 de enero de 1963, es decir, diez meses y doce días después del vencimiento del plazo legal y reglamentario, el contribuyente se hizo acreedor a la sanción prevista en el artículo 59 de la Ley.

*Segundo:* Pero como bien lo observó la recurrida, las facultades de la Administración para sancionar las contravenciones fiscales, son facultades regladas, pues los estatutos legales y reglamentarios no se les han concedido en forma discrecional. En efecto: el artículo 69 de la misma Ley de Impuesto sobre la Renta previene, en primer lugar, que “las multas que se establecen en esta Ley serán aplicadas y liquidadas por los funcionarios a quienes compete la fiscalización y liquidación del impuesto, en los términos que prescribe el Reglamento, el cual dispondrá también lo concerniente a la recaudación de dichas multas”; y, en segundo lugar, que, “en la aplicación de las multas se tendrán en cuenta cualesquiera circunstancias que atenúen o agraven la infracción”.

Por su parte el Reglamento de la citada Ley dispone, en su artículo 142, que “las multas que se establecen en la Ley serán aplicadas en cada caso por resolución motivada del funcionario a quien compete la fiscalización del impuesto conforme al Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta...” Y el artículo 38 del mismo Reglamento Orgánico establece: “El administrador Seccional tendrá los deberes y atribuciones siguientes... 5º Imponer mediante resolución motivada las sanciones o multas que ordena la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento, con ocasión de la liquidación del gravamen”.

Además, el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional ordena, que “la multa que no sea aplicada por los Tribunales, se pondrá en virtud de *resolución motivada* que dicte el funcionario autorizado para imponerla...”; y en su artículo 304, estatuye que “la aplicación de las penas por contravención de las leyes fiscales se regirá por dichas leyes, por las disposiciones de esta Ley, y en su defecto, por la del C.P.”, y en el artículo 310, *ejusdem*, que “cuando se establece para contravenciones fiscales una pena comprendida entre dos límites, se hará la aplicación de ella conforme a lo que dispone el C.P., teniendo también en cuenta la mayor o menor gravedad del perjuicio que la contravención ocasione al Fisco salvo que las leyes especiales dispongan otra cosa”.

115.

CSJ - PA

25-5-71

G.O. N° 1478 Extr., 16-7-71, p. 25

Según el dictamen de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, antes citado, la razón por la cual la multa

había de ser impuesta en su límite máximo fue el hecho de que la compañía apelante había incurrido en doble infracción, por una parte la del artículo 26 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, y por la otra la de los artículos 41, ordinal 1º, y artículo 68 de la misma Ley. Ahora bien: Según lo antes expuesto, sólo existió la primera de las dos infracciones señaladas, sin que medien en el caso circunstancias agravantes. En tales circunstancias, considera la Corte que la multa debió ser impuesta en su término medio, o sea en la cantidad de cinco mil cincuenta bolívares (Bs. 5.050,00).

*Véase Nos. 107, 108, 184, 186, 221.*

### G. *La Administración Descentralizada: Institutos Autónomos*

#### a. *La descentralización funcional*

116. CFC - SPA 20-12-40  
M. 1941, p. 349

*El Banco Central de Venezuela no es de naturaleza privada.*

El inciso 2 del artículo 2 señala entre las facultades que incluyen el objeto del Banco la de “regular la circulación monetaria, procurando ajustarla, en todo momento, a las legítimas necesidades del mercado nacional”. Al respecto denuncia el postulante la infracción de la Constitución, porque este inciso, dice, le da a un Banco privado, y le quita al Congreso, la atribución de legislar sobre acuñación de moneda nacional y sobre la admisión y circulación de la moneda de oro extranjera; y denuncia también la colisión con la Ley de Monedas (artículos 14 y 20), porque le quita al Ejecutivo Federal para dársela al Banco, la facultad de solicitar las enunciadas acuñación y admisión de monedas. Así es que, según el postulante, el Congreso delega en el Banco la mencionada atribución legislativa.

Ahora, pues, no se alcanza a comprender semejante delegación ni el referido arrebato al Ejecutivo de la facultad de solicitar la acuñación de la moneda nacional y la admisión y circulación de la de oro extranjera. Una cosa es legislar acerca de estas necesidades administrativas y solicitar su efectiva realización, y otra, muy distinta, regular dicha circulación monetaria, procurando ajustarla en todo momento a las legítimas necesidades del mercado nacional. El Banco puede o encontrar cumplidos ya los objetivos legales (acuñación y admisión monetarias, incluyendo en esta última el derecho de circulación), o bien no encontrarlos y tener que gestionar su ejecución y poner las monedas en circulación, según lo apremie el mercado (Art. 53). Esto significa, sin duda, que la aludida fa-

cultad del Congreso, de legislar sobre estos objetivos, y la del Ejecutivo, de solicitarlos, siguen radicados en esos poderes, no siendo el Banco sino el órgano encargado de gestionar su ejecución, tal como lo expresa la Ley. Y conviene subrayar que el Banco Central no es de naturaleza privada. Adviértese que, de acuerdo con la Ley, su capital ha de ser suministrado no sólo por el público sino también por el Gobierno Nacional. Adviértese, además, que el Gobierno Nacional no puede enajenar sino las acciones que tenga que suscribir por no haberlo hecho el público. Bien se ve que un Banco privado es de una organización completamente diversa.

117. CFC - SPA 20-12-40  
M. 1941, pp. 349-357

*La centralización de las reservas monetarias del país en el Banco Central de Venezuela no constituye expropiación de la circulación monetaria. Esta sólo se hace para solidificar la moneda Nacional y por ende el crédito Nacional.*

El inciso 4, artículo 2, contiene esta otra facultad del Banco: "Centralizar las reservas monetarias del país y vigilar y regular el comercio de oro y de divisas". En cuanto a esto se expresa el postulante así: la moneda no puede ser sino acuñada y de circulación ilimitada (oro, plata y níquel); las reservas monetarias que poseen los particulares son inviolables y sólo expropiables por causa de utilidad pública; las del Erario Nacional deben ser guardadas en la Tesorería Nacional (Art. 83 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y 16 de la Ley de Monedas); y sólo al Ejecutivo corresponde custodiar el numerario que ingrese, en virtud de su atribución de administrar las Rentas Públicas (Nº 19, Art. 100). Y de esto deduce que la disposición citada menoscababa la garantía de la propiedad, protege la usurpación de la atribución del Congreso de legislar sobre monedas, y la usurpación de la atribución del Presidente de la República de solicitar la acuñación de la nacional y la admisión y circulación de la oro extranjera; y deduce, además, que dicha disposición colide con la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y con la de Monedas. Por otra parte, arguye el postulante, el oro acuñado tiene un valor fijado por la Ley, que incluye sobre el del oro no acuñado que es una mercancía sujeta a la Ley de la oferta y la demanda, cuyo comercio es libre constitucionalmente; por lo que, al conceder la Ley a un Banco particular la facultad de regulación del comercio de oro, atenta contra esta libertad y establece en Venezuela el régimen de la economía dirigida y de la moneda dirigida por medio de manipula-

ciones; y como el Banco para regular el comercio de oro compra oro (Art. 47, N° 3), y para pagarlo, pone en circulación billetes (Art. 54, N° 1), agrega el peticionario que, “por este procedimiento homeopático se ahogará el bolívar, se burlará la Ley, se inundará el mercado de billetes de garantía diluida”, puesto que, según él, no se preestablece un límite para la emisión de billetes por el Banco.

Ahora, pues, la centralización de las reservas monetarias del país no comporta nunca la expropiación de la circulación monetaria supuesta por el postulante. Con ella han de quedar, ciertamente, a discreción del Banco dichas reservas poseídas por Bancos, particulares y Gobierno, para hacerlas prestar sana actividad en el campo de la economía general, propendiendo con ello a hacer sólida la moneda y, por lo mismo, respetable el crédito nacional.

Para mejor comprensión de la mente legislativa en el punto que se viene examinando, la Corte reproduce este pasaje de la Exposición de Motivos del Proyecto, copiado por los refutadores de la demanda: “Una de las disposiciones del Proyecto que ha suscitado más infundados recelos ha sido la de que el Banco *centralizará* las reservas monetarias del país. Creen algunos que esto significa un embargo de oro, una expropiación, una arbitrariedad, una violación de principios constitucionales. No hay nada de eso. La centralización de las reservas monetarias del país en el Banco Central se verificará lentamente, *convencionalmente*, tranquilamente, pero inevitablemente. Si hace algunos años se hubiera propuesto en Venezuela una Ley que hubiese dispuesto la concentración de las reservas monetarias del país en los Bancos, habría producido en todos los particulares los mismos sentimientos y emociones que ha producido en algunos banqueros la disposición que se está comentando. Sin embargo, la centralización se ha realizado y nadie lo ha impedido y nadie ha protestado a pesar de que nadie, absolutamente nadie, negocia en Venezuela con pachanos, morocotas, etc., como medida de valor y como instrumento de cambio. Todas las reservas monetarias del país están centralizadas hoy en los Bancos, como todas lo estarán mañana, después de un proceso semejante, en el Banco Central”. La Corte observa que es errónea la especie del postulante de que la concentración de dichas reservas en el Banco Central es una fórmula de desposesión, de expropiación, a los otros Bancos, a los particulares y al Gobierno, de la moneda metálica que está en poder de todos ellos. Es evidente que el Banco para cumplir este objeto no ha de practicar sino las operaciones y negocios requeridos por el movimiento comercial e industrial y de relaciones civiles de la República, no pudiendo concebirse ninguna presión ni actuación que sea incompatible con el consentimiento básico de las respectivas convenciones y contratos. Y claro que la característica de *convencional* que, de consiguiente, ha de ostentar y realizar la centralización, obra ésta continua y compleja, por cinco años, excluye toda idea, o mejor, toda posibilidad de

expropiación, de embargo, y, naturalmente, toda actividad que no se compadezca con el respeto *constitucional* al derecho de propiedad en Venezuela. Tampoco se puede deducir de la vigilancia y regulación del comercio oro y de divisas, atribuidas por la Ley al Banco, ningún atentado contra la libertad de industrias, puesto que en virtud de esta misma garantía es que puede el instituto efectuar las operaciones que fueren menester al expresado propósito, entre otras, las de compra y venta de oro, bajo los auspicios de la propia Ley.

Observa, además, el Tribunal que, a pesar de que el liberalismo económico, en el orden jurídico nacional, es, fundamentalmente, el sistema que preside la economía general, ésta se resiente, sin embargo, de contraproducentes resultados, por lo cual la previsión administrativa ha tenido que abrirle paso dentro del constitucionalismo nacional, a la intervención del Estado para contrarrestar, en lo posible, la crisis económica que refleja en el país la convulsión reinante en los antiguos continentes. Y procede advertir que la administración no ha descuidado el fomento de la iniciativa privada en las actividades relativas a las fuentes naturales de la riqueza nacional. Con esto acude el Gobierno, al propio tiempo, a las previsiones que imponen las sanas corrientes modernas de la economía política y social sin violencias legislativas, y contemplando prudentemente la carencia de leyes pertinentes sobre a materia.

Bien se ve, que el expresado inciso 4º, según se ha expresado, es enteramente constitucional, y su vigencia no será proclive al sistema del papel moneda mediante sucesivas y no respaldadas emisiones de billetes, según lo afirma el postulante. El contenido del artículo 54 le sale al paso a tan errónea afirmación. Efectivamente, el Banco sólo podrá poner en circulación billetes y monedas, mediante la compra de oro, mediante la compra de cambio extranjero y mediante la realización de las operaciones que puede efectuar el Banco con los Bancos y con el público; y mantendrá para los fines de la convertibilidad de sus billetes un encaje legal, que no podrá ser inferior al 50 por ciento de sus obligaciones exigibles, encaje que podrá consistir: en oro amonedado, nacional o extranjero, y en barras, depositado en sus propias bóvedas; en oro amonedado y en barras, depositado en custodia en Bancos de primera clase en el exterior; y en depósitos pagaderos a la vista en Bancos de primera clase en el exterior. De este modo queda preestablecido un límite económico a la emisión de billetes. Cabe observar acerca de esta última forma de convertibilidad de los billetes del Banco Central que, aun en la hipótesis de que los respectivos Bancos del exterior estuviesen funcionando bajo el sistema de papel moneda, no habría conversión, a tal base, que pudiera tener influjo alguno en la economía nacional de la República, o sea, en su normal desarrollo en el sistema de "patrón oro" vigente en la República. Antes bien, con esa convertibilidad, mediante depósitos pagaderos a la

vista en Bancos de primera clase en el exterior, se facilitarían las operaciones de los poseedores de billetes del Banco Central, a menos que ellos quieran efectuarlas con la intención de atesorar el oro substrayéndolo de la circulación o que lo destinen a usos industriales. Y se facilitarían las aludidas operaciones en vista de que tal forma de conversión sería manifiestamente la más adecuada para efectuar pagos en el exterior, y lejos de censura merecería consagración en vista de que simplifica dichas operaciones, evitando los gastos y riesgos que implicaría el continuo traslado del oro. El artículo 57, en sus incisos 2º y 3º y párrafo único, faculta al Banco para mantener en el exterior, en Bancos de primera clase, hasta la mitad de su encaje legal, de manera que el 40 por ciento, como máximo de su encaje legal, se halla en la forma de oro físico contramarcado y no más del 10 por ciento en la forma de depósitos pagaderos a la vista. Esta práctica habitual en los Bancos Centrales, se recomienda por la apuntada finalidad de evitar los gastos y riesgos incurridos en el vaivén del oro entre las arcas del Banco y los centros exteriores. Por lo demás, la inflación monetaria por préstamos excesivos al Gobierno es firmemente contrarrestada con la terminante prohibición al Banco de hacer préstamos o anticipos directos al Gobierno Nacional (artículo 49, inciso 1º). Es cierto que puede hacer el Banco préstamos o anticipos indirectos al Gobierno; pero no lo es, sin duda, que tales préstamos o anticipos ofrezcan menos seguridad prestándose a *operaciones peligrosas susceptibles de recorrer toda la gama existente entre la culpa leve y el dolo*, las cuales acarrearían la insolvencia del instituto, su ruina y, por tanto, la quiebra absoluta de la economía nacional. Porque son precisamente determinadas las operaciones que puede realizar el Banco con el Gobierno, con los Bancos y con el público, siendo obvio que ninguna otra puede quedar de ningún modo a la merced de pretensiones del Gobierno, desde luego que la Ley, al expresar dichas operaciones, cierra la puerta a la arbitrariedad y a la sumisión o supeditación de las respectivas actividades del Banco a intereses imprevistos del Gobierno.

d) Según el inciso 8º, artículo 2, y el artículo 45, a juicio del postulante, el Poder Legislativo despoja al Ejecutivo Federal de la atribución de negociar los empréstitos por agentes de su libre elección (Nº 12, Art. 100).

El Banco, ciertamente, podrá actuar como agente financiero del Gobierno Nacional, y, en el término de su duración, será el único agente financiero del Gobierno Nacional, en todas sus operaciones de crédito, tanto internas como externas, gestionando la colocación y el servicio de los empréstitos que se contraten. Bien se ve, pues, que el Banco, en este orden de actividades, ha de estar supeditado a la función constitucional y legal del Ejecutivo Federal. Porque éste ha de negociar los empréstitos que decreta el Congreso (Art. 45, Ord. 2º), y el Banco en esta clase de servicios, como en

los demás previstos por la Ley, no es sino un simple gestor o mandatario del Gobierno. Esto es lo que dicen los dos textos aludidos, que por ser bien claros, no permiten interpretación alguna.

e) Arguye el postulante que por los artículos 3, 6 y 8 se ordena disponer de cierta cantidad de las Rentas Públicas para aportarlas a la Compañía Anónima Banco Central de Venezuela, lo cual es sólo función administrativa, o sea, del Presidente de la República (Nº 19, Art. 100), que el Congreso no puede arrogarse. De aquí deduce el postulante que son nulas estas disposiciones de la Ley (Nº 21, Art. 100), (Arts. 41 y 42), y agrega que en el capital del Banco no están incluidos los otros aportes que hace el Ejecutivo Federal, consistentes en el monopolio de la emisión de billetes (Arts. 59 y 91), en los privilegios diversos concedidos al Banco, entre otros, los enumerados en el artículo 2º, y en las funciones que ejerce la Oficina Nacional de Centralización de Cambios (Art. 85) que produce un beneficio anual de Bs. 6.000.000; y que estos aportes no fueron estimados, como debieron haberlo sido, de conformidad con los artículos 254 y 258 del Código de Comercio, por cuya omisión resultan gratuitos, sin ninguna parte en las utilidades destinadas a su remuneración, ni siquiera en el residuo que se aplica a formar "un fondo de inmigración y colonización agrícola", en acatamiento al Nº 8, tercero (Art. 32). Concluye, finalmente, el postulante, que en virtud de las disposiciones citadas el Poder Legislativo obliga al Ejecutivo a contratar no sólo a título oneroso sino también a título gratuito a favor de un Banco privado.

Son igualmente erróneas estas razones y conclusiones del postulante. Según se ha establecido, el Banco Central no es un instituto particular o privado, siendo como es su capital suscrito por el Gobierno Nacional y por el público, e inalienables las acciones del Gobierno Nacional.

No es posible prescindir del Congreso para legislar sobre estos extremos fundamentales de Banco. Según se ha expresado, no se trata de ningún contrato de interés nacional que debe celebrar el Ejecutivo con aprobación del Congreso. En la materia de Bancos se incluye claramente la fijación de un capital. En relación al Banco Central de Venezuela, la Ley crea el capital y consigna la ordenación de que este capital sea aportado parcial o totalmente por el Tesoro Nacional. Por lo demás, el Banco Central tendrá el derecho exclusivo de emitir y poner en circulación billetes en todo el territorio de la República. Puede emitirlos, igualmente, con el fin de recoger las actuales emisiones de los Bancos dentro de un plazo de cinco años (Art. 86), y mediante un respaldo en oro no menor del que tengan dichas emisiones; y goza de las correspondientes autorizaciones para realizar su objeto, en los términos del artículo 2. Ahora bien, ningún principio constitucional ni legal faculta para calificar de aportes no consistentes en numerario a estos derechos

y objetivos del Banco. El monopolio de la emisión de billetes u otros documentos que tengan carácter de moneda está limitado por la prohibición de poner billetes y monedas en circulación que no sea mediante las compras de oro y de cambio extranjero o la realización de las operaciones de crédito que pueda efectuar con el Gobierno o con el público; y es manifiesto, por otra parte, que sin tal monopolio no podría el Banco cumplir sus objetivos económicos.

En cuanto a la supresión de la Oficina Nacional de Centralización de Cambios, tal supresión no significa la de su funcionamiento mismo, puesto que sus funciones "quedarán a cargo del Banco Central, sujetas al Reglamento que dicte el Ejecutivo Federal en consulta con el Directorio del Banco" (Art. 85).

f) La solicitud asienta que el artículo 44, al estatuir que 'el Banco Central será depositario de los fondos del Tesoro Nacional y los administrará en la forma en que convenga con el Ejecutivo', colide con el artículo 83 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y con el N° 19, artículo 100 de la Constitución. Funda el solicitante su conclusión en que, según él, estos últimos preceptos ordenan, respectivamente, que los fondos del Tesoro Nacional se guarden en la Tesorería Nacional y que su administración es de la incumbencia del Presidente de la República.

Al respecto la Corte observa que no existe ningún precepto constitucional o legal que prohíba que el Banco Central sea depositario de los fondos del Tesoro Nacional. Es cierto que, en principio, estos fondos deben guardarse en la Tesorería Nacional; pero no lo es menos que con su depósito en el Banco no ha de quedar relevado el Ejecutivo Federal de la responsabilidad que encierra la administración de los fondos del Erario Nacional, puesto que la administración o sub-administración de ellos encargada al Banco ha de estar supeditada a superior consentimiento del Ejecutivo, según se lee en el texto mismo de dicho artículo 44. En cierto modo la Tesorería Nacional tendrá una prolongación funcional en el Banco Central de Venezuela como la ha tenido en el Banco Auxiliar; y es manifiesto que no existe ninguna sanción constitucional ni legal contra el expresado depósito, ni contra la administración contractual de dichos fondos, porque en definitiva, ellos equivalen a una división de mandato que constitucionalmente puede celebrar el Ejecutivo por ser del resorte mismo de su administración general.

g) El Título IX otorga al Banco el monopolio gratuito de la emisión de billetes por 50 años. En ello ve el postulante la predilección de la Ley por el papel moneda. El artículo 52 dispone que "los billetes del Banco Central serán recibidos a la par y sin limitación alguna en el pago de impuestos, contribuciones o de cualesquiera otras obligaciones públicas o privadas, sin perjuicio de disposiciones especiales de las leyes, que prescriban el pago de im-

puestos, contribuciones u obligaciones en determinada forma y del derecho, tanto del Gobierno como de los particulares, de estipular modos especiales de pago”.

De esta manera, a juicio del postulante, la moneda legal nacional serán los billetes del Banco, con fuerza liberatoria ilimitada por más que mediante ley especial o por contrato pueda convenirse en otros medios de pago; y agrega, que así se extingue el “patrón de oro”, insustituible, dice, en virtud de la frase “fijando su tipo, valor, ley, peso y acuñación”, correspondiente al precitado artículo 17 de la Constitución. Concluye denunciando colisión de aquella disposición legal (Art. 52) y del artículo 18 de la Ley de Monedas con este precepto constitucional.

El Tribunal, al respecto, establece que el concepto “patrón de oro”, evolucionado por el desarrollo de los conocimientos económicos, ha sido adoptado en el derecho constitucional positivo de Venezuela, vale decir, en la Constitución de la República, con prescindencia manifiesta del clásico concepto de “patrón de oro especie”. En consecuencia, en Venezuela la moneda legal, o sea, la que tiene poder liberatorio ilimitado, no es ya solamente la metálica sino también la de papel respaldada con el correspondiente encaje legal. El sistema adoptado hoy es claramente expuesto en la Constitución (Art. 15, N° 11, Art. 77, N° 4). La frase “legislar sobre la moneda nacional, fijando su tipo, valor, ley, peso y acuñación”, no obstante su marcada apariencia de individualizar la moneda metálica, incluye igualmente, la circulación de billetes de Banco como “moneda nacional”. Si no fuera así, el mismo texto constitucional citado, al establecer entre las atribuciones de las Cámaras Legislativas la de “legislar sobre la moneda nacional”, e indicar en la susodicha frase la norma que se debe seguir en la reglamentación legal, no habría prohibido, como lo hace expresamente, “decretarse ni autorizarse la circulación de billetes de Banco no respaldados por el encaje o reserva metálica, determinado por la Ley, ni de valor alguno representado en papel, *pues se mantendrá siempre el patrón de oro*”. Tal prohibición, dentro de esta frase final, conduce con la sencilla hermenéutica a *contrario es con sensu, a la conclusión irrefutable de que si en Venezuela se puede decretar y autorizar la circulación de billetes de Banco respaldados por la reserva metálica legal, y no la de billetes no respaldados, ello es para mantener siempre el patrón de oro, y la necesidad de tal respaldo metálica introduce en Venezuela el aludido concepto moderno del “patrón de oro”*. Estos son los términos constitucionales. Ellos han echado por tierra al viejo concepto de “patrón de oro especie”, que sí era excluyente de toda moneda de papel. Mas, si en un caso dado fuere menester tomar al pie de la letra la Ley de Monedas, no sería posible, ciertamente, esquivar la realidad de su colisión con la Constitución; y, por esto, en apreciación definitiva, dicha Ley no podría tener aplicación,

y su vacío sería llenado de acuerdo con los preceptos legales pertinentes.

h) Afirma el postulante que los artículos 86 y 87 obligan a los tenedores de billetes a cambiar de deudor y a canjear sus vales, pagaderos a la vista y en moneda metálica acuñada, por los billetes del Banco Central que no son obligatoriamente convertibles en la misma moneda estipulada e imponen a los Bancos emisores la obligación de entregar al Banco Central las reservas en oro. Además, agrega, el contrato que celebró el Banco emisor con los tenedores de sus billetes y con la Nación se rige por la Ley vigente en el momento de la emisión, y según la de Bancos de julio 15 de 1936, aquellas reservas en moneda de oro garantizan los billetes y deben estar guardadas en el Banco emisor, en cajas de caudales destinadas solamente a tal objeto, cerradas con tres cerraduras y las respectivas llaves, de las cuales conservan una el Presidente, Gerente, o Secretario del Banco, otra el Cajero y la tercera el Fiscal (Arts. 61 y 62). Al permitirse el apoderamiento por el Banco Central de las reservas, se infringe, en su concepto, el contrato preexistente, pues se cambia el depositario y se menoscaba la garantía, puesto que ésta es sustraída de sus cajas especiales, bien seguras, y llevada una parte a la Caja General del Banco Central, donde se confundirá con las otras existencias monetarias, y la otra parte a la Caja de Bancos extranjeros (Art. 57). Dicho artículo 87, además de cambiar las estipulaciones relativas a la garantía y su depositario, establece, en concepto del peticionario, una confiscación en provecho de un instituto bancario privado, una violación de los principios elementales del Código Civil, un despojo de los derechos individuales, y contiene efectos retroactivos, siendo nulo, por tanto, en virtud de los artículos 34 y 90 de la Constitución Nacional.

Es manifiesta la confusión que establece el postulante entre el derecho civil, el derecho constitucional y la legislación bancaria, aparte de que no expresó denuncia alguna concreta de infracción del Código Civil.

De las ideas económicas reinantes se deduce que el billete de Banco no es un comprobante de obligación privada del instituto emisor en favor del tenedor. En la hipótesis contraria, la garantía, que sería la pignoraticia, no existiría civilmente. El billete de Banco es, ciertamente, un medio de pago, una moneda. El Banco emisor cumple una autorización del Poder Público a efectuar la emisión, poniendo esta moneda a la orden de los ciudadanos, bien que con ello asuma a su vez el Banco el carácter de deudor de los tenedores a los efectos de la conversión de los billetes. De consiguiente, la Nación tiene interés en las relaciones jurídicas que determinan los bonos o billetes a cargo de la riqueza general, y de aquí la razón de que el Poder Público pueda retener y alterar el curso de esta moneda, suspendiendo el permiso o autorización

para la emisión a los Bancos que lo tengan (Art. 18, Ley de Bancos). De aquí que, igualmente, por medio de otra Ley se pueda establecer una forma especial para hacer cesar la emisión de los Bancos privados y convertir los billetes por ellos emitidos en otros billetes que reproduzcan la función de servir de medios de pago con una garantía metálica, tan eficiente o más, como la que respalda a aquéllos, protegidos como están los billetes del nuevo Banco con el correspondiente encaje de oro, no pudiendo hacer otro papel que el de moneda, modo o medio de pago cuyo carácter puede suprimirle la Nación. El cambio de deudor no involucra sino una operación lícita supeditada al interés nacional en pro del desarrollo del crédito nacional. La extinción, pues, de las emisiones privadas, y su sustitución por las aportadas por el Banco Central, no produce ningún cambio esencial en la finalidad de aquellas emisiones, puesto que no afectan ni las operaciones y negocios de toda especie, ni la garantía de oro en encaje legal. Los tenedores, por eso, tienen derecho a que se les conviertan los billetes que poseen en oro o divisas extranjeras, convertibles éstas, a su vez, en oro. Puede un Banco privado emitente entregar plata o níquel a cambio de billetes poseídos por quienes no quisieren efectuar el cambio con los del Banco Central. Puede hacer la entrega de esos billetes al Banco Central, y éste le acredita a aquél en cuenta de crédito el correspondiente haber que en plata o níquel saca de su Caja para recoger aquellos billetes. Esta misma cuenta de crédito demuestra que no hay razón para imaginarse una confiscación en provecho del Banco Central, con el despojo de los derechos garantizados por la Constitución a los Bancos emisores. No puede estar cohibido, de consiguiente, por la Constitución. Por manera, pues, que ni el monopolio de la emisión, las actividades que el artículo 2 y otros conceden al Banco Central, ni la supresión de dicha Oficina, con la condición de continuar su funcionamiento el Banco Central bajo la competente tuición oficial, constituyen valores aportados como capitales, no consistentes en numerario: y, por consiguiente, no es pertinente argumentar al respecto sobre la base de los artículos 254 y 258 del Código de Comercio. Por lo demás, tales concesiones importan recíprocas prestaciones por parte del Banco y los excedentes de beneficios, habida cuenta del 7 por ciento de utilidades correspondiente a los accionistas, al “fondo de inmigración y colonización agrícola”, y siendo este fondo de interés general, no es posible ver ninguna lesión de la libertad de la industria consagrada por la Constitución Nacional (Art. 32, N° 8).

118. CF (Voto salvado) 4-11-58  
 GF N° 22, 1958, p. 118

*Voto salvado de Alfredo Tarre Murci.*

*Según una moderna concepción del Estado, acogida en forma constante en la práctica por numerosas naciones, puede aquél constituir y organizar institutos de carácter autónomo con patrimonio propio y personería jurídica, a los cuales ordinariamente se les encomienda la planificación y ejecución de determinados servicios públicos. Al crear estos institutos, busca el Estado, a la vez que recabar y obtener el respaldo más directo de la actividad privada, el otorgarle a la Administración, un medio más flexible y expeditivo de cumplir los diversos cometidos que le asignan las leyes. En la creación de estos organismos, según la tradición prevaleciente en Venezuela y de acuerdo con la doctrina, nada empece que los particulares sean llamados por el Estado a concurrir con sus aportes al cabal desarrollo de los fines que se les encomienda. Es de hacer notar que la referida entidad bancaria no ha tenido su origen en situaciones de emergencia, ya que ha surgido a la vida nacional por las vías legítimas utilizadas por el Estado dentro de su poder regular. Además, la coexistencia en el seno del Banco Industrial de Venezuela de capital suscrito por el Gobierno y por particulares no le otorga validez alguna al argumento invocado reiteradamente por el solicitante de que el Estado ha realizado una donación a los accionistas privados de aquella entidad bancaria, ya que tal coexistencia de aportantes de capital no desnaturaliza la índole especial del Banco, considerado por la propia Junta de Gobierno como Instituto autónomo en el Decreto cuya nulidad se pide, ni desvirtúa los objetivos que le confiere su propia Ley.*

119. CSJ - PA 15-10-63  
 G.O. N° 27298, 18-11-63, p. 202.985

*Los Institutos Autónomos son órganos de la Administración Nacional y sus actos son actos administrativos.*

A objeto de definir su competencia para conocer de la presente impugnación, la Corte advierte que se trata de un recurso ejercido contra un acto administrativo que emana del Instituto Agrario Nacional, que es conforme a lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley de Reforma Agraria, un "Instituto Autónomo, adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría, con personería jurídica autónoma, patrimonio propio y distinto e independiente del Fisco Nacional";

y que como tal es un órgano de la Administración Nacional, aun cuando goce de especiales características, prerrogativas y privilegios que lo hacen independiente y más ágil desde el punto de vista financiero y fiscal; y además las funciones que cumple están enmarcadas dentro de la competencia del Poder Nacional, conforme a lo previsto en los numerales 18 y 24 del artículo 136 de la Constitución Nacional. De allí que tanto desde el punto de vista orgánico como material, estamos en presencia de un órgano de la Administración Nacional y sus decisiones constituyen actos administrativos de una rama del Poder Ejecutivo Nacional.

120. CSJ - PA 5-10-70  
G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, p. 12

*Los institutos autónomos o establecimientos públicos, son personas jurídicas públicas de carácter no territorial.*

La determinación de esas características ha sido en los últimos años uno de los problemas del derecho administrativo, por motivos que no es del caso señalar en este fallo, pero puede afirmarse que los “establecimientos públicos” a que alude genéricamente el artículo 516 del Código Civil se diferencian de las “otras personas jurídicas” a que se refiere la misma disposición legal, porque en aquéllas concurren en forma determinante algunos de los siguientes rasgos distintivos: deben su existencia a un acto emanado de un órgano competente del Poder Público; tienen por objeto un fin público y no el beneficio de un individuo aisladamente o asociado a otro por un vínculo contractual; su patrimonio proviene directa o indirectamente del erario público; las normas que regulan su organización o funcionamiento son de derecho público; sus planes y programas al igual que su competencia territorial o funcional, son fijados y trazados por alguno de los órganos del Poder Público; están obligados a someter sus presupuestos de gastos o inversiones y a rendir cuentas de su gestión al Congreso o al Poder Ejecutivo; están exentos del pago de contribuciones nacionales y pueden gozar de algunos de los privilegios o prerrogativas que la ley concede al Fisco Nacional; su capacidad jurídica y, en particular, su poder de disposición sobre bienes de su pertenencia, están condicionados por los fines que les hayan sido señalados; los beneficios o utilidades que obtengan no aprovechan en particular a nadie y, generalmente deben ser reinvertidos en la expansión de sus actividades, la renovación de sus equipos o el mejoramiento de los servicios que presten; sus atribuciones específicas, posibilidad de desarrollo y hasta su existencia misma, dependen de lo que el Congreso decida, en ejercicio del poder que le atribuye

la Constitución para crear, modificar o suprimir servicios públicos, poder que involucra la facultad de encomendarles o asignarles algunas de las actividades correspondientes al sector público a nivel nacional.

121. CSJ - PA 8-6-72  
G.O. N° 29908, 16-9-72, p. 223.825

*Los institutos autónomos pueden ser receptores de contribuciones parafiscales.*

Es indudable la existencia de esta analogía, en cuanto a la exigibilidad de los pagos periódicos establecidos. Sin embargo a juicio de la Corte, existe otra cuestión más importante que se refiere a la naturaleza misma de la obligación que debe ser considerada preferentemente. En efecto, la obligación del aporte que deben hacer los patronos al INCE deriva de una contribución que es esencialmente tributaria, de derecho público, no de naturaleza civil. En efecto dicha contribución, como la que se establece para el sostenimiento de los institutos de seguridad social, fue establecida por el Estado, en forma coactiva, esto es, en ejercicio del *jus imperii*; lo fue por ley, como sólo podía serlo (art. 224 de la Constitución) para cubrir necesidades de servicios públicos, cuyo ejercicio se ha confiado a un instituto autónomo sólo por razones de descentralización administrativa. La circunstancia de que el beneficiario del producto de dichas contribuciones no sea el Fisco Nacional, sino uno de sus órganos de administración descentralizada, ha llevado a la doctrina, sobre todo a la italiana y francesa desde 1938, a hablar en estos casos de contribuciones para-fiscales, pero ello en nada desnaturaliza su carácter de exacción tributaria, de estricto derecho público, esencialmente distintas de las obligaciones contractuales del derecho civil.

122. CSJ - PA 23-10-73  
G.O. N° 1657 Extr., 4-4-74, p. 6

*La descentralización funcional implica no solo personalidad jurídica propia sino bienes propios.*

Atendiendo a los alegatos expuestos por las partes, la única cuestión a resolver en esta incidencia es sí, en conformidad con los artículos 38 y 46 de la ley de la materia, el tribunal de la causa debiera haber notificado a la Procuraduría General de la República,

la demanda interpuesta contra la Siderúrgica del Orinoco, C.A. (SIDOR), por el Sindicato Unico de Trabajadores Metalúrgicos y sus similares del Estado Bolívar (SUTRAMETAL BOLIVAR), y el embargo decretado a petición del demandante.

Con arreglo a dichos artículos los "funcionarios judiciales están obligados a notificar al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República", y de toda medida preventiva o ejecutiva "sobre bienes de otras entidades públicas o de particulares, que estén afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública, nacional, antes de su ejecución".

Para precisar mejor la inteligencia y alcance de estas disposiciones en lo que concierne al caso de autos, es necesario tener en cuenta realidades institucionales que se relacionen estrechamente con la organización que actualmente tiene la administración pública en nuestro país, y con la necesidad de que los intereses nacionales sean protegidos y defendidos en forma pronta y eficaz, independientemente de los órganos de la administración nacional a que estén destinados. Los bienes que constituyen el dominio patrimonial del Estado venezolano, en la actualidad administrados, directamente, por los órganos tradicionales de la administración centralizada o, indirectamente, por los institutos o establecimientos autónomos y por la empresa del estado que forman la administración descentralizada, y cuya característica común es gozar de cierto grado de autarquía, en conformidad con las leyes y decretos orgánicos que regulan su organización y funcionamientos.

Así pues, en nuestro país, al igual que en aquellos que se nos anticiparon por el camino de la descentralización administrativa, ha dejado de ser realidad la idea proclamada por la doctrina clásica, de que la unidad de la persona jurídica implica la unidad del patrimonio, en lo que respecta al Estado, pues, los intereses patrimoniales de éste aparecen vinculado a un complejo sistema de servicios centralizados y de organismos autónomos, cada uno de los cuales persigue fines diferentes, aunque orientados todos a la realización de los grandes cometidos que impone al Estado la realidad contemporánea. Dentro de ese sistema, cada ente descentralizado tiene sus propios bienes, en los cuales están a su vez, involucrados los intereses patrimoniales del Estado.

A esa pluralidad administrativa se refiere en términos generales el legislador patrio cuando, al enumerar los bienes nacionales en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, señala, en primer término, los "bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título entraron a formar patrimonio de la Nación al constituirse ésta en Estado Soberano, y los que por cualquier título haya adquirido la Nación o se hayan desti-

nado o se destinaren a algún establecimiento público nacional o algún ramo de la Administración Federal”.

La diferencia fundamental que existe entre unos y otros bienes deriva de que los destinados a formar el patrimonio de los institutos autónomos y de las empresas del Estado, no están sometidos al régimen establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

*Véase Nos. 90, 100, 126, 176, 178, 179.*

b. *La Autonomía*

123. CFC - SFA 10-3-41  
M. 1942, p. 379

*Los Institutos Autónomos gozan de personalidad y patrimonio distinto de la República y del Fisco Nacional.*

El patrimonio propio de tales Institutos o establecimientos no estará sometido al régimen de los Bienes Nacionales, establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda.

Véase, así, que también pueden existir otros Organismos autónomos, con patrimonio propio y dependientes de la Administración Federal, con personalidad jurídica distinta de la Nación y de la del Fisco Nacional, aunque en realidad los bienes constitutivos de tales patrimonios pertenezcan a la Nación.

Estos Institutos y Establecimientos autónomos en sus controversias judiciales, estarán representados por las personas que se designen en sus respectivas leyes rectoras, sin que por ello necesariamente deban estar comprendidos en lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

Por lo tanto, no obrando la demanda propuesta en el presente juicio contra el organismo autónomo con personalidad jurídica denominado “Fisco Nacional”, sino contra la persona jurídica denominada “Nación”, no hay lugar a darle aplicación a lo dispuesto en el artículo 12 *ejusdem*, y se declara que no procede la reposición de esta causa, como lo solicita el apoderado de la Nación.

124. CSJ - SPA 31-3-65  
G.F. N° 47, 1965, pp. 190-194

*El Instituto Agrario Nacional como Instituto al cual se le han dado facultades para expropiar en forma autónoma, es responsable personalmente de sus actos y no la Nación.*

1. Según los términos de la demanda, la cualidad o legitimación que se atribuye a la Nación para ser parte en este proceso, se la hace derivar del Decreto que dictó el Ejecutivo Nacional, Nº 159, de fecha 17 de septiembre de 1954, mediante el cual, e invocando lo establecido en el Estatuto Agrario entonces vigente, autorizó al Instituto Agrario para que procediera a la expropiación de la zona de terreno determinada en dicho Decreto por sus medidas y linderos, ubicada en el Distrito Jáuregui del Estado Táchira.

Ahora bien, negada por la Procuraduría la cualidad y el interés atribuidos a su representada en este proceso, se hace menester determinar si existe o no vinculación directa de la Nación con el objeto del proceso, o sea, si está pasivamente legitimada para sostener el juicio.

A este respecto hay que observar que, en la demanda, se imputa al Instituto Agrario Nacional la ocupación indebida de los terrenos a que se contrae el Decreto Ejecutivo anteriormente señalado; y se dice que en esos terrenos el Instituto ha establecido la llamada "Unidad Agropecuaria de los Andes", así como un "asentamiento, reubicación o proyecto Boconó"; que esa ocupación la está efectuando el Instituto "en su mayor tiempo sin pago alguno", y ha causado y causa "perjuicios al patrimonio Municipal y a su Fisco"; que el citado organismo agrario "ha asentado y permisado campesinos en el resto de las tierras Municipales no comprendidas en el Decreto de Expropiación"; que el mismo organismo "ha ocupado y continúa ocupando si llenan los requisitos legales otras extensiones de terreno de la exclusiva propiedad" de la Municipalidad demandante, citándose en el libelo los linderos y medidas de tales tierras.

Es con base en estos hechos, imputados en su totalidad al Instituto Agrario Nacional, que la parte actora concluye demandando, conjuntamente, a ese Instituto y a la Nación, para que sean condenados: "1º) En reintegrar a la Municipalidad del Distrito Jáuregui del Estado Táchira, las tierras actualmente ocupadas ilegalmente por el Instituto Agrario Nacional cuya cabida aproximadamente es de cuarenta mil hectáreas (40.000 Has.) reconocidas por el mismo Instituto para llevar a cabo "*los planes de reforma agraria* que ya habían previsto para esa región", y de no ser reintegradas, para que convengan en pagar a la Municipalidad del Distrito Jáuregui el precio correspondiente a las indicadas cuarenta mil hectáreas, a razón de bolívares doscientos cincuenta (Bs. 250,00) por hectárea o sea la cantidad de DIEZ MILLONES DE BOLÍVARES (Bs. 10.000.000,00) por las cuarenta mil hectáreas (40.000 Has.) 2º) Para que convenga en pagar por concepto de perjuicios la suma equivalente a los cánones de arrendamiento que la Municipalidad dejó de percibir sólo por las veinte mil hectáreas (20.000 Has.) comprendidas en el Decreto de Expropiación de fecha 17 de septiembre de 1954, calculados a razón de tres bolívares (Bs. 3,00) por

año, hasta el 5 de marzo de 1960, fecha que la vigencia de la nueva Ley de Reforma Agraria la cantidad de TRESCIENTOS OCHENTA Y CINCO MIL BOLIVARES (Bs. 385.000,00) correspondientes a los seis años y cinco meses transcurridos a partir del 17 de septiembre de 1954, fecha del Decreto de Expropiación, hasta la fecha de la promulgación de la vigente Ley de Reforma Agraria. 3º) En indemnizar a la Municipalidad los daños derivados de la explotación y aprovechamiento de maderas, pudiendo estimarse prudencialmente en diez metros cúbicos de madera blanda por hectárea, lo que en cuarenta mil hectáreas (40.000 Has.) da un total de cuatrocientos mil metros cúbicos (400.000 mts. 3) de madera en pie, estimados a bolívares veinte (Bs. 20) el metro cúbico da un gran total de OCHO MILLONES DE BOLIVARES (Bs. 8.000.000), determinable a justa regulación de expertos.

“Estas acciones se fundan en la disposición del artículo 4º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, aplicable para hacer efectiva la garantía de la propiedad consagrada por la Constitución Nacional; y, en todo caso, invoco desde ahora la disposición del artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria vigente en cuanto hace remisión a la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y en los artículos 547, 548 y 1185 del Código Civil”.

Para justificar la solidaridad de la demanda, se expone en el libelo:

“La procedencia de la acción conjunta se justifica por cuanto el acto administrativo dictado por el Ejecutivo Nacional ordenando la expropiación y de cuya ejecución no se cuidó ni se ha cuidado, ha servido de amparo para que el Instituto Agrario Nacional consuma la usurpación como lo ha venido haciendo, y contra la cual mi representada ha venido reclamando insistentemente. Por otra parte es de observar que tratándose, como se trata en el presente caso, de tierras en principio inalienables, su enajenación con fines de Reforma Agraria, sólo es posible mediante los arreglos que debe celebrar el Ejecutivo Nacional conforme a los artículos 11 y 12 de la vigente Ley de Reforma Agraria. De modo que a partir del 5 de marzo de 1960 fecha de la promulgación de la citada Ley, el Ejecutivo Nacional está obligado a procurar los arreglos con la Municipalidad del Distrito Jáuregui del Estado Táchira para que el Instituto Agrario Nacional pueda ejecutar las obras y disposiciones que la Reforma Agraria exija, sobre las indicadas tierras de la Municipalidad. De suerte pues, que la responsabilidad de la Nación, en el caso, emana también de su omisión frente a un problema que su órgano administrador, el Poder Ejecutivo Nacional, está llamado a resolver por los medios que le señala la Ley, que no son precisamente, ni pueden ser aquéllos que en la práctica se traduzcan en dejar actuar al Instituto Agrario Nacional en la forma arbitraria en que lo hace que perjudica los intereses de otras entidades públicas”.

Como puede observarse de lo expuesto, la acción tiene como fundamento: respecto al Instituto Agrario Nacional, la actitud irregular que se le imputa con respecto a los terrenos que se indican en el libelo; y, con relación a la Nación, el haber dictado el Decreto ya mencionado, mediante el cual se autorizó a aquel organismo agrario para expropiar los terrenos dichos.

Estima la Corte que, conforme a este planteamiento que se hace en la demanda, la decisión de la excepción de cualidad y de interés opuesta por la Procuraduría, se limita a determinar si, entre el Decreto que dictó el Ejecutivo Nacional y los hechos que se imputan al Instituto Agrario Nacional, de los cuales se hace derivar la acción propuesta, existe una vinculación tal, que implique solidaridad de la Nación en tales hechos y la constituyan en parte legítima de esta *litis*.

Considera la Corte que esta determinación no roza la cuestión de fondo que constituye el objeto del proceso, cual es la constatación de los hechos que se atribuyen al Instituto Agrario Nacional y la determinación de las consecuencias jurídicas que de los mismos pudieren derivarse conforme a lo solicitado en la demanda. De existir relación de causalidad de la Nación con la actitud del organismo agrario, solidariamente ellos serían parte en la valoración de fondo de la controversia; pero de no existir implicación de parte de la Nación, habría que excluirla del proceso, el cual sólo subsistiría respecto del Instituto Agrario. A esa delimitación previa, se avoca de seguidas la Corte, con vista a las consideraciones que siguen.

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 5º del Estatuto Agrario, de 8 de junio de 1949, —que regía para el año de 1954 en que fue dictado el ya citado Decreto Nº 159—, el Instituto Agrario Nacional fue creado como “Instituto oficial adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio, independiente del Fisco Nacional”.

Como bienes integrantes del patrimonio de ese organismo se indicaban en el referido Estatuto, entre otros, “los que adquiriera el Instituto con recursos propios para su funcionamiento o para los fines de la Reforma Agraria” (ordinal 4º, artículo 23).

A la vez, la adquisición de tierras para los fines de la Reforma Agraria podía realizarla el Instituto “mediante expropiación”. (Ordinal 2º, artículo 26).

Ahora bien, conforme al artículo 35 del mismo Estatuto, para proceder a la expropiación, el Instituto Agrario Nacional tenía que solicitar previamente *autorización del Ejecutivo Federal*, quien, si era de opinión favorable, podía acordarla “por medio de Decreto” en el cual se indicarían el inmueble o inmuebles que habrían de expropiarse.

El mismo Estatuto señalaba, en la Sección II del Capítulo IV, las “reglas especiales sobre procedimiento en las expropiaciones para

los fines de la Reforma Agraria, "que señalaban los trámites que debían cumplir el Instituto para llevar a término la expropiación.

De las normas expuestas se deduce, que los procedimientos de las expropiaciones realizadas para los fines de la Reforma Agraria, estaban atribuidos, conforme al Estatuto citado, a la competencia del Instituto Agrario Nacional; y, *por consiguiente*, todos los trámites previos a la expropiación, así como los relativos al proceso expropiatorio, y las formalidades y actos subsiguientes, entraban dentro de la plena autonomía de que estaba legalmente dotado ese Organismo.

De lo expuesto es obligado concluir, que, en el caso de autos, de existir alguna responsabilidad derivada de los hechos que se imputan al Instituto Agrario, únicamente a él correspondería afrontarla; pero no a la Nación, que sólo se limitó a dictar, de acuerdo con expresa disposición de la Ley, el referido Decreto, sin intervenir directamente en la ejecución del mismo.

Por consiguiente, al no tener la Nación ninguna vinculación con los hechos que se denuncian en el libelo, carece de cualidad para sostener este proceso, tal como lo ha alegado el Procurador al oponer la excepción que ha originado esta incidencia.

No obsta, sin embargo, la exclusión de la Nación como sujeto pasivo del proceso, para que este asunto sea ventilado por el interesado por ante el Tribunal ordinario competente.

c. *Las prerrogativas y privilegios*

125.

CSJ - SPA  
G.F. N° 61, 1968, pp. 67-69

31-7-68

*Los institutos autónomos o establecimientos públicos no gozan de los privilegios del Fisco Nacional, sino cuando expresamente se le otorguen mediante Ley, decreto o reglamento".*

El fisco nacional es el nombre con que el Legislador designa a veces al Estado considerado como persona jurídica, o lo que es lo mismo, como sujeto de derechos y obligaciones, sometido, al igual que otras personas jurídicas o naturales, al imperio de las leyes y al gobierno de las autoridades instituidas por los órganos del Poder Público.

Empero, tanto las leyes administrativas y fiscales como la legislación civil, establecen normas de excepción que colocan al Estado en una situación jurídica diferente a la que tienen los demás sujetos de derecho que actúan bajo su jurisdicción conforme a las leyes respectivas. Estas normas de excepción constituyen lo que el legislador denomina "privilegios" o "prerrogativas" del Fisco, no obstante que lo establecido en ellas no tiene siempre tal carácter.

Entre esas disposiciones pueden citarse a título de ejemplo las que disponen que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el Tribunal llamado a conocer en Primera Instancia de los juicios que se propongan contra la Nación, y en Segunda Instancia de los juicios por ella intentados ante otros tribunales, salvo lo dispuesto en normas especiales; las que disponen que en los juicios en que sea parte la Nación deben considerarse contradichas las demandas intentadas contra ella o las excepciones opuestas, cuando sus apoderados no asistan a los actos respectivos; las que regulan el procedimiento de apremio previsto en el Título XIII del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil, para el cobro de los créditos "en que tenga interés las Rentas Públicas"; las que obligan a los tribunales a notificar a ciertas autoridades o dependencias oficiales toda demanda, sentencia o providencia que obre contra el Fisco Nacional, así como la apertura de cualquier término dentro del cual deban sus representantes ejercer determinados recursos o derechos; las que atribuyen el carácter de título ejecutivo a los alcances de cuentas, planillas y liquidaciones emanadas de las autoridades fiscales competentes; las que establecen que a la Nación no se le puede exigir caución en los casos en que otras personas están legalmente obligadas a prestarla, ni se le puede oponer compensación, ni condenársela en costas, y que sus bienes no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca, ni a ninguna otra medida preventiva o ejecutiva; las que imponen a los tribunales el deber de consultar las sentencias que dicten en los juicios en que sea parte el Fisco Nacional; las que obligan a las autoridades, funcionarios o empleados de la República a prestar gratuitamente los oficios legales de su ministerio en favor del Fisco Nacional; las que eximen del pago de impuesto y contribuciones las actuaciones en que tenga interés el Fisco Nacional; las que establecen privilegios sobre bienes muebles o inmuebles del deudor a favor de los créditos fiscales provenientes de impuestos o contribuciones nacionales; las que exigen el transcurso de veinte años si existen justo título y buena fe y de cincuenta años si no concurren tales circunstancias para poder adquirir por prescripción la propiedad u otros derechos reales sobre bienes pertenecientes a la Nación; las que declaran inalienables y en consecuencia imprescriptibles los bienes del dominio público de la Nación; las que atribuyen a la Nación la propiedad de los bienes existentes en el territorio Nacional que no tengan dueños y las que le reconocen derechos hereditarios en la sucesión *ab intestato* de toda persona, a falta de los parientes que deban sucederla en conformidad con las disposiciones del Código Civil; y las que obligan a los particulares, a prestar su concurso a los empleados de inspección, fiscalización, administración y resguardo de las rentas nacionales, para el mejor cumplimiento de sus deberes.

La lectura de dichas disposiciones permite apreciar que ellas modifican o complementan el ordenamiento jurídico ordinario:

- a) en cuanto a la jurisdicción y competencia de los tribunales y el procedimiento aplicable en las causas de que conocen;
- b) en cuanto a las obligaciones legales que derivan de la actuación de los sujetos de derecho antes determinados órganos o agentes del Poder Público;
- c) en cuanto al pago de las contribuciones a que están sometidas las personas jurídicas o naturales que actúan en el territorio nacional; y,
- d) en cuanto al patrimonio, es decir en lo que respecta, al régimen de los bienes y particularmente, en lo que concierne a la adquisición de la propiedad y otros derechos reales sobre bienes nacionales y a la posibilidad de obtener sobre ellos medidas preventivas o ejecutivas.

Muchos de esos privilegios o prerrogativas son, por su propia naturaleza, intransferibles y entre los restantes hay algunos que podrían resultar incompatibles con los cometidos o fines específicos que atribuye la Ley a los Institutos Autónomos especialmente cuando ellos son de carácter económico o social.

Por ello es lógico que el Legislador declare en el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que los institutos y establecimientos autónomos *no gozan* de los privilegios o prerrogativas del Fisco Nacional *en cuanto a su patrimonio*, a menos que le sean otorgados especialmente en las leyes o reglamentos respectivos.

126.

CSJ - SPA

9-1-69

G.F. N° 63, 1969, pp. 8-10

*Siendo el Instituto Agrario Nacional un Servicio Público descentralizado, puede al actuar frente a la administración alegar los privilegios y prerrogativas de que goza el Estado, a excepción de las limitaciones que se establecen en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.*

A juicio de la Corte, el calificativo con que termina el párrafo final de la norma en referencia significa que al ejercer la facultad atribuida a los aludidos órganos del Poder Público, éstos deben determinar, de manera expresa, las prerrogativas que tendría el instituto de que se trate, teniendo en cuenta las funciones de éste y la naturaleza de los privilegios que se le acuerden.

Conforme a este criterio la Ley de Reforma Agraria dice en su artículo 205 que el "Instituto Agrario Nacional estará exento de todo impuesto o contribución sobre utilidades y operaciones y gozará de franquicia postal y telegráfica"; pero no pauta especialmente en ninguna de sus normas generales que las sentencias definitivas que se dicten en los juicios en que sea parte el Instituto Agrario

Nacional se consultarán, en todo caso, con el Superior, y entre las que regulan, particularmente, el juicio expropiatorio tampoco existe ninguna que haga obligatoria la consulta de los fallos que declaren con lugar las expropiaciones solicitadas por dicho Instituto.

Por el contrario, el ordinal 2º del artículo 36 de la mencionada Ley dispone que de las apelaciones y recursos contra las decisiones de los jueces de Primera Instancia conocerá la Corte Suprema, lo que permite presumir que no fue el propósito del Legislador instituir en este procedimiento especial un sistema que, inexorablemente, sometiera las sentencias definitivas a la revisión de un superior jerárquico, sino, más bien, dejar a las partes en libertad de conformarse con ellas o de ejercer el recurso de apelación según su conveniencia.

Sin embargo, es necesario notar que entre las normas numeradas en la mencionada decisión, unas imponen a los funcionarios públicos, en general, o a algunas de ellos, en particular (Jueces, Notarios, Registradores) la obligación de prestar gratuitamente los oficios de sus ministerios a otros servidores del Estado cuando sean requeridos por éstos, en ejercicio de las funciones de que estén investidos; o permiten a los representantes de la Nación actuar en papel común y sin estampillas; o eximen a ésta del pago de otros impuestos o contribuciones o conceden a quienes actúan por ella el derecho de pedir la exoneración de ciertos tributos, etc., etc.

Tales disposiciones no consagran propiamente privilegios, en el sentido restringido que, técnicamente, se atribuye a este vocablo, por no referirse a las relaciones del Fisco Nacional con los particulares, sino al orden administrativo interno, es decir, a los deberes recíprocos de los funcionarios públicos cuando estén de por medio los intereses de la Nación, o a la cuestión, no siempre resuelta en forma clara por el derecho positivo, de si un servicio público puede exigir de otro el pago de las contribuciones que conforme a la Ley debe cobrar cuando este último actúe ante él como lo hacen ordinariamente los particulares.

Siendo el Instituto Agrario Nacional un servicio público descentralizado, no hay razón para negar a sus representantes el derecho de invocar tales disposiciones, en la misma medida en que lo hacen los órganos de la Nación o los agentes de otros servicios directamente dependientes de la Administración Nacional, aunque no haya sido autorizado para ello por una disposición especial de la Ley que lo creó, pues su finalidad, al igual que la de los servicios centralizados, es contribuir a la realización de los fines del Estado.

A esta conclusión ha de llegar el intérprete ante una disposición como la establecida en el artículo 154 de la Ley de Reforma Agraria, pues algún contenido o finalidad debe atribuirse a la voluntad legislativa expresada en ella —aunque en forma general o imprecisa— dejando a salvo lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley

Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, como es forzoso hacerlo teniendo en cuenta las limitaciones por él establecidas al poder del Legislador.

A fin de evitar erradas interpretaciones conviene, además, observar que los bienes pertenecientes al Instituto Agrario Nacional son inembargables y no pueden ser objeto de otras medidas preventivas, aun cuando la Ley de Reforma Agraria no lo disponga expresamente porque dichos bienes están destinados exclusivamente al cumplimiento de fines de utilidad pública o social, como son los determinados en la mencionada Ley.

Queda así resuelto el problema procesal planteado por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida al disponer consultar con este Supremo Tribunal la decisión a que se hace referencia en la parte narrativa del presente auto.

127.

CSJ - SPA

22-1-69

G.F. N° 63, 1969, pp. 29-30

*Los Institutos Autónomos, no gozan de las prerrogativas y privilegios del Fisco Nacional sino cuando les hayan sido otorgadas expresamente por la Ley.*

El problema de la consulta de los fallos dictados en juicios de expropiación agraria ha sido resuelto por la Sala con arreglo a los términos de sus decisiones de fechas 31 de julio de 1968 y 9 de enero del año en curso, con motivo de habersele consultado las sentencias recaídas en los juicios de expropiación de los fundos "Santa Cecilia" y "El Moral", respectivamente dictadas por el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida.

Los motivos expuestos entonces por la Corte y que este fallo acoge en su totalidad, sirvieron de fundamento para declarar la improcedencia de la consulta, con base en las razones que seguidamente se sintetizan:

En conformidad con el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los Institutos y Establecimientos autónomos no gozan de los privilegios o prerrogativas del Fisco Nacional sino cuando les hayan sido otorgados expresamente en las Leyes o Decretos que los hubieren creado. La Ley de la Reforma Agraria no contiene ninguna disposición que obligue a los jueces que conocen de los juicios de expropiación por ella regidos, a consultar sus sentencias con el Superior, como sí lo hace la mencionada Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en su artículo 9 por lo que respecta a los fallos dictados en las causas en las cuales el Fisco sea parte.

Por el contrario, la Ley de Reforma Agraria en el ordinal 2º de su artículo 36 dispone que de las apelaciones y recursos contra las decisiones de los Jueces de Primera Instancia conocerá la Corte Suprema de Justicia; lo que permite presumir que no fue intención del Legislador instituir en estos procedimientos el sistema de someter las sentencias definitivas de Primera Instancia a la revisión de un Juez Superior jerárquico, sino que deja a las partes en libertad de conformarse con dichos fallos o ejercer el recurso de apelación.

128. CSJ - PA 28-5-74  
G.O. N° 1700 Extr., 29-10-74, p. 14

Los Institutos y Establecimientos autónomos en virtud de lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, no gozan de los privilegios y prerrogativas del Fisco Nacional sino cuando les hayan sido otorgadas especialmente en las Leyes o Decretos que los hubieren creado.

d. *Las Empresas del Estado: CANTV*

129. CSJ - PA 5-10-70  
G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, pp. 12-13

*Las empresas del Estado constituidas con forma jurídica de sociedad anónima, no pueden considerarse ni tener el mismo régimen que las empresas privadas.*

La Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, se constituyó el 20 de junio de 1930, y según el acta respectiva, su objeto era "...la explotación del negocio de teléfonos en Venezuela, y, de manera especial, del contrato que para la explotación de una red telefónica en el Distrito Federal y los Estados de la Unión celebró con el Ejecutivo Federal el otorgante Félix A. Guerrero, y que fue aprobado por la ley de seis de los corrientes, inserta en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela N° 17.139 de fecha diez de este mismo mes". De acuerdo con las cláusulas del contrato de sociedad y del título de la concesión a que se hace referencia en el mismo, la compañía era una empresa privada, con un capital de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000) suscrito íntegramente por particulares, que se proponían instalar y explotar una red de teléfonos, utilizando sus propios recursos, y sin comprometer en forma alguna los intereses ni la responsabilidad económica del Estado en el resultado de su gestión.

Sin embargo, algunos años antes de cumplirse el término y el objeto de la concesión, el Estado inició la adquisición de la empresa, llegando a controlar, primero, la mayoría y, luego la totalidad de las acciones, según se desprende de los elementos de autos, lo cual trajo como consecuencia cambios en las relaciones entre el Estado y la empresa telefónica.

Ya en el contrato aprobado por el Congreso, en marzo de 1955, que puso fin (implícitamente) a la concesión otorgada a Félix Guerrero, se refleja la importancia de esos cambios, tanto en la redacción del contrato regulador de las relaciones entre el Estado y la compañía, como en lo atinente a otros aspectos de la actividad de ésta, lo cual puede apreciarse, particularmente, en las disposiciones contenidas en las cláusulas que a continuación se enumeran: a) El Ejecutivo Nacional encomienda a la contratista y la autoriza para explotar las redes en operación “que le sean asignadas” o las que en el futuro se construyan y “que también le fueren asignadas”; b) “en caso de extensión de redes a las localidades en las cuales no existan servicios de este tipo” la Contratista atenderá las indicaciones que el Ejecutivo Nacional le hiciere y se someterá a los planes de ensanche que el mismo aprobare; c) mientras el Estado sea el mayor accionista de la compañía ésta deberá hacer un presupuesto anual y someterlo a la aprobación del Ministro de Comunicaciones, quien deberá también autorizar cualquier gasto no previsto en el presupuesto respectivo; d) el Ejecutivo Nacional se reserva el derecho de establecer las tarifas de servicio y de comunicaciones en general, y así mismo la facultad de ejercer el control técnico de las empresas y la supervisión de su personal, cuando lo juzgue conveniente; e) el Ejecutivo Nacional podrá encomendar al contratista el ejercicio de determinadas facultades o funciones, con el fin de asegurar la efectividad del servicio público cuya prestación se le encomienda, y se reserva el derecho de asignarle “el cumplimiento de los compromisos que el Gobierno Nacional ha adquirido para el ensanche y mejoramiento de los servicios telefónicos en la capital y otras localidades del interior”, y “la supervisión y control técnicos de los mencionados contratos y de otros que celebre en el futuro”; f) la empresa se obliga a pagar “el cinco por ciento sobre el movimiento de sus conexiones de larga distancia dentro del país”, pero se la exonera “de todo derecho de importación” sobre los materiales y equipos que necesite para el establecimiento y conservación de sus líneas, aparatos, maquinarias y demás instalaciones”; también se le exime del pago del impuesto sobre la renta, a fin de que la contratista —dice textualmente el contrato— “pueda cumplir eficientemente su misión de empresa nacional de servicio público y aplicar al mejoramiento de sus instalaciones y ensanche de sus redes las utilidades que obtenga de la explotación que se le concede”; y, finalmente, en cuanto a las relaciones de la empresa con los demás entes territoriales

de derecho público, el contrato se limita a decir que en el uso "de calles y caminos públicos de los Estados y Municipios, la Contratista se someterá a las Leyes y Ordenanzas respectivas", omitiendo la referencia que se hacía a los impuestos municipales sobre patentes de industria y comercio, en la cláusula antes transcrita.

El control económico de la compañía por el Estado, y la decisión de utilizar a las empresa como instrumento para realizar el Plan Quinquenal de Telecomunicaciones, se hacen aún más evidentes en el Decreto N° 368 de la Junta de Gobierno publicado en la *Gaceta Oficial* de fecha 20 de setiembre de 1958, y en la Ley que regula la reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones, promulgada en julio de 1965.

Con arreglo a la parte normativa del primero de dichos actos, se encomendó unilateralmente a la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela "...la prestación de los servicios de Telefonía y Radiotelefonía de larga distancia que venía cumpliendo el Ministerio de Comunicaciones"; y se la facultó "para usar y administrar todos aquellos bienes, muebles e inmuebles, necesarios para el servicio de Telefonía y Radiotelefonía, adscritos al Ministerio de Comunicaciones". En los considerandos del Decreto se justifica su parte dispositiva aduciendo que "es obligación primordial del Gobierno Nacional el velar porque los servicios públicos sean prestados y recibidos por la ciudadanía en la forma más satisfactoria posible, evitando que intereses distintos a los generales y principales de la colectividad puedan ser tenidos en preferencia con relación a éstos"; y se deja constancia de que "al adquirir el Gobierno Nacional la totalidad de las acciones comunes de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela tuvo, entre otras, como idea primordial la intención de prestar por intermedio de una Empresa altamente especializada los servicios públicos de Telefonía y Radiotelefonía, a la vez que reunir en un solo organismo y bajo una dirección única servicios similares".

En la ley que regula la reorganización de los Servicios de Telecomunicaciones, el Congreso asigna, al Ministerio de Comunicaciones los servicios de telegrafía y radiotelegrafía nacionales e internacionales, así como el control y supervisión de programas de televisión y radiodifusión, control de espectro radioeléctrico y establecimiento de tarifas; y a la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela los "demás servicios de telecomunicaciones, tales como telefonía local y de larga distancia, nacional e internacional; telex nacional e internacional; radiotelefonía, facsimil; telefoto; transmisión de datos, facilidades para la transmisión de programas de radiodifusión y televisión; suministro de canales telegráficos; o cualquier otro que en futuro quisiera asignarle el Ejecutivo Nacional..." En la misma ley se dispone que a fin de que la Compañía pueda desempeñar eficazmente los mencionados servicios, "El Ejecutivo Nacional le aportará todos los bienes muebles e inmuebles que en

la actualidad se hallan destinados total o parcialmente a la prestación de aquellos..." En el artículo 6º de la ley que exime a la compañía del pago de todos los impuestos nacionales; y en el artículo 5º *ejusdem*, se hace constar que en "el caso de que las operaciones previstas en el artículo 1º de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para efectuar operaciones de Crédito Público en relación con la ejecución del Plan Quinquenal de Telecomunicaciones, de 7 de julio de 1964, las efectúe la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, el Ejecutivo Nacional queda autorizado para afianzar solidariamente las obligaciones derivadas de esas operaciones de Crédito Público".

En relación con los compromisos económicos asumidos por el Estado con motivo de las actividades de la telefónica en los últimos años, es de notar, también, que, por ley del 22 de diciembre de 1967, se autorizó al Ejecutivo Nacional para afianzar solidariamente las obligaciones que pudiere contraer la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, en virtud de las operaciones de crédito que se proponía efectuar hasta por un monto de doscientos veinticinco millones de bolívares (225.000.000), destinados al financiamiento parcial del plan de telecomunicaciones en el período 1966-1970; que por Decreto N° 1.083, de 25 de marzo de 1968, el Gobierno Nacional otorgó fianza solidaria por las obligaciones que pudiera contraer la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela en la forma que en él expresa; y que por Decreto N° 1.282, de 27 de diciembre de 1968, el Gobierno Nacional afianzó solidariamente las obligaciones que iba a contraer la misma empresa, con motivo de la segunda emisión de bonos en moneda nacional hasta por un monto de cincuenta y cinco millones de bolívares (Bs. 55.000.000), destinados al financiamiento parcial del plan de comunicaciones a que antes se hizo referencia.

Del análisis de lo expuesto se deducen las siguientes conclusiones: 1º 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; 2º 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 con-

trato 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 1º de la propia Ordenanza; 3º 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.

Véase N° 371.

#### H. *La Responsabilidad Administrativa*

130. CFC - SFacc 8-2-38  
M. 1939, pp. 438-440

*Para que exista responsabilidad administrativa no sólo es necesario la demostración de la existencia de los daños, sino que es también necesario que exista la lesión a un legítimo derecho del reclamante.*

*Quinta Cuestión.* ¿Tiene el actor, cualidad e interés para ejercer la acción e indemnización de los mencionados daños y perjuicios? A tal respecto; la Corte observa: que considera en el presente caso, conforme a derecho, el alegato del abogado de la Nación, de que: no es suficiente la demostración de la existencia de los daños, para que la Administración Pública esté obligada a repararlos, sino que también es necesario que exista igualmente la lesión de un legítimo derecho que al uso de las aludidas aguas tenga el demandante. Ese derecho lesionado es el que le imprime el interés y la cualidad indispensable al actor para poder ejercer la acción. En efecto si tal derecho no emana de su título de adquisición del fundo por virtud de la compra que hizo a los señores Landa, y no la ha adquirido luego por virtud de otro título, ni por disposición expresa de la ley (ex-lege) los actos de aprovechamiento, constituirán una extralimitación de los propios derechos y no podría pretender se le indemnizaran perjuicios basados en tal extralimitación, careciendo,

en consecuencia, de lo que en derecho se entiende por cualidad e interés para intentar y sostener la acción.

Respecto a la excepción opuesta por la demandada, alegando esa falta de cualidad e interés del actor, la Corte observa: que no está comprobado en los autos que cuando Sosa Altuna compró el fundo "La Fe", éste no tenía el derecho al aprovechamiento de las aguas del Macarao. Por lo tanto, si su causante tenía ese derecho, le fue transmitido juntamente con la propiedad de que forma parte sin necesidad que haya una mención expresa al respecto, en el instrumento de compra-venta. Si tales derechos constituyen una pertenencia de la finca, la mención que hace la escritura de venta a Sosa Altuna "el agua que le pertenece" (a "La Fe") ha de referirse necesariamente a esas aguas. No se trata, pues, de la venta de una acción por daños y perjuicios, ya que esta acción se hace nacer en la demanda, por razón de daños y perjuicios ocasionados mucho después.

Por lo tanto, la excepción opuesta, basada en las razones dadas por la demandada, es improcedente, y así se declara. No obstante, la Corte, a objeto de apreciar plenamente si se han cumplido los extremos requeridos para la procedencia de la acción deducida, pasa a considerar: si el aprovechamiento que hacía el fundo "La Fe" de las aguas del Macarao, estaba amparado por un legítimo derecho que vino a ser lesionado por el acto de privación, ejecutado por la Administración Pública. A tal respecto, se observa: que ha quedado comprobado plenamente en los autos, con los planos producidos, con la experticia, con la inspección ocular y con la misma prueba testifical, que el fundo "La Fe" se encuentra atravesado por el río Macarao. Establecida esta circunstancia de hecho, como la de constituir el inmueble un predio agrícola, es clara la confirmación de su derecho al uso de dichas aguas corrientes, sin tener que entrar a decidirse previamente, si son ellas del dominio público o del dominio privado, cuestión ésta que como ya se dijo, no fue planteada ni en la demanda ni en la contestación.

Por su dicha condición de predio agrícola, tiene la facultad de derivar esas aguas, aún consideradas ellas pertenecientes al dominio público, al tenor de lo dispuesto por el artículo 637 del Código Civil; facultad ésta que ejercida, le da un derecho de propiedad al aprovechamiento de las aguas derivadas, con la sola obligación de que las sobrantes se devuelvan a su cauce natural, y del cual derecho no puede ser expropiado, sino por razón de un interés público y social, previos los requisitos exigidos por nuestra Carta Fundamental. Por su condición de ser él atravesado por el citado río, aún considerado éste, como del dominio privado, le da el derecho de propiedad al uso de sus aguas en toda la extensión del fundo, con la misma condición que sean devueltas las aguas sobrantes a su curso natural, de acuerdo con lo establecido en el aparte del artículo 636 del Código Civil.

Adrede se ha dejado, por congruente, para este momento del fallo, la consideración del alegato que ha hecho el personero de la Nación, en el acto de informe, de que el actor: Podía, sí, derivar aguas del curso de este río, pero jamás hizo él ni ninguno de sus causantes, ningún uso de este derecho que consagra el Código Civil. Tal alegato lo basa en la circunstancia de hecho que encuentra la Corte plenamente comprobada en los autos: con los planos, con la inspección ocular, con la experticia y dichos testimoniales, de que la toma de una de las acequias y parte de su rasgo, se encuentran en un fundo superior al de "La Fe", de distinto dueño. De ese alegato concluye el abogado de la Nación, que para el caso negado por él de que Sosa Altuna hubiese adquirido entre las aguas que le pertenecen a la finca el derecho de esas otras, ha debido haber presentado, con prueba de tal derecho, "un título indubitable", que demostrase la existencia a su favor de una servidumbre sobre el fundo superior donde se origina el rasgo de acequia que se debate". Referente a tal alegato, la Corte observa: que salvo reserva expresa, cuando se trasmite la propiedad de un predio, se transmiten igualmente al "accipiens", como parte integrante de aquélla, las servidumbres activas, así como las cargas de las pasivas. Por lo tanto, comprobada como está la existencia de esa servidumbre a favor de la finca "La Fe", le corresponde al dueño de la misma el beneficio de esa servidumbre activa. Si existe o no existe el derecho a ejercer esa servidumbre, tal como está comprobado que se hacía, corresponde aclararlo al dueño del fundo sirviente, quien no es parte en este juicio. Pero, extremando más el contenido jurídico de esos alegatos, en el interés que tiene esta Corte sentenciadora, de ser fiel a la búsqueda y declaración de la verdad legal, pasa a hacer algunas consideraciones pertinentes acerca del régimen legal sobre el uso de las mencionadas aguas, en la hipótesis contemplada en dichos alegatos, de ser ellas del dominio privado. A tal efecto, se observa: que el legislador claramente distingue en cuanto al régimen de común aprovechamiento por parte de los ribereños de las aguas corrientes, el caso de que el predio sea ribereño por una sola de las riberas del caso en que lo sea por ambas, esto es, que el río atreviese el predio. Tal distingo de Ley, obedece, a sus propias previsiones referentes al mencionado uso común.

En efecto, el dueño del fundo ribereño a que se contrae la primera parte del artículo 636 del Código Civil, ha de atender al igual derecho al uso de las aguas corrientes por parte de su corribereño opuesto, y por parte de los ribereños inferiores. En cambio, el dueño del predio atravesado por el río, debe atender al igual derecho de los ribereños inferiores. En previsión de ese interés del ribereño opuesto y de los ribereños inferiores, en el primero de los casos, es que establece expresamente el legislador, la condición de que el uso de las aguas se haga *al paso* del río por la

propiedad y que el agua quedante se devuelva a su curso natural. Atendiendo en el segundo de los casos, al sólo interés de los ribereños inferiores, es que establece el legislador venezolano en el aparte del citado artículo 636, que sean utilizadas en todo el espacio del fundo que recorren y que sean devueltas a su curso natural, a la salida del predio.

131.

CFC - SF

15-2-39

M. 1940, pp. 326-328

*La ley determina las atribuciones de los funcionarios públicos, y estos no tienen más facultades que las que la Ley específica.*

Pasa ahora la Corte a decidir la cuestión incidental controvertida, y a tal fin, *considera*: a) Que la acción propuesta está dirigida, sin rebozo, contra el Ministerio de Relaciones Interiores, en concepto de ser dicho Despacho una entidad jurídica capaz de obligaciones, pues de modo expreso así lo asienta el actor, primero en su libelo, al demandar como demanda, al doctor Alfonso Mejía, “en su carácter de Ministro de Relaciones Interiores”; y luego, en el escrito presentado posteriormente, en el cual pide que la citación se practique en la persona del nuevo titular de esa Cartera, doctor Luis Gerónimo Pietri.

b) Que lo asentado en el considerando anterior está corroborado, así en la contestación que el actor diera a la excepción opuesta, como en sus alegatos en estrados, en cuyo texto se lee: “Por consiguiente, contra todo principio de Derecho Civil, es la excepción dilatoria en este juicio, nunca propuesta contra personas naturales y mucho menos contra los ciudadanos doctores Alfonso Mejía y Luis Gerónimo Pietri. *Es contra el Ministro de Relaciones Interiores*, quien tiene la capacidad propia de todo órgano del Poder Ejecutivo Federal, por ser una de las personas de las que forman el Estado, y cuya capacidad es condición vital, de otra manera no pueden ejercer el cargo que se desempeña en cualquiera de los Despachos del Poder Ejecutivo Federal. . .

e) Que para esta Corte, tales postulados —a todas luces erróneos— conducen necesariamente a una conclusión contraria a la que pretende el actor —distinción entre Nación y Estado en cuanto a la responsabilidad cuasi-delictual,—puesto que la diferencia que en ciertos aspectos presentan los dos conceptos, Nación y Estado, deja de existir en lo tocante a los efectos de la obligación que les incumben conforme al precepto constitucional contenido en el artículo 39, pues, no siendo el Estado otra cosa que la personificación jurídica de la Nación, la acción que contra el uno se dirija está intencional, incuestionablemente, contra la otra.

f) Que en el caso de autos no se trata de una acción dirigida contra el titular de la Cartera de Relaciones Interiores, por responsabilidad individual derivada del ejercicio del cargo, conforme al artículo 43 de la Constitución Nacional, sino contra dicho funcionario, escogido como órgano del Estado venezolano para responder en juicio en nombre y representación de dicha entidad jurídica, lo que evidentemente es un contraprinzipio, pues tal atribución no se encuentra en la Ley que organiza sus funciones. Y atendiendo a que las atribuciones de los Poderes Públicos están taxativamente determinadas por la Ley; y constituye usurpación todo lo que extralimite la definición de ellas; atendiendo a que, de conformidad con lo establecido en el artículo 112 de la Constitución Nacional, el órgano competente del Ejecutivo Federal ante el Poder Judicial es el Ministerio Público Federal, ejercido por el Procurador General, funcionario éste entre cuyas atribuciones está la de representar y sostener los derechos de la Nación en todos los juicios en que ella fuere parte de acuerdo con las instrucciones que al efecto le comunique el Poder Ejecutivo; y atendiendo, por último, a que el Despacho o Ministerio de Relaciones Interiores no tiene más atribuciones que las señaladas por la Ley, y, en virtud de la misma carece de facultad para representar en juicio a la Nación, lo mismo que al Estado venezolano.

132.

CSJ - SPA

14-11-63

G.F. N° 42, 1963, pp. 319-320

*Las faltas cometidas por el funcionario público al margen de la función pública se pueden considerar faltas separables de la responsabilidad de la Administración.*

En el caso de autos es evidente que el funcionario público que suscribió el contrato, no era competente para otorgar la concesión que aquél implicaba y en consecuencia no obró en ejercicio de sus atribuciones legales.

La más reciente doctrina administrativa del país, siguiendo la francesa, se pronunció por calificar como "faltas separables y por lo tanto, imputables personalmente al funcionario; las faltas cometidas al margen del ejercicio de la función pública... y además, las faltas cometidas aparentemente en ejercicio de la función pública, pero que intelectualmente pueden ser separadas de la misma, por tratarse de faltas intencionadas o de faltas graves, esto es, debidas a un error inexcusable".

No hay dudas que en el caso de autos el Ministro de Comunicaciones actuó en ejercicio de su función pública, pero excediéndose de sus funciones en una forma evidentemente inexcusable, al delegar

en particulares un servicio público que expresamente estaba atribuido a las Inspectorías del Tránsito por los artículos 15 y 16 del Reglamento N° 3 de la Ley de Tránsito Terrestre de 1956.

En tales circunstancias no es posible pretender indemnización de la Administración, pues según norma expresa de la C.N. de 1953, que era la vigente cuando ocurrieron los hechos a que se refiere la demanda. “Los venezolanos y los extranjeros no tendrán derecho en ningún caso a que la Nación, los Estados o las Municipalidades les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones, que no hayan sido ejecutados por autoridades competentes en ejercicio de sus atribuciones legales”.

133.

CSJ - SPA

12-12-63

G.F. N° 42, 1963, pp. 439-442

*La responsabilidad de la Administración puede verse comprometida por el desordenado funcionamiento de las oficinas públicas.*

Pero, independientemente de las diversas pretensiones jurídicas y de los diversos intereses contrapuestos entre quienes se consideran derechohabientes sobre los terrenos objeto de la expropiación, que en la secuela del procedimiento vinieron a confirmar las anteriores afirmaciones del representante de la República, la Sala no puede dejar pasar inadvertido el injustificado desorden con que el asunto fue tramitado por el Ministerio de Agricultura y Cría, que, si bien puede carecer de influencia en la decisión judicial del mismo, puede menoscabar el prestigio de la Administración Pública y comprometer, eventualmente, la responsabilidad del Estado o de algunos de sus funcionarios.

En efecto: tratándose de terrenos de tan considerable extensión, puesto que “el área a expropiar en las dos zonas —según dice el Fiscal General —alcanza aproximadamente a ciento nueve mil hectáreas”, el Ministerio de Agricultura se limitó a suministrar a dicho funcionario, un “Mapa Elaborado por: Dirección de Recursos Naturales Renovables y Facultad de Ciencias Forestales U.L.A., Mérida, 1957”, a escala de 1 cm. por 1 Km., que dicho funcionario acompañó como anexo “D” a su solicitud de expropiación: en dicho “Mapa” se dice, efectivamente, que el área de la “Zona 1” alcanza a 67.000 Has., y que la de la “Zona 2”, a 22.000 Has., lo cual hace un “Area Total Aproximada”, según agrega el mismo “Mapa”, de 109.000 Has. A ello, pues, se limitó el Ministerio, antes que a levantar o efectuar un verdadero catastro de los tantos inmuebles que en las referidas zonas se encuentran y de quienes alegan sus derechos sobre los mismos, así de éstos no se prejuzgara, pues la Administración no tenía por qué hacerlo; le hubiera bastado, a los

fines exclusivamente catastrales, indicar los actuales derechohabientes según los títulos, también actuales, que exhibieran los interesados. Ello explica, entonces, por qué el Ejecutivo Nacional, cuando a través del Ministerio de Agricultura y Cría, impartió sus instrucciones al Procurador General para que solicitara la expropiación de aquellos terrenos, no sólo no sabía ni conocía quiénes podrían ser sus propietarios o derechohabientes —lo cual no tendría nada de extraordinario—, sino que ni siquiera conocía cuáles eran, precisamente, los inmuebles que habían de ser objeto de la expropiación.

Tal circunstancia, de inexcusable desacierto administrativo, obligó al propio Ministerio a instruir constantemente al Procurador General en el sentido de que solicitara de esta Corte que se excluyeran de la expropiación diversos inmuebles. Y así, en efecto, lo hizo dicho funcionario, en escritos de fechas 16 y 24 de noviembre y 12 de diciembre de 1961, y 22 de marzo de 1962, en lo que se refiere, respectivamente, a terrenos de la C.A.P.N. de C.; fundo “T” de A.C.; 18 Has. con 425 mts. del fundo “C”. de A.G. y R.A.P.V.; y fundos “M” de éstos últimos, y “L.C.” o “L.C.”, de G.R y M.A.S.

Esta misma circunstancia explica que el ciudadano Registrador del Distrito Lander del Estado Miranda, en su Oficio N° 99, de fecha 31 de mayo de 1961, con el cual remite los recaudos que la Sala le solicitara, a los fines de establecer, precisamente, los posibles derechohabientes sobre los inmuebles por expropiar, advierte que “aunque (su) Oficina carece de mapas o croquis informativos adecuados, se ha procedido a evacuar la comisión con los informes obtenidos, aun tomando en cuenta los suministrados por dueños de fundos de la jurisdicción, sin poder asegurar, sin embargo, que los datos que se envían corresponden a todos los propietarios de la zona comprendida dentro de los linderos generales del “Parque Nacional de Guatopo”, ni que entre los mismos no pueda haber alguno que no esté comprendido, o lo esté en muy pequeña parte, dentro de los citados linderos”.

Ello explica, asimismo, que algunas personas hayan tenido que hacerse parte, a todo evento, en el procedimiento, por la inseguridad en que están de que sus propiedades se encuentren, o no, dentro de las zonas d expropiación. Así, la ciudadana O.Z. de E. ha manifestado a la Sala que sólo tiene “fundados indicios (de) que en todo o en parte (la posesión “L. T.” de su propiedad, según dice), quede afectada por la solicitud de expropiación... y aunque en los Carteles publicados no se le nombra, a todo evento (concurrer)”; las ciudadanas M.L.G.J. de E. y C.I.G.J. de M. han manifestado también que, no obstante tener “dudas acerca de si el fundo (M.A.) de (su) propiedad pudiera estar comprendido en las previsiones del juicio de expropiación... (se dan) por notificadas a todos los efectos de (este) proceso”; y el mismo defensor *ad litem* ha manifestado igualmente que el ciudadano doctor J.D.D.F es propietario de una extensión de terreno, “de aproximadamente tres mil

hectáreas, que forma parte de la posesión "E.B.", en jurisdicción del distrito Acevedo del Estado Miranda, y que muy posiblemente se encuentra también dentro del área objeto de la expropiación".

Estas anomalías, de exclusivo carácter administrativo, que si bien no tienen implicación alguna respecto al fondo de la decisión judicial, no se avienen, sin embargo, con los principios jurídicos, legales y doctrinarios, que informan la institución de la expropiación; y de ahí que la Corte haya considerado necesario llamar la atención sobre ello, la necesidad insuperable, en efecto, de que los intereses particulares cedan en beneficio de la "utilidad pública o social" o del "interés general", no autoriza, en ninguna forma, a hacer más onerosa o incómoda la situación de los titulares de aquéllos, que lo absolutamente indispensable para hacer prevalecer esa utilidad pública o ese interés general, y, menos aún, a ocasionar molestias, o eventuales daños y perjuicios a los ciudadanos, que fácilmente han podido ser evitados con mayor acierto en la conducción de los negocios públicos.

134. CSJ - SPA  
G.F. N° 43, 1964, pp. 14-19

5-2-64

*La responsabilidad del Estado sólo surge cuando los daños o perjuicios son realizados por organismos o funcionarios competentes, actuando dentro del radio de sus atribuciones legales, lo que significa por argumento a contrario que, cuando los daños o perjuicios emergen de actos realizados por funcionarios públicos fuera del radio de sus atribuciones, o procediendo sin acatar las directrices de su función pública específica, el Estado no es responsable de tales daños.*

La cuestión de la responsabilidad del Estado por los daños o perjuicios ocasionados a los particulares por actos de la Administración Pública, ha sido objeto de análisis permanente, a través del tiempo, por los autores de derecho público; y su solución, así en el campo legislativo como en el de la jurisprudencia, ha evolucionado paralelamente a los conceptos filosóficos sobre la escuela, la organización jurídica y las atribuciones del Estado. Sabida es que, bajo el concepto del Gobierno absoluto, con facultad omnímoda para actuar frente al individuo sin otro límite que el arbitrio del gobernante, el Estado se ha encontrado libre de toda responsabilidad por las consecuencias dañosas que pudieran derivarse de sus actos. Tal criterio, sin embargo, hubo de ceder como necesaria consecuencia de la evolución doctrinaria, al aparecer en el campo de la moderna Filosofía Política la concepción del gobierno democrático. El principio de la separación de los poderes, base fundamental de

esa filosofía, al distribuir entre los tres órganos del Poder Público las funciones privativas del Estado, creando entre los mismos un armónico equilibrio de precisas atribuciones, dio lugar a un nuevo tipo de relación jurídica entre el Estado y el individuo, en cuya virtud el ejercicio de la función pública conlleva una responsabilidad, que limita su alcance y protege a la colectividad frente a la acción omnipotente del Poder Público.

Admitida así, en principio, la responsabilidad del Estado para con el individuo, surge de inmediato la necesidad de establecer diferencias esenciales entre esa responsabilidad y la que rige en el campo del derecho privado. Ante todo, es necesario diferenciar la situación jurídica del Estado, en sus relaciones con los individuos, según que se trate de actos de gestión, en los cuales procede como persona de derecho privado, o bien realice actos de gobierno, en virtud del *Ius imperii*. Pues, si bien en el primer caso la responsabilidad por las consecuencias de los actos del Poder Público se rige por las normas del derecho privado, salvo las prerrogativas y limitaciones que la Ley positiva establece en beneficio de la Nación, en cambio, cuando el Estado realiza actos de imperio, el alcance de sus responsabilidades debe ser establecido con base en principios radicalmente diferentes de los que rigen en el plano del derecho privado. Es, precisamente, en este aspecto del problema, donde la doctrina universal, y las legislaciones de los diversos países, han variado dentro de un amplio margen; desde el concepto de la irresponsabilidad absoluta del Estado, en razón de su condición de persona moral, sin existencia física, según el cual la responsabilidad recae personalmente sobre los funcionarios que realizan la gestión, hasta el extremo opuesto, que pretende hacer responsable al Estado, frente a los individuos, por todas las consecuencias dudosas que pueden derivar de los actos de gobierno.

Para los fines de esta decisión se hace necesario, por tanto, determinar cuál es la doctrina que debe prevalecer en el derecho positivo venezolano, partiendo para ello del texto constitucional relativo a la materia en estudio.

La disposición constitucional que prohíbe, tanto a los extranjeros como a los venezolanos, reclamar indemnizaciones a la Nación, a los Estados o a las Municipalidades, por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido ejecutados por autoridades legítimas, obrando dentro de sus atribuciones legales, apareció por primera vez en la Constitución de 1901 (inciso único del artículo 14), cuyo texto era el siguiente: "En ningún caso podrán pretender, tanto los nacionales como los extranjeros, que la Nación y los Estados les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones que no se hayan ejecutado por autoridades legítimas, obrando en su carácter público".

Esta disposición fue reproducida, en forma idéntica, en el artículo 15 de la Constitución de 1904, así como también en el Estatuto Constitucional de 1914 (Art. 14), en la Constitución de 1914 (Art. 17)

y en la de 1922 (Art. 17). En la reforma constitucional de 1925, la disposición aparece también con igual redacción (Art. 39), con la única diferencia de que, además de la Nación y los Estados, se menciona también a las Municipalidades. Y en esta forma permaneció la disposición en las sucesivas reformas hechas a la Constitución en los años de 1929, 1931, 1936, 1945 y 1947. En la Constitución de 1953, que estaba vigente cuando ocurrieron los hechos a que se refiere la demanda, la disposición aparece con la siguiente redacción: "Los venezolanos y los extranjeros no tendrán derecho en ningún caso a que la Nación, los Estados o las Municipalidades les indemnicen daños, perjuicios o expropiaciones, que no hayan sido ejecutados por autoridades competentes en ejercicio de sus atribuciones legales". Como se ve, las modificaciones que en el precepto que venimos analizando fueron introducidas en la reforma de 1953, revelan en el Constituyente el propósito de ampliar y no de restringir la garantía otorgada a las personas morales de carácter público (la Nación, los Estados y las Municipalidades) contra la posibilidad de reclamaciones injustificadas por actos del Poder Público. En efecto: la sustitución del concepto "autoridades legítimas" por el de "autoridades competentes", reduce el ámbito de la responsabilidad del Estado, por cuanto excluye todos los actos que sean analizados por autoridades legítimas pero fuera del radio de su competencia. Y de igual manera, el cambio introducido en la parte final, al sustituir la frase "obrando en su carácter público" por "en ejercicio de sus atribuciones legales", obra en el mismo sentido.

El proceso evolutivo del precepto constitucional en referencia, tal como ha quedado expuesto, revela el propósito del constituyente venezolano, de limitar la responsabilidad del Estado, en cuanto se refiere a los daños o perjuicios causados a los particulares por actos de la Administración Pública, a aquellos casos en que los hechos determinantes de tales daños o perjuicios fueran realizados por organismos o funcionarios competentes, actuando dentro del radio de sus atribuciones legales. Lo cual significa, por argumento a contrario, que, cuando los daños o perjuicios emergen de actos realizados por funcionarios públicos fuera del radio de sus atribuciones, o procediendo sin acatar las directrices de su función pública específica, el Estado no es responsable por tales daños o perjuicios.

Con base en estos principios, la doctrina moderna ha calificado como faltas no imputables a la administración, sino personalmente al funcionario, no sólo las faltas cometidas al margen del ejercicio de la función pública, sea o no en el seno de la vida privada, pero en todo caso, en circunstancias extrañas a aquel ejercicio, sino, además, las faltas cometidas aparentemente en ejercicio de la función pública, pero que intelectualmente pueden ser separadas de la misma, por tratarse de faltas intencionales o de faltas graves, esto es, debidas a un error inexcusable. De modo, pues, que, según tal doctrina, para que la finalidad incorrecta pueda ser considerada,

no como falta de la administración, sino, en todo caso, como generadora de la responsabilidad personal del funcionario, es preciso que haya sido inspirada por la malevolencia, el deseo de venganza o por pasiones o debilidades similares.

La misma doctrina califica concretamente de falta personal y no de la administración, toda falta de extrema gravedad, concerniente a los actos materiales de ejecución; así, se sostiene que las imprudencias graves, cometidas por los agentes públicos en la ejecución de ciertas decisiones, quedan incluidas entre las faltas personales.

Este criterio, frente a toda la crítica de que pueda ser objeto, por las consecuencias aparentemente injustas que acarrea al dejar sin acción legal frente al Estado a quienes sufran perjuicios como consecuencia de actos ilegales de gobernantes o funcionarios insolventes, encuadra plena justificación dentro de nuestra realidad histórica, en especial por las siguientes consideraciones: Desde el punto de vista estrictamente jurídico, estando limitadas por imperio de la Ley las atribuciones de los funcionarios públicos, es obvio que cuando éstos actúan fuera del límite de esas atribuciones no representan al Estado; y, por ende, éste no queda obligado por las consecuencias dañosas de tales actuaciones, que por lo demás son jurídicamente nulas. En este aspecto, la situación jurídica es análoga a la que se produce, en el campo del derecho privado, cuando el mandatario excede los límites del mandato. Por otra parte, en el orden práctico, la teoría sostenida por el actor en este juicio, según la cual el Estado debe responder por todos los daños y perjuicios que a los particulares puedan ocasionar quienes ejercen funciones públicas, aun cuando actúen fuera de los límites de sus atribuciones legales, ampliaría hasta el infinito el ámbito de la responsabilidad del Estado, comprometiendo gravemente su estabilidad económica.

Como se desprende de lo expuesto, la doctrina mantenida en nuestra Constitución Nacional es, en realidad, ecléctica; pues, en principio, admite la responsabilidad del Estado por las consecuencias de los actos del Poder Público, dentro de los siguientes límites:

1) Cuando el Estado actúa en el campo del Derecho Privado, vale decir, cuando se trata de actos de gestión, su responsabilidad se determina por las normas del derecho privado, con las limitaciones y prerrogativas que, en beneficio de la Nación, establecen expresamente la Constitución y las Leyes.

2) Tratándose de actos realizados en virtud del *ius imperii*, el Estado sólo responde, dentro de los límites y bajo las condiciones que la Ley consagra, cuando el perjuicio se debe a un acto realizado por un funcionario u organismo competente, dentro del estricto radio de sus atribuciones legales.

Establecida así la doctrina constitucional sobre el problema jurídico en estudio, resta analizar, a la luz de esos principios, el

caso concreto que ha originado este proceso, tal como aparece de los autos:

Según se desprende de los propios términos del libelo de demanda, todos los daños y perjuicios, materiales y morales, que dice el actor haber sufrido, los atribuye a los maltratos, torturas, detenciones y exilio que, sin fórmula de juicio, y, por tanto, con evidente extralimitación de atribuciones, abuso de poder y violación de ley, le fueron impuestos por personeros de la extinta Dirección de Seguridad Nacional, organismo que dependía del Ministerio de Relaciones Interiores. Por tanto, de acuerdo con el criterio jurídico establecido en los párrafos que anteceden, la Nación Venezolana no es responsable por los daños o perjuicios que pudo haber sufrido el demandante a consecuencia de tales detenciones y el exilio que ilegalmente le fueron impuestos; sin perjuicio de la responsabilidad que, en los órdenes civil, penal y administrativo, individualmente pueda corresponder a las personas que, en actitud evidentemente ilícita, le causaron los daños a que se ha hecho referencia.

135.

CSJ - PA

3-7-73

G.O. N° 1618 Extr., 16-10-73, p. 15

*La responsabilidad administrativa se compromete por cobros indebidos o temerarios a contribuyentes.*

En este procedimiento especial la intimación al pago cumple un doble propósito: de una parte, apercibe de ejecución al contribuyente y le da 3 días para el pago (artículo 682 del Código de Procedimiento Civil), y por la otra los cita para oponerse al pago o sea para contestar la demanda (artículo 683 *ejusdem*), dándole 8 días improrrogables para que proponga las excepciones dilatorias o de inadmisibilidad que juzgue procedentes, o dé su contestación al fondo, todo de acuerdo a las disposiciones pertinentes del juicio ordinario, y en conformidad con lo previsto en el artículo 684 *ejusdem*. Los procedimientos siguen su curso paralelamente, sin interferir el uno al otro, pues el primero se realiza como en ejecución de sentencia, llegando en consecuencia hasta el remate de los bienes embargados, y el segundo sigue la vía del procedimiento de ordinario. Sólo se suspenderá la ejecución, cuando el demandado presente instrumento público que excluya la acción, según lo expresamente previsto en el artículo 685 del Código de Procedimiento Civil. Ningún otro recurso sino pagar tiene el demandado para impedir el embargo y remate de los bienes que

señale la autoridad fiscal. Desde luego que en caso de cobros indebidos y temerarios no sólo la Administración sino también el funcionario tiene responsabilidad por los daños que la demanda injusta haya podido causarle al contribuyente, como lo prevé la misma disposición procesal (artículo 684).

## V. LOS DERECHOS Y GARANTIAS INDIVIDUALES

### 1. LIMITACIONES

136. CFC - SPAacc 26-11-40  
M. 1941, pp. 272-273

*El ejercicio de la garantía constitucional puede ser limitada por la Ley, sin que ello implique el establecimiento de una incapacidad del individuo.*

En el caso que se presenta a la Corte, 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, y que, está regida por expresas calificaciones específicas de la Ley, con las disposiciones de disciplina, que determinan causas privativas, impuestas por ciertas instituciones, para poderse formar parte de ellas, tales en el caso que se estudia, las instituciones universitarias, para la calificación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela.

La disciplina, es una regla de orden y método, —en el caso presente—, que deben observar los Titulares Universitarios o doctores, para poder enseñar en Institutos Universitarios. La disciplina, mira dos clases de circunstancias: unas, dogmáticas, fundamentales, que radican en la capacidad suficiente del individuo para poder aspirar a un cargo de Profesor; reglas dogmáticas que definen la capacidad de cada persona, y las cuales no pueden ser cambiadas de manera alguna por reglamentaciones internas, ya se refieran esas reglamentaciones a institutos privados o a institutos públicos; las otras, son reglas de simple gobierno interno, que sí pueden ser cambiadas libremente por los Reglamentos, caso de que la Ley no las señale, ya estableciendo un precepto prohibitivo en interés de la institución o ya un precepto ampliativo de facultades. En el primer caso, siempre que no vayan contra el orden público, y, en el segundo, siempre que la Ley contemple una autorización expresa o implícita.

Para que la causa privativa de un derecho, se le asigne la característica de modificativa de la capacidad, es necesario que radique en deficiencias, vicios o anormalidades del sujeto, y en el caso contemplado, el artículo 88 del Reglamento de la Universidad Central de Venezuela, no conlleva ninguna de esas características, por lo que no puede considerarse como disposición reglamentaria modificativa de la capacidad individual, sino como una norma disciplinaria o de gobierno interno de la Universidad Central de Venezuela, creada por la propia Ley o por los órganos competentes del Instituto, para interés educacional. El artículo 88 del Reglamento de la Universidad Central de Venezuela, no ha establecido, sino una norma de gobierno, de disciplina interna de la Universidad Central, que en nada altera las normas de disciplina dogmática o fundamentales que determinan la capacidad individual.

Aun contemplando las relaciones constitucionales y las legales, podríamos en términos generales, citar por vía de ejemplos, los casos, cuando la Constitución establece como garantía del individuo, "la libertad de industria y de comercio", principio dogmático inalterable, y una Ley ordinaria señala que para ejercer el comercio del tabaco, se necesitan requisitos especiales. Estos requisitos especiales, indicados por la Ley ordinaria, no determinan en manera alguna, una incapacidad del individuo, propiamente dicha, para ejercer el comercio del tabaco, sino que sólo hay aquí, —frente a frente de la igualdad ciudadana—, un conflicto de intereses entre personas capaces, que se resuelve mediante una regla precisa, reglamentaria, en interés fiscal. Es una norma de gobierno, establecida por el régimen fiscal, pero nunca una norma que ataca la capacidad del individuo para ejercer el comercio del tabaco. Así mismo establece la Constitución la garantía de la libertad de tránsito, pero una Ley ordinaria, prohíbe que no se pueda transitar por las calles, desnudo o de otra manera indecorosa. Esta última regla, en nada altera la capacidad individual sino que integra una norma de gobierno en resguardo de la sociedad, de la moralidad pública y de la decencia ciudadana.

Vemos, pues, la diferencia que existe entre una norma que determina, propiamente, una incapacidad, y una norma que implica una simple disciplina o de gobierno, de una institución determinada y que de manera alguna presenta caracteres de destrucción o de disminución a los términos constitutivos, como dogmáticos, de la capacidad individual.

Son precisamente, en referencia a los Institutos Públicos, esas normas de disciplina, de gobierno o internas, las que marcan las características reglamentarias de la Ley que con tales Institutos se relacionan, expresando de manera precisa las intenciones del legislador que no fueron posibles determinar ora en la Constitución, ora en la Ley misma.

*Véase Nos. 2, 169, 245, 275.*

## 2. LA NACIONALIDAD

## A. Regulación

137. CFC - SPA 25-9-37  
M. 1938, pp. 283-285, 288

*La cuestión relativa a la nacionalidad sólo puede ser reglada por la Constitución Nacional.*

3<sup>a</sup> En Venezuela, la cuestión relativa a la nacionalidad de las personas, o sea, a su condición de venezolanas o extranjeras, es materia que corresponde al dominio exclusivo de la Constitución Nacional. Esta al efecto, en su artículo 27, declara que "la nacionalidad venezolana *se tiene por nacimiento y se adquiere por la naturalización*"; y luego, en los artículos 28 y 29, especifica los venezolanos que lo son por nacimiento y los que lo son por naturalización. Los no incluidos en esas especificaciones, virtualmente son extranjeros.

El Código Civil, en sus artículos 18 y 19, acata la doble división de las personas en venezolanas y extranjeras, y reconoce por venezolanos a "*los que la Constitución de la República declara tales*", expresión ésta con la cual el codificador confiesa palmariamente, que sólo la Constitución puede erigir la nacionalidad en Venezuela.

Ahora bien, si el Código hubiera limitado el Capítulo II, Título I del Libro Primero, a sus cuatro artículos iniciales, "18, 19, 20 y 21", aun siendo como lo son, superabundantes e innecesarios en él, pues no tenía para qué repetir declaraciones ya hechas fundamentalmente por la Constitución, habría procedido con todo acierto. Pero, al desnacionalizar por su sola cuenta, aunque sea *sub conditione* a la mujer venezolana que contraiga matrimonio con un extranjero (artículo 22), bien que la ley nacional de éste le brinde su nacionalidad, el Código invadió los dominios de la Constitución, por el hecho de instituir tal materia.

En toda la América es práctica común la de fijar en la Constitución quiénes son nacionales y cómo se adquiere y se pierde la nacionalidad, con lo cual dan a la materia el carácter de reglas de orden público internacionales, carácter éste que le atribuye de modo terminante el derecho internacional privado admitido y consagrado por casi todo el continente americano.

4<sup>a</sup> Se argumentará quizás con apoyo en el Código Civil francés, que nuestro artículo 22 está calcado sobre el 19 de aquel Código, según el cual "la mujer francesa que se case con un extranjero sigue la condición de su marido, a menos que el matrimonio no le confiera la nacionalidad de éste, en cuyo caso permanecerá siendo francesa". Pero, tal argumento carece de base, dada la

diversa índole jurídica de las dos fuentes que en uno y otro país ha tenido la materia de la nacionalidad; bastando a observar, que si en Francia estuvo incluida hasta el 10 de agosto de 1927 en el Código Civil, y después en la Ley sobre la Nacionalidad que en esa misma fecha eliminó del Código tal materia y reformó sus disposiciones, en Venezuela ha sido siempre parte integrante e indivisible de la Constitución Nacional.

“La cuestión de la *naturaleza de la nacionalidad* —anota el profesor francés Niboyer—, se ha presentado recientemente ante la Corte de Casación, en donde recibió una solución de extraordinaria resonancia. En dos sentencias, ambas del 21 de junio de 1919, dictada bajo la noble ponencia del Consejero Ambroise Colin, la Cámara Civil decidió que la “*nacionalidad emana principalmente del derecho público*”. Y en un recurso ulterior, recayó sentencia de las Cámaras reunidas, el 2 de febrero de 1921, que empleó una fórmula mucho más decisiva todavía y declaró que la nacionalidad, “*aun cuando figure en el Código Civil, procede del Derecho Público*” (Manual de Droit International Privé. Edición de 1928, pág. 25).

5ª El artículo 21 del Código Civil venezolano no sólo asume el carácter de una mera reproducción literal del ordinal 4º del artículo 29 de la Constitución, y, en consecuencia, repetimos, si es superabundante y está fuera de lugar en el Código, no por ello caracteriza una violación Constitucional. Mas, no acontece lo mismo en cuanto al artículo 22, pues, la Constitución nada instituye acerca de la desnacionalización que en la mujer venezolana pueda o deba producir su matrimonio con un extranjero; por lo que, al guardar sobre esto tan profundo silencio, la nacionalidad de ella queda incólume, y por tanto, al establecer el legislador del Código Civil la disposición del artículo 22, usurpó funciones de constituyente, creando sin ningún poder en el *Derecho Privado* venezolano, un motivo de pérdida de la nacionalidad que corresponde intrínseca y privativamente al radio del *Derecho Público*.

6ª Es repugnante, cuando menos, el precepto del artículo 22: manda que se repute como extranjera a la venezolana siempre que por el hecho del matrimonio adquiriera la nacionalidad del marido. Esto es, sujeta la pérdida de la nacionalidad venezolana y la adquisición de otra distinta a una ley extranjera, cuando en rigor de principios tal declaratoria, ya sea respecto de la adquisición, ya lo sea respecto de la pérdida de la nacionalidad venezolana, sólo puede hacerlo la Constitución de la República. Remitir a una ley extranjera y no a la propia, la nacionalidad de la mujer venezolana que se casa con un extranjero, es en cierto modo abdicar de la soberanía nacional y derogar tácitamente el ordenamiento que somete a los venezolanos que residan o tengan su domicilio en país extranjero a las leyes venezolanas concernientes al estado y capacidad de las personas.

Por tales fundamentos, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara la nulidad del artículo 22 del Código Civil por ser incompatible con los artículos 27 y 28 de la Constitución Nacional, porque constituye una usurpación de atribuciones, y cercena además el derecho de nacionalidad; todo ello conforme a lo dispuesto en los artículos 34, 41, 42 y 123 del ordinal 9º de la misma Constitución Nacional.

*Voto salvado de los Magistrados Dres. Máximo Barrios y José Ramón Ayala.*

La Constitución venezolana fija quiénes son venezolanos y cómo se adquiere la nacionalidad venezolana. No dice cómo se pierde, pero delegó en el legislador la facultad de establecer cómo se pierde; y tal es lo hecho por el artículo 22 del Código Civil que, lejos de ser colidente con la Constitución, es complemento de ella.

Ni se diga que el artículo 22 cercena los derechos individuales de la mujer casada con extranjero cuando dice que "se reputará como extranjera respecto de los derechos propios de los venezolanos...", porque los extranjeros gozan en Venezuela de los mismos derechos que los venezolanos, salvo los derechos políticos, pues tales son también los derechos propios de la mujer venezolana soltera, casada o viuda. La mujer venezolana, en efecto, no tiene derechos políticos. Luego la disposición expresada es propiamente vacua y en nada cercena los derechos propios de la mujer venezolana, por lo que no existe la colisión denunciada con el artículo 32 de la Constitución Nacional.

B. *Igualdad jurídica entre nacionales y extranjeros y entre venezolanos por nacimiento y naturalización*

138. CFC - SFacc 4-8-37  
M. 1938, pp. 477-485

*En base al principio de la libertad de industria y de comercio las compañías extranjeras aun sin tener aquí sucursales pueden realizar negocios en el país.*

La Corte para resolver la cuestión anteriormente planteada, entra primero a averiguar, si la Compañía demandada, tiene en realidad el carácter de persona jurídica extranjera, y para ello se obliga a estudiar las actas procesales, para deducir si se ha traído a los autos aquellos medios legales establecidos por la legislación venezolana para comprobar el carácter expresado. De la abundante documentación producida por los apoderados de la demandada, aparece del folio 98 al folio 254 de la Segunda Pieza de este proceso, la comprobación de que con fecha 20 de diciembre de 1894, se constituyó en los Estados Unidos de Norte América, Estado

de Wisconsin, según las leyes de este Estado, una compañía bajo la denominación de "B. J. Johnson Soap Company"; que en el año de 1917, esta compañía cambió su nombre por el de "THE PALMOLIVE COMPANY", que el 25 de julio de 1923, se constituyó otra compañía de acuerdo con las leyes del Estado de Delaware, bajo el nombre de "Eastern Operating Company"; que el 17 de octubre del año 1923, la compañía anterior cambió su nombre por el de "THE PALMOLIVE COMPANY". De esto se nota, que para esta última fecha indicada existía en cada uno de los Estados de Wisconsin y Delaware, una compañía bajo el mismo nombre o sea el de "THE PALMOLIVE COMPANY"; que el 31 de diciembre de 1923, The Palmolive Company del Estado de Wisconsin, fue comprada por The Palmolive Company del Estado de Delaware; y, por último, el 16 de febrero de 1927 The Palmolive Company, cambió su nombre por The Palmolive Peet Company, para el 20 de julio de 1928 cambia nuevamente su nombre por el de THE COLGATE PALMOLIVE PEET COMPANY, que es la Compañía a que se refiere el presente proceso, demandada por Gabriel Lahoud en libelo de primero de marzo de 1932 que cursa a los folios 2 a 5 de la primera pieza de este juicio. The Colgate Palmolive Peet Company, de acuerdo con la documentación legal señalada, es una corporación debidamente constituida o incorporada bajo la protección de las leyes del Estado de Delaware, y por tanto, con una personalidad jurídica plena en los Estados Unidos de Norte América. Esa es la conclusión jurídica que deduce esta Corte de los recaudos que han sido producidos, ya que, ella no tiene para qué entrar a conocer si su constitución por las leyes que la creó y la incorporó está afectada o no de nulidad, por no ser materia del litigio.

Ahora bien, para determinar si esta persona jurídica extranjera por el hecho de no tener en Venezuela su objeto principal, ni cursal, ni explotación secundaria, y por la circunstancia de estar domiciliada en el extranjero como lo ha probado el demandante, según los autos, ¿puede estar capacitada en la legislación venezolana, puede existir jurídicamente para el ejercicio de los derechos que en Venezuela puede ejercer un ente jurídico o persona moral venezolana? Es decir, ¿podrá adquirir y ejercer derechos civiles y mercantiles? Para resolver esta cuestión primordial en el presente litigio, la Corte se ve precisada a entrar al campo de la doctrina y de la jurisprudencia para luego concretarse a la legislación venezolana. En el campo de la doctrina y de la jurisprudencia, dos teorías surgen de inmediato disputándose la supremacía de sus conclusiones: la teoría de la ficción legal, que sólo ve en el ser humano el único sujeto de derecho, ya que siendo la persona jurídica una creación de la ley, carece de existencia fuera de las fronteras del Estado donde artificialmente se le dio nacimiento. Es el principio que consagra la territorialidad de la personalidad jurídica. En

estas condiciones, para que la personalidad jurídica de una corporación o sociedad, sea considerada como tal en un Estado distinto de aquel que le dio nacimiento, precisa el reconocimiento expreso con valor constitutivo de esa sociedad en ese Estado o al menos una tolerancia consciente, sin lo cual, no podría este ente extranjero comparecer a juicio ni ejercer derecho alguno, es decir, no podría en ningún caso ser sujeto de derecho. Es la teoría clásica sostenida por importantes autores. Mas, contra esta teoría se levanta, se expansiona y tiene hoy casi la preponderancia absoluta por la conquista de casi todas las legislaciones modernas, la teoría de la persona colectiva real, sustentando que, la persona jurídica no es una mera creación artificial de la ley, sino una realidad de la fenomenología social, una de las dos formas de la actividad de la vida humana, la colectiva, realidad que vive respondiendo a verdades sociológicas y psicológicas, que son bases científicas injertadas en toda interpretación legal, por lo cual concluye, que la sociedad extranjera es un sujeto de derecho que no requiere, previo reconocimiento formal o autorización tácita para actuar fuera del país que la constituyó. Esta teoría, sustentada por eminentes jurisconsultos, es la que impera en el régimen jurídico de Venezuela, como se verá seguidamente. Con efecto, la Constitución Nacional ha venido consagrando, como se observa en el artículo 37 de la vigente, que: "Los derechos y deberes de los extranjeros los determina la Ley, pero en ningún caso podrán ser mayores que los de los venezolanos". El Código Civil, también ha venido consagrando los siguientes principios: que, "las personas son naturales o jurídicas", (art. 15, C. C. vigente); que, "las personas son venezolanas o extranjeras", (art. 18 ej.) que, "los extranjeros gozan en Venezuela de los mismos derechos civiles que los venezolanos, con las excepciones establecidas o que se establezcan, y que esto no impide la aplicación de las leyes extranjeras relativas al estado y capacidad de las personas en los casos autorizados por el Derecho Internacional Privado", (art. 20 ej.) Como se ve de tales preceptos, la ley no ha hecho distinciones, por lo que respecta al extranjero, en cuanto a si es persona física o es persona jurídica; al contrario, queda comprendida en sus términos toda persona física o jurídica extranjera, lo cual es suficiente para demostrar que nuestro legislador ampara por igual los derechos de una o de otra en los términos establecidos por las leyes venezolanas, ya que, sin haber distinciones en la ley no es posible que el intérprete pueda establecerlas. Estos lógicos principios encuentran su radical fundamento en que los derechos civiles son esenciales a la actividad humana, social y económicamente, su reconocimiento es un medio de impulsión estimulador a la potencialidad del capital y de la industria, lazo incommensurable de solidaridad social e internacional. Nuestras leyes no establecen limitaciones al desenvolvimiento de la actividad personal, física o moral, dentro de su estructuración científica, sino

cuando ese desenvolvimiento, esa actividad, se manifiestan por actos contrarios al orden público o a las buenas costumbres; de aquí que, no sería posible aplicar en Venezuela, dentro de un concepto absolutamente legalista, los principios sustentados por la parte demandante en las premisas traídas en su libelo de demanda. La igualdad civil está sustentada por nuestra ley positiva, y no es posible deducir ni inferir excepciones a este principio, que la propia ley no establece. Las limitaciones a la igualdad y libertad, son de carácter esencialmente restrictivas y tienen su fuente en la misma concreción de la ley, y esos principios se aplican idénticamente a las personas físicas y a las personas morales. De aquí que, las personas jurídicas extranjeras, lo mismo que las personas físicas, dentro de su plena capacidad puedan en Venezuela, actuar por sí o por medio de apoderados especiales para la defensa de sus intereses que se les pretenda menoscabar, porque, como se ha expuesto ya, la ley venezolana reconoce a la persona jurídica extranjera los mismos derechos civiles que a la persona jurídica venezolana. Venezuela, en manera alguna ha colocado en sus leyes, disposiciones que entraben el desenvolvimiento de las personas jurídicas extranjeras en el país, en sus alcances industriales y comerciales; y si, por el Código de Comercio, (art. 359), ordena a las sociedades constituidas en país extranjero que tengan en Venezuela, ya su objeto principal, sucursales o explotaciones secundarias, el cumplimiento de formalidades externas de publicidad ante el Registro de Comercio, no es porque tales formalidades le den entidad a la persona jurídica extranjera, no es que por este medio le acuerde capacidad alguna, pues como ya se ha dicho, esa personalidad y esa capacidad están reconocidas en Venezuela, sino como medio de protección a los intereses de terceros con quienes el ente contrate, y ello para los casos que el dicho artículo señala especialmente, de tal modo que el incumplimiento de esas formalidades sólo afecta la responsabilidad individual y solidaria de quienes contratan a nombre de ella, sin la consecuencia establecida por el legislador para las sociedades nacionales por el incumplimiento de las formalidades que impone, tales como considerarlas sociedades de hecho. Y si, no son inexistentes las sociedades jurídicas extranjeras que teniendo en Venezuela su objeto principal, sucursales o explotaciones secundarias, que no cumplan con las formalidades extrínsecas determinadas, con mayor razón jurídica se habrá de sostener y decidir que aquellas personas jurídicas extranjeras que no tengan en la República ni su objeto principal, ni sucursales, ni explotaciones secundarias, no pueden ser consideradas inexistentes y mucho menos carentes de capacidad para recibir protección oficial, ni se les puede negar en manera alguna goces de derechos civiles, dentro de la amplia concepción de ejercicio lícito de la libertad de industria y de comercio en el territorio venezolano; porque ese derecho no sólo deriva de su propia per-

sonalidad sino del reconocimiento establecido por el artículo 361 del Código de Comercio, a tenor del cual, "las sociedades extranjeras que no tengan en Venezuela sucursales ni explotaciones, pueden sin embargo, hacer negocios en el país y comparecer en juicio ante los Tribunales de la República, como demandantes o como demandadas, quedando sujetas a las disposiciones sobre no domiciliados..." Esto implica que el reconocimiento de las expresadas sociedades extranjeras es en Venezuela una regla del derecho positivo, pues por el artículo citado, de manera expresa lo ha reconocido el legislador; y si ese reconocimiento de su existencia y de su capacidad es regla legal expresa, lógico es deducir que el ente reconocido, desenvuelve en Venezuela sus actividades, con la capacidad que le dieron las leyes de su constitución, dentro del territorio de la República.

Se trata ahora, del privilegio de la marca de fábrica denominada "PALMOLIVE" que fue concedida a la Compañía demandada bajo el imperio de la ley de 24 de mayo de 1877, y por ello se plantea el problema de si ese privilegio pudo ser acordado al ente extranjero demandado, de acuerdo con aquella ley.

Los razonamientos anteriores determinan la capacidad legal que tiene un ente extranjero en Venezuela, para desenvolver todas sus actividades civiles y mercantiles, ya que esa capacidad emana de la ley que dio constitución al ente jurídico extranjero por aplicación de principios que rigen en el Derecho Internacional Privado y que no podrían ser desconocidos por los Tribunales venezolanos.

El Art. 1º de la Ley especial de Marcas de Fábricas, de Comercio y de Agricultura, citada, determinó que: "Cualquiera persona o sociedad, domiciliada en la República y cualquiera corporación creada por autoridad nacional, de los Estados y de los Territorios, así como cualquiera persona, sociedad o corporación residente en país extranjero, en que por tratado o convenio se acuerda a los ciudadanos venezolanos los mismos o análogos derechos a los que se conceden por esta ley, podrá obtener la protección o garantía de cualquiera legítima marca de fábrica o de comercio para cuyo uso se quiera adoptar o usar con tal carácter, siempre que se cumplan los requisitos que contiene la presente ley".

Primeramente es de observarse, el reconocimiento que hace la ley citada de la capacidad que tiene en Venezuela un ente jurídico extranjero para obtener marcas de fábrica o de comercio en la República, pues no es otro el sentido de la expresión precisa de dicho artículo al decir "... así como cualquiera persona, sociedad o corporación residente en país extranjero".

El artículo aludido establece una forma de la retorsión, forma que parece colocar al ente extranjero en un grado de inferioridad respecto al ejercicio de los derechos no políticos; pero el legislador en la misma ley, comprendiendo el perjuicio que se causaba con

tan absoluto principio, de la reciprocidad diplomática, y observando quizás, que tal postulado no era ni justo ni equitativo, lo atemperó de inmediato con la disposición del artículo 16, donde expuso: "Las marcas de fábrica o de comercio de productos o mercancías extranjeras registradas fuera de la República, podrán registrarse también en el Ministerio de Fomento aun cuando no se hubieren celebrado tratados o convenios internacionales sobre la materia, respecto de los productos o mercancías que tengan acreditada su utilidad, en la República, a juicio del Ejecutivo Nacional".

La condición de utilidad del producto para el cual se solicita la protección de la marca, en el caso considerado, queda reducida a la voluntad examinadora del Ejecutivo Federal, y por ende se hace facultativo a dicho Ejecutivo para determinarlo así, para lo cual basta o es suficiente que acuerde la protección de la marca, para que quede lleno el requisito o condición de ser útil el producto, porque, el Ejecutivo, desde el momento que acordó esa protección, fue porque a su juicio calificó de útil el producto en Venezuela. Y viene en corroboración de esto, el artículo 2 del Decreto de 7 de enero de 1878, reglamentario de la Ley anotada, que establece: "La utilidad de las mercancías o productos de países con los cuales no se haya celebrado convenio sobre la materia, caso de no ser notoria a juicio del Ejecutivo Nacional, podrá comprobarse acordando el Ministerio de Fomento, a costa del interesado, el examen del artículo para el cual se pida el derecho de marca, por dos expertos cuyo informe servirá de guía al Gobierno, ya concediendo, ya negando". Es pues, facultad del Ejecutivo, conceder o negar, y de su fuero interno determinar o no si el producto es de utilidad. Y desde el momento que consta en autos que el Ejecutivo Nacional concedió aquella marca, que el ente a quien se le concedió ha venido gozando de la protección de esa marca concedida, no puede deducirse otra cosa, de que el Ejecutivo tenía la plenitud de conocimiento de la utilidad del producto en la República para el cual la concedió, y no era llegado el caso de hacer uso de la experticia a que se contrae el artículo 2 del Reglamento citado.

Y como consta de autos, según copias certificadas producidas por la demandada, que los registros de marcas de fábrica otorgándose le fueron traspasados en diversas ocasiones y por diferentes motivos por The Palmolive Company del Estado de Wisconsin a The Palmolive Company del Estado de Delaware, de ésta a The Palmolive Peet Company, del mismo Estado, y de ésta a The Colgate Palmolive Peet Company, también del mismo Estado, traspasos todos que fueron autorizados por el Ministerio de Fomento y debidamente registrados, y algunos de ellos bajo el imperio de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura, vigente para la fecha en que se inició el presente proceso, corrobora esto, junto con la declaración del Ejecutivo Federal al ordenar el registro

de esas marcas, que se habían llenado todos los requisitos legales pertinentes a la ley que regía para la fecha del registro y que fue contemplada la condición de utilidad a que se contrajo la ley de 1877.

Luego si la Compañía demandada tiene reconocida por la ley venezolana carácter de persona jurídica en Venezuela y por ende con capacidad para desenvolver sus actividades comerciales en la República, hacer valer todos los derechos que se acuerdan en Venezuela a las personas jurídicas, y por tanto solicitar la protección de sus marcas de fábrica por ante el Ejecutivo Federal, cumplidas como fueron las determinaciones impuestas por la Ley de 1877 y su Reglamento, se decide que este privilegio pudo ser acordado conforme a la ley al ente demandado, por el Ejecutivo Nacional.

Por los razonamientos que quedan expuestos, esta Corte declara que es contraria a derecho la acción intentada con carácter principal por el señor Gabriel Lahoud, contra la Compañía extranjera The Colgate Palmolive Peet Company, ya que las conclusiones formuladas en los cinco números últimos de dicha demanda no proceden de los cuatro primeros de la misma, por lo cual, la Corte entra a conocer de la acción subsidiaria incoada.

Expresó el demandante en su libelo: "Subsidiariamente demando la nulidad de la marca de fábrica otorgada privilegiadamente al dicho ente extranjero THE COLGATE PALMOLIVE PEET COMPANY, marca escrita en el registro número 5.329, publicada en el número 15.841 de la GACETA OFICIAL de 13 de marzo de 1926, en los siguientes términos: "La marca consiste en una tarjeta atravesada en que está la palabra Palmolive, el color de la tarjeta es usualmente verde, la banda es negra y el letrero es dorado". Prosigue de esta manera el apoderado actor: "Demando la nulidad de esta marca así descrita y así concedida, porque la tarjeta usualmente verde, no es registrable sola, ni atravesada con una banda negra, pues ésta sería una combinación de colores; ni la tarjeta usualmente verde, con la banda negra y el letrero dorado son registrables, por ser otra combinación de colores; ni la tarjeta y la banda con la palabra Palmolive, porque esta palabra es una palabra compuesta de PALM (palma, en inglés), y OLIVE (olivo, en inglés), que han pasado al uso general en su respectiva forma germánica y romance y fuera de haber pasado al uso general de las lenguas romance y hebráica, son designaciones usualmente empleadas para indicar la naturaleza de los productos de la palma y del olivo, aceites que son materias primas de que se fabrica el jabón. En otros términos, —dice el apoderado actor— la marca concedida es una combinación vedada de colores y términos que son de uso general y que no son susceptibles de registro por prohibición legal". Esta acción subsidiaria fue igualmente contradicha por la demanda en el acto de la litis-contestación. En tal virtud la Corte para decidir esta cuestión subsidiaria, considera: En la

exposición hecha por el actor en su acción principal, expresó: “Novena: que los actos administrativos por los cuales el mismo Ministerio ha dado protección a las marcas de fábrica Palmolive, no son nulos por ilegalidad o abuso de poder, sino imposible de ser invocados como privilegio por ente que no existe...” En la acción subsidiaria se pide la nulidad de la marca Palmolive, en la forma que se lee de la exposición traída anteriormente. Y como ha quedado descartado el concepto de inexistencia en que se apoyó la acción principal, la circunstancia de atacar por la vía de nulidad la marca Palmolive, se ataca de manera directa en juicio contencioso, el acto administrativo, que dio protección a la marca, no otra es la consecuencia que puede derivarse del pedimento del actor. Ahora bien, la Constitución Nacional, vigente para la fecha en que se introdujo la presente acción, establecía en su artículo 120, número 12, —“La acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder caduca a los trece meses, contados desde la fecha de la publicación de dicho acto. La ilegalidad, como excepción, puede oponerse siempre”, lo cual fue ratificado en la Constitución vigente, artículo 123, número 11, así: “La acción en declaración de nulidad de un acto administrativo por ilegalidad o abuso de poder, caduca a los trece meses, siempre que por dicho acto no se haya violado ninguno de los principios, garantías o derechos consagrados por esta Constitución. La ilegalidad del mismo acto como excepción, puede oponerse siempre”. Y como la acción subsidiaria se contrae como se ha dicho a solicitar la nulidad de la marca Palmolive y por ende se ataca como se ha dicho, consecencialmente, la nulidad del acto administrativo realizado por el Ejecutivo Nacional, al acordar por medio del Ministerio de Fomento, la protección a dicha marca, porque según el actor: “la marca concedida es una combinación vedada de colores y términos que son de uso general y que no son susceptibles de registro por prohibición legal”, --de donde se deduce una ilegalidad atribuida al Ejecutivo Federal al no circunscribirse a los términos legales, es procedente aquí, aplicar la caducidad establecida por los artículos citados de la Constitución Nacional, ya que siendo de orden público la excepción aludida, aun cuando no haya sido alegada por la parte demandada, debe ser suplida de oficio por esta Corte, porque ella obra de derecho en el proceso, caso de ser procedente la acción de nulidad incoada, ya que el acto atacado no contempla violación alguna de los principios, garantías o derechos consagrados por la Constitución, y por aparecer transcurridos más de trece meses desde la fecha en que se acordó protección a la marca y la fecha en que se interpuso demanda para pedir la nulidad.

Sin embargo de ello, la Corte entra a conocer sobre la validez o no de la marca acordada, cuya nulidad se pide, y para ello observa: No prohibía la Ley de Marcas de Fábrica, de comercio y de

Agricultura de 24 de mayo de 1877, que la marca consistiera en una combinación de colores por sí solos, o en términos o locuciones pasados al uso general o en designaciones usualmente empleadas para señalar la naturaleza de los productos. Esas prohibiciones fueron establecidas posteriormente, como se encuentra en la Ley vigente sobre la materia; y como es tradicional en nuestro derecho constitucional, la irretroactividad de las leyes, no pueden esas leyes que establecieron la prohibición, posteriormente a la fecha en que se concedió la protección oficial a la marca PALMOLIVE, tener aplicación a los hechos efectuados con anterioridad, que consagraron un derecho adquirido para el ente a quien se demanda. Mas, todavía se observa, al hacerse el examen de dicha marca, en comparación con los términos legales establecidos por Leyes sobre la materia dictadas posteriormente a la concesión de la protección de la marca Palmolive, que la ley lo que prohíbe es registrar como marca *los colores o la combinación de colores por sí solos*, lo que implica que los colores o combinación de colores pueden ser registrados cuando van unidos a otros elementos característicos y constitutivos de la marca; tal sucede con la marca que se discute en el proceso, en que los colores verde, negro y dorado, no están registrados por sí solos, sino que van unidos a elementos característicos, como son la tarjeta, la banda atravesada y el letrero o la palabra Palmolive sobre la banda; y como muy bien dice la demandada: "...todo el mundo puede usar en sus marcas los colores negro, verde y dorado y los elementos tarjeta, banda y letrero. Lo que no puede usar es una combinación de todos o parte de esos elementos con colores y forma tal que pueda prestarse a confusión con el registro número 5.329, pues esa es precisamente la protección que presta la ley a los consumidores y a los fabricantes y es el derecho que garantiza la marca registrada". Tampoco encuentra la Corte, que las denominaciones de que se compone la palabra PALMOLIVE, determinen por sí solas y necesariamente la naturaleza de los productos con los cuales se manufactura su industria, para no podersele acordar la protección oficial, pues, ni palma ni olivo (PALM-OLIVE), determinan que el producto está integrado por el uso de los aceites provenientes de la palma y del olivo, ya que estas expresiones tienen diferentes acepciones en la lengua castellana o en la lengua inglesa, por lo que no se les puede tomar como representativas de aceite de palma o de olivo, de manera exclusiva. Además, en el caso concreto que se estudia, el carácter particular de la denominación de fantasía PALMOLIVE, consiste precisamente en el mismo término que se ha escogido con carácter original y diferente de las denominaciones usuales de la especie a que se aplica; y su originalidad que individualiza la manufactura de la industria a que se aplica, son suficientes para que se decida que la marca Palmolive reúne todas las condiciones exigidas por la ley.

También alegó el apoderado actor, la nulidad de la marca de jabón de la demandada, porque la solicitud fue la palabra Palmolive en una palma y la concedida fue la tarjeta, la banda y la palabra dorada arriba designada. Pero se observa: la demandada solicitó como marca la palabra Palmolive en una banda y así le fue concedida por el Ejecutivo Federal por su órgano competente, el Ministerio de Fomento, conforme al registro número 3.807 que en copia certificada corre en autos, y seguidamente solicitó como marca de fábrica los elementos característicos del primer registro, más los de la tarjeta verde, banda negra y letras doradas, según el registro número 5.329, que también existe en autos en copia certificada, lo cual determina la inverosimilitud del hecho alegado por el actor.

En fuerza de los razonamientos expuestos, esta Corte, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar tanto la acción principal como la subsidiaria incoadas por el señor Gabriel Lahoud contra The Colgate Palmolive Peet Company, confirmando así, la sentencia apelada dictada por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, en su carácter de Juez Federal a los diez y ocho días del mes de diciembre de mil novecientos treinta y cuatro. Por efectos de la confirmatoria, se condena a la parte apelante en las costas.

139. CFC - CP  
M. 1948, pp. 3-5

30-5-47

*La Constitución establece una igualdad jurídica entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización que la Ley no puede quebrantar.*

El artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, dispone: "Los Ministros que han de componer las Cortes Suprema y Superior, serán elegidos por el Presidente de la República, de sendas listas de doce abogados venezolanos por nacimiento que formará la Corte Federal y de Casación..." Conforme al artículo 15, base 4ª de la Constitución Nacional, "los Estados de la Unión convienen en reservar al Poder Federal, la legislación que regirá *en toda la República* en materia civil, mercantil, penal y de *procedimiento*". Ahora bien, el Código de Procedimiento Civil, en el Título Preliminar, consagrado a las Disposiciones Fundamentales, en el artículo 2º, dice, en su primera parte: "En los Tribunales de Venezuela, no podrán ocupar puestos de jueces o vocales, permanentes o accidentales, quienes no sean venezolanos". No distingue, pues, esta disposición fundamental procesal entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En consecuencia, una Ley Especial de aplica-

ción local, como es de la Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, que limita el cargo de ciertos jueces solamente a los venezolanos por nacimiento rompe con la uniformidad de la legislación procesal requerida para toda la República con desconocimiento de la mente del constituyente que tuvo por mira al establecerla consolidar la unidad nacional con una misma legislación civil, mercantil, penal y de procedimiento; por lo que resulta que el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, colide con el artículo 15, base 4ª de la Constitución Nacional, y así se declara.

El artículo 32, garantía 14ª de la Constitución Nacional al consagrar el derecho de elegir, como el de ser elegido para el desempeño de las funciones públicas, y las condiciones que deben llenar los venezolanos para el ejercicio de tales derechos, no hace tampoco distinción entre los venezolanos por nacimiento o por naturalización, para ejercerlos. Y si bien añade: "sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las que se derivan de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes", no expresivas estas condiciones especiales de la cualidad de ser nacional, lo cierto es que la Constitución de la República no limita en ninguno de sus preceptos únicamente a los venezolanos por nacimiento, el cargo de la magistratura judicial, salvo el caso de los vocales de la Corte Federal y de Casación. Por tanto, el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, al establecer que los Ministros de las Cortes Suprema y Superior, serán elegidos por el Presidente de la República de sendas listas de doce abogados *por nacimiento* que formará la Corte Federal y de Casación. . . .", menoscaba el derecho de los venezolanos por naturalización, en manifiesta colisión con el artículo 32, garantía 14ª de la Constitución Nacional, y así se declara.

También el artículo 32 garantía 18ª, de la Constitución Nacional, establece la igualdad para todos los venezolanos, esto es, la igualdad ante la Ley sin distinción entre los que lo sean por nacimiento y los que lo sean por naturalización, por lo que unos y otros pueden ser elegidos para desempeñar cargos de magistrados judiciales, salvo los de vocales de la Corte Federal y de Casación, reservados por la propia Constitución para quienes sean venezolanos por nacimiento. En consecuencia, el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, en su primera parte colide con el artículo 32 garantía 18ª de la Constitución Nacional, y así se declara.

Por las razones expuestas, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley, declara con lugar la solicitud del ciudadano doctor Fernando Amores y Herrera, y por tanto, la nulidad del artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito

Federal de 1936, reformada el 16 de julio de 1943, en cuanto dicho ordenamiento excluye a los abogados venezolanos por naturalización del derecho de ser elegidos para desempeñar los cargos de Ministros en las Cortes Suprema y Superior del Distrito Federal.

C. *Nacionalidad originaria*

140. CFC - SPA 5-6-41  
M. 1942, p. 214

*Entre los derechos reservados a los venezolanos por nacimiento se encuentra el de enseñar la Historia de Venezuela.*

1º La libertad del trabajo y las industrias, a juzgar por el contenido del propio ordinal 8º del artículo 32 de la Constitución que la garantiza consiste en que no se concedan monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria, y el hecho de que se prohíba a determinadas personas la enseñanza de la Historia de Venezuela no constituye monopolio. Además, el ordinal 9º del citado artículo estatuye que la libertad de industria y la de trabajo no tendrán más limitaciones que las que impongan el interés público y las buenas costumbres; y dada la importancia que tiene la historia de la República, así como el respeto y veneración por los hombres que la crearon o le han dado fama y gloria, vinculados a los fundamentos de la nacionalidad venezolana, bien pudo considerarlos el Legislador de interés público, estableciendo de consiguiente limitaciones en cuanto a las personas encargadas de enseñarla.

2º La libertad de enseñanza de que habla el ordinal 15º citado no puede interpretarse como derecho absoluto de enseñar cada quien lo que a bien tenga y en la forma que le plazca, sin limitaciones de ningún género, por razón de moral, patriotismo, orden o interés público, ...máxime cuando esa enseñanza tiene relación con el público, es decir, cuando se pretende dar en institutos educacionales privados o públicos. La enseñanza sin control, reglas o limitaciones ocasionaría inconvenientes y perjuicios diversos al público y a los particulares y tal no puede ser el espíritu y alcance del ordinal mencionado.

3º No se trata en el caso denunciado de juzgar a unos venezolanos por leyes especiales, ni de que éstas no ofrezcan igual protección en todo el territorio de la República.

4º El artículo 8º de la Ley de Naturalización dice que los venezolanos por naturalización tendrán los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento, salvo las restricciones establecidas en la Constitución y en las leyes de la República.

Al solicitar un extranjero carta de nacionalidad venezolana acepta las condiciones señaladas por la Ley en virtud de la cual la solicita; en tal virtud y en acatamiento a lo dispuesto en el citado artículo 8º de la Ley de Naturalización, no adquiere los derechos reservados en la Constitución o las leyes de la República a los venezolanos por nacimiento; y uno de esos derechos reservados conforme a la Ley de Educación Nacional es la enseñanza de la Historia de Venezuela.

#### D. Nacionalidad derivada

141. CFC - SF 5-4-45  
M. 1946, pp. 188-189

*La naturalización del esposo no arrastra ipso facto el cambio de nacionalidad de la mujer. Ella necesita manifestar su voluntad y cumplir los requisitos legales.*

El Ejecutivo Federal, como se ve, ha resuelto “que la extranjera casada con venezolano por naturalización no adquiere la ciudadanía venezolana si el matrimonio se efectuó antes de la publicación en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela* de la carta de naturaleza o de la manifestación de la voluntad del marido, en sus casos, si aquella no quedó incluida en la referida carta o hizo también expresa manifestación de voluntad de ser venezolana, cumpliendo con los demás requisitos exigidos en el artículo 10 de la Ley de Naturalización.

No es preciso puntualizar la diferencia existente entre los vocablos “nacionalidad” o “ciudadanía”, por ser ello innecesario tratándose de una Nación-Estado, como es Venezuela.

Recuérdase que hay dos clases de nacionalidad, la de *origen* y la *adquirida*. Desde el momento de su nacimiento en el territorio nacional adquiere el individuo el goce de dicha condición; o desde que un extranjero renuncia a su nacionalidad, expresa o tácitamente y se somete a otra ley la cual viene a ser la suya.

El sistema en Venezuela descansa en la voluntad presunta de los nacidos en el territorio de la República (*jus soli*), o de padres venezolanos *cualquiera que sea el lugar de su nacimiento (jus sanguinis)*; en la voluntad expresa de los hijos mayores de edad de padre o de madre venezolanos por naturalización nacidos fuera del territorio de la República; en la voluntad expresa de las personas nacidas en España o en las Repúblicas ibero-americanas; en la voluntad expresa de los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza; y en la voluntad tácita de la mujer casada con venezolano por naturalización, y en la voluntad expresa de la misma cuyo matrimonio ha sido disuelto (artículo 29 de la Constitución Nacional).

Una deducción lógicamente jurídica emana del precepto constitucional citado, en relación a la indicada forma de adquisición de la nacionalidad por la extranjera casada con un venezolano por naturalización. Vale decir que el matrimonio y la venezolanidad adquirida del marido, son elementos que deben existir en todo momento en que se pretenda apreciar el efecto previsto en el referido precepto. Por manera que la coexistencia o simultaneidad de tales elementos integrantes del expresado fenómeno político, opera *ipso facto*, el cambio de la nacionalidad de origen de la mujer por su tácito querer de hacerse venezolana, ello mientras subsista el matrimonio. El principio, pues, no se refiere al matrimonio entre una extranjera y un extranjero que no ha adquirido, en alguna forma legal, la ciudadanía venezolana, matrimonio este entre extranjeros exclusivamente cuyos efectos en relación a la nación de origen se rigen por principios diferentes. Refiérese, sin duda, el mentado principio constitucional venezolano a un matrimonio entre una extranjera con un extranjero que ya hubiere adquirido la ciudadanía venezolana para el momento de su celebración, es decir, a matrimonio de una extranjera con un venezolano por naturalización. Aquel punto de vista —matrimonio entre extranjeros— crea una situación de estado civil con la cual no pueden aspirar los cónyuges a gozar más que los derechos que les corresponden a los extranjeros en el país. Si este marido extranjero obtiene la carta de naturaleza en la República, tal cambio de la nacionalidad de origen no arrastra *ipso facto* el de la mujer, bien sea esta nacionalidad una misma, bien sea diversa. Porque en este caso sería preciso considerar que la extranjera tenga al propio tiempo el carácter contradictorio de venezolana por efecto retroactivo de la supuesta venezolanización resultante del cambio efectuado por el marido. Pero para que la mujer pierda su nacionalidad de origen, la cual ha conservado en su matrimonio es preciso que voluntariamente adquiera la venezolana, mediante alguna de las indicadas formas legales, conjunta o separadamente o simultánea o sucesivamente, con el marido. Sería necesario el imperio del principio de que la mujer sigue la condición y nacionalidad del marido que dejó de existir en la legislación civil venezolana, por expresa declaración de este Alto Tribunal, y que rige en algunos países, España por ejemplo.

La fórmula que al respecto generalizó el artículo 22 del Código Civil Español es así: “La mujer casada sigue la condición y nacionalidad de su marido”.

Aún en estricto rigor gramatical la expresión *casada* con venezolano por naturalización “que emplea el texto constitucional venezolano no es óbice a la deducción que queda hecha; porque si dijera “casada” con “venezolana” a secas, sí se prestaría dicho texto a que se juzgase confuso el distingo allí formulado entre venezolano de origen y venezolano por naturalización. Pero refiriéndose a venezolana por naturalización exclusivamente da franco margen a la referida

deducción jurídica. Por lo demás, es igual en su finalidad legislativa la expresión "casada" con venezolano por naturalización; a la de que se casare con venezolano por naturalización; y por ello no tendría razón la solicitud de impugnar la doctrina administrativa establecida por el Ministerio con la expresión del susodicho texto constitucional, al negar la solicitud del ciudadano Marco Abadí Toron, de cuatro de diciembre retropróximo, de que se le expidiera a su esposa Raquel Abadí de Abadí carta que la acredita como venezolana, sin llenar los requisitos mencionados.

142.

CSJ - SPA  
G.F. N° 47, 1965, pp. 172-173

4-3-65

*No puede concederse la extradición de ningún venezolano, aun cuando éste haya cometido un delito antes de nacionalizarse.*

Como cuestión de carácter previo es indispensable atender, en el presente caso, al alegato que ha expuesto el reclamado, referente a su nacionalidad venezolana.

En efecto, como se ha dicho, en el acto de su declaración el procesado consignó, para que se agregara a los autos, un ejemplar de la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 687 Extraordinario, de fecha 29 de mayo de 1961, en la cual se publica el Decreto N° 514, de la misma fecha, en el que el Presidente de la República, conforme a la Ley de Naturalización, declara *venezolanos por naturalización* a varias personas, entre las cuales figura CLAUDIO BONI PAGLIERINI.

Ahora bien, el artículo 6 del Código Penal dispone que "la extradición de un venezolano no podrá concederse por ningún motivo". De la misma manera, el artículo 4° del Tratado de Extradición y de asistencia judicial en materia penal, vigente entre Venezuela e Italia, establece: "Las Altas Partes contratantes no concederán la extradición de sus propios ciudadanos". Por consiguiente, la única duda que podría surgir de las referidas disposiciones, es si ellas tienen aplicación cuando se trata, como en el caso de autos, de *venezolanos por naturalización*.

Se observa, a este respecto, que la naturalización tiene por inmediata consecuencia, equiparar al extranjero al nativo, en lo que se refiere a los derechos y deberes frente al Estado. Uno de estos derechos es, precisamente, el que excluye de extradición a los nacionales del País. Por tanto, es de ineludible aplicación tal excepción a los venezolanos por naturalización.

Se ha debatido en la doctrina —y diversos tratados lo tienen expresamente resuelto—, si ese privilegio es aplicable cuando el cambio de nacionalidad se ha producido con posterioridad a la

perpetración del delito que origina el reclamo. En este sentido se ha argüido, que una solución afirmativa sería contraria a los intereses de la justicia represiva; que se concederá a la Ley efecto retroactivo, y que se facilitaría al criminal fugitivo prevalecer de su nuevo estatuto o nacionalidad para escapar a la respectiva demanda de extradición.

En Venezuela, ninguna disposición legislativa contempla especialmente el caso. En cuanto a los Tratados, solamente en el de extradición concluido con Brasil el 7 de diciembre de 1938, está previsto el caso en referencia en el artículo 2º que dice: "La naturalización del inculcado, posterior al hecho delictuoso que haya servido de base a una solicitud de extradición, no constituirá obstáculo para ésta".

Con relación al caso de autos se hace necesario observar que el artículo 6 del código Penal, al establecer la prohibición absoluta de conceder la extradición de los venezolanos, no formula distinción alguna en cuanto al origen de la nacionalidad, ni prevé el caso de la naturalización realizada con posterioridad a la comisión del hecho que motiva la extradición. Tampoco el Tratado que rige con Italia modifica lo estatuido en la disposición citada. Por consiguiente al aplicarse esa norma, no puede hacerse, en perjuicio del procesado ninguna distinción en cuanto al origen y época de adquisición de la nacionalidad, de acuerdo con el aforismo jurídico: *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*.

Es imperativo concluir entonces, que no procede la extradición del reclamado Claudio Boni Paglierini, por ser venezolano por naturalización. En tal virtud, la Corte estima innecesario adentrarse en el análisis de los hechos que motivaron la extradición.

Sin embargo, por cuanto el artículo 6 del Código Penal y el artículo 4 del Tratado de Extradición suscrito entre Venezuela e Italia, establecen a solicitud de parte agraviada o del Ministerio Público, si el delito que se imputa mereciere pena por la Ley venezolana, estima la Corte que debe remitirse copia de las actuaciones al Fiscal General de la República, a fin de que, si lo estima procedente, inste el respectivo proceso.

#### E. Nulidad

143.

CFC - CP  
G.F. N° 9, 1951, pp. 8-11

19-10-51

*Por cuanto las condiciones establecidas por la Ley y la Constitución para la adquisición de la nacionalidad, están estrechamente ligadas al interés social y al orden público, puede el Procurador General de la Nación, por vía contenciosa ante la Corte Federal, pedir la nulidad de la concesión de nacionalidad, cuando para ello no se han cumplido los requisitos legales.*

Recibida por esta Corte Plena la presente solicitud de nulidad y los recaudos a ella acompañados, se dio comienzo a la relación de la causa sin necesidad del requisito de notificación del Procurador General de la Nación, por haber sido introducida aquélla por dicho funcionario, y cumplidos como han sido los demás trámites procesales, ha llegado la oportunidad para decidir y, al efecto se observa:

La nacionalidad es, sin duda, una de las cuestiones más íntimamente vinculadas al principio de soberanía del Estado; en tal materia está grandemente interesado el orden público puesto que en ella está sentado uno de los aspectos más fundamentales de la existencia de cada Nación.

De aquí por consiguiente, el que los países al legislar sobre el principio de la nacionalidad, sean extremadamente cuidadosos y procedan muy de acuerdo con su seguridad, con sus intereses y con sus deberes, sobre todo cuando se trata de otorgar o atribuir la nacionalidad a un extranjero. En el cumplimiento, pues, de todas las condiciones establecidas por la Ley y por la Constitución Nacional para la adquisición de la nacionalidad, está estrechamente ligado al interés social y al orden público.

El ordinal 2º del artículo 29 de la Carta fundamental establece que son venezolanos "Los nacidos o que nazcan en España o en las Repúblicas ibero-americanas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestado su voluntad de ser venezolanos y llenados los requisitos de la Ley de la materia".

Como se vé, para dar aplicación al referido texto constitucional es indispensable que se demuestre ante todo, de manera clara y precisa: 1º que se ha nacido en España o en una de las Repúblicas ibero-americanas; 2º que se ha cumplido con el requisito de la residencia; 3º que se manifieste la voluntad de ser venezolanos, y 4º que se ha dado cumplimiento a todos los preceptos de la Ley sobre la materia, o sea, la de Naturalización.

Ahora bien, la Ley de Naturalización vigente para el año de 1936 requería como condición esencial para la adquisición de la nacionalidad venezolana, la residencia en el país de dos años, por lo menos, para la fecha de la manifestación, salvo respecto de quienes tuvieran contraído matrimonio con un venezolano.

Analizados los recaudos presentados por el ciudadano Procurador General de la Nación se encuentra que el señor C.J.S., en la manifestación dirigida al Registrador Principal del Distrito Federal expresó que era nativo de San Pedro, República de Honduras, según constaba del documento justificativo acompañado.

Más, es lo cierto que en el referido justificativo evacuado ante el Juez Cuarto de la Parroquia de Caracas, con relación al nacimiento de dicho señor S. sólo aparece este interrogatorio "*Cuarto: si saben y les consta que soy mayor de veintiún años y mayor de*

*edad según la legislación de la República de Honduras, mi país*”; a lo cual, los dos testigos interrogados, al efecto, se limitaron a contestar, sin dar razón fundado de su dicho, que les constaba que S. era mayor de edad por “la Ley venezolana y por la de Honduras”.

Por consiguiente, dicho señor no comprobó que había nacido en los países indicados, por más que tomó por base ese hecho para hacer la manifestación de ser venezolano, dirigida al Registrador Principal del Distrito Federal con fecha 26 de agosto de 1936. Y a esto podría agregarse que con anterioridad, el referido señor, con el fin de lograr un pasaporte, manifestó al Cónsul de Inglaterra en Lima, que era Palestino, y con posterioridad a la manifestación de voluntad de ser venezolano, aseguró al Cónsul de Venezuela en Curazao, en la oportunidad de la expedición de la Cédula de Identidad, que era nacido en la población de Lima de la República de Honduras, todo lo cual consta de autos.

En cuanto al hecho de ser casado con una ciudadana venezolana, tampoco lo comprobó el expresado señor S. pues en lugar de ocurrir a la prueba impretermisible, en circunstancias normales, cual es la presentación de la partida de matrimonio, sólo presentó el aludido justificativo, en el cual consta de los testigos interrogados sobre el siguiente particular. “*Segundo*: Si por ese conocimiento saben y les consta que soy casado con la ciudadana L.P.P., con quien contraí matrimonio por ante el Ilustre Concejo Municipal, en Caracas”, contestaron únicamente que sí les constaba el particular en todas sus partes.

No comprobada, como no fue esa circunstancia, y estando demostrado en los autos que para la fecha de la manifestación, el señor C.J.S. no tenía dos años de residencia en Venezuela, a él no podía habersele dispensado del requisito de la residencia por el plazo indicado y, por lo tanto, al dispensársele se violaron expresas disposiciones constitucionales y legales.

Por todo lo expuesto ha quedado suficientemente evidenciado que no se cumplieron los extremos de la Ley para la aplicación del precepto constitucional contenido en el Ordinal 2º del artículo 29 de la Carta Fundamental y que no pudo en consecuencia, el dicho señor S. adquirir jamás la nacionalidad venezolana, ni pudo tampoco el Ministro de Relaciones Interiores, sin violar la propia Constitución, ordenar la publicación de la manifestación de voluntad de nacionalizarse venezolano, hecha por el aludido S., siendo así ambos actos completamente nulos.

## 3. IGUALDAD ANTE LA LEY

## A. Sentido de la igualdad

144. CFC - SF 30-4-38  
M. 1939, p. 508

*El principio de igualdad ante la Ley, referido a los derechos individuales, no tiene otra significación que la de que en una misma situación todos han de tener idénticos derechos e idénticas obligaciones.*

En lo que toca a la segunda cuestión, el concepto de la igualdad en lo que se refiere al ejercicio de los derechos individuales, no tiene otra significación sino la de que ante una misma situación todos han de tener idénticos derechos e idénticas obligaciones. Concretando el caso a la materia que ahora se examina, habría desigualdad si la Ley de Hidrocarburos de que se trata hubiera concedido la exoneración de derechos de importación a unos concesionarios y a otros no. Más, como la Ley en referencia concede tal derecho indistintamente a todo concesionario, sin otro requisito que el de cumplir con todas las disposiciones legales aplicables, es claro que el principio de la igualdad no ha sido quebrantado en lo más mínimo.

145. CFC - SPA 13-5-41  
M. 1942, pp. 207-208

*Es nula cualquier Ordenanza que contenga un tratamiento especial para determinados ciudadanos, por ser inconstitucional.*

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 preste 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 prevean 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.

146. CSJ - CP S/f. - 1972  
G.O. N° 1542 Extr., 14-9-72, p. 25

*La igualdad ante la ley implica que en situaciones idénticas no pueden establecerse desigualdades sin razón alguna que las amerite.*

Este concepto ha sido definido por esta Corte Suprema en los siguientes términos: “*La igualdad ante la Ley, sanamente entendida*, no es ni puede ser otra cosa que el derecho de los ciudadanos a que se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos, de los que se concede a los otros en igualdad de circunstancias. Que no se establezcan diferencias entre quienes se encuentran en las mismas condiciones; y de allí que una disposición legal no puede jamás violar la garantía constitucional de la igualdad sino cuando en situaciones idénticas establezca desigualdades entre los ciudadanos sin razón alguna que las amerite”.

Tal definición llamada por algunos “la igualdad entre desiguales”, es acogida generalmente, en todas las legislaciones, y es en aplicación de ella que están contemplados, en la variedad de ordenamientos jurídicos de países de régimen democrático, derechos y obligaciones diferentes para personas diferenciadas por la edad, la profesión, la situación económica, el sexo, etc.

El referido concepto, mutatis mutandi, es aplicable a la igualdad de los partidos ante la Ley, en virtud del texto constitucional, que prevé “el derecho de representación proporcional de las minorías”, dando así a entender que, no por el simple hecho de que un grupo de ciudadanos se reúna con finalidad determinada y se constituya en partido político, su agrupación iría en todo momento y de manera absoluta a disfrutar de todos los derechos y cargar con las mismas obligaciones de los demás, sino que para ello debe contemplarse si tal agrupación, en el curso de los procesos electorales, forma parte de los partidos mayoritarios o se encuentra dentro de las minorías a que se refiere la Constitución. Y tal clasificación, por ministerio de la misma Carta Fundamental, ha sido dejada en manos del Legislador, quien, principalmente, del texto de la ley impugnada va estableciendo los diferentes requisitos que deben llenar los partidos para considerarse con derecho a ejercer las atribuciones generales o específicas, contempladas en dicho texto legal.

Por ejemplo, además de las disposiciones contenidas en el capítulo IV, título I, acerca de la representación proporcional en donde se les da cabida a las minorías electorales, el artículo 39 exige que para postular un miembro al Consejo Supremo Electoral, es necesario que ese partido quede dentro de los primeros cinco de mayor votación; el artículo 154 de la misma exige un mínimo del diez por

ciento de los votos válidos para que un partido obtenga la retribución en él establecida.

Los transcritos alegatos de los actores parten de una base errónea: que los organismos electorales sólo estarán compuestos por miembros de partidos políticos o por personas afiliadas a éstos, cuando en realidad, como anteriormente se expresa, la Constitución se limita a impedir, según el primer aparte del artículo 113, el predominio de un partido o agrupación política en los organismos electorales. Y salvo esta prohibición, la Constitución deja en libertad al legislador para integrar los organismos electorales según lo creyere conveniente.

Así mismo, alegan los actores que el artículo 22 de la Ley en referencia, “cercena a muchos partidos políticos el derecho de vigilancia en el proceso electoral, pues al no formar parte de la integración de los organismos electorales, forzoso es concluir que no podrán ejercer la vigilancia garantizada en la Constitución en su artículo 114”, y que “mientras el artículo 114 de la Constitución garantiza a los partidos políticos su igualdad ante la Ley, el artículo 22 de la Ley Orgánica del Sufragio crea una chocante desigualdad entre los partidos al negarles a muchos de ellos su legítimo derecho a integrar democráticamente los organismos electorales conforme a lo previsto en la misma Constitución”.

La Corte considera igualmente erróneo el supuesto del cual aquí parten los actores: La Constitución no obliga al legislador a establecer que en todos y cada uno de los organismos electorales estén representados los partidos políticos existentes, sino como anteriormente se ha dicho, que en dichos organismos no exista predominio de ninguno. Y la facultad de vigilar el proceso electoral que estatuye la Carta Fundamental, no es con la representación de los partidos en los organismos electorales *como ella se practica*, sino que este derecho se encuentra reglamentado, en la Ley objetada, en otras de sus disposiciones. Por ejemplo, el artículo 39, en su tercer aparte, establece que “los partidos que hubiesen obtenido por lo menos el 3 por ciento de los votos válidos para las Cámaras Legislativas Nacionales y no estén representados en el Consejo Supremo Electoral, podrán designar un representante ante dicho organismo, con derecho a voz”; el artículo 67 dispone que “los partidos políticos nacionales con representación en el Consejo Supremo Electoral, podrán acreditar ante este organismo delegados suyos para supervisar el proceso de formación y revisión del Registro Electoral Permanente”; el artículo 148 estatuye: “Los partidos políticos y los grupos de electores que participen en las elecciones, así como los candidatos a la Presidencia de la República, podrán designar testigos para las votaciones y escrutinios”; y el artículo 149, establece:

“Además de los testigos a que se refiere el artículo anterior, los partidos políticos que hayan postulado candidatos a la Presidencia

de la República, así como los propios candidatos presidenciales, podrán designar hasta doce (12) testigos nacionales, quienes provistos de la correspondiente credencial del Consejo Supremo Electoral, estarán autorizados para presenciar todo acto electoral en cualquier lugar de la República. Igualmente los partidos y los grupos de electores que hayan postulado candidatos, podrán designar hasta diez (10) testigos regionales en cada Circunscripción Electoral cinco (5) testigos distritales en cada Distrito y cinco (5) testigos municipales en cada Municipio. Estos testigos, a quienes la Junta Electoral respectiva proveerá de credenciales, estarán autorizados para presenciar todo acto electoral en cualquier lugar de la jurisdicción correspondiente”.

Como es evidente, el legislador patrio ha cumplido cabalmente en la Ley Orgánica del Sufragio con la disposición constitucional que consagra el “derecho de vigilancia sobre el proceso electoral” de los partidos políticos concurrentes a él.

En virtud de tales razones, no existe colisión alguna entre el denunciado artículo 22 y los transcritos 113 y 114 de la Constitución Nacional, y así se declara.

A continuación argumentan los actores que el artículo 39 de la Ley Orgánica del Sufragio, colide con los artículos 113 y 114 de la Constitución “al establecer que el Consejo Supremo Electoral lo compondrán nueve miembros, elegidos por las Cámaras Legislativas, cinco de los cuales serán electos mediante postulación que harán los partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido mayor número de votos en las últimas elecciones para las Cámaras Legislativas Nacionales, y los cuatro miembros restantes deberán ser ciudadanos sin afiliación política”. Basan su argumentación en que “las razones de dicha colisión son idénticas a las especificadas en el numeral 1) de este escrito, en virtud de que el Consejo Supremo Electoral no estará integrado por representantes de los partidos políticos existentes en la República sino por un número reducido de ellos y por “ciudadanos sin afiliación política”; a estos últimos no se refiere la Constitución ni siquiera de manera incidental; se le niega a muchos partidos políticos su legítimo derecho a la vigilancia del proceso electoral; y en franca contradicción con el artículo 114 de la Constitución establece una manifiesta desigualdad entre los partidos políticos”.

La Corte observa: en cuanto al primer alegato acerca de la Composición del Consejo Supremo Electoral, ya anteriormente se expuso que la Constitución sólo prohíbe el predominio de un partido o agrupaciones políticas en la integración de los organismos electorales; y en lo que respecta a los ciudadanos sin afiliación política, estos no están excluidos por la Constitución como quieren hacerlo ver los recurrentes. En segundo término, nuestro legislador consideró que la inclusión de ellos en el máximo organismo electoral

era la mejor manera para evitar el predominio que repudia la Carta Fundamental.

En cuanto a la pretendida desigualdad de los partidos políticos, ella no existe, pues todos tienen la misma oportunidad de quedar ubicados entre “los cinco partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido mayor número de votos en las últimas elecciones para Cámaras Legislativas Nacionales”; principio éste, acorde con la definición de igualdad anteriormente expuesta, y acorde también con la doctrina que establece que: “La igualdad significa, en síntesis, para los individuos y para los partidos; igual posibilidad; igual oportunidad; derecho idéntico de aspirar a posiciones en la vida pública; y de gozar una vez alcanzadas las metas perseguidas, de las ventajas inherentes a dichas metas”.

Es correcta la afirmación del Fiscal General de la República, en su dictamen sobre la presente demanda, cuando dice: “La igualdad política de los partidos ante la Ley no puede ser interpretada como la igualdad numérica de representación de todos y cada uno de ellos en los organismos electorales, sino como la igualdad de oportunidad en la participación activa para orientar la vida nacional”.

En tal virtud, la Corte no encuentra ajustadas a derecho las razones para denunciar la colisión entre el artículo 39 de la Ley que se analiza con las citadas disposiciones del texto constitucional.

147.

CSJ - CP

13-8-74

G.O. N° 1698 Extr., 21-10-74, p. 36

*La igualdad ante la ley es el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que se conceden a otros, en idénticas circunstancias.*

Aduce el demandante que el artículo 32 de la Ley de Carrera Administrativa, citado, contraría el principio de la igualdad ante la Ley, a que se refiere el artículo 61 de la Constitución. Al efecto, sostiene:

“Finalmente, el mismo citado artículo 32 de la expresada Ley comprende otra flagrante violación constitucional. Esta vez, del principio de igualdad ante la Ley, consagrado por la Carta Fundamental en su artículo 61, cuyo texto en parte, dice textualmente: “No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, o la condición social”. Sin embargo, el expresado artículo 32, en su parte final, establece una perfecta y clara discriminación cuando instituye lo siguiente: “También se exceptúan las pensiones de disponibilidad o de retiro acordadas a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales hasta tanto el Ejecutivo Nacional dicte un Re-

glamento que establezca un sistema escalonado de excepciones". Es claro que la disposición constitucional contenida en el mencionado artículo 61 comprende una prohibición expresa y categórica, en cuya interpretación no se puede ni debe ir más allá de los términos expresamente establecidos. Sin embargo, la disposición de la Ley vulnera insólitamente el principio allí establecido, creando una discriminación fundada en la condición social, perfectamente bien determinada, de los miembros de las Fuerzas Armadas en situación de disponibilidad o de retiro, circunstancia esta que, por sí sola, basta para hacer la calificación de inconstitucionalidad del ya mencionado artículo 32 de la Ley expresada".

La Corte observa:

Como lo ha sostenido este Alto Tribunal en anteriores decisiones, la igualdad ante la Ley, sanamente entendida, no es ni puede ser otra cosa que el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de los que conceden a los otros, en identidad de circunstancias: que no se establezcan diferencias entre quienes se encuentren en las mismas condiciones; y de allí que una disposición legal no puede jamás violar la garantía constitucional de la igualdad sino cuando en situaciones similares cree desigualdades entre los ciudadanos, sin razón alguna que las amerite.

Ahora bien, la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada, en su artículo 342, establece que para tener derecho al disfrute de pensiones de disponibilidad o de retiro, de invalidez o de montepío, será necesario que el causante haya abonado íegramente *los descuentos que, con tal fin, se establecerán por el Reglamento de dicha Ley*. Y el artículo 343 expresa que "para hacer frente a los gastos que ocasionen las pensiones que señala la presente Ley, el Ministerio de Guerra y Marina (hoy Ministerio de la Defensa) organizará la Caja de Pensiones con los fondos que dispondrá para el caso de la Ley de Presupuesto *y con los descuentos que se practicarán en los sueldos de los Oficiales, en una proporción hasta el 5 por ciento mensual*". (Subrayados de la Corte).

De las preinsertas disposiciones resulta que de una de las fuentes para atender los gastos que ocasionen las pensiones de disponibilidad o retiro acordadas a los miembros de las Fuerzas Armadas que se encuentren en alguna de esas situaciones, está constituida por los fondos que éstos aportan para tal fin, mediante descuentos mensuales que se les hacen hasta del 5 por ciento. Es decir, por sus propios ahorros, acumulados durante diez o más años de servicio, toda vez que "para gozar de pensión será necesario que los oficiales tengan reconocidos diez años de servicios, en forma continua, o quince en forma discontinua, salvo los casos de enfermedad o invalidez producidos por actos del servicio". (Artículo 345).

De donde se sigue que si los propios Oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales contribuyen con sus ahorros para sufragar los gastos que ocasionará el pago ulterior de pensiones de disponibilidad o de retiro, mal puede prohibírseles que puedan percibir, conjuntamente con la pensión, un sueldo o remuneración provenientes del ejercicio de un cargo público.

Consiguientemente, al contrario de lo afirmado por el demandante, no existe, en el caso contemplado, una situación de desigualdad ante la Ley, ni se crea una discriminación fundada en la condición social de los miembros de las fuerzas Armadas; motivos por los cuales resulta improcedente la demanda de nulidad del predicho artículo 32 de la Ley de Carrera Administrativa, en el aspecto mencionado, dado que esta disposición no colide con el expresado artículo 61 de la Constitución. Así se declara.

Véase Nos. 76, 138 y sig. 164, 338, 409.

#### B. Igualdad Tributaria

148. CFC - SPA  
M. 1942, pp. 156-158

28-3-41

*Es inconstitucional un impuesto que establezca mayor obligación contributiva para quien tenga menor capacidad contributiva porque va en contra de la equidad y de la igualdad.*

Con referencia a lo alegado por el Síndico Municipal, se observa:

El Síndico para tratar de demostrar la igualdad de los contribuyentes ante la Ley, habla de la capacidad contributiva de ellos y del sacrificio impuesto a cada uno de acuerdo con esa capacidad con lo cual trata de justificar la progresividad del impuesto.

En cuanto a la capacidad contributiva expone teorías económicas bien conocidas; pero olvida que la Ley que se discute mide esa capacidad contributiva únicamente desde el punto de vista de los inmuebles que posea el contribuyente, ya que el impuesto versa no sobre la renta en general sino sólo sobre la renta inmobiliaria. Tal situación es la que crea una desigualdad evidente y odiosa, pues pudiera suceder y sucede con frecuencia, que los mayores capitales no están invertidos en inmuebles, sino en industria, comercio, etc. Un contribuyente con un capital de doscientos mil bolívares invertidos íntegramente en inmuebles tiene indudablemente una capacidad contributiva menor que otro que tenga un capital de un millón de bolívares de los cuales tan solo tiene invertido en inmuebles la suma de cien mil. Pero para la Ordenanza de Impuesto Predial, mayor capacidad contributiva tiene el primero que el segundo, y aquél pagará mayores impuestos.

Tampoco toma en cuenta esta Ordenanza, en cuanto a la capacidad contributiva, las cargas que tengan los diferentes contribuyentes. Es indudable que mayor capacidad contributiva, en general, tiene un soltero con doscientos mil bolívares de capital o mil bolívares de renta, que un casado que tenga trescientos mil bolívares de capital o dos mil bolívares de renta, y sobre todo si este último tiene seis o más hijos. Nada de esto toma en cuenta la Ordenanza y, sin embargo, el Síndico habla de la igualdad en vista de que se ha tomado en cuenta la capacidad contributiva de cada individuo. En los casos citados, los individuos o contribuyentes no se encuentran en las mismas condiciones económicas y sin embargo la Ordenanza los equipara algunas veces y en otras establece diferencias odiosas, toda vez que los contribuyentes que la Ley equipara no se encuentran siempre, como se ha visto, en las mismas "condiciones o circunstancias", como dice la sentencia de esta Corte, que el Síndico invoca.

El Síndico al referirse al impuesto que grava las hipotecas y a la tarifa diferencial que allí hay establecida, trata de justificarla diciendo: "El impuesto se estableció para que pesara sobre los titulares de los derechos de hipoteca que se benefician de esa propiedad en virtud del gravamen constituido a su favor. Pero en la práctica del impuesto aquel resultado no será el verdadero. El impuesto establecido sobre las hipotecas repercutirá sobre el propietario de los inmuebles dados en garantía e incidirá sobre lo que éstos le produzcan. Por tal motivo, el legislador municipal estableció una tarifa favorable para gravar esta clase de derechos a fin de que las repercusiones del impuesto no volvieran a producir exactamente la misma condición de inferioridad en la capacidad contributiva que tiene el propietario cuyo inmueble está gravado, con respecto al que no lo está. La tarifa diferencial en este caso viene a ser condición esencial de la igualdad".

De acuerdo con lo insertado, el impuesto repercute sobre el propietario del inmueble gravado, de allí pues, la justificación de la tarifa diferencial. Pero este argumento lo echa por tierra el mismo Síndico, cuando en la página siguiente dice:

"Esas mismas razones nos sirven asimismo para destruir la violación, que se pretende ver en la Ordenanza, de la garantía de la libertad, en virtud de la cual surgen el principio de la libre contratación y de la libertad de comercio e industria, motivada por la progresión establecida para los derechos de hipoteca en atención al porcentaje de intereses que se fije en los préstamos. Con esta diferenciación en la tarifa impositiva, no se ha tratado de impedir la estipulación libre de intereses, ni ella conduce a prohibirla. En su establecimiento sólo se toma en cuenta, en virtud de los principios que ya hemos desarrollado anteriormente, que no tienen la misma capacidad contributiva quien coloque su dinero a un porcentaje pequeño que quien lo coloque a uno mayor, y, en consecuencia,

la igualdad de sacrificios no se cumple en la misma medida para ambos. La diferenciación sólo viene a procurarla, sin que por ello se viole tampoco la garantía de la igualdad”.

De acuerdo con este párrafo, la Ordenanza supone que *quien va a pagar el impuesto es el titular del derecho hipotecario* y juzga su capacidad contributiva de acuerdo con *el porcentaje de interés a que tiene colocado su dinero: a un interés mayor un impuesto mayor*. Pero en el párrafo anterior, que también se ha transcrito, la argumentación era contraria y sostenía el Síndico que en la práctica *quien iba a pagar ese impuesto era el propietario del inmueble gravado* y que por tal motivo y con el deseo de aminorar su carga se había establecido la tarifa diferencial entre el impuesto sobre la renta inmueble y el impuesto sobre los gravámenes hipotecarios! Si la verdad es esta última, entonces por qué gravar con mayor impuesto al propietario que tiene que pagar un mayor porcentaje de interés sobre el gravamen de su finca? Se ve, pues, que mientras mayor sea el porcentaje que pague, menor es su capacidad contributiva. Y si el que paga el impuesto es el titular del gravamen, también pudiera argüirse ser por todos conocido, que mientras más pequeño es el capital dado en préstamo, mayor es el interés que se cobra, y que estas pequeñas operaciones tan solo se verifican entre gente de pequeños medios de fortuna, o sea de una capacidad contributiva muy reducida. Y ante esta situación, la Ordenanza hace mayor el impuesto para estos últimos.

Por todo lo expuesto y por cuanto las infracciones constitucionales de que adolece la Ordenanza contemplada, arriba expuestas, vician de nulidad absoluta todas sus disposiciones, se hace innecesario el estudio de las demás impugnaciones contenidas en las solicitudes que han dado origen a la presente decisión.

Por tales fundamentos, esta Corte, de conformidad con los artículos 40 y 41 y 123 (atribuciones 9ª y 11ª) de la Constitución Nacional, administrando justicia, por autoridad de la Ley, declara totalmente nula la Ordenanza sobre Impuesto Predial Urbano dictada por el Concejo Municipal del Distrito Federal, el 13 de diciembre de 1940 y promulgada en la *Gaceta Municipal del Gobierno del Distrito Federal* correspondiente al día cuatro de enero del corriente año.

149. CFC - SPA  
M. 1942, pp. 340-341

3-12-41

*El principio de igualdad ante la Ley y ante los impuestos, no es absoluto.*

Artículos 1º, 2º y 3º. No resulta cierto el motivo alegado de haberse invadido en ellos la atribución que da al Presidente de la República, el número 6º del artículo 100 de la Constitución Nacional,

para expedir Decretos y Reglamentos, pues en dicho número 6º del artículo 100, sólo se habla de ejercer la autoridad civil y política en el Distrito por medio de un Gobernador. Se trata, pues, de función ejecutiva, no legislativa. Y si bien por el N° 4 del artículo 9º de la Ley Orgánica del Distrito Federal, corresponde al Presidente de la República, como primera autoridad civil y política en el Distrito, “expedir Decretos y Reglamentos”, no debe entenderse esta facultad, en colisión, o contradicción con la atribución que esa misma Ley Orgánica da al Concejo Municipal en el ordinal 2º del artículo 41, para dictar Ordenanzas, Acuerdos y Resoluciones en todos los ramos que se expresan en el Capítulo VI de esa Ley, entre los cuales está el ramo de Servicios de Policía. Los servicios policiales comprenden todo lo concerniente, a la moralidad, buenas costumbres y al orden público, dentro del radio de cada Municipalidad. Por esto, bien se concibe que puede haber una “*Ordenanza de Policía de Espectáculos*” dictada por el Concejo Municipal, para sujetar a éstos a ciertas normas de higiene y de ética.

Asimismo, cuando en el número 15 del artículo 13 de la citada Ley Orgánica se da al Gobernador la atribución de velar por el orden de los espectáculos y por el cumplimiento de los Reglamentos, no se trata allí de una función legislativa, sino de una función de vigilancia por medio de los Prefectos, y de los agentes del orden público que deben enviarse adonde quiera que fuere necesario cuidar del orden y del cumplimiento de los Reglamentos.

Artículos 15 y 16. Se refieren estos preceptos a la creación y funcionamiento de una Junta Clasificadora y Censora de los espectáculos. Puesto que, según el artículo 2º, “la clasificación de los espectáculos, se basará exclusivamente en la moralidad de ellos”, no puede negarse la índole netamente policial a este último precepto, y consecuentemente la de los artículos 15 y 16, por la necesidad, para llevar a cabo aquel fin moralizador, de la constitución y funcionamiento de la Junta de clasificación y censura a que se contraen estos dos artículos.

Examinado el alegato de los postulantes, de que no deben ser las empresas de espectáculos, sino el Municipio quien costea las labores de la Junta Clasificadora, como las de los demás empleados, resulta que evidentemente se trata de un servicio público prestado no a las empresas, sino a la comunidad, en general; las empresas no hacen sino sufrir esta limitación, natural y legal de su libertad de industria. Desde este punto de vista pudiera sostenerse que el pago que se les exige a los dueños de espectáculos públicos, no es propiamente una tasa, sino un nuevo impuesto además de la patente, para poder dar funciones. Pero no hay en ello el vicio de inconstitucionalidad que fue invocado con denuncia de la infracción de la letra a) del ordinal 18 del artículo 32 de la Constitución Nacional (igualdad en la contribución). Ya tiene establecido esta Corte en diversos fallos que el principio de la igualdad ante la ley en general y ante el

impuesto en particular no es absoluto, no se trata de una igualdad de todos los ciudadanos sin distingos, sino de una igualdad relativa, limitada a los ciudadanos que se hallan en idénticas condiciones especiales tenidas en cuenta por la ley misma; “que la verdadera igualdad consiste en tratar de manera igual a los iguales, y desigualmente a los que no pueden alegar esas mismas condiciones y circunstancias predeterminadas por la ley, ya que éstas no obedecen a intereses de índole individual sino a la utilidad general”. Desigualdad habría, por ejemplo, si ese impuesto de treinta bolívares de que aquí se trata, se cobrase no a todos los industriales del Cine o de espectáculos en general sino a algunos de éstos, no obstante su idéntica condición.

Por otra parte se observa, que la constitución y funcionamiento de las aludidas Juntas no se habrían hecho necesarios si las empresas mismas fueran cuidadosas de la selección de su exhibiciones, desde el punto de vista de la moralidad y buenas costumbres. Pero generalmente no es así y no pocas veces se han exhibido espectáculos inadecuados a la edad y otras circunstancias de gran parte del público, y hasta se ha escandalizado, con obras que si bien han sido vistas sin reparo en otros medios, han hecho muy mala impresión en el nuestro.

Miradas así las cosas, resulta no sólo constitucional sino también justo que sean las Empresas las que sufraguen los gastos de un servicio público que ellas han hecho necesario.

150. CFC - SPA  
M. 1943, p. 119

2-3-42

*La Constitución, en cuanto a impuestos y contribuciones, puede establecer excepciones al principio de igualdad ante la Ley.*

La Corte observa que si la Constitución en la letra *a*), ordinal 18 del artículo 32, garantiza a los venezolanos la igualdad, en cuya virtud “todos serán juzgados por las mismas leyes, gozarán por igual de la protección de éstas en todo el territorio de la Nación y estarán sometidos a los mismos deberes, servicios y contribuciones”, ella establece allí mismo, en relación a la materia de contribuciones, un concepto excepcional que abre la puerta a la desigualdad de los ciudadanos, con la siguiente expresión: no pudiendo concederse exoneración de éstas (contribuciones) sino en los casos en que la Ley las permita”. 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 impuestos o contribuciones. Pero surge en la aplicación de esta

excepción una cuestión de interpretación de la cual se hace cargo la Corte seguidamente. Esta cuestión viene de la circunstancia de que el texto constitucional, según se ve, alude a la *ley* y el caso concreto trata de la impugnación por nulidad de una Ordenanza Municipal, considerando la Corte necesario establecer si en aquel concepto de Ley se comprenden las Ordenanzas dictadas por los Concejos Municipales, o si él se refiere en este pasaje de la Carta Fundamental al acto formado por el Poder Legislativo Federal.

151.

CF

8-6-54

G.F. N° 4, 1954, pp. 116-124

*El Impuesto adicional que deben pagar los beneficios de Regalías, no constituye una confiscación y por tanto no infringe la garantía constitucional de la inviolabilidad de la propiedad.*

### TERCERO. Inconstitucionalidad del impuesto adicional.

Sostiene la recurrente que el impuesto adicional sobre las regalías de petróleo es violatorio de la garantía constitucional de la IGUALDAD, en virtud de la cual todos están sometidos a las mismas contribuciones. En este sentido afirma que dicho impuesto “es DISCRIMINATORIO, desde luego que es un impuesto especial que grava las actividades de las industrias mineras y de explotación de petróleo y NO GRAVA LAS DEMAS ACTIVIDADES COMERCIALES, FINANCIERAS O ECONOMICAS”. “El impuesto adicional —arguye— no responde al verdadero concepto del impuesto”; “establece una injusta discriminación cuando pecha concretamente a las personas que obtengan ingresos derivados de la industria extractiva de la minería o de hidrocarburos, inclusive regalías y otras participaciones del mismo origen. Sobre tales personas se forza —dice— la atención fiscal; a ellas sólo se les exige una mayor contribución aun cuando la situación económica de que gocen por causa de sus actividades sea inferior proporcionalmente a la de otros contribuyentes los cuales son así preferidos para ser pechados. Se hace sufrir un mayor gravamen a la minería; no objeto de estímulo en provecho del Estado y de la sociedad”.

Y aún va lejos el impugnante: imputa también a ese impuesto la tacha de inconstitucionalidad, porque, a su juicio, viola “la garantía de la PROPIEDAD PRIVADA consagrada en el ordinal 9° del artículo 35 de la Constitución Nacional, concordante con el ordinal 2° del artículo 32 de la de 1936, reformada en 1945”, pues —dice él— “las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley en virtud de la función social de la propiedad, no pueden ser en efecto arbitrarias”. En consecuencia de tal criterio, concluye el reclamante: “El impuesto adicional, en lo que se refiere a las

regalías es una CONFISCACION PARCIAL de capital no autorizada por la Constitución antes bien, prohibida por la garantía de la inviolabilidad de la propiedad y la garantía de la no confiscación de la misma”.

La Corte observa:

a) En cuanto al primer punto: Igualdad:

La igualdad ante la ley, sanamente entendida, no es ni puede ser otra cosa que el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a los otros en igualdad de circunstancias: que no se establezcan diferencias entre quienes se encuentran en las mismas condiciones; y de allí que una disposición legal no puede jamás violar la garantía constitucional de la igualdad sino cuando en situaciones idénticas establezca desigualdades entre los ciudadanos sin razón alguna que las amerite.

Y en materia impositiva, tal principio se cumple cabalmente y en toda su extensión cuando en condiciones análogas se imponen los mismos o iguales gravámenes a los contribuyentes, conforme a las diferencias constitutivas que pudiera haber entre ellos.

Esta es la doctrina general de la garantía de la igualdad ante la ley, que aplicada a la materia tributaria, descansa fundamentalmente en la diferenciación de los contribuyentes por categorías o grupos de acuerdo con el hecho generador del impuesto; y muy señaladamente, es la base equilibrada y justa de los impuestos directos, como lo es el de la renta. Lo que la garantía constitucional de la igualdad no permite es que dentro de cada categoría o grupo de contribuyentes se establezcan excepciones o privilegios, recabando de unos los que no se cobre a los otros del mismo grupo.

La disposición de la ley venezolana contra la cual se han dirigido los embates en estudio, dice textualmente:

“En los casos de rentas netas de contribuyentes que obtengan derivados de la industria extractiva de la minería o de hidrocarburos, inclusive regalías u otras participaciones 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 por ciento)”. Y el Parágrafo Tercero de esa disposición está concebido así:

“Se faculta al Ejecutivo Federal para exonerar total o parcialmente del impuesto adicional, por tiempo determinado, a las empresas poco desarrolladas cuyo objeto principal sea la explotación de la INDUSTRIA DE LA MINERIA, cuando a su juicio la medida resulte conveniente a los intereses de la economía nacional”.

Como se ve, se trata de la “industria extractiva”, de la “explotación de la industria de la minería”, cualquiera sea su naturaleza,

sin distinción alguna entre las diversas clases de minerales, y, señaladamente, sin distinción de ninguna especie entre minerales propiamente dichos y los hidrocarburos. Y si, pues, la ley no establece diferencia alguna entre los productos de la industria extractiva, vale decir, entre los productos del subsuelo regidos por las leyes especiales de la materia, considerándolos iguales a los efectos del impuesto sobre la renta, no se concibe cómo pueda hablarse de impuesto discriminatorio.

La ley argentina, en cambio, clasifica el petróleo en grupo especial, diferenciándolo de las demás industrias mineras. Y aun así, pese a tal distinción, los interesados que han querido aniquilar esa situación legal, con base en la pretendida violación de la Carta Fundamental, han fracasado en el intento: Cuando no ha mucho tal diferencia fue atacada como inconstitucional por tildársela de atentatoria contra el principio de la igualdad, y alegándose para ello una jurisprudencia anterior de la Cámara Federal de la Corte Suprema, en el conocido caso de .H.C. contra la Nación, la misma Cámara Federal de la propia Corte Suprema de la República Argentina, en sentencia número 21.903 de fecha 26 de diciembre de 1946, se pronunció sobre el particular así: “Que en los agravios expresados contra la sentencia, la actora insiste en sostener que el tributo sería contrario a la garantía de la igualdad en las cargas públicas prescrita por el Artículo 16 de la Constitución Nacional, porque incidiría sobre un reducido número de contribuyentes —los propietarios de minas de petróleo concedidas con anterioridad a la Ley 12.161— y no afectaría en cambio a los demás propietarios de minas, a todas las industrias extractivas del suelo y a las demás categorías de contribuyentes del país. PERO ES PRECISAMENTE ESA AGRUPACION EN CATEGORIAS LA QUE PERMITE, SIN VIOLAR LA GARANTIA DE LA IGUALDAD, EXIGIR A UN GRUPO DE CONTRIBUYENTES UN IMPUESTO QUE NO SE EXIGE A OTROS O A REQUERIR A AQUELLOS UN IMPUESTO MAYOR DEL QUE SE REQUIERE A ESTOS” (LA LEY, TOMO 45, 1947, Página 186).

Y no es singular esa jurisprudencia de la Corte Suprema Argentina. Ya anteriormente, habiendo sido demandada aquella Nación por una Compañía extranjera de Seguros, por repetición de la parte proporcional que pagó al Fisco en virtud del artículo 17 de la Ley N° 11.252, por impuesto de siete por ciento (7 por ciento) sobre los premios de los seguros cobrados por ella y en cuanto sobrepasa el uno por cincuenta por ciento (11-2 por ciento) que en su artículo 18 fija la misma Ley a las Compañías nacionales, por igual concepto; fundándose la demanda en que el artículo 17 que establece el impuesto del siete por ciento para las Compañías extranjeras, es violatorio de la garantía constitucional de la igualdad como base en las contribuciones, la Corte rechazó la pretensión, y dijo:

“La garantía consagrada por el artículo 16 de la Constitución al establecer la igualdad como base del impuesto, no constituye una regla absoluta que obligue al legislador a cerrar los ojos ante la diversidad de circunstancias, condiciones o diferencias, que puedan presentarse a su consideración: lo que estatuye aquella regla es la obligación de igualar a todas las personas e instituciones afectadas por un impuesto, dentro de la categoría, grupo o clasificación que le corresponda, evitando distinciones arbitrarias, inspiradas en propósitos manifiestos de hostilidad contra determinadas clases o personas, COMO LO HA ENSEÑADO LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA... En consecuencia, no puede tacharse de inconstitucional el artículo 17 citado por haber establecido un impuesto mayor a las compañías de seguros cuya dirección y capital inscrito no están radicados en el país, pues dicha disposición ha instituido una categoría especial dentro de una clase de sociedad, aplicándoles un porcentaje uniforme que es para todas las comprendidas en la misma clasificación y que responde a una orientación de POLÍTICA FISCAL SERIA FUNDADA EN LAS RAZONES DE ORDEN ECONOMICO QUE YA HAN SIDO EXPLICADAS” (FELIPE S. PEREZ, “Tratado sobre la Jurisprudencia de la Corte Suprema con transcripción de los fallos”, Tomo III: Las Garantías Constitucionales. Buenos Aires, 1941, páginas 461-462).

b) Acerca del segundo punto: Confiscación:

No se comprende cómo puede verse en este punto un ataque a la propiedad, ni menos la idea de desposesión o confiscación.

En lo atinente al porcentaje, cuántum o mayor presión fiscal sobre el grupo de contribuyentes integrado por quienes obtienen enriquecimientos derivados de la “industria extractiva” de la minería o de hidrocarburos, inclusive regalías y otras participaciones del mismo origen”, debe decirse sin ambages de una parte, que tal fijación es inherente a la potestad legislativa que en materia tributaria tiene el Estado, y de otra, que ella satisface cumplidamente los postulados de justicia y de interés nacional, orden público y conveniencia general, “necesarias para la conservación y progreso de la nacionalidad, y del Estado, cuyas fuentes vitales han de protegerse por encima de toda consideración o conveniencia de índole particular”.

Además responde ese impuesto a los principios que informan la legislación financiera de todos los países: la igualdad de la carga o contribución proporcionalmente a la capacidad tributaria del contribuyente.

En el mismo fallo anteriormente aludido se invoca la autoridad de Cooley y se dice:

“La facultad del Congreso Nacional para crear contribuciones no tiene otra limitación que la impuesta por la misma Carta Fundamental que se la ha delegado como un desprendimiento de la soberanía,

y para crear las rentas necesarias a la vida de la Nación... La acción de las Cortes de Justicia han de detenerse a menudo ante el poder legal de aquéllas, ya que es un principio admitido que en la duda sobre la validez de un impuesto debe estarse por su legalidad y que la injusticia, los inconvenientes o la falta de política de las leyes del Estado, no constituyen necesariamente una objeción a su validez constitucional". (Ibidem. Pág. 459).

Por lo demás, el impuesto adicional en cuestión recae sobre el ENRIQUECIMIENTO y en modo alguno sobre el CAPITAL ni menos sobre la ESPECIE misma.

Lo primero es palmario, pues así lo han puesto de manifiesto los propios contribuyentes con los elementos traídos a los autos a requerimiento de la Corte. Las cifras son elocuentes, en grado sumo. Según éstas, y como ya se ha visto en el Capítulo respectivo de este fallo, por un costo de ciento sesenta y siete mil bolívares (Bs. 167.000), el titular de la regalía ha recibido más de siete millones de bolívares en el lapso comprendido entre 1943 y 1952, sin contar lo percibido por el mismo concepto en los años anteriores, desde que comenzó la explotación petrolera en las respectivas concesiones...

De la expresada cifra, corresponde a los cinco años gravados con el impuesto adicional, conforme el artículo 31 de la Ley de Impuesto sobre la Renta (1948 a 1952), la cantidad de cinco millones trescientos veinte y cuatro mil ochocientos cincuenta y ocho bolívares con sesenta y siete céntimos (Bs. 5.324.858,67), y las Planillas de Liquidación respectivas montan, por concepto de ese impuesto, a la suma de dos millones veinte y tres mil cuatrocientos ochenta y tres bolívares con noventa y seis céntimos (Bs. 2.023.483,96) lo que significa que, en el expresado lapso de cinco años, y haciendo caso omiso de los dos millones percibidos por el mismo concepto, sin el gravamen del impuesto adicional, en los años 1943 a 1947, el titular de la regalía, cuyo costo fue de ciento sesenta y siete mil bolívares aproximadamente (Bs. 167.000,00), ha tenido una utilidad neta, que excede de los tres millones de bolívares (Bs. 3.000.000,00), después de haber pagado el impuesto adicional correspondiente a dicho lustro, y de haber recuperado la totalidad del capital invertido.

De lo expuesto se concluye que el impuesto adicional no gravita sobre el capital, ni puede ser calificado de confiscatorio.

Veamos ahora si ese impuesto adicional incide o no sobre la especie misma, es decir, sobre el mismo material extraído del subsuelo, como reiteradamente se ha sostenido en estrados.

No niega, por el contrario, reconoce lealmente el apoderado de los recurrentes, que el impuesto adicional procede con respecto a los concesionarios de hidrocarburos, vale decir, los explotadores del petróleo. Y así es, en efecto, desde luego que se trata de un impuesto general, conforme queda establecido; lo que quiere decir

que en tratándose de los concesionarios ese impuesto no grava la empresa ni sus productos. Empero, ese impuesto que a juicio del impugnante no gravita sobre la especie extraída por los concesionarios de petróleo, grava, en cambio, esa misma especie al serle reconocida en ella una participación a los regalistas; y de allí que, según ese criterio, el impuesto en cuestión sea perfectamente legal si se trata de los primeros, siendo, por el contrario, ilegal en el segundo caso. Como fundamento de esa tesis se dice, por añadidura, que el producto no cambia de naturaleza por el hecho de pasar de manos del concesionario a las del regalista; y finalmente, que este último está en el mismo caso del “comprador” de petróleo crudo.

Evidentemente, hay inconsecuencia en el razonamiento.

Si el impuesto afectara el producto, sería ilegal, sin duda alguna, tanto respecto del concesionario como en lo tocante al regalista. Pero, como no lo es; como ese impuesto no es ilegal, procede respecto del uno y del otro contribuyente.

Tampoco es exacto que el regalista esté en el caso del comprador de petróleo. Su condición se asemeja más bien a la del “vendedor”, aunque la verdad es que la suya es la de un “asociado en participación” sobre las utilidades brutas del concesionario; y que la base para calcular esa participación es la cantidad del petróleo extraído por aquél. Como antes se dijo, los derechos del regalista son exclusivamente contractuales, frente al concesionario. Ante el Estado que contrata con éste, aquél no existe. Y en los contratos, es obvio que la intención real de los contratantes resulta más que de las palabras mismas del instrumento que lo contiene, de la manera como las partes han querido ejecutarlo y lo ejecutan, en efecto. El regalista no recibe petróleo, sino dinero efectivo. Esa y no otra es la intención de las partes; y no la desfigura el hecho de que en ocasiones se reserve él, en el contrato, el derecho de recibir en especie su participación.

En el caso concreto que se ventila, así lo evidencia hasta la saciedad el hecho de que en el documento firmado en Nueva York el día 16 de noviembre de 1933, por el cual la Compañía V.G.O. reconoce a la V.S. Ins. (a.H.M. y Y.M.), el dos por ciento (2 por ciento) y al señor H.O.V. el medio por ciento ( $\frac{1}{2}$  por ciento) de royalty, los prenombrados beneficiarios convienen en que esa regalía se les pague, al uno y al otro, “mediante cheque a su orden dirigido por carta o depositado en T.N.C.B. of New York”.

Por lo demás, se explica que ningún regalista pida que se le entregue su parte en especie, pues ello le obligaría a construir y mantener por su exclusiva cuenta los depósitos necesarios y tenerlos listos para la época o épocas de entrega, con todas las cargas y gastos extraordinarios consiguientes al transporte, personal, custodia, mermas, etc., etc.

Y de allí que, recibiendo, como recibe el regalista la parte que le corresponde en dinero efectivo depositado en los Bancos, sin molestias y sin gastos de ninguna clase, no se forza la lógica ni se tortura el contenido de la ley cuando se establece que los rendimientos de la regalía pagados en dinero efectivo constituyen una renta neta a los efectos legales consiguientes, tanto más, si, como en el presente caso ha quedado demostrado de manera fehaciente que el capital invertido ha sido recuperado repetidas veces.

De esta suerte se evidencia que el impuesto adicional y las disposiciones que lo regulan contenidas en el Capítulo XI (artículos 31 al 35) de la Ley de Impuesto sobre la Renta no violan el principio de la Igualdad ante la Ley ni tampoco la garantía de la Propiedad; y, por tanto, no existe la inconstitucionalidad alegada. Y así se declara.

152.

CF

8-7-55

GF N° 9, 1955, p. 10.

Esta Corte declara sin base legal tales argumentos, basada, en lo expuesto en su aludida sentencia de 18 de junio de 1954, cuando, entre otras razones expresó:

*La igualdad ante la Ley, sanamente entendida, no es ni puede ser otra cosa que el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a los otros en paridad de circunstancias; que no se establezcan diferencias entre quienes se encuentran en las mismas condiciones; y de allí que una disposición legal no puede jamás violar la garantía constitucional de la igualdad sino cuando en situaciones idénticas establezca desigualdades entre los ciudadanos sin razón alguna que las amerite.*

Y en materia impositiva, tal principio se cumple cabalmente y en toda su extensión cuando en condiciones análogas se imponen los mismos o iguales gravámenes a los contribuyentes, conforme a las diferencias constitutivas que pudiera haber entre ellos.

Esta es la doctrina general de la garantía de la igualdad ante la Ley, que, aplicada a la materia tributaria, descansa fundamentalmente en la diferenciación de los contribuyentes por categorías o grupos, de acuerdo con el hecho generador del impuesto; y, muy señaladamente, en la base equilibrada y justa de los impuestos directos, como lo es el de la renta. Lo que la garantía constitucional de la igualdad no permite es que dentro de cada categoría o grupo de contribuyentes se establezcan excepciones o privilegios, recabando de unos los que no se cobre a los otros del mismo grado.

Véase N° 62.

## 4. EL DERECHO A SER JUZGADO POR SUS JUECES NATURALES

153. CFC - SPA 16-5-38  
M. 1939, pp. 212-214

*El procedimiento policial establecido en materia de vagos y maleantes no es incompatible con la norma que exige ser juzgado por sus jueces naturales.*

El artículo 67 ordena que, los individuos comprendidos en cualquiera de los números anteriores (que determina quiénes son vagos), deberán ser denunciados ante el Prefecto respectivo por los funcionarios de policía que tengan conocimiento de ello.

“Parágrafo único. — Tan pronto reciba el Prefecto el denuncia, hará llevar a su presencia al vago denunciado y previas las averiguaciones del caso resolverá ejecutivamente la pena que deba imponerle, la cual será a su elección, según los casos: multa de cien bolívares a mil bolívares, arresto de uno a cuatro meses o confinamiento de cuatro meses a un año...”.

Se trata en este artículo de una disposición de saneamiento social, de una medida de policía, dictada en la Ordenanza de Policía del Distrito, ley general, para todos los habitantes del mismo, sancionada por la autoridad competente y debidamente promulgada, pues, el artículo 18 de la Constitución Nacional, atribuye a las Municipalidades, competencia para organizar sus servicios de policía, N° 1.

El número 17, artículo 32 de la Constitución, garantiza la seguridad individual, y por ella...

b) No ser juzgado por Tribunales o Comisiones especialmente creadas, sino por sus jueces naturales y en virtud de ley preexistente...”.

Desde luego se advierte la inexistencia de colisión alguna entre esta garantía y aquella disposición municipal. La una, porque la autoridad de policía que ha de emitir sumariamente juicio al respecto de los vagos, como en todo caso policial, ejerce el poder discrecional, pero si se quiere, es *Tribunal de Policía, tribunal de hecho*; pero no creado *especialmente*, es decir, no con motivo de un caso particular, sino en términos generales, para todos los casos; y tal es el concepto de juez natural. Y lo otro, porque en cada caso particular, cuando el Prefecto respectivo aplique dicha disposición, lo hará necesariamente en razón de una ley que ya existe: la Ordenanza precitada. En consecuencia el artículo 67 de ésta no colide con la letra b) preinserta. Examinémoslo a la luz de la letra c). “Ni ser preso o detenido sin que preceda información sumaria de haberse cometido un hecho punible que merezca pena corporal y orden escrita del funcionario que decreta la detención, con expre-

sión del motivo que la causa, a menos que sea sorprendido *infraganti*. El sumario no podrá en ningún caso, prolongarse por más de treinta días después de la detención”.

Es evidente, que, tanto la letra b) como la c) que dejamos copiada, se refieren a procesos penales seguidos ante los jueces de derecho, consideración que basta para desechar la idea de la colisión denunciada, pero no obstante, puede observarse la perfecta similitud que guardó con estos preceptos constitucionales el legislador municipal, pues, como se deja expuesto, el párrafo único del artículo 68 preinserto, dispone que, *previas las averiguaciones* del caso, resuelve el Prefecto ejecutivamente; y tales averiguaciones constituyen el sumario del caso.

La letra g) número 17, artículo 32 de la Constitución, se refiere también a los procesos penales que se siguen ante la jurisdicción ordinaria: “Ni ser condenado a sufrir pena en materia criminal, sino después de haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la Ley”.

Es obvio que en asuntos policiales, no existe ni auto de detención ni acto de cargos propiamente dichos, vale decir, con todas las solemnidades del riguroso procedimiento judicial. Sólo existen actos equivalentes, que se asemejan a aquellos por la naturaleza misma de las cosas. Para que se aprehenda a un ratero, a un vago, nunca se le ha ocurrido a nadie que sea menester un auto del juez; por el hecho mismo de la aprehensión, notificada en el momento por el agente que la efectúa, vale tal auto, o puede asimilarse a él; y así de lo demás.

## 5. EL DERECHO DE PETICION

154. CSJ - PA 14-12-70  
G.O. N° 29434, 6-2-71, p. 219.985

*Los derechos inherentes a la persona humana no requieren de reglamentación para poder ejercerse; en cambio, otros derechos, como el de petición, deben ser ejercidos con arreglo a la Ley.*

Finalmente, en atención a que el juez requirente afirma que según el artículo 50 de la Constitución “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución no se pueden ver menoscabados por la falta de una ley reglamentaria de los mismos”, y a que, basado en ese razonamiento, sustenta la opinión de que ningún juez competente puede eludir la obligación establecida en el artículo 49 alegando falta de una ley reglamentaria, la Corte estima necesario puntualizar que la primera de dichas normas constitucionales tiene un sentido diferente al que le atribuye

el promovente del conflicto, ya que, en conformidad con sus términos, son “los derechos inherentes a la persona humana”, no enunciados expresamente en la Carta Fundamental, los que no necesitan reglamentación para ser ejercidos. Los demás derechos y garantías”, a que de manera general, se refieren los artículos 49 y 50, pueden o no requerir reglamentación, atendiendo a su naturaleza y, principalmente, a lo que respecto a ellos disponga el constituyente en el correspondiente artículo de la Constitución. El derecho a la vida, la libertad de conciencia, la libertad de pensamiento —para citar sólo algunos ejemplos de derechos inherentes a la persona humana— debido a su propia naturaleza, pueden ser ejercidos sin necesidad de una reglamentación previa. Pero el derecho de obtener la actuación de los tribunales mediante las acciones o recursos que establece la ley, debe ser ejercido con arreglo a las disposiciones de ésta, pues aunque todas las Cortes y juzgados de la República están investidos de jurisdicción, su competencia y actuación está limitada a determinados casos y regulada por procedimientos que varían de acuerdo con la naturaleza de la acción, y que en su conjunto, constituyen la garantía procesal, por excelencia, del derecho de defensa que la Constitución consagra. En razón de ello el derecho de “utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses” debe necesariamente ser ejercido por todos “en los términos y condiciones establecidos por la ley”, (artículo 68 ejusdem) o lo que es lo mismo, ante los tribunales, en las oportunidades y conforme al modo de proceder instituido en cada caso por el legislador.

En un fallo dictado en fecha 27 de octubre de 1970, la Corte expresó al respecto lo siguiente:

“En el lenguaje del constituyente, la acción, o sea, el derecho que todos tenemos de “utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa” de nuestros “derechos e intereses”, debe ser ejercida —según lo dispone el artículo 68 de la Constitución— “en los términos y condiciones establecidos por la ley”, lo que quiere decir que, tanto los jueces como las partes, están sujetos al principio de la legalidad procesal, cuya vigencia y eficacia dependen del cumplimiento de normas sustantivas o adjetivas que condicionan o regulan el proceso y la competencia de los tribunales al igual que el ejercicio y procedencia de la acción”.

De consiguiente, la actuación de los jueces y de las partes, en los procesos en que intervengan, no es una actividad libre sino regulada por normas legales, en cuya observancia está generalmente interesado el orden público, y cuya violación puede causar la nulidad de determinados actos del procedimiento, o de todo lo actuado, en conformidad con las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil.



título 16 del Reglamento de la expresada Ley, pues en éste se expresa que “Los Vicariatos o Directores cuidarán de que la entrada de personas extrañas al Territorio respectivo, ya sea con fines de exploración, ya de estudio, ya de comercio no causen perjuicios a las labores de las Misiones”.

Apoyados en el propósito y alcance de los mencionados textos legales, fue que el Despacho de Relaciones Interiores dictó la orden contenida en el oficio J-9383 de 5 de diciembre de 1950, atacada de nulidad por medio de la presente acción.

Es cierto que la Constitución Nacional garantiza a todos los venezolanos la libertad religiosa en el sentido de dejar al arbitrio de cada quien optar por el credo religioso que mejor le parezca, la cual está fuera del alcance de toda Ley o coacción humana, pero ello no implica en modo alguno que el Gobierno carezca de potestad para celebrar contratos cuyo objeto sea la creación de Misiones con la finalidad señalada en la citada Ley, o sea atraer a la vida civilizada a los indígenas incultos de nuestro país que se hallan al margen de la convivencia ciudadana.

Esa libertad religiosa o de conciencia no debe ser confundida con la de cultos, pues aquélla es ilimitada y absoluta, siendo esta última condicional y relativa, en razón de que ella está sometida a la policía de cultos que puede reglamentar su ejercicio, cuya limitación genérica es el orden público.

El propio precepto constitucional invocado por los solicitantes así lo prevé cuando al consagrar la libertad religiosa, advierte que es “bajo la suprema inspección de todos los cultos por el Ejecutivo Federal...” Y claro está que esa inspección o vigilancia no es puramente contemplativa, sino que implica la facultad de tomar las medidas que a juicio del Ejecutivo Federal aconsejan los superiores intereses de la Nación, materiales, morales, políticos, industriales, patrióticos o de cualquier otra índole racional y justa.

La medida impugnada descansa en un convenio celebrado entre la Nación y los Religiosos Capuchinos de Venezuela para establecer un Vicariato apostólico en el Estado Zulia a fin de reducir, educar y evangelizar a las tribus indígenas no civilizadas existentes dentro de los límites territoriales de la Misión. Esto es de evidente interés nacional y constituye ineludible deber para el Gobierno. No puede pues, negarse a éste, el derecho de celebrar ese convenio.

La actuación de esos misioneros se hacía ineficaz y nugatoria si junto al ejercicio de las actividades propias de su ministerio no existieran determinadas facultades otorgadas a ellos con carácter de potestad policial o de mando, para impedir perturbaciones u obstáculos en la realización de la obra de humanidad y docente que se han propuesto llevar a efecto, pues como lo sienta la Comisión Consultiva de Leyes y Reglamentos, “Si se permitiese que sobre los indígenas no civilizados se estableciesen dualidad de funciones en materia religiosa, en materia educativa o de trabajo

y se permitiese, además que cualquier persona se inmiscuya en la labor inherente a la Misión contratada, podría desnaturalizarse la función propia y esencial en el orden misional por la creación de una anarquía, en cierto modo peligrosa para los mismos indígenas.

Por otra parte, debe tenerse presente que la libertad religiosa o de conciencia no implica en modo alguno un derecho consagrado por la Constitución de hacer campañas y realizar otras actividades con fines proselitistas, pues la catequización no es de orden constitucional, toda vez que ella requiere una actividad exterior para llevar a efecto, por lo cual la Nación no está obligada a reconocerla, sometida como está a su control y vigilancia.

Esa propaganda por el triunfo de tal o cual idea religiosa la limita el Estado de igual manera que la libertad de enseñanza, que como la de cultos, es relativa y condicional.

No aparecen infringidas con las órdenes dictadas por los Despachos del Interior y Justicia de que se ha hecho referencia, las demás garantías a que los denunciantes aluden en la presente solicitud: Ha sido precisamente en acatamiento a lo estatuido en la letra c), numeral 3º del artículo 32 de la Constitución Nacional, que se libró la orden a los Misioneros Evangélicos de desocupar el territorio que comprende la Misión de Machiques, (Goajira-Perijá), en vista de que, con su intervención allí como predicadores de las doctrinas protestantes a las tribus que se trata de civilizar y enseñar la religión católica, ocasionaban perjuicios a las actividades de los Religiosos Capuchinos en la jurisdicción territorial del referido Vicariato por los motivos que ya se han especificado. No hay constancia en autos de que determinados pastores de la iglesia Evangélica de "El Salvador" hayan querido o pretendido fijar su domicilio en la jurisdicción antes dicha y que tal derecho se los haya negado por las autoridades llamadas a concederlo, pues con la orden ministerial o ejecutiva que ha motivado esta solicitud sólo se ha realizado una medida que correspondía dictar al Gobierno Nacional, a fin de dar cumplimiento a determinadas cláusulas del convenio celebrado con el Custodio Provincial de los Religiosos Capuchinos de Venezuela, para evitar la intromisión desautorizada, con la predicación y propaganda de la referida secta evangélica en el sector correspondiente a ese Vicariato apostólico.

La medida dictada por el Gobierno Nacional de impedir a los misioneros de "La Iglesia Evangélica de El Salvador" la entrada al territorio de la Misión aludida, está además en armonía con el derecho que tiene el Estado Venezolano de ejercer la policía de cultos, y por lo tanto no ha incurrido en violación de ningún principio, derecho o garantía constitucional, y así se declara.

*Véase N° 39.*

## 7. LA LIBERTAD DE TRANSITO

156. CSJ - SPA 9-10-68  
G.F. N° 62, 1968, pp. 16-20

*Es nula la limitación a circular libremente, que recae sobre un vehículo, sin discriminación de quien sea la persona sobre la cual recae la prohibición.*

En conformidad con el artículo 99 de la Constitución la propiedad es un derecho económico que en virtud de su función social “está sometido a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general”; y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 64 *ejusdem*, “todos pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, ausentarse de la República y volver a ella, traer sus bienes al país o sacarlos de él, sin más limitaciones que las establecidas por la Ley”. Es indudable, tal como lo afirma la Procuraduría General de la República al estudiar el caso, que la norma reglamentaria cuya nulidad se solicita, contiene una limitación a las garantías constitucionales expresadas. En efecto, por virtud de lo que ella dispone, el propietario de vehículo está prácticamente impedido de hacer uso del mismo y restringido en su derecho de hacer circular sus bienes dentro del territorio nacional, con evidente menoscabo del ejercicio individual de las facultades que en este respecto le confiere la Constitución, por la prohibición absoluta que contempla el mandato reglamentario impugnado.

Ahora bien, por cuanto la misma Carta Fundamental admite la posibilidad de que esos derechos sean limitados por la Ley motivo por el cual podrían resultar insuficientes las razones expuestas para viciar de nulidad la norma reglamentaria aludida, es necesario entonces, examinar el alcance de la restricción que ella contiene para apreciar si se conforma con la regla legal a que se contrae o cuya aplicación o desarrollo pretende.

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley de Tránsito Terrestre el propietario de un vehículo está obligado a inscribirlo en el registro respectivo; a pagar puntualmente los impuestos y contribuciones que lo graven; a mantenerlo en perfectas condiciones de funcionamiento, seguridad e higiene; a someter el vehículo a revisión en la oportunidad que señala el Reglamento de la Ley; a proveer el vehículo de sus correspondientes placas de identificación y a renovar y mantener éstas en las condiciones fijadas por el Reglamento; y las demás obligaciones que señalen la Ley de Tránsito Terrestre y su Reglamento. El Parágrafo Único de la disposición citada establece: “Sin perjuicio de aplicar las otras sanciones administrativas establecidas en esta Ley, las autori-

dades del tránsito impedirán la circulación de aquellos vehículos cuyos propietarios no hubiesen cumplido las obligaciones previstas en este artículo”.

La norma arriba transcrita, al igual que el artículo 11 del Reglamento, restringe los derechos de propiedad y de libre tránsito del propietario del vehículo que incumpla las obligaciones que le impone la Ley, entre las cuales se cuentan las que en su texto señalan los artículos 21, 23 y 27 de la Ley de Tránsito Terrestre sobre la reparación de los daños causados con motivo de la circulación del vehículo.

Conforme al artículo 21 se presume que los conductores tienen igual responsabilidad por los daños causados, debiendo compartir aquélla mientras no se demuestre que sólo a uno de ellos corresponde. Tal demostración supone el esclarecimiento de la verdad por medio del juicio especial que la Ley establece y en virtud del cual se ha de saber la clase y grado de responsabilidad que a cada uno de los conductores pueda corresponder. En consecuencia, en virtud de la respectiva sentencia es que podrá determinarse cuál de los conductores ha resultado afectado en su patrimonio y está obligado por los efectos de aquélla, a causa de haber sido parte en el juicio. En este sentido la Corte comparte el criterio de la Procuraduría General de la República cuando expresa... “Se sostiene que la norma reglamentaria es nula porque hace recaer los efectos de la sentencia sobre el propietario del vehículo, quien ni siquiera ha sido parte en el juicio. La afirmación así concebida es parcialmente inexacta, porque lo cierto es que el propietario puede o no haber sido parte en el juicio, según el caso. La confusión de los impugnantes parece derivar de que suponen que jamás el conductor y el propietario son una misma persona, cuando en verdad es muy frecuente lo contrario. Por otra parte, hay una hipótesis —la del juicio de menor cuantía— en que la Ley de Tránsito exige la citación, tanto del conductor como del propietario y del garante. (Artículo 37). La verdadera situación, como se desprende de un ligero examen del articulado de la Ley de la materia, es la siguiente: 1) En los juicios de menor cuantía, el propietario siempre es parte, porque el artículo 37 ordena su citación. 2) En los juicios de mayor cuantía, el propietario puede ser parte o no; si es a la vez propietario y conductor y no ha constituido garantía de responsabilidad civil, forzosamente aparecerá como parte, puesto que no existe ninguna otra persona responsable frente a la víctima del accidente. En los demás casos su intervención en el proceso —ya por sí solo o ya en *litis*— consorcio con el conductor, el garante o ambos dependerá de la voluntad del demandante, quien puede ejercer su acción contra uno solo de los responsables solidarios, contra algunos de ellos o contra todos conjuntamente. (“Artículo 48 de la Ley”).

Las razones expuestas sirven para demostrar que la norma reglamentaria impugnada es contraria, evidentemente, a los supuestos de la Ley pues ella considera falsamente que el propietario siempre es parte en el proceso especial de tránsito. Por consiguiente, aun llegando a admitir que la justificación legal del dispositivo reglamentario que se examina podría encontrarse en la previsión del Parágrafo Unico del artículo 5º y en lo ordenado por el artículo 23 de la Ley de la materia, en tales casos, la limitación y restricción discutidas, sólo podrían tener aplicación cuando, por los medios idóneos que el procedimiento indica, se haya comprobado que los propietarios han incumplido las obligaciones previstas en el citado artículo 5º o no se haya identificado al conductor que ha ocasionado daños materiales con un vehículo ajeno. Pero estas circunstancias no pueden ser determinadas a *priori* en forma indiscriminada sino por prueba fehaciente analizada y estimada en una sentencia o por algún otro medio procesal legalmente válido que supla los efectos de aquélla; y en donde quede establecido la obligación para el propietario de reparar los daños causados por su vehículo. Mientras no se haya producido tal situación, tendrá toda su fuerza la presunción *juris* contenida en la parte final del artículo 21. de la Ley, en favor del propietario y en virtud de la cual, en caso de colisión de vehículos, se presume, hasta prueba en contrario, que los conductores tienen igual responsabilidad por los daños causados”.

Por otra parte, estima la Corte como bien fundado el alegato del demandante, con arreglo al cual los términos del mandato impugnado son aplicables aunque el vehículo haya cambiado de manos entre la fecha del accidente y la fecha de la sentencia, convirtiéndose así su aplicación en una medida inaceptable por arbitraria, ya que la sanción recaería, en tal supuesto, sobre un tercer adquirente cuyos bienes no podrían estar afectados por la sentencia referida a los daños y perjuicios y a quien no puede tampoco imputársele responsabilidad por incumplimiento de la obligación de repararlos.

De lo expuesto, se concluye: que la norma reglamentaria cuya nulidad se pide, al prohibir, indiscriminadamente, la circulación de los vehículos “sobre los que recaigan sentencias firmes sobre reclamaciones por daños a terceros”, sin hacer la necesaria distinción entre el propietario que ha sido citado al proceso y el que no lo ha sido, excede los límites permitidos por la Ley y restringe, igualmente, más allá de lo que ésta autoriza, los derechos consagrados y garantizados por los artículos 64 y 99 de la Constitución.

Por las razones expuestas la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la Re-

pública y por autoridad de la Ley, en uso de sus atribuciones legales declara la nulidad de la parte del artículo 11 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre que textualmente dice:... "No podrán circular los vehículos sobre los que recaigan sentencias firmes sobre reclamaciones por daños a terceros".

157. CSJ - CP 16-7-70  
G.O. N° 29369, 14-11-70, pp. 219.463-219.465

*La limitación a la libertad de tránsito establecida en el Código de Procedimiento Civil y en la Ley del Impuesto sobre la Renta referidas a la prohibición de salida del país, no coliden con la Constitución; en el primer caso, es una salvaguarda para mantener el orden social y en el segundo caso, es un requisito de orden administrativo para constreñir a los contribuyentes a cumplir con su obligación legal de pagar las liquidaciones del Impuesto, ambas no afectan el derecho mismo de circular.*

#### *Motivación*

A tenor de lo previsto en el ordinal 3° del artículo 215 de la Constitución, esta Corte Suprema tiene competencia para declarar, en ejercicio de la jurisdicción constitucional, la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución, como lo expone el solicitante.

En tal virtud, esta Corte tiene el deber de examinar si los artículos 245 del Código de Procedimiento Civil y 74, ordinal 1°, de la Ley de Impuesto sobre la Renta, coliden con los artículos 60 (ordinal 2°) y 64 de la Constitución, como lo ha sostenido en este caso el promovente de la demanda.

Dice el demandante, en primer término, que el artículo 245, del Código de Procedimiento Civil que "faculta al juez, a solicitud del actor, para prohibir la salida del país al demandado buscado y no encontrado o de quien se teme su fuga, o si ya citado se sospechare que pretende burlar la acción, o si fuere simple transeúnte", colide con los artículos 60, ordinal 2°, y 64 de la Constitución, porque el primero de los expresados textos fundamentales establece que "nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la Ley como delito o falta"; y el segundo, garantiza a todos los ciudadanos la aplicación "de una de las formas más importantes de ejercicio de la libertad", cual es "el derecho que tiene todo ciudadano para salir del país en el cual se encuentra".

Añade el solicitante que “Por ello nuestra Constitución garantiza, en el artículo 64, a todos el derecho de ausentarse de la República, con las limitaciones establecidas por la ley”; y que el legislador, al establecer tales limitaciones “tiene que tomar en cuenta que el Constituyente prohibió, como se ha dicho, privar a nadie de su libertad por causa de una deuda no definida como delito o falta”, y en consecuencia, sería “inconstitucional limitar por ley, la salida del país a quien hubiera incumplido una obligación no definida como delito o falta”.

La Corte, para resolver, observa:

El artículo 245 del Código de Procedimiento Civil establece:

“Si buscado el demandado, no se le encontrare y se temiere su fuga; o si citado, presentare el demandado algún recaudo que hiciere sospechar que el demandado pretenda ausentarse del país para trasponer valores o burlar la acción; o si fuera simple transeúnte, el Juez a solicitud del actor, prohibirá al demandado la salida del país, librando al efecto a los puertos o puntos fronterizos correspondientes, las órdenes telegráficas conducentes, las que reiterará por oficio.

Dicha prohibición no podrá suspenderse antes de haberse dado por citado al demandado.

Las disposiciones de este artículo no obstan a la promoción de las medidas preventivas a que hubiere lugar”.

El artículo 60 de la Constitución declara:

“La libertad y seguridad personales son inviolables, y en consecuencia:

1° ... (Omissis) ...

2° Nadie podrá ser privado de su libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falta”.

El artículo 64 de la Constitución, en su primera parte, dispone: “Todos pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, ausentarse de la República y volver a ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley”.

Estima la Corte que la prohibición temporal de salida del país que puede imponerse en juicio civil al demandado, en los supuestos previstos por el artículo 245 del Código de Procedimiento Civil, no contiene ningún efecto privativo de la libertad personal del demandado “por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la ley como delito o falta”. Dicha prohibición es una simple medida cautelar que tiende a asegurar la eficacia práctica de la acción judicial ejercida por el actor; pero ella no persigue la imposición de sanción penal alguna que prive al demandado de su libertad personal por el incumplimiento de obligaciones de naturaleza civil.

Como lo admite el demandante de la nulidad, el ordinal 2º del artículo 60 de la Constitución, es la culminación de un largo proceso histórico que vino a liberar al ciudadano de la ominosa prisión por deudas que rigió en la antigüedad.

Por otra parte, la libertad de tránsito es ciertamente uno de los derechos individuales consagrados por el artículo 64 de la Constitución; pero tal garantía constitucional no es absoluta, puesto que su ejercicio está sometido a las limitaciones que establezcan las leyes, siempre que el legislador lógicamente no llegue a negar el derecho mismo.

Una de esas limitaciones está establecida en el mencionado artículo 245 del Código de Procedimiento Civil, y encuentra su justificación filosófica en el supremo interés que el Estado tiene en la correcta y eficaz administración de justicia, que, como es sabido, es uno de los servicios públicos esenciales para el mantenimiento del orden social.

Estima, en consecuencia, esta Corte que el artículo 245 del Código de Procedimiento Civil no colide con los artículos 60, ordinal 2º, y 64 de la Constitución.

En segundo término, el solicitante alega, que el ordinal 1º del artículo 74 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, conforme al cual es obligatorio presentar un "certificado de solvencia para obtener el "Visto bueno" de salida del país, colide con los artículos 60, ordinal 2º, y 64 de la Constitución, porque "ninguna ley define las deudas que un ciudadano puede tener con el Impuesto sobre la Renta como delito o falta y en consecuencia no se puede establecer como limitación al ejercicio del derecho de ausentarse del país, el haber incumplido la obligación de pagar el impuesto sobre la renta".

Dice el demandante que la referida disposición es además inconstitucional porque establece una desigualdad en determinadas circunstancias, por ejemplo, el caso del ciudadano extranjero que, de acuerdo con los artículos 35, 36 y 37 de la Ley de Extranjeros, puede ser expulsado de la República sin pago del impuesto, lo cual crea la situación interesante de que el extranjero indeseable se le exime del impuesto y al ciudadano honesto se le exige el pago.

La Corte, para resolver, observa:

El certificado de solvencia con el impuesto sobre la renta, que los contribuyentes están obligados a presentar, entre otros casos, cuando vayan a salir del país, conforme a lo previsto en el ordinal 1º del artículo 74 de la Ley de la materia, no tiene tampoco el efecto de privar de la libertad personal a los ciudadanos que sean deudores del tributo. Es simplemente un requisito de orden administrativo mediante el cual la ley limita la libertad de tránsito con el fin de que los contribuyentes cumplan con su obligación

legal de pagar las correspondientes liquidaciones de impuesto que les hayan sido expedidas por las autoridades administrativas competentes.

Ya se dijo que la libertad de tránsito no es un derecho absoluto, sino sometido a las limitaciones que la ley establezca, de acuerdo con la autorización que en términos generales otorga la Constitución al legislador.

Por lo demás, aquella limitación se justifica por el elevado interés que el Fisco Nacional tiene en la recaudación del impuesto sobre la renta, que, como es notorio, es la fuente principal de los ingresos públicos.

No encuentra esta Corte que exista la alegada desigualdad ante la ley que el solicitante ha tratado de demostrar con el ejemplo del extranjero indeseable que es expulsado de la República sin la obligación de pagar el impuesto sobre la renta.

Observa esta Corte que tal ejemplo carece de fundamento. Ni en la Ley del Impuesto sobre la Renta, ni en los artículos 35, 36 y 37 de la Ley de Extranjeros se prevé nada sobre la exoneración fiscal del extranjero expulsado.

Más bien en el artículo 41 ejusdem aparece implícita la idea contraria, pues este texto legal dispone que "cuando se trata de extranjero que tenga establecimiento de comercio o de industria, podrá ampliarse, a juicio del Ejecutivo Federal, el plazo señalado y darse al expulsado las facilidades necesarias para liquidar personalmente, o por medio de mandatarios, el negocio respectivo".

Y aunque tal ejemplo tuviera fundamento, cabe observar que el extranjero no sería objeto de un tratamiento favorable, sino, por el contrario, que se hizo pasible de una grave sanción policial cuyo cumplimiento inmediato privaría sobre la satisfacción de las deudas impositivas pendientes.

En todo caso, la pretendida desigualdad es extraña a los textos constitucionales que el solicitante ha invocado en su demanda.

#### 8. EL DERECHO A LA EDUCACION Y LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

158. CFC - SPA 16-12-40  
M. 1941, pp. 287-290

*La libertad de enseñanza no puede ser absoluta, ilimitada, irrestricta y exenta de todo control, vigilancia e inspección estatal.*

La cuestión de la enseñanza ha sido materia asaz debatida en el decurso de los tiempos, tanto que, de simple especie supeditada a conceptos superiores, vino a convertirse, por fuerza de las cir-

cunstancias, en una figura de condigna jerarquía erigida en el primer plano constitucional de casi todos los países.

Ya en la “República de Platón” aparece un sistema de educación común suministrada por el Estado e impartida a todos los niños. Y en la “Política” de Aristóteles preconizase “una educación adecuada” como necesaria a las funciones del gobierno y a las formas de gobernar.

Mas, fue en Roma donde apareció la llamada “libertad de enseñanza”. “Entre nosotros —escribe Cicerón— la educación no está regulada por las leyes, ni es pública, ni común, ni uniforme para todos” (De República, IV, 3°).

Con todo, algunos emperadores romanos se dieron a la tarea de ensayar cierta política docente, que no llegó a implantarse con contornos definidos porque advino después el ingente poder de la Iglesia que en la Edad Media monopolizó todas las actividades al respecto. Toda otra autoridad quedaba excluida en la materia. Eran los prelados quienes otorgaban licencias para enseñar; y la facultad de conferir grados académicos se obtenía por disposición de los Papas. De allí que las gloriosas Universidades nacidas a la sombra de los claustros, se constituyeran en dueñas únicas del saber y en depositarias de la ciencia, hasta que la reforma de Lutero, proclamando el libre examen, confiere al Estado la dirección suprema de la educación, conservada por éste a través de la llamada Escuela del Derecho Natural del siglo 17 y de la filosofía enciclopedista del siglo 18.

Por último, se llega a los Estados constitucionalistas, y la enseñanza se bifurca entonces en una cuestión social, de aspectos económicos y éticos y de fases pedagógicas y prácticas. Entre éstas se encuentran la que impone al Estado la obligación de enseñar por medio de escuelas oficiales, y la que lo autoriza para reglamentar e inspeccionar la enseñanza, en cuanto concierne a los establecimientos particulares abiertos al público.

Y ya aquí se está frente al problema que ahora se discute:

¿Tiene o no el Estado el derecho de intervenir en todo lo relacionado con la enseñanza privada, esto es, suministrada de institutos particulares, en la reforma y medida establecidas en la Ley de Educación Nacional vigente?

Para resolver la cuestión, de acuerdo con el ordenamiento constitucional venezolano, precisa determinar el alcance de la facultad de legislar reservada al Poder Federal en el Pacto de la Unión, alcance que fácilmente puede determinarse considerando en primer término las características esenciales de toda Ley. Y puesto que las Leyes, en nuestro sistema constitucional, poseen ínsitamente el atributo de la generalidad— dentro de su respectiva órbita—, es obvio que el Poder Legislativo, dueño como es de la facultad de legislar sobre educación nacional (Art. 77, inc. 21), puede ejercitar en el punto los poderes inherentes a dicha facultad.

Ahora bien, ¿qué quiere decir la garantía de la libertad de enseñanza? ¿Cuál es su alcance? ¿En qué consiste?

Los impugnadores de la Ley de Educación responden diciendo que esa garantía implica la libertad absoluta, ilimitada, irrestricta, sin trabas, sin obstáculos, sin impedimentos, sin cohibiciones; exenta de todo control, de toda vigilancia, de toda inspección. Con tales atributos, la libertad de enseñanza parece enseñorearse sobre todas las garantías constitucionales, al punto de erigirse en la más soberana deidad.

Así la conciben los peticionarios: Lugo Martínez, cuando dice: *“La libertad, en cualquier orden que sea, significa carencia de toda traba o impedimento, que cohibe o limite el ejercicio de alguna actividad humana; aquí significará carencia de todo impedimento que limite o cohiba el ejercicio de la enseñanza”*. E Izquierdo, al exclamar: *“En Venezuela puede enseñarse lo que a bien se tenga y de la manera como se quiera”*.

¡Pero, no! De ser así, el Estado dejaría de cumplir uno de sus atributos esenciales, uno de sus fines permanentes, ya que no es posible la autonomía política de un país sino mediante la culturización de sus miembros, iniciada en la escuela primaria con la obligatoriedad de la instrucción, deber que comporta para el Estado el derecho de intervenir directamente en la materia.

Cuando la soberanía popular garantiza, por órgano del constituyente, la libertad de enseñanza, no autoriza que en Venezuela se enseñe “lo que a bien se tenga y de la manera como se quiera”, ni que la enseñanza se imparta de manera desenfrenada y arbitraria; lo que hace es prohibirle al legislador el otorgamiento de privilegios y prerrogativas en la materia; el establecimiento de preceptos que comporten el derecho exclusivo a favor de cualesquiera personas o instituciones, incluso el propio Estado, para enseñar; lo que hace, en síntesis, es prohibir el monopolio; pero de ninguna manera, tal garantía impide al Estado disciplinar la enseñanza en forma conveniente al interés social, siempre que se trate a todos por igual; siempre que todos los institutos docentes, ya sean del Estado o de particulares, estén sometidos a la misma regulación.

Porque el Estado es un todo armónico que tiende a la felicidad general. No se concibe que el Estado, persiguiendo ese fin, pueda regular para sí el juego de sus actividades en materia educacional, estableciendo requisitos para el ejercicio de la función docente que le compete, y reglamentando los estudios por él suministrados; y, en cambio, no le esté permitido intervenir en la enseñanza impartida por los particulares, para someterla a la misma regulación, al mismo control y a las mismas exigencias establecidas para sus propios institutos. Esto querría decir que, en materia de educación, el Estado no tiene los mismos derechos que los particulares, lo cual es una concepción absurda, un contraprinipio repugnante,

pues siendo el Estado, precisamente, quien debe regular las actividades de todos sus miembros, no se explica cómo las suyas propias puedan estar supeditadas a éstas.

Además, la garantía de la libertad de enseñanza no sufre lesión alguna cuando su ejercicio es regulado conforme a normas que alcanzan a todo el grupo social, en beneficio y para seguridad de todos los administrados. Se menoscabaría, sí, esa garantía, si el legislador dispusiera que los institutos privados están exento de toda regulación, de todo control, cuando los del Estado, por el contrario, deben sujetarse a los trámites establecidos por la Ley. Más que absurda, la legislación que tal dispusiese, subvertiría todos los principios, sometidos así a un régimen anárquico. Entonces sí se habría caído en el extremo temido por los impugnadores de la Ley de Educación; en el monopolio de hecho que surgiría de la desigualdad de obligaciones por parte del Estado y de los particulares. Nadie se sometería de buen grado al cumplimiento de trámites y requisitos, obligatorios en los institutos del Estado, si la enseñanza puede obtenerla en los institutos privados, libre de toda cortapisa.

159.

CFC - SPA  
M. 1941, pp. 290-295

16-12-40

*El ejercicio de la libertad de enseñanza no puede ser ad-libitum, sino que debe ser reglamentado por la Constitución y la Ley.*

La libertad de enseñanza no es, en puridad, un derecho genérico, sino una forma específica, más bien, una modalidad de algunos derechos individuales, como la libertad de trabajo, la libertad de expresión, la libertad de reunión, que, por su importancia, fueron considerados siempre como *desideratum* de las aspiraciones sociales. De ahí que las Constituciones los hayan estabilizado, erigiéndolos en "estado de derecho", cuyas normas, permanentes y firmes, requieren el más profundo respeto. Pero esos derechos no pueden ejercitarse *ad libitum*. Su ejercicio debe ser reglamentado, el de unos, por la misma Constitución; el de otros, por la Ley; y el de alguno —como el de tránsito— por ordenanzas de carácter municipal. Porque hay diferencias enormes entre unos y otros, esto es, en la importancia y la significación de ellos. Es obvio que no puede establecerse la policía de las ideas como se establece por ejemplo, la policía del tráfico. Empero, ello no podría hacerse en lo tocante a la libertad de prensa, que es un aspecto de la libertad de pensamiento.

La reglamentación de aquellos derechos que en su ejercicio pueden comportar la obstrucción de unos por el abuso de otros, requiere una armonización perfecta; y la finalidad primordial que lleva

esa armonización es asegurar a cada uno la plenitud de sus derechos en la medida que no afecte los derechos de terceros ni los de la sociedad; porque “el derecho de nuestros tiempos no tiene como única finalidad el hombre atomísticamente considerado, sino que admite la presencia de un derecho en la sociedad orgánicamente considerada con una personalidad que le permite también tener voluntad jurídica y actual, en el campo de la convivencia”. De ahí, que la reglamentación de los derechos debe siempre ser “adecuada a su fin”.

En el caso de autos, está en juego el problema de la libertad de enseñanza, planteado desde el punto de vista constitucional; pero, se le enuncia de un modo fragmentario y parcial, parcial en la doble acepción del vocablo. De esta manera, se desfigura y desnaturaliza el concepto, porque con la expresión “libertad de enseñanza”, se pretende abarcar el problema constitucional, pero sin los aspectos morales y sociales contenidos en él. Porque la expresión “libertad de enseñanza” no encierra un concepto aislado; por el contrario, comprende dos derechos perfectamente delimitados, y, si bien correlativos, contradictorios algunas veces: tales son el derecho de enseñar y el derecho de aprender.

Antes se ha dicho que el derecho de enseñar es una forma específica del derecho genérico de trabajar; y así es, en efecto. Enseñar no es más que el ejercicio de una profesión o de un oficio. Y si ha merecido tanta preeminencia en la historia constitucional es sencillamente porque había de liberar a la enseñanza en los países civilizados de la gran influencia del dogma. Sólo así se explica que no siendo sino una modalidad del trabajo, se le haya erigido en una figura autónoma, pareada en la Constitución con los derechos superiores de donde se deriva. Tanto es así que tan importante como enseñar es el derecho de curar, ya que la sociedad no puede estar más interesada en la cultura que en la salud de sus miembros. Pero, hay una diferencia inmensa entre los dos: más urgente, más importante que el derecho profesional del médico para ejercer su misión, o el del docente para ejercer la suya, es el derecho que el hombre tiene a la salud y que el niño tiene a la libre expansión de su personalidad.

“Sería curioso —ha dicho un pensador americano— que so pretexto del derecho de curar los médicos pudieran dañar la salud de sus pacientes, pudieran alterar su anatomía, pudieran impedir el normal funcionamiento de su organismo”: Y lo que se está sosteniendo ahora se parece mucho a esa absurda superioridad del derecho de ejercer su profesión por parte del médico sobre el indudable y fundamental derecho que tiene cada individuo a la salud. El derecho que pueda tener el que enseña para ejercer su profesión, que sería estrictamente la llamada libertad de enseñar, es insignificante frente al derecho que tiene el niño al desarrollo

de su personalidad sin deformación alguna. El derecho de aprender es el fin y el de enseñar es el medio que le está subordinado.

“También los padres chinos pudieron invocar la libertad de imponer a los pies de sus hijos el boreguí deformador, con igual derecho que lo invoca esta pretensión de deformar el espíritu del niño en la edad que, por ser tierna, admite todas las deformaciones, y en vez de respetar los derechos del niño, que ya son un evangelio laico, la personalidad del niño, que es el derecho que tiene la sociedad a la cultura y al progreso integral, se le pretende deformar, invocando el ejercicio de una profesión que al fin y al cabo es tan lucrativa, por noble que sea su finalidad, como cualquiera otra profesión, puesto que hay mucha gente que vive de ella”.

Por otra parte, la libertad de enseñanza, bien se le considere desde el punto de vista del derecho de enseñar, o bien como expresión del derecho de aprender, constituye a todas luces un aspecto particular de la libertad de opinión, es decir, de la libertad de comunicar a los otros lo que se sabe, lo que se piensa y lo que se cree; y ésta, como todas las libertades, tiene por límite la libertad ajena. A nadie se le ocurriría negar la capacidad del Estado para reglamentar la libertad de opinión expresada por medio de la prensa; y, en efecto, existen leyes reglamentarias de esa garantía. Síguese de aquí que, en tratándose de la libertad de enseñanza, que no es sino una modalidad de aquélla, el Estado puede y debe intervenir para reglamentarla, pues lógicamente, lo que es verdad para el todo lo es para sus partes.

Por último, la libertad de enseñanza implica la libertad de reunión, pues sin ésta aquélla no podría ejercitarse: nadie podría aprender ni enseñar —por lo menos en la faz primaria— sino mediante la comunicación personal entre aprendiz y maestro.

Ahora bien, la libertad del trabajo; la libertad de pensamiento manifestado de palabra, por escrito o por medio de la prensa; y la libertad de reunión, —derechos genéricos en los cuales está comprendido el derecho específico de enseñar— tienen limitaciones impuestas por la misma Constitución. No se comprende, por tanto, cómo la parte pueda ser intangible si el todo no lo es.

Por ello, expresa Duguit: “Si es cierto que la libertad de enseñanza debe ser, indiscutiblemente, reconocida con todas sus consecuencias, no lo es menos que, como todas las libertades, debe ser reglamentada por el Estado, que puede y debe establecer ciertas restricciones para su ejercicio, restricciones que no pueden tener otro fundamento ni otros límites que los impuestos a las demás libertades. El Estado puede y debe, por lo tanto, restringir la libertad de enseñanza en la medida que sea necesario para proteger y garantizar los derechos individuales de todos”. Y agrega: “¿Puede el Estado exigir de aquellos que quieran abrir una escuela

o dedicarse a la enseñanza ciertas condiciones de capacidad profesional que el propio Estado se reserva determinar y acreditar? Es evidente que este derecho del Estado no puede ser controvertido. De la misma manera que para ciertas profesiones (abogados, médicos, farmacéuticos) exige el Estado condiciones de capacidad acreditadas por diplomas o títulos expedidos por el mismo, parece lógico que pueda y deba exigir de aquellos que dirijan una escuela o se dediquen a la enseñanza, además de ciertas garantías de moralidad, condiciones indudables de la capacidad profesional, pedagógica y científica”...

La Corte considera que en las impugnaciones dirigidas contra la Ley de Educación Nacional, se desfigura y adultera el concepto que informa la libertad de enseñanza y la intervención del Estado en lo tocante a su reglamentación, considerándosela como atentatoria contra los derechos individuales, como violatoria de la garantía constitucional, porque según los impugnadores tiende a absorber las actividades de los particulares, y a constituir, por ende, un monopolio a favor del Estado. Craso error. El monopolio significa, en materia educacional, el derecho exclusivo de impartir la enseñanza; y la Ley de Educación vigente, objeto de las censuras en estudio, lejos de atribuir al Estado el privilegio de enseñar, con exclusión de los demás, preconiza y consagra la libertad, en el punto. “El Estado venezolano considera la educación como un proceso integrador del individuo desde el punto de vista de su desarrollo biológico y de su desenvolvimiento mental y moral. Como fines primordiales el Estado asigna a la educación pública los de levantar progresivamente el nivel espiritual y moral de la Nación venezolana, adiestrar a los ciudadanos para el desarrollo de su capacidad productora, intelectual y técnica y fortalecer los sentimientos de cooperación y solidaridad nacional”, proclama el artículo 1º de la mentada Ley; concepto éste complementado con el contenido en el artículo 2º: “La enseñanza es libre, por lo cual toda persona tiene facultad de fundar cátedras o establecimientos docentes para enseñar en ellos, sin más limitaciones que las contenidas en la Constitución de la República”.

Y es porque habiendo libertad para adquirir la enseñanza, los ciudadanos pueden elegir a su arbitrio entre todos los establecimientos que la impartan, así del Estado como de particulares, aquél o aquellos que más les satisfagan por su reconocida eficacia. Sin contar con que la competencia que surja entre esos institutos ha de repercutir forzosamente en favor de conglomerado social, ya que tendrá la virtud de despertar una loable emulación que habrá de traducirse en el mejoramiento de los sistemas practicados. Y es obvio que esa competencia no podría apoyarse sino sobre la más absoluta igualdad en cuanto a las garantías oficiales, pues de otra manera se atentaría contra uno de los principios básicos del gobierno democrático.

Y puesto que es misión natural del Estado procurar el bienestar general y la prosperidad de los administrados, es lógico que él intervenga en la organización de la enseñanza, con derecho y por deber, a fin de satisfacer las aspiraciones ciudadanas, consagradas por la Ley, de enseñar y aprender en la forma más adecuada, atendiendo a que la instrucción sea adquirida por todos, siquiera en el mínimo indispensable; y sobre todo, velando porque la educación no sea desvirtuada en sus fines naturales, cuales son la convivencia y solidaridad entre todos los componentes del núcleo social. En virtud de estas obligaciones, el Estado, a la vez que promueve la creación de establecimientos privados de educación, crea los suyos propios, y en todos debe velar por el orden y la moralidad, por la diversificación de las enseñanzas, y por la capacitación de los individuos para desempeñarse luego como miembros de la sociedad. En consecuencia, el Estado tiene el derecho y el deber de ejercer el control de eficiencia sobre todos los establecimientos educacionales y de procurar la unidad de la enseñanza impartida, a fin de formar personalidades armónicas dentro de la colectividad, compenetradas de sus deberes humanos y coadyuvantes a la armonía que debe existir entre sujetos de una misma nación, finalidad ésta que el constituyente patrio ha perseguido al establecer que la educación cívica debe inspirarse necesariamente en el engrandecimiento nacional.

Puede, además, el Estado imponer normas directas de perfeccionamiento a los institutos docentes, lo que también tiene fundamento en nuestro país, pues en el Parágrafo 9º del artículo 15 de la Constitución Nacional se ha establecido la obligatoriedad de la instrucción primaria, lo cual comporta el derecho para el Estado de fijar el *mínimum* indispensable para adquirir la debida capacidad ciudadana y de supervigilar, por medio de funcionarios especiales y mediante exámenes controlados por el Consejo Técnico de Educación, la manera de impartir sus enseñanzas los maestros, así sean nacionales, estatales, municipales o particulares, sin distinción alguna.

Tan cierto es esto, que ya la doctrina se ha venido pronunciando en el sentido de reconocer a la educación las características de un servicio público, en virtud de la obligación que tiene el Estado —expresión jurídica de la sociedad— de procurar a todos los administrados el mayor beneficio dentro de la igualdad más completa. Porque, precisamente, el significado de la libertad de enseñanza, es la prohibición del monopolio, del exclusivismo, de los privilegios en la materia; de ninguna manera significa esa libertad la renuncia por parte del Estado a la facultad inmanente de que está investido para regular la educación con arreglo a los superiores intereses del país.

En este sentido, es evidente que cuando se trata de verificar la extensión de las consecuencias del acto educativo en el espacio

y en el tiempo, su naturaleza fija y uniforme y las condiciones de irreparabilidad que siempre lleva aparejadas, se observa fácilmente que la naturaleza de ese acto se identifica con la del acto público, conforme a la definición y alcance de éste, ya que de él se derivan las más importantes consecuencias para la sociedad. Por donde se sigue que, bajo este aspecto, se justifica ampliamente, también, que la gestión, vigilancia y organización de la enseñanza corresponda al Estado.

Pero, esto no quiere decir, en modo alguno, que el Estado se valga de la escuela, como un medio de poder político, para mantener su autoridad, absorbiendo las actividades del individuo. De ninguna manera; pues ello, si se explica perfectamente en los Estados totalitarios, en los que el Gobierno está en manos de una clase determinada, no tiene razón de ser en un Estado de régimen constitucional democrático, como el nuestro. Allí donde no gobierna sino una minoría organizada, es obvio que la educación, dirigida por el Estado, está al servicio de tales intereses, y, en consecuencia, no satisface ni puede satisfacer los intereses de los demás grupos sociales que componen la nación: sólo aprovecha a la clase dominante. Pero en los Estados democráticos, que no están basados en una concepción unitaria de la sociedad, por la desigualdad de situaciones y de agrupaciones humanas, la intervención estatal tiende más bien a procurar y mantener la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Las diferentes agrupaciones en los Estados democráticos, que tienen necesidades, ideas y tendencias particulares, y el interés colectivo que exige soluciones satisfactorias para la totalidad de los ciudadanos, transfieren al Estado la función educacional de la cual se derivan consecuencias notables, ya que siendo éste la expresión soberana de la sociedad, su poder, colocado por encima de los grupos particulares, puede asignar y asigna a la educación fines generales, de acuerdo con la naturaleza de los individuos, sorteando las diferencias, y sustrayéndola a las pretensiones parciales, políticas y religiosas de los diferentes grupos y de los ideales secundarios de sectas y partidos existentes dentro de la gran comunidad nacional. Sólo así; actuando de la manera expuesta, es decir, como regulador de todos los grupos en que se divide la sociedad, es como puede el Estado asumir y desempeñar el gran papel que le corresponde en la educación, y convertir la lucha en armonía, mediante una síntesis de todos los elementos de desintegración, con la consiguiente subordinación del interés individual al interés colectivo.

Ahora bien, por la Ley impugnada el Estado no asume el monopolio de la educación en Venezuela, sino que señala la manera como debe ejercitarse el derecho de enseñar; fija el mínimo de educación que los individuos deben adquirir, mediante programas especiales; organizan el control de ella por medio de pruebas y



tos indispensables, iguales para todos, sin distinción de personas ni de grupos, pues el mismo Estado queda sometido a ellos. De ahí que mientras el Estado o algún particular, cualquiera que sea la clase a que pertenece, no se arrogue el derecho exclusivo de enseñar, es ocioso hablar de violación de la garantía constitucional.

Por el contrario, sí habría violación de la Constitución cuando —como lo quieren los postulantes— las reglas que el legislador ha establecido para disciplinar de una manera uniforme todos los planteles de enseñanza, se aplicarán únicamente a los institutos creados por el Estado, y no a los de los particulares. En tal situación, los establecimientos privados, extraños al régimen legal promulgado, serían, por lo mismo, inaccesibles a la eficacia de la Ley; y de esta guisa el Estado quedaría por debajo de los individuos o grupos particulares; lo cual, bajo cualquier aspecto que se le considere, es sencillamente absurdo.

Sin contar con que existe una manifiesta contradicción entre la libertad de enseñanza, absoluta, sin trabas, sin regulación y sin control —como lo piden los impugnadores de la Ley—, y la consecuencia única, inmediata y directa de esa libertad: la educación.

En efecto, ningún sistema educativo ni teoría pedagógica alguna podrían fundarse en la idea de que se pueden lograr éxitos en lo docente dejando al niño que siga por sí mismo el sistema que su discernimiento le indique, y luego, verificar sus conocimientos al fin de los estudios. Basta considerar que, entonces, el discernimiento no existe. Y como el Estado debe responder de la educación de sus miembros cuando la legaliza con la expedición de títulos y Diplomas, es necesario que la siga de cerca, estableciendo al efecto un sistema adecuado de eficiencia pedagógica. La responsabilidad del Estado conlleva para con él la sujeción estricta y constante a todo lo largo de la educación.

Esto está reconocido por la propia Iglesia Católica. En la Encíclica sobre la Educación cristiana de la juventud, Pío XI pronuncia estas palabras decisivas: ‘El Estado puede exigir, y, por tanto, procurar que todos los ciudadanos tengan el necesario conocimiento de sus deberes civiles y nacionales, así como cierto grado de cultura intelectual, moral y física *que el bien común, atendidas las condiciones de nuestro tiempo, verdaderamente exijan*’; expresiones éstas que fueron comentadas por los Reverendos Padres de la Compañía de Jesús, en la publicación colombiana “Razón y Fe”, de esta manera: “Al Estado, como poseedor de la autoridad suprema en lo temporal, *corresponde el derecho de coordinación, es decir, el de vigilancia y de regulación de todas las iniciativas educativas públicas y privadas*, para que mutuamente no se estorben y para que en todas ellas se garanticen las leyes de la higiene, las exigencias del orden público y los principios fundamentales de la moral cristiana *y de la vida social y las normas evidentes de una pedagogía racional*. Y como todo país civilizado ha de preparar sus ciudadanos para el

ejercicio de las profesiones, ejercicio que puede comprometer, en bien o en mal, la seguridad o la salud física, *el Estado puede exigir a las instituciones docentes aquel cúmulo de condiciones de capacidad, medios económicos y recursos que garanticen una formación adecuada y sólida*".

Así también lo ha entendido el pueblo venezolano disponiendo por órgano de su legítimo representante, el Constituyente, que la libertad de enseñanza no es absoluta, pues debe ser moral y cívica y patriótica, gratuita y obligatoria; y organizando la Nación por medio de un pacto en el cual los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal la legislación reglamentaria de las garantías constitucionales.

Las disposiciones que la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela dedica a la enseñanza, en orden de importancia, son las siguientes:

"Artículo 32. La Nación garantiza a los venezolanos:

"15. La libertad de enseñanza.

"La educación moral y cívica del niño es obligatoria, y se inspirará, necesariamente, en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana. Habrá, por lo menos, una Escuela en cada localidad cuya población escolar no sea menor de treinta alumnos".

"Artículo 15. Los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal:

"4°. ...la legislación *reglamentaria* de las garantías que otorga esta Constitución.

"9°. La legislación sobre Instrucción Pública.

"La instrucción primaria elemental *es obligatoria*, y la que se dé en Institutos Oficiales será *gratuita*".

"Artículo 77. La Cámara de Diputados y la del Senado, al actuar como cuerpos colegisladores, tienen las siguientes atribuciones:

"21. Legislar acerca del Censo Electoral, EDUCACION NACIONAL, Ejército y Armada Nacional, etc..."

"22. Legislar acerca de las demás materias enunciadas en *el número 4° del artículo 15*, y, en general, acerca de todas las que sean de la competencia federal".

Tenemos, pues, en primer término, la garantía individual de la libertad de enseñanza, con los atributos de patriotismo, moralidad y civismo; luego, el pacto de las entidades que integran la Unión, por el cual se inviste al Poder Federal de la facultad de dictar la legislación reglamentaria de las garantías constitucionales disponiendo que, en todo caso, la instrucción primaria debe ser, en general, *obligatoria; y gratuita*, la oficial; y finalmente, la atribución del Congreso de legislar sobre "Educación Nacional", llamada antes "Instrucción Pública". Además, "las profesiones que requieren título, no podrán ejercerse sin poseerlo y llenar las formalidades que la ley exige". (Inc. 10-Art. 32).

Ante el texto de los expresados preceptos constitucionales, surge la cuestión que ahora se discute, a saber: ¿Tiene el Estado venezolano el derecho de intervenir en la enseñanza que se imparta en el ámbito nacional, cualquiera sea su naturaleza y cualesquiera sean los individuos que la suministren? ¿Tiene el Estado el derecho de inspeccionar, vigilar y controlar las actividades ciudadanas en la enseñanza privada, o, por el contrario, viola el Estado el principio constitucional de la libertad de enseñanza cuando establece normas reguladoras para disciplinar esa garantía?

Los impugnadores de la Ley de Educación Nacional sancionada por el Congreso de la República en sus sesiones del presente año, niegan al Estado el derecho de intervenir en la materia cuando la enseñanza es impartida por particulares, quienes, a decir de aquéllos tienen al respecto un derecho absoluto, ilimitado, intangible, y, por ende, pueden enseñar *“lo que a bien tengan y de la manera que quieran”*.

Esta tesis, de contenido y proyecciones acráticas, no se compadece con los atributos de la enseñanza a la luz de nuestro Derecho Constitucional —patriótica, moral y cívica—, los cuales son bastantes para persuadir al más remiso de que las características de intangibilidad y acratismo no son inherentes a la susodicha garantía.

En efecto, si la educación del niño, sobre ser moral y cívica, ha de ser patriótica, *“inspirada necesariamente en el engrandecimiento nacional y la solidaridad humana”*, como lo proclama la Constitución, ¿quién es que debe velar por el cumplimiento cabal de la altísima finalidad? ¿Pueden todos y cada uno de los ciudadanos, así sean nacionales o extranjeros, ser árbitros en la materia? Es al Estado, sin duda, a quien incumbe dirigir la escuela, para plasmar en realidad la mente del Constituyente y obtener con eficacia los beneficios perseguidos. Cuando la soberanía popular manifestada por el órgano legítimo del Constituyente, expresa la voluntad de que la educación del niño se inspire necesariamente en el engrandecimiento nacional, es evidente que no considera al individuo como a un ser aislado, sino como miembro de la comunidad donde va a desarrollar sus actividades dando expansión a sus cualidades mentales, espirituales y físicas. De esta suerte, el perfeccionamiento particular de cada cual habrá de traducirse en mejoramiento colectivo, en progreso de la sociedad.

A esto se agregan las otras condiciones que el Constituyente juzgó necesario atribuir a la instrucción primaria: obligatoria y gratuita. Lo primero, porque el Estado, responsable de las actividades de quienes lo constituyen, tiene el deber —que es al mismo tiempo derecho— de dar a todos sus miembros un *mínimum* de conocimiento y una preparación adecuada para el cumplimiento de su deber social, que consiste en ser útiles a la sociedad de que forman parte. Lo segundo, porque sería imposible lograr el objetivo expuesto si el

mismo Estado no proporciona los medios indispensables para ello. Estos consisten, como fácilmente se comprende, en favorecer a los niños, sin distingos de rangos sociales, con una educación básica que los capacite, a todos por igual, para ejercitar el atributo primario de todo ciudadano en una verdadera democracia: el sufragio.

Así se explica por qué en el Derecho Constitucional venezolano la libertad de enseñanza no es un derecho ilimitado de los ciudadanos. Así se explica por qué el Constituyente ha autorizado a las Cámaras Legislativas para *reglamentar* esa garantía, de la misma manera que lo ha dispuesto con respecto a las otras cuya naturaleza lo permita.

161.           CFC - SPA  
M. 1941, pp. 312-318

16-12-40

*El derecho Comparado muestra que la enseñanza está sometida al control y a la vigilancia del Estado.*

Por último, la Corte estima pertinente observar que en el Derecho Constitucional de todos los países indo-americanos, con excepción del Uruguay, y en el de la mayor parte de Europa, de regímenes democráticos, la materia de la enseñanza está sometida al control y vigilancia del Estado. Es ésta la única forma de libertad de enseñanza compatible con el sistema político de las democracias: la libertad de enseñar bajo ciertas condiciones comunes a todos. Estas condiciones son los medios de control establecidos por la Ley con respecto a los diversos grados de la enseñanza.

En tesis general, pero con referencia a *Francia* particularmente, he aquí como se expresa el calificado Profesor Buisson:

“El único sentido razonable de la palabra libertad aquí (en materia de enseñanza) como en cualquier otro terreno, es el ejercicio de un derecho que tiene por límite el derecho de los demás, quedando la sociedad como juez y garante del respeto recíproco de este límite entre una y otra parte. Es pues, no sólo legítimo, sino necesario que el Estado intervenga para asegurarse de que quien reclama la libertad de enseñanza no tiene sencillamente la intención de explotar al niño con el concurso de la indiferencia y de la ignorancia de las familias. Cada quien es libre de enseñar, pero a condición de llenar las obligaciones, de suministrar las garantías, las pruebas de capacidad y de moralidad que la sociedad considera como el *mínimum* de precauciones exigibles, so pena de entregar a la infancia o a la juventud en manos de impostores. Corresponde evidentemente a la Ley de cada país determinar las diversas condiciones del ejercicio de la libertad de enseñanza. Ellas no constituyen ni contradicciones al principio mismo de esta libertad, ni restricciones a su aplicación, sino simples medios de defensa contra los abusos

que podrían producirse al amparo de la libertad misma violada por ellos. Los reglamentos de policía o de salubridad pública que prohíben ciertos actos peligrosos para la comunidad o que los subordinan a diversas garantías de seguridad, no han sido jamás reputados como atentatorios contra la libertad individual. De igual modo, la obligación de justificar una capacidad especial correspondiente a una profesión especial (la de enseñar) no es otra cosa que una medida de orden público que debe estar por encima del interés privado y contra la cual estaría mal protestar en nombre de una libertad superior que podría definirse —entonces— como la libertad de perjudicar a los demás sin ser molestado por nadie. En consecuencia, estimamos que si siquiera hay lugar a discutir la tesis, insostenible desde su enunciado mismo, de una libertad de enseñanza primordial, absoluta e ilimitada...

Refiriéndose a las naciones en donde la enseñanza ha sido privilegio exclusivo de la Iglesia o de instituciones surgidas de ella, expresa el mismo expositor: “En estos países, por una extraña inversión de los términos, que no obstante se explican bastante fácilmente como táctica de partido, la libertad de la enseñanza ha querido ser reivindicada por aquellos mismos cuyo monopolio ha sido extinguido o amenazado. Bajo la apariencia de libertad, se trataba esencialmente del poder: lo que se disputaban de una y otra parte no era el derecho abstracto de enseñar, era una fuerte organización que permitía apoderarse poco a poco y enteramente de la juventud en todos sus grados. La libertad tan imperiosamente, y, a veces, tan elocuentemente reclamada por devotos adversarios de todas las libertades, era la de tratar de igual a igual con el Estado, de mantener, bajo el nombre de equivalencias, verdadera igualdad; de perpetuar, so pretexto de derechos adquiridos, las antiguas prerrogativas... De aquí, la extremada complicación de los debates en los que los nombres significaban a menudo lo contrario de las cosas...” porque se quería ocultar a todos los ojos “el verdadero objeto de la querrela y el verdadero designio de los pretendidos campeones de la libertad de enseñanza: lo que pedían, lo que habían obtenido y lo que ha sido preciso quitarles por leyes especiales era la exención para su personal de las garantías exigidas a todos; era el privilegio de enseñar como institutor primario sin tener el certificado de tal; era el privilegio de abrir un instituto de enseñanza secundaria, sin estar obligado a las justificaciones exigidas a todo jefe de establecimiento secundario; era el privilegio de sustraer sus escuelas a las condiciones ordinarias de inspección y a la superior vigilancia impuesta a todos los demás; era el privilegio de conferir grados a los cuales el Estado estaba obligado a reconocer un valor igual a los de sus propias Facultades...”

Concluye así el Profesor Buisson:

“Todo francés es libre de enseñar. Pero todo francés está obligado a probar, delante de los mismos jueces y de la misma manera, que

es capaz de enseñar; todo francés es libre de enseñar; pero no es libre de reclamar para su enseñanza el privilegio de que sea clandestina, de que escape a todas las miradas, de que produzca los resultados que a él mejor le parezca, de rehusar a dejarlos constatar en las formas fijadas por la Ley; todo francés es libre de enseñar, pero a condición de no colocarse voluntariamente en una condición que lo acusa de incapacidad legal.

“Tal es el estado de cosas que ha establecido el legislador francés. Nos parece que responde a la doble necesidad que hemos procurado poner en evidencia: la necesidad social de la instrucción con garantías suficientemente serias para que la instrucción no sea una vana palabra, cuando no precisamente lo contrario de lo que ella misma significa, y la necesidad por otra parte, en un país libre, de asegurar a todos un derecho igual a la enseñanza, sometida al control de la Ley, tal como se asegura, bajo el mismo control, el ejercicio de todos los derechos del ciudadano”. (F. Buisson. Nuevo Diccionario de Pedagogía. Palabra “Libertad de enseñanza”).

¿Y qué decir de los otros países europeos de régimen democrático?

Véase, sobre el particular, el texto de sus respectivas Constituciones Políticas:

En Grecia, la Constitución establece en su artículo 21: “El arte, la ciencia y su enseñanza son libres. Están bajo la protección del Estado que coadyuva a su difusión”.

Y el artículo 23 dispone: “*La enseñanza está bajo la vigilancia suprema del Estado...* Los particulares y personas de solvencia moral pueden fundar escuelas libres, organizadas conforme a la Constitución y leyes del Estado”.

La aclaratoria de este artículo, incorporada al texto constitucional, dice: “1º, los programas de establecimientos de primera y segunda enseñanza, así como la enseñanza proporcionada, están bajo el control ilimitado del Ministro de Instrucción Pública, conforme a las leyes; 3º, el sentido de la última parte del artículo 23 es que se pueden conceder por ley, autorizaciones para la apertura de escuelas privadas”. De modo que, según esta interpretación, puede decirse que el Estado impondrá sus programas y determinará cuándo puede establecerse una escuela...

*Finlandia* consagra en su Constitución estos preceptos: “Artículo 80: Serán establecidos *por la Ley* los principios generales relativos a: organización de la enseñanza primaria, obligación del Estado y particulares de mantener escuelas primarias e instrucción obligatoria”. Artículo 79: “El Estado mantendrá, o en caso necesario subvencionará a establecimientos de segunda enseñanza y enseñanza primaria superior”. Artículo 78: “El Estado favorece el estudio y enseñanza superior de las ciencias técnicas, agronómicas, etc., sufragando gastos y creando escuelas superiores de especialidad para aquellas ramas que no estén representadas en la Universidad, o

subvencionando establecimientos privados creados a este efecto". En estas disposiciones se establece el derecho de fundar escuelas particulares, pero las condiciones de su existencia quedan al arbitrio de la Ley, según el dispositivo del artículo 82 constitucional: "*La Ley limitará el derecho de crear escuelas y establecimientos privados y de organizar la enseñanza. La enseñanza dada en el seno de la familia no se someterá a ninguna vigilancia por parte de las autoridades públicas*". Esta última previsión, como bien lo observa el tratadista Vidal Vergara, era innecesario estamparla en la Constitución, por lo mismo que es el derecho natural del padre de familia, y que no se trata de escuelas abiertas al público.

En *Checoslovaquia*, la Constitución prescribe: "Artículo 118: "El arte, la ciencia y la publicación de las obras artísticas o científicas serán libres, si ellas no contravienen a las leyes penales". Artículo 119: "La instrucción pública estará organizada en forma que no esté en contra de los resultados de la ciencia". Artículo 120: "*La creación de establecimientos privados de enseñanza y educación no está permitida más que en las condiciones previstas por la ley. La dirección suprema y el control de la instrucción y de la educación enteras pertenecen al Estado*".

En *Turquía*, la Constitución dispone en su artículo 80: "*La instrucción de toda clase es libre, bajo la vigilancia e inspección del Estado y en los límites señalados por la Ley*".

Similar es, en el punto, la Constitución de *Rumanía*, que establece la libertad de enseñanza, pero "*en las condiciones establecidas por las leyes y en la medida en que no es contraria a las buenas costumbres y al orden público*".

La Constitución de *Albania*, prescribe: "Artículo 207: *Conformándose a las leyes, a los principios y a los programas aprobados por el Estado para sus propias escuelas, y salvo el control efectivo del Gobierno, los albaneses pueden fundar escuelas privadas. Los extranjeros, conformándose a las leyes, pueden ser autorizados a fundar escuelas técnicas y de agricultura solamente, con programa teórico y práctico. Asimismo, pueden ser instituidas por las comunidades religiosas albanesas, escuelas religiosas con el permiso del Ministro competente y en conformidad con las leyes. El número de escuelas religiosas de toda comunidad, lo mismo que el de los alumnos de esas escuelas, será fijado por el Ministro competente, después de deliberación del Consejo de Ministros*".

En *Portugal*, son preceptos constitucionales los siguientes:

"Artículo 42. La educación y la instrucción son obligatorias y pertenecen a la familia y a los establecimientos oficiales o particulares, en cooperación con ella". "Artículo 44: Es libre el establecimiento de escuelas particulares paralelas a las del Estado, *quedando sujetas a la fiscalización de éste y pudiendo ser por él subvencionadas y oficializadas con el objeto de conceder diplomas, cuando sus pro-*

*gramas y la categoría del respectivo personal docente no sean inferiores a los de los establecimientos oficiales similares”.*

La Constitución de *Lituania*, expresa: “Artículo 79: La educación de los niños es el deber supremo de los padres”. Artículo 80: “Las escuelas serán fundadas por el Estado, las administraciones autónomas, las organizaciones sociales y las personas privadas. *Todas las escuelas están bajo el control del Estado en los límites fijados por las leyes*”.

En *Polonia*, el artículo 17 de la Constitución, estatuye: “Las investigaciones científicas y la publicación de sus resultados son libres. Todo ciudadano tiene derecho a enseñar, a fundar una escuela o un centro de educación y a administrarlos, *a condición de satisfacer las exigencias de la ley en lo concerniente a los títulos universitarios, a la seguridad de los niños a él confiados y a la lealtad respecto al Estado. Todas las escuelas y centros de educación, tanto públicos como privados, están sometidos al control de las autoridades del Estado, en los límites fijados por la Ley*”. Y el artículo 18 dice: “La instrucción primaria es obligatoria para todos los ciudadanos. La duración de esta instrucción, su extensión y las condiciones en las cuales debe ser dispensada, *serán determinadas por la ley*”.

La Constitución de *Yugoeslavia*, dispone en el artículo 15: “Las ciencias y las artes serán libres”. Y en el artículo 16: “Además de las escuelas públicas del Estado podrán admitirse también escuelas privadas, dentro de lo establecido por la ley, etc. Esta disposición constitucional concluye así: *“todos los establecimientos de educación estarán bajo la inspección del Estado”*.”

Sabido es que *Inglaterra* no tiene Constitución Política escrita.

Cuanto a los países totalitarios —Rusia, Alemania, Italia— donde impera el Comunismo, el Nazismo y el Facismo, respectivamente, obvia toda consideración. En ellos, y en los pueblos que tienen sojuzgados, hay la absorción del individuo por el Estado, en provecho de la clase dominante, lo cual es repudiado y condenado por nuestro magno Estatuto.

Veamos ahora nuestra América:

En *Perú* no figura la libertad de enseñanza como garantía constitucional.

Tampoco en *Brazil*. La última Constitución Política de este país, promulgada en 1935, expresa en la fracción 14 del artículo 5º: “*Compete privativamente a la Unión: . . . trazar las directrices de la educación nacional*”. Y el artículo 39, que señala las atribuciones del Poder Legislativo, establece en su numeral 1º: “decretar las leyes orgánicas para la completa ejecución de la Constitución”. De modo que es el Estado quien fija, por órgano del Poder competente, las normas relativas a la enseñanza en general.

La Constitución de la *República Argentina* dispone en el artículo 14: “Todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos, *conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio*, a saber:

de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar, de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin previa censura; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles, de profesar libremente su culto; *de enseñar y aprender*". Y si pues el Constituyente ha delegado en el Poder Legislativo la facultad de reglamentar los derechos individuales, es claro que el Estado está autorizado para fijar y determinar la manera cómo esos derechos deben ejercitarse.

En Chile está consagrada la libertad de enseñanza como una garantía constitucional. Y la disposición que tal dispone (artículo 10, inciso 7º), agrega: "La educación pública es una atención preferente del Estado. —La educación primaria es obligatoria—. *Habrá una Superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección bajo la autoridad del Gobierno*".

En México, la Constitución de 1917, disponía en su artículo 3º: "La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se dé en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministros de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. *Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetaándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza*".

Esta disposición constitucional fue reformada el 13 de diciembre de 1934, en los siguientes términos, entre otros:

II. La formación de planes, programas y métodos de enseñanza corresponderá en todo caso al Estado;

III. No podrán funcionar los planteles particulares sin haber obtenido previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público;

IV. El Estado podrá revocar, en cualquier tiempo, las autorizaciones concedidas".

Y por lo que respecta a Colombia, para juzgar cómo marcha allí la materia educacional en relación con los poderes del Estado, basta leer estos conceptos contenidos en el Mensaje que el Ministro de Educación Nacional del fraterno país dirigiera al Congreso en 1936:

"Varias son las actitudes que puede adoptar el Estado ante esta cuestión de la educación pública. O la toma en monopolio o la abandona por completo en manos de los particulares, o, dejando a éstos en libertad para que enseñen, interviene como entidad docente, bien colocándose en situación privilegiada, bien en igualdad de circunstancias con ellos. En el último caso puede aún el Estado reservarse el papel de coordinador y regulador de las actividades educativas, públicas y privadas. Ha sido ésta la posición

doctrinaria adoptada por el actual Gobierno, según lo expuesto por Su Señoría. Y si no fuera porque algunos se empeñan en escatimarle al Estado su derecho a concurrir en la instrucción de la juventud y persisten en confundir libertad con anarquía, al negarle la facultad de armonizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, carecería de importancia insistir en la defensa de una tesis que es la más propicia al desarrollo del país en el momento actual de su evolución.

“Por lo que atañe a la función reguladora en referencia, la propia Iglesia Católica la acepta y la propugna, a juzgar por las citas que en el aludido documento hace Su Señoría”.

Luego de citar el alto funcionario colombiano las palabras de Pío XI en su Encíclica sobre la educación cristiana de la juventud, antes transcritas, concluye así:

“Y como a las razones de orden universal es conveniente agregar las sugeridas por las propias conveniencias nacionales, nada mejor que invocar lo dicho por Su Señoría: “atendiendo a los deberes del Estado, a las necesidades de la sociedad”, al engrandecimiento de la patria, países tales como Bélgica, España, Francia, Checoslovaquia, Holanda, Argentina, Brazil, Chile y Costa Rica han consagrado en sus leyes la intervención del Estado en la expedición de diplomas y títulos, de programas y planes de enseñanza, y han regulado las condiciones que debieran llenar las instituciones docentes. Y todo ello sin afectar el principio de la libertad de enseñanza reconocido explícitamente en las respectivas Constituciones.

“Acaso porque entendieron, como lo entiende el Gobierno de Colombia, que toda libertad tiene un límite señalado por los derechos de la sociedad en general y del individuo en particular; que no es admisible la libertad si ella se emplea en detrimento de terceros, y que faltaría gravemente a sus deberes el Estado que deja desamparados a la infancia y a la juventud en los momentos en que su vida se decide para siempre, lo mismo en lo moral que en lo económico”.

Véase, pues, que Venezuela ni va a la vanguardia ni a la zaga de los países civilizados y democráticos de Europa y América que han reivindicado para el Estado el derecho y el deber de supervigilar y dirigir la enseñanza en todas sus etapas, mediante un sano y bien entendido concepto de la libertad.

162. CFC - SPA  
M. 1946, pp. 135-140

14-8-45

*Va contra el Derecho a la Educación, toda medida que revista el carácter de prohibición definitiva de continuar estudiando.*

El artículo 159 de la Ley de Educación, que se denuncia como inconstitucional, no dice lo que ha copiado el solicitante, ese contenido es del artículo 175 *ejusdem*. Pero, en el supuesto caso de que, el peticionario haya querido referirse a este y no a aquél artículo, esta Corte pasa a considerar el asunto que con él se plantea.

Ahora bien, la Ley de Educación indica en su artículo 1º el objeto y los fines de la educación pública y de la enseñanza en general, cuando establece: "El Estado venezolano considera la educación como un proceso integrador del individuo, desde el punto de vista de su desarrollo biológico y de su desenvolvimiento mental y moral. Como fines primordiales el Estado venezolano asigna a la educación pública los de levantar progresivamente el nivel espiritual y moral de la Nación venezolana, adiestrar a los ciudadanos para el desarrollo de su capacidad productora, intelectual y técnica y fortalecer los sentimientos de cooperación y solidaridad nacional".

En este sentido los pedagogos han dado varias definiciones reales de la educación en general; veamos algunas:

*Platón.* La buena educación da al cuerpo y al alma toda la belleza y perfección de que son capaces.

*Kant.* El hombre sólo por la educación puede llegar a ser hombre.

*Stuart Mill.* La educación incluye cuanto hacemos nosotros mismos por nosotros y hacen por nosotros los demás, con el fin expreso de acercarnos a la perfección de nuestra naturaleza.

*Gabriel Compayré.* La educación es el conjunto de esfuerzos reflejos con los cuales se ayuda a la naturaleza en el desenvolvimiento del hombre, con la mira de su perfección, su felicidad y su destino social.

En consecuencia, y para referirnos solamente al concepto de nuestro legislador, si el objeto de la educación es un proceso integrador del individuo, desde el punto de vista biológico y de su desenvolvimiento mental y moral, mal puede prohibírsele a un educando su perseverancia en la lucha por alcanzar ese objeto, por el sólo motivo de haber fracasado por cuatro veces consecutivas en sus exámenes. Tal medida equivaldría a declararlo absolutamente incapaz de mejorar su naturaleza, relegándolo injustamente a la condición de los brutos, mediante una prueba deficiente, ya que su fracaso puede deberse a una o muchas causas de las múltiples que pueden existir: físicas, intelectuales, morales, o económicas, las cuales desaparecidas en un momento dado, puede el individuo que las sufra recobrar su potencialidad perdida o disminuida y ser en

lo adelante un excelente estudiante. Si los fines primordiales de la educación —como dice nuestro legislador— tienen por objeto levantar el nivel espiritual y moral de los educandos, adiestrándolos por el desarrollo de su capacidad productora, intelectual y técnica, no es concebible que por deficiencia en las pruebas se le prohíba *definitivamente* al estudiante aplazado por cuatro veces seguidas, a perseverar en su propósito de estudiar una asignatura hasta lograr su aprobación en ella.

La enseñanza es libre dice la misma Ley, pero no sólo para transmitirla sino también para recibirla, pues, con excepción de la primaria que es obligatoria, a nadie podría obligársele a recibir otra mayor. Pero si a nadie se le puede obligar a recibir mayor instrucción de la obligatoriedad, con mayor razón a nadie puede prohibírsele el que se instruyera todo lo que quisiese, siendo ésto conforme con los dictados de la propia ley. El deber del Estado en este caso es, no sólo estimular al ciudadano que desea perfeccionar sus conocimientos, sino prestarle toda clase de facilidades dentro de su capacidad protectora, para que alcance los fines de su naturaleza.

Y ni aún cabe pensar que, porque el Estado no está obligado a suministrar la Instrucción Superior, lo asiste el derecho de imponer caprichosamente, *ad libitum* e imperativamente, restricciones a los que se incorporen a sus institutos docentes, en abierta oposición con el espíritu de la legislación patria, porque no pudiendo abarcar con ellas la organización de los institutos privados, si las estableciera para sus propios institutos, rompería la igualdad y equidad que debe privar en toda disposición legislativa. Amén de que, cuando el legislador crea la instrucción superior tiene en mente ofrecer al pueblo métodos eficientes de capacitación, iguales para todos, regidos por unas mismas normas legales y encaminados hacia unos mismos fines, esto es, de dotar a los que se incorporan o se ejercitan en ellos, de un título científico o de un diploma de aptitud que le permita devolver o reintegrar a la sociedad, en servicios diversos, lo que han recibido del Estado. Por consiguiente, si el legislador pudiera prohibir a un aspirante, que hubiese fracasado un determinado número de veces en sus exámenes, el que continuara perseverando, so pretexto de que está haciendo gastos inútiles, en perjuicio del Tesoro Público, podría igualmente sostenerse, por analogía, que es inútil también y dispendioso, la admisión de enfermos, tenidos por la ciencia como incurables en los institutos correspondientes, como sanatorios antituberculosos, leprocomios, etc. De lo expuesto resulta evidente que es atentatorio a la dignidad humana, toda disposición legal que tenga en mientes coartar *definitivamente* el deseo de alcanzar un grado mayor de instrucción del que se posee.

Se admite sí, como cosa muy natural, que las leyes de educación establezcan penas disciplinarias con el fin de enseriar la enseñanza,

pero siempre que no extremen su rigor ni les den a esas penas carácter afrentoso, para no enervar las justas aspiraciones de la juventud estudiosa.

Así por ejemplo, si un aspirante a exámenes fracasare por cuatro veces seguidas en una asignatura, podría perfectamente prohibírsele el que se volviera a inscribir nuevamente, pero por cierto tiempo solamente, nunca *definitivamente*, porque ello sería tanto como negarle el que haga esfuerzos por mejorar su naturaleza imperfecta, o cercenarle si se quiere el derecho que tiene de aprender.

La exclusión de un individuo de los centros docentes en la forma establecida por el artículo 175 de la Ley de Educación, sería muy propio para fomentar resentimientos en el excluido que siempre pensaría que su rechazo es obra de la envidia o de la mala voluntad de sus profesores y nunca de su incapacidad, contribuyéndose con ésto a aniquilar en él, en vez de desarrollar y fortalecer los sentimientos de cooperación y solidaridad nacionales, en que tanto está interesado el legislador, según se consigna en la propia ley de educación.

Por otra parte, si se considera el asunto desde el punto de vista que lo ha juzgado el solicitante, esto es, si se le da el carácter de pena a la *exclusión definitiva* del individuo de los institutos educacionales, equiparándola a la pena de expulsión de los planteles, catalogada por la ley con el carácter indicado, ya que expulsión y exclusión tienen la misma finalidad, la interrupción de los estudios, sólo que la primera es temporal y la segunda definitiva, resultaría ésta una pena injusta por ser perpetua y contraria por eso mismo a la garantía 17, letra H) de la Carta Fundamental.

De las consideraciones que preceden se deduce que el artículo 176 de la Ley de Educación, es inconstitucional por colidir con las garantías 15 y 17 letra H) de la Constitución Nacional, esto es, con la libertad de enseñanza, ya que esta libertad debe entenderse tanto para transmitir conocimientos como para recibirlos, sin más restricciones que la observancia de los métodos o sistemas escolares pautados por la ley; y con la seguridad individual porque proscribire las penas perpetuas.

Por tanto, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley y de conformidad con la atribución que le confiere el artículo 34 de la Constitución Nacional, declara nulo el artículo 175 de la Ley de Educación...

*Voto Salvado del Magistrado Dr. Pedro Arismendi L.*

El artículo 175 cuya inconstitucionalidad e injusticia ha sido declarada arriba, no impone una pena, sino establece una incapacidad como muchas que siempre ha establecido y sigue en la facultad de establecer el legislador ordinario, sacrificando un interés particular, a veces temerario, como en este caso, en beneficio del interés general. El concepto de pena no cabe aquí ni siquiera por analogía, por los muchos distingos trascendentales que cabría enu-

merar, excluyentes de la idea de castigo de una transgresión de la ley. En los tiempos que corren se nota en la generalidad del público una como hipertrofia del concepto de libertad individual y de las garantías constitucionales consiguientes; y a favor de tal morbosa deformación se siente la amenaza de que se introduzcan gérmenes de relajamiento y de disolución de los principios fundamentales de toda disciplina, que deben ser norma de legisladores prudentes aun en los países más democráticos del mundo.

De las definiciones filosóficas y principios generalísimos sobre naturaleza y fines de la educación, tomada ésta en un concepto global, no se deducen lógicamente, las consecuencias particulares que hace valer el fallo. Esos principios generalísimos sobre educación no impiden en buena lógica, que el legislador, establezca distingos y restricciones que, bien mirados, son providentes antes que perjudiciales ni injustos.

El desideratum en materia de legislación educacional, es que se favorezcan las verdaderas vocaciones; proporcionarle a cada quien los medios y oportunidades de desenvolver y ejercer aquella vocación o facultad para la cual está particularmente dotado o al menos favorecer los estudios para los cuales se tiene siquiera una mediana aptitud. De conformidad con tal *desideratum* el Estado no es injusto, sino providente, cuando dicta disposiciones tendientes a evitar que por errores de vocación, por torpeza y por la inconciencia temeraria que suele acompañar a ciertas ideas fijas, haya estudiantes que dándose cabezadas año tras año, contra una materia que les entra, pierdan lastimosamente el tiempo que sería precioso si lo dedicasen a otra actividad más cónsona con sus aptitudes, con mayor provecho para ellos mismos y para la colectividad.

Los cuatro aplazamientos sucesivos en una misma materia, sin obtener, después de haberla cursado varios años, ni siquiera la piadosa calificación de diez puntos que casi siempre logran, desde el primer examen, malos estudiantes, constituyen una prueba suficiente, indubitable de ineptitud.

Hay que concatenar el artículo 175 anulado con otros preceptos de la misma Ley de Educación, para comprender todas las facilidades que ella ofrece a los estudiantes para reparar sus fracasos. Ella no los obliga a presentarse al tercero ni al cuarto examen precipitadamente; sobre todo para la última prueba no fija lapso alguno; está en manos del estudiante que excepcionalmente sufra circunstancias adversas persistentes, el no presentarse al cuarto examen sino pasados dos, tres o más años, al cabo de los cuales hasta el jurado examinador será distinto del de cada una de las pruebas anteriores, por si se creyere que algunos examinadores deliberadamente tuvieron la culpa de los aplazamientos.

Por todo esto resultan inverosímiles las hipótesis que hace valer el fallo sobre "causas de enfermedad, físicas, intelectuales, morales, económicas", para justificar los aplazamientos, sin incurrir en incapa-

cidad de volverse a examinar. Si la enfermedad y otras causas actuaron en forma grave y persistente que impidió una regular asistencia a las clases, puesto que no hay derecho al examen de fin de año, no se cuenta todavía el primer aplazamiento; el estudiante debe tomarse todo el tiempo suficiente para recuperar la salud, y obviar las otras causas, si posible repetir el año varias veces, no presentándose a examen sino cuando se encuentre muy seguro. Estudiantes conocemos que han hecho su carrera en diez, doce quince años, sin exponerse precipitadamente a cuatro aplazamientos en una misma materia. Y si el estudiante no ha perdido el año por falta de asistencias a las clases, es obvio que no tenía enfermedad grave ni mucho menos; la ley le ofrece en este caso, si no fue aprobado en el examen de fin de año, la posibilidad de repasar dos meses y medio para examen de reparación en la segunda quincena de octubre; si aún así no es aprobado, le da el derecho de inscribirse en el año siguiente y arrastrar aquella materia para examinarse por tercera vez en julio, esto es, le da un tiempo doble del que necesitaron malos estudiantes para ser aprobados siquiera con diez puntos en el primer examen.

Si tampoco es aprobado en esa tercera prueba, que es ya un colmo, la ley no le obliga a presentar el cuarto examen en época determinada; el estudiante tan agobiado por las fatalidades que el fallo imagina queda en libertad de repetir varias veces el curso, sin examinarse hasta que no haya obviado todas las dificultades y se haya restablecido de todas las enfermedades posibles.

El artículo 175 anulado no contempla sino el caso rarísimo de cuatro aplazamientos en una misma materia. Pero la sentencia, para hacer ver la injusticia del precepto, acumula como justificación de tales aplazamientos factores tan excepcionalmente graves (enfermedades, causas físicas, intelectuales, morales, económicas) que no podría concebirse que un estudiante en tales condiciones, haya sido víctima de esos males en una sola materia; es seguro que dichas causas previstas en el fallo actuarían también, por su persistente gravedad, en las demás materias del curso o del año; no se trataría ya de un estudiante que tiene siquiera regular cartel en las demás materias del año, sino de un estudiante que ha perdido el curso porque no ha podido estudiar regularmente nada. En este caso ya no está en juego el artículo 175. La nulidad que se ha declarado no le aprovechará a tal estudiante acoquinado por la fatalidad; pues se verá obligado, sin agotar los cuatro exámenes, a comenzar el curso, y tal vez otros sucesivos.

Mi larga experiencia de las aulas, primero como estudiante en distintos planteles, después como jurado examinador en las más diversas materias desde hace más de treinta años, y finalmente como profesor en varias cátedras, me autorizan a concluir que tan reiterados y rotundos fracasos no suceden nunca en la vida estudiantil por los factores que imagina el fallo; ni merecen como correctivo

la nulidad del artículo 175, con lo cual pierde más que gana el sistema de la educación nacional.

*Voto salvado del Magistrado Dr. Alfonso Calatrava.*

La Ley de Educación (artículo 1º) contiene dos principios diversos que es preciso considerar armonizados para el cumplimiento de un mismo sistema legislativo. El uno *individualista*, destinado exclusivamente al estudiante, incluye al derecho de éste a recibir educación para perfeccionar su personalidad mediante un proceso de desarrollo biológico y de desenvolvimiento mental y moral. El otro, de índole social, establece como fines primordiales asignados por el Estado venezolano a la educación “los de levantar progresivamente el nivel espiritual y moral de la Nación Venezolana”.

Aquel primer principio ha de desarrollarse sólo técnica y pedagógicamente en acatamiento a la garantía constitucional que consagra la instrucción. No así el segundo, de sentido colectivista, el cual ha de sufrir un examen jurídico más complejo, por cuanto comporta la intervención y alta responsabilidad de la República para satisfacer los mentados fines de orden social. Los conflictos posibles por contrapuestos intereses entre el ciudadano y la Nación, han de prevenirse o solucionarse, sin duda, bajo el pie de tenerse por Superiores y prevalecientes los de la Nación, puesto que esas mismas garantías incluyen y amparan este interés general, “el orden público”, en todo caso, tal cual lo hacen algunos incisos del artículo 32, como por ejemplo el noveno al establecer limitaciones a la libertad de industria y el décimo respecto a las profesiones, prohibiendo ejercerlas sin el título correspondiente y cumplimiento de requisitos legales.

Considero que el artículo 175 de la Ley de Educación, que dispone que “el aspirante que fuere aplazado en los exámenes parciales, inclusive los de reparación, por cuatro veces en la misma materia, queda impedido definitivamente para solicitar se le inscriba de nuevo para presentar nuevo examen de dicha asignatura”, no colide con el citado artículo primero de dicha Ley. Por lo contrario, juzgamos que ambas disposiciones están orientadas dentro del sentido del aludido régimen constitucional, que armoniza los derechos individuales de los venezolanos aspirantes a la educación frente a la Nación, a quien toca regular la correspondiente libertad individual en relación al orden público en el indicado sistema educacional. Con efecto, el citado artículo 175 supone una posibilidad de un *mínimum* de conocimientos para el estudiante egresado del respectivo instituto; pero en cuenta de que el aspirante ha de realizar una actividad efectiva, no sólo con un fin académico de pura ilustración para su título profesional, con el cual han de afectarse necesariamente los intereses comunes o generales de la ciudadanía, o mejor de la Nación, ha de atender por eso, dicho artículo 175, no sólo al derecho docente del estudiante sino al mismo tiempo a los intereses de una sociedad que ha de recibir en su seno a un profesio-

nal cuya aptitud debe estar implícitamente garantizada por la República con el título que se le expide al efecto. Es así como nace la razón del Estado para tomar las medidas que juzgue convenientes en materia de educación cónsona con la responsabilidad que ha asumido ante la sociedad, tales como la exclusividad para otorgar títulos, dirigir la instrucción, etc.

Previendo cualquier eventualidad el legislador ha concedido cuatro oportunidades a un examinando para rendir la prueba de suficiencia en una asignatura. Con ello ha fijado un término para presumir la insuficiencia del estudiante para rendir la labor profesional deseable en la sociedad. Pudo haber ocurrido, ciertamente, que la suspensión obedeciera a causas que una vez desaparecidas devolvieran a un estudiante excelente, ya imposibilitado por la Ley, una eficiente actividad profesional. En tal caso es forzoso pensar en aquellas causas cuando su reparación era todavía eficaz para evitar la fulminante sanción legal, al estudiante que por tres veces ha sido declarado ininteligente o desaplicado. Si procede de otro modo el estudiante ostenta, sin duda, una conducta negligente y de ninguna responsabilidad proclive a la espera de los resultados de la buena fortuna en un examen parcial o de reparación más bien que a los del esfuerzo preparatorio del mismo.

Además, la base de la solicitud y el fundamento de la anterior sentencia es el concepto de pena aplicado al citado artículo 175. Nos apartamos de dicho concepto porque juzgamos que la pena es la sanción de una infracción legal que es siempre acción, pues los mismos delitos llamados de inacción no son otra cosa en definitiva, que la abstención de acción precisa que en virtud de la Ley hubo de ser ejecutada.

La disposición en referencia no puede tener carácter penal por adolecer de la falta de esencialidad de toda pena, que es la de sancionar una acción o inacción en el sentido positivo apuntado. No puede referirse a una acción ejecutada por el infractor, desde luego que se trata de una ley de educación superior, que no es, como es elemental, obligatoria para los venezolanos.

No se trata entonces sino de la declaración de una incapacidad presumida por la ley en virtud de las circunstancias que la hacen aplicable, incapacidad semejante a otras incapacidades declaradas por la ley, tales como la del fallido en la quiebra para ejercer ciertas funciones, la persona que no puede ser tutor, etc. Así la pérdida de la nacionalidad puede ser una sanción penal cuando es la consecuencia de una conducta delictuosa; pero puede ser una mera declaración que se allane a una situación dada, como cuando se pierde por la permanencia de muchos años en el extranjero sin espíritu de retorno, en cuyo caso no se pena a un sujeto, sino que se declara simplemente su incapacidad material para ser nacional.

No siendo, pues, el precitado artículo 175 de carácter penal no procede el alegato de su inconstitucionalidad basado en la garantía 17 letra *h*, de la Constitución Nacional.

163.

CFC - CP

25-5-49

G.F. N<sup>o</sup> 2, 1949, pp. 7-9

*El Estado está obligado a dirigir y vigilar la Educación ya sea pública o privada, por lo cual, no hay ninguna diferencia entre los que reciben la enseñanza pública o privada.*

Según aseveran los peticionarios en tal Decreto no se atiende, a la formación integral, desarrollo psicológico y capacidad moral de todos los niños venezolanos, sino sólo de aquellos amparados por el privilegio establecido en las disposiciones impugnadas en la presente acción. En efecto allí se imponen reglas a los alumnos de los institutos privados, que se excluyen en relación a los de planteles oficiales, por ser contrarias según la exposición de motivos del aludido Decreto a la Pedagogía moderna y perjudiciales a la vida emotiva y psicológica del niño.

Visto el alcance de ese Decreto, de nada hubiera valido a un estudiante de Colegios y Escuelas privadas, una conducta social irreprochable, una reiterada aplicación y vocación para los estudios, ni un eficaz rendimiento intelectual, ante la "dramática" perspectiva del examen anual, pues ellos fueron colocados al margen de los saludables beneficios de ese ordenamiento, en las condiciones y términos allí especificados.

Ello ataca abiertamente la garantía señalada en el numeral 18, artículo 32 de la Constitución Nacional, en cuanto establece que todos los venezolanos gozarán por igual de la protección de las leyes.

Tan marcado desnivel de derechos entre la docencia particular y la pública, ni siquiera podría justificarse por una real experiencia que demuestre resultados negativos en los planteles creados por iniciativa privada, de cuya eficiencia, capacidad, actividad educacionales y vastos rendimientos de enseñanza, son vivos ejemplos liceos y colegios, donde han adquirido sólida cultura varias generaciones de nuestras esferas intelectuales y científicas.

Si es cierto que es función del Estado dirigir y vigilar la enseñanza en cualquier forma que ésta se divulgue, es decir ya sea privada o pública, también es verdad que incumbe al Gobierno como deber ineludible, tutelar en la medida posible, en un mismo plano de igualdad los derechos de todos los niños venezolanos en el derrotero educativo de la República. Estos razonamientos bastarían para que hubiera prosperado la solicitud en estudio, pero he-

cho el análisis del artículo 123 de la Ley Orgánica de la Educación Nacional, publicada el 18 de octubre del año anterior, aparece allí derogado junto con otros ordenamientos legales, el Decreto de que se trata, por lo cual esta Corte no tiene materia sobre qué decidir y así se declara administrando justicia por autoridad de la Ley.

164. CF 20-10-60  
GF N° 30, 1960, pp. 40-45

*La obligación establecida legalmente de enseñar determinado oficio a menores no puede considerarse como violatoria de la libertad de enseñanza.*

Denuncia el demandante, en primer término que los artículos 16 y 17 de la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa violan el ordinal 13 del artículo 35 de la Constitución Nacional, que consagra la libertad de enseñanza, porque dichos artículos obligan a los patronos a enseñar o hacer enseñar un oficio a un número de menores obreros, previamente seleccionados, lo que vulnera, a su juicio, la expresada libertad. “En efecto —expresa el libelo— tales disposiciones de la Ley establecen una obligación de hacer. Obligan de manera directa a dar o hacer dar enseñanza. La Ley puede, conforme a la disposición constitucional citada, establecer por razones varias, limitaciones a la libertad de enseñanza, pero no puede negar esa libertad. Se puede, como lo hace la Ley de Educación, exigir requisitos y formalidades a quienes quieran dedicarse a enseñar; pero no se puede obligar a enseñar. Se pueden poner condiciones para el ejercicio de cualquier actividad, como lo hace la Ley del Trabajo en su artículo 124, al obligar a construir campamentos, sostener escuelas y otras facilidades cuando se quiera llevar a trabajadores a prestar sus servicios fuera de lugares poblados, pero no se puede imponer la obligación de hacer que deba cumplirse necesariamente, no como condición para el ejercicio de una actividad, sino como obligación directa e irrestricta...”

Para decidir esta denuncia conviene exponer previamente la naturaleza y fines del Instituto Nacional de Cooperación Educativa y, al efecto, la Corte observa:

Según la Ley que lo crea, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa tiene por objeto: promover la formación profesional de los trabajadores y contribuir a la formación de personal especializado; contribuir a la capacitación agrícola de los egresados de escuelas rurales; formar y desarrollar el aprendizaje de los jóvenes trabajadores, colaborar en la lucha contra el analfabetismo y contribuir al mejoramiento de la educación primaria general y preparar y elaborar el material requerido para la formación profesional de los trabajadores.

Para la realización de estos propósitos, el Legislador ha ideado un sistema de cooperación entre los sectores más directamente interesados en la capacitación de los obreros del país, o sea los industriales, agricultores y empresarios, los obreros mismos y el Estado, fijándoles la participación de cada uno de ellos en la obra común. Así el artículo 10 de la Ley, le fija a los patronos un aporte del uno por ciento de los sueldos y salarios de sus obreros y empleados; a los obreros, el medio por ciento de las utilidades anuales, y al Estado, el veinte por ciento como mínimo del montante anual de los dos aportes precedentes.

Asimismo el artículo 16 impugnado establece que “Cuando el Instituto disponga el aprendizaje de menores en fábricas, talleres y establecimientos, éstos tendrán la obligación de emplear y enseñar o hacer metódicamente un oficio a un número de menores seleccionados a tal efecto, hasta el límite del cinco por ciento del total de sus trabajadores”. Esto es lo que el demandante califica “de obligación de hacer, directa e irrestricta y de necesario cumplimiento”, lo que, a su juicio, viola la libertad de enseñanza.

Ahora bien, la libertad de enseñanza es la facultad de dedicarse a esa actividad, sin otras limitaciones que las establecidas por las leyes. La Ley puede, por tanto, establecer aquellas limitaciones provechosas a la buena marcha y orientación de la enseñanza, que es misión esencial del Estado. No obstante esto, es de advertir que la obligación de enseñar determinado oficio a los menores obreros de una fábrica o taller, no es una violación o limitación a la libertad de enseñanza; lo sería sí la obligación contraria de no enseñar o de enseñar conforme a determinada orientación ideológica. Y en cuanto a que el artículo 16 que se impugna contiene una obligación de hacer, de cumplimiento necesario e irrestricto, debe advertirse que en esa disposición legal no se establece, pura y simplemente, la obligación de enseñar, sino la de enseñar o *hacer enseñar*, planteándose así al patrono una situación alternativa de enseñar por sí mismo o de confiar ese menester a otra persona, lo cual convierte el contenido del artículo 16, a voluntad del interesado, en un aporte económico. Tal concepción es una consecuencia de la propia naturaleza del Instituto que es una empresa cooperativa de interés común, como lo expresa su nombre, y para cuya efectividad se requiere el aporte de los sectores interesados. El aporte puede ser personal o económico, a elección de quien deba prestarlo.

Es la misma situación a que hace referencia el demandante como legítima, cuando dice en su libelo: “Se pueden poner condiciones para el ejercicio de cualquier actividad como lo hace la Ley del Trabajo en su artículo 124 al obligar a construir campamentos, *sostener escuelas* y otras facilidades...” En efecto, no otra cosa que sostener escuelas, o simplemente pagar la enseñanza, es a lo que obliga el artículo impugnado, con la ventaja en favor de la libertad del patrono, de poder enseñar por sí mismo.

No se trata, en consecuencia, de una obligación de hacer de cumplimiento necesario e ineludible.

Se denuncian también los artículos 16 y 17 como violatorios de la libertad del trabajo, garantizada en el ordinal 11 del artículo 35 de la Constitución Nacional.

Alega el demandante al respecto que “Las leyes pueden determinar la manera como debe contratarse en determinadas circunstancias para proteger la estabilidad del trabajo o a los patronos y trabajadores mismos. Pero que no pueden obligar a contratar”. “La libertad del trabajo —agrega— consagra el principio de la libertad de contratación, que tiene dos aspectos: bajo el primero, no puede obligarse a nadie a contratar; bajo el otro, no puede obligarse a nadie a trabajar, a prestar servicios en forma compulsiva. Por ello, al obligarse a los patronos a emplear los menores en referencia se viola en consecuencia el ordinal 11 del artículo 35”.

La Corte observa: Que el ordinal 11 del artículo 35 no se limita a consagrar la libertad del trabajo, sino que también consagra la protección del trabajo, todo ello de conformidad con las leyes. La libertad del trabajo no es por tanto un principio irrestricto, sino regulado por la ley que armoniza la libertad del agente con la protección debida al trabajo, y consecuentemente, con la protección a los trabajadores. Por ello la Ley del Trabajo, aducida por el demandante, fija y limita la duración de las jornadas de labor, señala los derechos individuales y colectivos en favor de los trabajadores, determina el porcentaje de extranjeros que puede contratarse, todo en beneficio y protección del trabajo y de los trabajadores. Del mismo modo procede la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa cuando fija a los establecimientos y fábricas el porcentaje de menores que han de tener entre sus obreros a fin de que, con la enseñanza que a ellos se imparta, vaya creándose una clase de trabajadores capacitados y especializados, como medida de protección al trabajo, noción ésta consignada en la garantía del ordinal 11, artículo 35 de la Constitución Nacional.

En cuanto a determinar a quién corresponde la selección de los menores que deben ser empleados y enseñados, si al Instituto o a la empresas, el demandante afirma que es al Instituto, por lo cual se obliga al patrono a contratar con personas a quienes no ha elegido, violándose así la libertad de contratar.

La Corte observa: Aun cuando la Ley no le confiere al Instituto, como afirma el demandante, la facultad de seleccionar los menores que deben ser empleados, es cierto que los términos en que están concebidos los artículos impugnados, dan margen a interpretaciones contradictorias. La Procuraduría de la Nación anota al respecto que esas interpretaciones podrían referirse, una “a la selección de los menores a una etapa anterior a la contratación, dejando al patrono la escogencia del porcentaje final de trabajadores que van a integrar su personal, y otra, en la que estarían los patronos

obligados a emplear a un número de menores seleccionados por el Instituto e impuestos por éste”.

Según la primera de estas hipótesis, —concluye la Procuraduría—, los artículos impugnados dejarían intacta la libertad de contratar y consecuentemente la libertad del trabajo; no así con la segunda.

Ahora bien, las disposiciones legales obscuras o imprecisas que pueden ser interpretadas de manera no conforme a las pautas fundamentales, no son por ese solo hecho inconstitucionales, cuando al mismo tiempo son susceptibles de ser interpretadas de conformidad con ellas. Es el caso de los artículos 16 y 17 que no precisan a quién corresponde la selección de los menores que deben emplear los patronos, pudiendo afirmarse indistintamente que es al Instituto o a los patronos. Razonablemente debe optarse por la solución más conforme con las pautas constitucionales, por lo cual la selección corresponde hacerla a los patronos, sujetándose para ello a las pautas que la misma ley establece.

*Véase Nos. 99, 136.*

#### 9. EL DERECHO AL TRABAJO: PROFESIONES LIBERALES

165.           CFC - SF  
                  M. 1945, p. 176

18-2-44

*El ejercicio de la medicina por personas no profesionales en casos de urgencia y sin objeto de remuneración no es posible.*

Como quiera que en estas mismas aseveraciones, en la parte confesional que exhiben, es en lo que se funda principalmente la resolución confirmatoria de la multa, para calificar que tales hechos y circunstancias constituyen el delito previsto por el artículo 13 de la Ley de Ejercicio de la Medicina, en su número 1º y sancionado por su artículo 18, y negar que se trata del caso de urgencia y desinterés que como excepción contempla en su número primero el párrafo único del citado artículo 13, que dice: “Se exceptúan: 1º La Práctica ocasional o urgente y desinteresada de aquellos actos encaminados a proteger la vida de una persona mientras llegare un profesional autorizado”; la Corte encuentra que aun atribuyendo a esas indicaciones aspectos de ejercicio de la medicina, si bien solamente lo serían como reglas curativas de carácter elemental y doméstico, éstas precisan una ubicación dentro de las condiciones que determina la excepción expresada, pues al repetirse la visita de Gorne, ello como efecto del nuevo llamado que se le hacía en cuanto perduraba la urgencia de atender a la paciente, mientras podía hacerlo en mejores condiciones algún profesional cuyos servicios a domicilio en horas avanzadas de la noche son

proverbialmente, en nuestro medio, algo muy difícil no ya para personas de escasos medios económicos sino incluso para quienes paguen con largueza la prestación de aquéllos; y al no constar que el servicio así prestado fuera objeto de remuneración, ha de presumirse desinteresado, no dando ocasión a la acción penal que se dedujo; ya que no se demostró tampoco la continuidad en cuanto a un ejercicio público que pudiera imputarse a Gorne, como medio del cual percibiese recursos económicos en la forma ilícita que castiga la propia Ley, lo que habría sido una intrusión para garantía de los intereses de éstos sino —lo que es de mayor entidad— para preservar de peligros a quienes deliberada o ingenuamente confían en la supuesta utilidad de valerse de personas que en el clandestinaje profesional usurpan esa actividad científica y social.

166. CFC - SPA  
M. 1945, pp. 144-146

28-11-44

*Las limitaciones que la Ley del Ejercicio de la Odontología establece a la libertad de trabajo y de pensamiento (en materia de propaganda) no son inconstitucionales ya que son en resguardo del interés público y de las buenas costumbres.*

En cuanto a estas primeras denuncias relativas a los artículos 1º y 2º, la Corte observa:

No existe la colisión denunciada entre esos artículos y el primero de la Ley de Ejercicio de la Medicina. Cuando el artículo 1º denunciado dice que las intervenciones que constituyen ejercicio de la Odontología “actos propios de la profesión” “no pueden ser encomendados por el profesional a ninguna otra persona que no esté autorizada legalmente para ejercer la Odontología, se ha referido a una *autorización legal*, sea cual fuere la ley autorizante; por lo tanto, no le quita valor, sino lo reconoce implícitamente a la autorización que da al médico y doctores en medicina el artículo 1º de la Ley de Ejercicio de esta ciencia.

En cuanto a que hubiera debido limitarse la labor de los odontólogos “al tratamiento, diagnóstico de las enfermedades y accidentes del aparato dentario” porque el tratamiento general de la boca y de las regiones adyacentes no está exceptuado de las funciones que el artículo 1º de la Ley de Ejercicio de la Medicina atribuye a los médicos, no hay tampoco colisión en este punto, pues no son disposiciones excluyentes sino concurrentes; el artículo 1º de la Ley de Ejercicio de la Medicina autoriza a los médicos y doctores en medicina para el tratamiento en general de la boca como de todo el organismo; antes no hacían los odontólogos estudios especiales que los capacitasen para ciertos tratamientos exclusivos de

la profesión médica; si ahora, por nuevos estudios según la Ley, los odontólogos se capacitan para esos tratamientos conexionados con los órganos dentarios, ha hecho bien la Ley en autorizarlos también para esto, no con exclusión, sino de consuno con los médicos. Y no es una autorización arbitraria, puesto que científicamente sería difícil, si no imposible, en presencia de una enfermedad que requiere tratamiento dental una localización tan definida que no afecte regiones adyacentes y que, por lo tanto, éstas sean tratadas por dos especialistas, dividiendo el trabajo entre odontólogos y médicos. Por último, si en esta autorización a los odontólogos, no excluyente, según ya se dijo, de los oficios del médico, hubiese algún error de técnica, sería cuando más un defecto de la ley en cuanto a la técnica médica y odontológica, pero en manera alguna un defecto de técnica legislativa en sus relaciones con la constitucionalidad de aquélla, que es la única que podría tener en cuenta esta Corte para decidir sobre la nulidad demandada. El caso sería de revisión de la Ley por el Poder Legislativo.

Por lo demás, no se concibe que si los artículos 1º y 2º de la Ley de Ejercicio de la Odontología excluyese a los médicos de los tratamientos de la boca, aún dentarios, según la interpretación que le dan los solicitantes, hubiera sido precisamente un médico, el Ministro de Sanidad y Asistencia Social, quien recomendase ante el Congreso las excelencias del proyecto de Ley.

Pasando ahora a la denuncia de otros artículos, afirman los postulantes que el artículo 7º viola las garantías 8ª y 9ª del artículo 32 de la Constitución relativos a la libertad del trabajo y de las industrias, al subordinar el oficio, así llamado en este artículo 7º, de Mecánico Dental, a los profesionales de Odontología"; que "la nulidad de dicho artículo 7º acarrea por las mismas razones la de los artículos 8º y 9º que le siguen y además ocurre la del 9º, porque viola otra garantía constitucional, a saber: la 6ª del ya citado artículo 32 de la Constitución que consagra la libertad del pensamiento, violación que resulta de prohibírseles a los Mecánicos Dentales avisarse en su oficio, sino en determinados órganos de publicidad".

La Corte observa: los ordinales 8º y 9º citados consagran efectivamente la libertad del trabajo y de las industrias; pero precisamente el último trae una limitación al primero, o sea al alcance del artículo 8º, al decir que esa libertad tendrá "las limitaciones que impongan el interés público y las buenas costumbres". Ahora bien, fácilmente se comprende que es de gran interés público que los trabajadores de construcción o reparación de aparatos protésicos o de mecánica dental confiados por el odontólogo a los mecánicos dentales no constituyen una profesión independiente de libre ejercicio a espaldas del odontólogo, sino como sensatamente, lo establece el artículo 7º denunciado, una actividad subordinada directa y exclusivamente a los profesionales de Odontología legalmente au-

torizada; y en general es siempre el interés público quien exige en muchas y diversas leyes subordinar la actividad de un profesional a la mayor técnica o pericia de otro profesional de más categoría científica.

Ese mismo interés público que justifica la limitación del artículo 7º es el que ha presidido a muchas otras disposiciones de otras leyes, sin que a nadie se le haya ocurrido hasta ahora calificarlas de violatorias de la libertad del trabajo y de las industrias. Ejemplos: el Código de Procedimiento Civil (Art. 801) obliga a los Jueces no abogados, a oír el dictamen de un asesor abogado para dictar su resolución en los asuntos no contenciosos y el artículo... de la Ley de Abogados y Procuradores, también limita el oficio de estos últimos al impedirles obrar por sí solos, sino asistido por abogados, en las demandas, escritos de pruebas, etc.

En cuanto a la violación de la garantía 6ª (libertad del pensamiento por medio de la prensa) en el artículo 9º, porque se les prohíbe a los mecánicos dentales anunciarse en su oficio, sino en determinados órganos de publicidad, basta observar que la libertad de publicar por la prensa el pensamiento no incluye necesariamente, en la intención del Constituyente la libertad de escoger cualquier órgano de publicidad (ejemplo: la *Gaceta Oficial*) y sobre todo, el precepto constitucional seguramente no quiso abarcar el hecho de ofrecerse al público o anunciarse profesionalmente para alguna actividad; es lógico que sólo se refiera a la divulgación de las ideas. La propaganda mercantil, generalmente exagerada o insincera, y por ende merecedora de fiscalización de normas de seguridad para el público, no debe considerarse incluida entre las manifestaciones de la opinión que se quisieron proteger constitucionalmente bajo la denominación de libertad del pensamiento.

Véase Nos. 76, 111, 243.

## 10. LIBERTAD ECONOMICA

### A. *Los conceptos de Empresa e Industria*

167. CF 29-4-55  
G.F. Nº 8, 1955, pp. 62-63

*Industria es la transformación del producto que llega a la empresa, sea o no materia prima, según los procedimientos mecánicos o técnicos de esa empresa.*

Lo que caracteriza el concepto de industria no es la simple elaboración de la materia prima, transformando su prístina presentación, que es lo que constituye, apenas, el primer eslabón de la ingente serie de operaciones o manufacturas que a la postre cul-

minan con el objeto o producto creado para darlo definitivamente al consumo. Unas veces la industria la hallamos en el mero manipuleo de la especie primitiva; otras, en la transformación de tipos distintos de los productos que anteriormente fueron elaborados en determinada forma; y finalmente, en la manufactura definitiva, mediante los procesos mecánicos y técnicos consiguientes, a que son sometidos las diversas piezas o engranajes que, si bien, por sí mismos constituyen piezas o tipos distintos y autónomos, no pueden funcionar sino mediante el acoplamiento con otros elementos constitutivos del producto integral. Por ello, son empresas manufactureras o industriales tanto las que realizan la transformación de la materia prima como las que mudan la forma de los productos anteriormente fabricados, acoplándolos a otros para el cabal funcionamiento. De allí que la actividad industrial se caracteriza por el cambio de forma —transformación— del producto que llega a la empresa —sea o no materia “prima” esa especie— según los procedimientos mecánicos o técnicos que constituyan la especialidad de la empresa. “No se puede desconocer —dice una jurisprudencia nuestra— que el industrial manufacturero, por medio de sus labores de transformación, es creador de nuevas riquezas, de mayor utilidad que las primitivamente recibidas por él”.

No es, pues, atinado, considerar únicamente como actividad industrial aquella que cubriese todo el proceso elaborativo, pasando por todas las etapas de la transformación de la materia prima, desde la especie o forma primitiva hasta la definitiva elaboración o forma del producto dado al consumo o puesto al servicio del Público.

Ahora bien; la actividad que desarrolla en Venezuela la G.M. I.C., según aparece de autos, y que consiste en el “ensamblaje” de vehículos —automóviles, camiones y camionetas— responde cabalmente a los conceptos anteriores, aun cuando el material utilizado por ella venga ya manufacturado parcialmente o en piezas individuales del exterior. Realiza así dicha Empresa la transformación o cambio de la “forma” de la especie, para lo cual requiere, sin duda alguna, el concurso de numerosos núcleos de trabajadores —técnicos y especializados una gran parte de ellos— así como también la inversión de ingentes capitales, todo lo cual se traduce en conveniencia para la economía nacional, por los innegables beneficios que de ello deriva la colectividad.

168.

CSJ - SPA

30-6-66

G.F. N° 52, 1966, pp. 241-244

*En base a la organización de los factores de producción, la distribución de los bienes, productos y servicios, la acción del empresario que moviliza con una finalidad de lucro todo ese cúmulo de servicios, pro-*

*ductos y bienes, de relaciones económicas, conocimientos técnicos, asistencia profesional y energía de trabajo, atendiendo a los planes y proyectos que orientan la actividad empresarial, se podrá elaborar un concepto de empresa.*

Las Resoluciones impugnadas son confirmatorias de las que con fecha 15 de enero de 1962 y 8 de enero de 1963, dictó la Junta de Clasificación de Industriales y Comerciantes, mediante las cuales se impuso a la recurrente la Patente de Industria y Comercio N° 66.359, a base de cuotas trimestrales de cinco mil seiscientos sesenta y un bolívares con cincuenta céntimos (Bs. 5.661,50), para el año 1962, y seis mil setecientos veintidós bolívares (Bs. 6.721,00), para el año de 1963.

Además de los argumentos recogidos en la parte narrativa del presente fallo, la recurrente expresa: "Son funciones universalmente aceptadas como propias de la profesión de contadores públicos, entre otras, las siguientes: a) La Auditoría, examen financiero, estudio de la situación financiera y análisis e interpretación de los estados financieros de todo tipo de sociedades civiles y mercantiles, oficiales o no; b) el dictamen, a los efectos fiscales y administrativos, sobre los estados financieros de las sociedades civiles o mercantiles y sobre los estados financieros destinados a ser presentados a cualquiera entidad bancaria o financiera, sea oficial o privada; c) la intervención en calidad de auditores o técnicos contable-financieros, en procedimientos de índole judicial o administrativa, cuando requieran de tales intervenciones las autoridades competentes, las partes interesadas o dichos procedimientos. Y ninguna de estas actividades tiene carácter industrial o comercial sino técnico y profesional".

La primera de las Resoluciones se limita "a confirmar la patente por haber sido fijada de acuerdo con el Título III, artículo 8° de la Ordenanza", mientras que la segunda "considera que la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio en su artículo 1° se refiere a toda actividad lucrativa en su jurisdicción y siendo por lo tanto, la firma apelante una Empresa que ejerce una función comprendida en las previsiones de la Ordenanza, en la expresión similar es que contiene el referido artículo 1° y no correspondiéndole a dicha Empresa ninguna excepción por Ley especial que la rijan, y no hallándose comprendida en el ramo estrictamente profesional contemplado en las otras Leyes que rigen estas actividades, la Junta no puede menos que considerar improcedente la apelación.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 1° de la Ordenanza que se denuncia como infringido, las patentes de Industria y Comercio conciernen a toda actividad industrial, comercial o de índole similar, ejercida en el Distrito Federal por personas naturales o jurídicas, con fines lucrativos. En tal virtud, la cuota respectiva co-

rresponde pagarla, en primer término, a las personas cuyas operaciones concurren a la producción o incremento de la riqueza por el empleo de los medios propios de la industria, conforme a la naturaleza y al fin económico que ésta persigue; y, en segundo lugar, a quienes cumplen ejercicio habitual del comercio por órgano de la actividad mediadora que pone en circulación los bienes entre productores y consumidores, con fines especulativos. Pero la regla legal no se circunscribe a estos dos tipos de actividades solamente, sino que ella se extiende a toda actividad similar ejercida por personas naturales o jurídicas con fines lucrativos. De manera que existe un tercer orden de actividades que sin ser propiamente industriales ni comerciales ni estar tampoco cumplidas por comerciantes o industriales deben pagar la patente por el simple hecho de que en razón de su objeto orientado por el lucro o la utilidad, guarden analogía o semejanza con las operaciones que se cumplen en el campo industrial o comercial.

El sentido de la norma parte del supuesto lógico de que las relaciones sociales reguladas por el derecho mercantil están sujetas hoy a una constante revisión en la medida en que se amplía el radio de acción de sus actividades sin atender únicamente a las calificaciones y definiciones clásicas, de escaso interés práctico para la economía comercial moderna. En efecto, la gran mayoría del tráfico mercantil se compone hoy, generalmente, de actos mixtos, es decir, actos que son comerciales sólo para una de las partes que los realiza, tal como los que se operan de modo frecuente en las relaciones de la empresa con el sector de su clientela en que la mayoría de los servicios prestados son unilateralmente mercantiles. En esta forma, no sería el simple dato de intermediación, teniendo hasta ahora como válido, lo que serviría para identificar el acto mercantil sino la forma en que los actos se realizan, la frecuencia o repetición masiva de los mismos dentro de la organización empresarial, constituida precisamente para llenar las necesidades del tráfico mercantil.

El concepto de empresa supone la presencia de un conjunto de elementos que concurren en su formación y funcionamiento. En él han de tomarse en cuenta la organización de los factores de la producción, la distribución de los bienes, productos y servicios, la acción del empresario que moviliza con una finalidad de lucro todo ese cúmulo de servicios, productos y bienes, de relaciones económicas, conocimientos técnicos, asistencia profesional y energías de trabajo, atendiendo a los planes y proyectos que orientan la actividad empresarial. En tal sentido, cualquiera que sea la interpretación que quiera darse al término para construir una teoría jurídica de la empresa, en su estructura, se confunde una variedad de situaciones económicas destinadas a obtener un lucro por medio de su actividad. Así, por ejemplo, un grupo de técnicos o de profesionales, establecido bajo una forma social e impulsado por fines

especulativos y utilitarios, bien para que tales hechos se traduzcan, conforme a su objeto, en la prestación de servicios remunerados por parte de la entidad que ellos integran o en la mediación interesada con motivo de las operaciones de contratación que ofrece el mercado, constituye propiamente una empresa. En efecto, el grupo organizado de esta manera aparece movido por el objetivo común de alcanzar una utilidad económica y la entidad por él formada realiza operaciones semejantes a las que se practican en el campo de la actividad industrial o comercial por quienes tienen el carácter de comerciantes o de industriales.

Conforme lo indica el documento constitutivo que cita el libelo y aparece producido en el Cuaderno de Puebas, la recurrente es "sucesora de la sociedad en nombre colectivo del mismo nombre y objeto" el cual, si principalmente es el de "prestar servicios profesionales como contadores o contabilistas" en materia de auditoría, contabilidad, asistencia en asuntos impositivos, teneduría de libros, etc., aparece constituido también, por la facultad "para adquirir, vender y enajenar bienes muebles e inmuebles, arrendar, dar en prenda, hipotecar y realizar, en general, cualquiera actividad permitida a las personas naturales". El objeto expresado se refiere en forma clara, a la existencia de una empresa organizada para realizar una actividad como auxiliar de otras empresas mercantiles propiamente dichas. Tiene, así mismo, por objeto ejercer facultades para intervenir en materia de obligaciones y de contratación que independientemente de su naturaleza, llevan en su esencia un fuerte sello mercantil, lo que demuestra que la recurrente es una persona jurídica constituida para la prestación de servicios técnicos y la práctica de operaciones jurídicas y comerciales, como organismo económico que cubre una realidad mercantil.

Por otra parte, acogiendo el criterio enunciativo del acto de comercio, la enumeración y definición de las actividades que constituyen el objeto de la sociedad sumadas al considerable volumen de sus ingresos brutos que alcanzan la cifra de seis millones seiscientos noventa y cinco mil veintidós bolívares con veintiocho céntimos (Bs. 6.795.022,28) para el año de 1962, demuestra que la recurrente cumple una actividad económica con fines lucrativos, y similar, por tales circunstancias, a la actividad industrial y comercial que ejercen otras personas que ostentan el propio carácter de tales, en el Distrito Federal.

B. *Las limitaciones a la libertad de contratar*

- a. *Los contratos de arrendamiento: régimen de la regulación de alquileres.*

169. CFC - SPA 13-1-40  
M. 1941, pp. 103-127

*No puede el Ejecutivo mediante Decretos desconocer los principios consagrados en la Constitución Nacional.*

En vista de la importancia que reviste el caso concreto, notoriamente de orden público, y de su naturaleza política y administrativa, procede abrir concepto acerca de la constitucionalidad de los Decretos dictados por el ciudadano Presidente de la República, restrictivos de las garantías ciudadanas consagradas en los numerales 2º, 8º y 9º, artículo 32 de la Constitución Nacional.

El Supremo Magistrado funda su previsoría intervención en la atribución y facultad que le confieren los artículos 100 (numeral 23) y 36 de la Constitución, y propónese con ella “evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias del conflicto europeo”, y el ciudadano Procurador General de la Nación se refiere a un hecho político creador de una situación de emergencia que obligó al Ejecutivo a hacer uso de las facultades extraordinarias que tiene por la Constitución, y establece que los actores no se hicieron cargo del hecho político aludido, sino que se situaron “en el terreno de un orden jurídico normal, con factores políticos y económicos estables y no en un ambiente excepcional que ha hecho necesaria la creación de un nuevo derecho, de una regulación hasta cierto punto anómala, como desviación del sistema jurídico positivo ordinario”.

La Procuraduría, a la vista, acaso, de los propósitos de los Decretos del Ejecutivo, hace alusión a una política que no es la ciencia política, el Derecho Constitucional positivo venezolano, cuya fuente principal es la Constitución Nacional. De allí que piense en una actuación del Ejecutivo “Inspirada esencialmente por razones eminentemente políticas” y que propugne que las actividades de las Juntas no pueden tener ninguna crítica ni interpretación “sin que se tomen en cuenta las circunstancias que las hicieron aparecer, como excepción, en la esfera de acción de nuestra vida jurídica”. La Corte no puede aceptar semejante abstracción jurídica y echar a un lado las normas del derecho que es preciso observar para no hacer caer en un caos a la administración de justicia. Entra, por tanto, a examinar en seguida la legislación política que al respecto rige en la República. Sobre todo esto se observa que en cuanto a reglamentación de garantías personales existen solamente la Ley para garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los De-

rechos Individuales, la Ley sobre Expropiación por Causa de Utilidad Pública, algunas que son también limitativas de la propiedad referentes a higiene pública, conservación de bosques y aguas y otras de beneficio común igualmente. La gran mayoría de las Constituciones escritas tienen respaldada la suspensión o la restricción de las garantías ciudadanas que ellas consagran con disposiciones reguladoras del estado de sitio. Mas es obvio que la omisión en Venezuela de previsiones relativas a las restricciones a que se refieren los Decretos no significa que no puedan funcionar en la República disposiciones de previsión social y política para reglamentar la suspensión o restricción que la Constitución concede al ciudadano Presidente de dichas garantías, así como de las otras, a excepción solamente de las relativas a la inviolabilidad de la vida, a la proscripción de la esclavitud y a la prohibición de penas infamantes, las cuales, en todo caso, permanecerán incólumes. Y es fuerza advertir que en el concepto de defensa empleado en el citado artículo 36 queda incluido, sin duda, el "evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias de la guerra para el bienestar de la población venezolana", objetivos éstos perseguidos por los Decretos Presidenciales".

Ahora, pues, por regla jurídica de derecho político, tales objetivos tropiezan en su realización con el límite, sin duda, contemplado por el Ejecutivo Federal, impuesto a las facultades dictatoriales asumidas por él en esta ocasión por los mismos altos propósitos, de bienestar común, los cuales no pueden menos que llevarse a cabo dentro de las precisas normas legales y constitucionales que definen el concepto y el alcance de las restricciones de garantías individuales. Porque estas restricciones no hieren de ningún modo el principio de la separación de los poderes públicos en ejercicio de la soberanía nacional residente en el pueblo. El orden constitucional no se trastorna ni el funcionamiento de la República sufre, por lo mismo, ninguna interrupción y ha de seguir desarrollándose dentro de los cánones que establece la Constitución Nacional.

Por todo esto es que los mentados Decretos de emergencia, cuya favorable resonancia en la opinión pública de todo el país corresponde a su contenido, pleno de interés nacional, requieren ser cumplidos con toda estrictez por las Juntas Ejecutivas creadas al efecto, de modo que el bienestar de la población venezolana, materia primordial de la intervención Ejecutiva, no venga a servir de medio o instrumento a equivocadas y contraproducentes medidas y disposiciones de engañosa apariencia protectora. En este orden administrativo debe la Junta, ante todo, procurar sortear los inconvenientes que pueden surgir con los derechos de las personas, puesto que, de no acudir a esta ingente necesidad, el remedio vendría a constituir una fuente de dificultades y desarmonías y hasta de violentas transgresiones de la ley.

Cabe advertir, además, que si en Venezuela, como en otros países, vienen tomando cuerpo las tendencias hacia un colectivismo sano y eminentemente nacional, con lo cual se ha abierto camino a otras transformaciones, saludables al pueblo, del Derecho Político y del Derecho Privado venezolano, es lo cierto que los pocos postulados de estas tendencias consignados en la Constitución no han cristalizado sino en una que otra ley, por lo que es preciso convenir que el criterio del tradicional individualismo, con los recortes que le impone el interés común, es el que permanece, generalmente, como base del Derecho Positivo venezolano. El interés de los individuos es el objetivo de la sociedad política, aunque por excepción, es decir, cuando la propia ley lo prevea especialmente, deba ceder ante el interés general.

De las garantías restringidas por los Decretos del Ejecutivo —inviolabilidad de la propiedad y libertad del trabajo y de la industria— sólo la primera procede contemplarse en el caso concreto. Efectivamente, este caso se refiere, como se ha visto, al arrendamiento de inmuebles urbanos situados en el Distrito Federal, y es por demás evidente que esta materia es sólo objeto de producción en la cual no median por mira principal las actividades del trabajo y de la industria.

Ahora, pues, en el Derecho Político venezolano la propiedad es inviolable y está sujeta únicamente a las contribuciones legales, no pudiendo ser declarada la expropiación sino sólo por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa, de conformidad con la ley, y los propietarios estarán obligados a observar las disposiciones sobre higiene pública, conservación de bosques y aguas y otras semejantes que establezcan las leyes en beneficio de la comunidad. Autoriza también la Constitución, por razón de interés general, el establecer, mediante leyes adecuadas, restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición, o por su situación en el territorio, y autoriza, igualmente, la Constitución, el favorecimiento de la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural, y la expropiación, mediante los trámites legales y previa indemnización, de tierras no explotadas de dominio privado para dividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la ley.

Contiene la Constitución seguidamente, la prohibición de la confiscación de bienes, salvo que sea acordada en guerra internacional contra nacionales del país con quien se está en guerra por represalia de la que hubiese sido declarada en dicho país, contra ciudadanos venezolanos, y salvo también que la confiscación tenga por fin el reintegro al Erario de las cantidades extraídas de él por los ciudadanos que hayan ejercido los cargos de Presidente de la República, de Ministros del Despacho Ejecutivo y de Gobernador del Distrito Federal y de los Territorios Federales, en la forma y

condiciones determinadas en la Constitución. Esta extiende la medida a los ex-Presidentes y a los ex-Secretarios Generales de Estados por medio de las respectivas Constituciones locales.

Según esto, bien se ve que constitucionalmente es el criterio individualista el que priva en nuestro Derecho, la expropiación mediante indemnización es la regla, y la expropiación no indemnizada, que es la confiscación, está prohibida.

En lo referente al Derecho Privado la propiedad "es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por la ley" (artículo 532, Código Civil). Es la ley, pues, la que, según esta definición, puede abrir mayor cauce en nuestro Derecho Civil al concepto de propiedad, considerándola como una función social. Si no hay ley que lo haga, la aplicación del derecho común es impermitible.

Por estas razones, aplicables a las restricciones de emergencia, es por lo que no puede la Junta Ejecutiva del Distrito Federal realizar la intervención del Ejecutivo en cuanto hace referencia a viviendas y locales de comercio, declaradas como han sido ambas cosas artículos de primera necesidad, sino mediante medidas administrativas relativas, por ejemplo, a la multiplicidad de construcción de tales habitaciones y locales a objeto de lograr su poco costo y a otras medidas que, sin suprimir, ni temporalmente siquiera, el derecho de propiedad, sirvan, no obstante, para encauzar eficientemente el pensamiento legislativo del Ejecutivo Federal, llevándolo a la práctica deseada sin extralimitaciones contraproducentes de todo punto al interés de la República. Y esto se comprende más si se advierte que el problema de la vivienda es complejo, como casi todos los problemas sociales, y por tanto, no puede juzgarse unilateralmente y sí considerándosele *siempre supeditado*, a otros problemas y medidas cuya previa o conjunta solución y realización son tributaria de la del inquilinato barato, que ha de proteger, principalmente, las clases obreras y media. Pero todo esto con sujeción a los principios del derecho, que no han de sufrir menoscabo por la intervención de emergencia, y huyendo, consecuentemente, de la arbitrariedad que pretenda establecer un derecho nuevo anómalo en sustitución de tales principios.

Lo más que podría hacer la Junta Ejecutiva del Distrito Federal, dentro del molde legislativo de los Decretos del ciudadano Presidente, y ello juzgándose que no hay verdadera expropiación de un alquiler que todavía no existe, sería fijar a las *viviendas y locales para comercio* (artículos de primera necesidad) un máximo del alquiler a fin de contrarrestar posibles pretensiones desmedidas de propietarios intransigentes, pudiendo valorizar el expresado máximo el alquiler, por ejemplo, conformándose a una justa equivalencia del interés (circunstancialmente módico) del capital representado por el inmueble, cuidándose en todo caso la Junta de res-

petar los contratos, verbales o escritos, existentes para el 9 de setiembre, fecha del primero de los susodichos Decretos y de su promulgación.

Este Decreto confiere a las Juntas Ejecutivas las siguientes atribuciones: "a) investigar y determinar por sí o por medio de comisiones que aquellas mismas nombraren los costos y el monto de la existencia de cada uno de los artículos enumerados anteriormente en el territorio del respectivo Distrito; b) fijar y publicar cada quince días los precios máximos por mayor y el detal de aquellos de los artículos indicados con los cuales se comercia en el correspondiente Distrito; c) sugerir al Ejecutivo Federal las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento e impedir el acaparamiento de los artículos de primera necesidad en el correspondiente Distrito, y otras que juzgue adecuadas para corregir cualquier perturbación en la producción, distribución y precios de los alimentos necesarios para la vida y el bienestar de la población".

Adviértese fácilmente que de estas atribuciones sólo es pertinente al caso concreto la contenida en la letra a), por referirse este caso a los artículos de primera necesidad, *viviendas y locales para comercio*, y no a artículos de primera necesidad de naturaleza *comercial*, que son exclusivamente los aludidos en las letras b) y c). Empero, el Decreto Complementario de 3 de octubre expresa esta disposición: "Artículo 1º La restricción de las garantías ciudadanas expresadas en los numerales 2º, 8º, y 9º del artículo 32 de la Constitución Nacional, determinada en el artículo 1º del Decreto que se complementa, se entenderá, además, en cuanto la restricción fuere necesaria para fijar, mantener y hacer efectivos los precios y valores máximos de las ventas y demás operaciones que puedan efectuarse sobre los artículos de primera necesidad ya determinados o que en lo futuro se determinaren por medio de Resoluciones del Ministerio de Fomento". Y si incluso este Decreto fuera interpretativo de aquél, no es dable, sin embargo, aceptar ninguna interpretación respecto a viviendas y locales para comercio, declarados artículos de primera necesidad, que no sea en el sentido ya explicado, según el cual ha de quedar a salvo la inviolabilidad de la propiedad en sus atributos esenciales, con la única limitación de la expropiación por causa de utilidad pública o social, mediante la indemnización correspondiente y salvo además, la fijación de un máximo justo y equitativo de alquiler para futuros contratos de arrendamiento. Porque al alcanzar contratos anteriores las Resoluciones de la Junta conducen a una expropiación sin indemnización o sea a la confiscación, desde luego que toda disminución impuesta al alquiler convenido anteriormente importa fatalmente una disminución en la propiedad misma productora de dicha renta.

En los términos que preceden quedan precisadas las facultades que de los Decretos de emergencia se desprenden para la Junta Ejecutiva del Distrito Federal.

En las Resoluciones de 12 y 15 de septiembre se establece: que el máximo del alquiler de las viviendas y demás locales para comercio indicados en la Resolución del Ministerio de Fomento de 13 de septiembre es el que regía para el 31 de agosto retropróximo; que para determinar este máximo de alquiler se tendrán en cuenta las declaraciones que ante el Gobernador han debido hacer en su oportunidad los propietarios, de conformidad con los artículos 9 y 25 de la Ordenanza del Distrito Federal, sobre impuestos de casas y otros edificios, de 31 de diciembre de 1936, y que el alquiler que no pueda ser determinado de ese modo será fijado por la Junta a solicitud de parte interesada.

Ahora bien, estas disposiciones, de acuerdo con lo expuesto, podrían aceptarse si se refirieran a contratos, verbales o escritos, celebrados después de las publicaciones de las Resoluciones. Pero esto no es lo establecido en dichas Resoluciones. Con efecto, los precios estipulados para el 31 de agosto serían una base cierta para la fijación del mencionado *máximum* si con la manera que para ello se establece en las Resoluciones no se violaran manifiestamente al propio tiempo el principio de la irretroactividad de la ley y el de la libertad de contratar, consagrados por la Constitución.

El de la irretroactividad de la ley, impuesto por el artículo 90, no ha sido ni podido ser tocado en los mencionados Decretos porque no constituye una específica garantía ciudadana. Por ello es forzoso prestarle acatamiento absoluto, que así lo merecen las disposiciones fundamentales de la República y, en general, todas las leyes de orden público que por la propia Constitución no sean garantías ciudadanas de las que puedan ser objeto de suspensión o de destrucción por la ley o por Decreto Presidencial.

Es evidente que las Resoluciones de 12 y 15 de septiembre alcanzan en su imperio a contratos de arrendamiento existentes ya para las fechas en que entraron en vigencia, puesto que las declaraciones sobre pensiones de arrendamiento hechas por los locadores ante la Gobernación del Distrito Federal, así, por negligencia como por cualquier otro motivo, no corresponden sino excepcionalmente al verdadero alquiler que para dicha fecha venían cobrando en virtud de sus contratos, y es obvio, por tanto, que la Junta, al tomar sistemáticamente esas declaraciones contradictorias las más de las veces de los contratos respectivos, por única base para la determinación del máximo del alquiler que debe cobrarse en todo contrato de arrendamiento, aplica sus Resoluciones a los expresados contratos, anteriores a las fechas desde las cuales han de tener efecto, es decir, desde sus promulgaciones por medio de la *Gaceta Oficial*.

Por lo que hace a la libertad de contratar se observa que la expresada forma de fijación del máximo de la pensión de arrendamiento ataca fundamentalmente la validez de los contratos de arrendamiento anteriores a la promulgación de las Resoluciones. Con efecto, si entre los requisitos esenciales para la validez de los contratos está el mutuo consentimiento, es forzoso concluir que los de arrendamiento de viviendas y locales para comercio del Distrito Federal, que se han considerado regidos por las Resoluciones, han quedado fulminados por la actuación de la Junta y sustituida la voluntad de los contratantes por un imperioso querer de la autoridad encargada de la ejecución de los Decretos, autoridad que, por lo demás, carece de facultades para privar a la ciudadanía del derecho de hacer uso de su propiedad de acuerdo con la ley, y del derecho de contratar, quedaría cubierta su característica de garantía individual en el artículo 33 de la Constitución.

De modo, pues, que sólo sería aceptable que la Junta pudiera llegar, en su tarea de darle cumplimiento a la alta previsión de emergencia del Ejecutivo, a establecer para los contratos que nazcan después de las publicaciones de sus Resoluciones, un máximo de alquiler cierto y determinado sobre una base también cierta y determinada, coonestador de injustas aspiraciones, pero que no se preste a odiosas arbitrariedades.

Las Resoluciones de 12 y 15 de septiembre, en las cuales la Junta se atribuye la facultad de fijar un máximo del alquiler en la forma que queda examinada, y la de 16 de octubre, relativa a la prohibición de desocupación de las mencionadas viviendas y locales para comercio sin la previa autorización de la Junta, prohibición que ésta pretende imponer a los jueces mismos encargados de cumplir la ley de arrendamiento contenida en el Código Civil y que está en perfecta vigencia en la República, contienen un motivo más de abuso de poder y de usurpación de autoridad, cual es el de realizar obra legislativa que sólo incumbe, en esta ocasión, al Poder Ejecutivo en observancia de los receptos constitucionales aplicables al caso. La Junta no debe ser más que obediente cumplidora de aquellos Decretos. Estos, por lo demás, no le han conferido ni podido conferirle a la Junta la facultad de legislar, por cuanto es aplicable al Ejecutivo cuando le toca legislar, excepcionalmente el precepto constitucional (artículo 38) que prohíbe al Poder Legislativo tal delegación. Siendo el Poder Ejecutivo quien suspende o restringe las garantías constitucionales, es él mismo quien queda investido con las facultades de legislador de emergencia. La Junta no puede legislar. Su misión debía limitarse a sugerir al Ejecutivo para que dicte o sancione las medidas de emergencia necesarias para cumplir los propósitos de los Decretos. Por otra parte, la materia de arrendamiento de inmuebles pertenece exclusivamente al Código Civil y la Junta, al ponerse en el empeño de legislar sobre dicha materia en esas cuatro Resolucio-

nes, viola, además, el ordinal 4, artículo 15. Es de advertir, además, que este precepto constitucional se dirige exclusivamente al Poder Legislativo para atribuirle o reservarle su competencia relativamente a la legislación que regirá en toda la República en materia civil, mercantil, penal y de procedimiento.

Respecto a la Resolución de 25 de noviembre las reformas y correcciones que hace a las de 12 y 15 de septiembre y de 16 de octubre no se dirigen ni pueden dirigirse a evitar las violaciones constitucionales que han sido puntualizadas, y, por consiguiente, tanto con las disposiciones ratificadas por ella como por las introducidas nuevamente, la Junta también con esta resolución incurre en flagrantes extralimitaciones y trasgresiones legales y constitucionales.

Considera finalmente este Tribunal: que la Junta Ejecutiva del Distrito Federal es una autoridad accidental emanada del Poder Ejecutivo Federal para funcionar en el Distrito Federal que se ha atribuido poderes y funciones que no le han sido dados por los Decretos del Ejecutivo Federal; que la definición de atribuciones y facultades señala los límites de los Poderes Públicos; que todo lo que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones, y que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos.

Y, por tanto, declara sin lugar el mencionado punto previo relativo a la omisión del juramento de los individuos de la Junta Ejecutiva del Distrito Federal, y con lugar las demandas de nulidad de las Resoluciones de 12 y 15 de septiembre, 16 de octubre y 25 de noviembre en virtud de los artículos 41 y 42 y 123, ordinal 11 de la Constitución Nacional y numeral 7, artículo 13 de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación.

*Voto salvado del Dr. Ibrahím García.*

La Resolución sobre cánones o pensiones de arrendamiento dictada por la Junta Ejecutiva *ad-honorem* Reguladora de Precios del Distrito Federal, con fecha 25 de noviembre último, "deroga en todas sus partes" los tres Decretos de la propia Junta relativos al mismo punto, fechados a 12 y 15 de setiembre y a 16 de octubre, inmediatamente anteriores.

No existen, pues, estas tres Resoluciones de septiembre y octubre; fueron derogadas totalmente; y siendo así huelga en absoluto la declaratoria de nulidad que sobre ellas ha recaído hoy. El propio organismo que las creó, las redujo luego a la nada; y lo que no existe, mal se puede destruir. Inexistente el objeto de la demanda por el respecto indicado, ésta carece de fundamento, ya que los actores no indican ni invocan en concreto el o los actos afectados por las normas legales cuya validez impugnan. Por ello, el Supremo Tribunal, en este punto, ha debido declarar improcedente la solicitud, pues la Justicia no es para ser administrada graciosamente en satisfacción de aspiraciones o deseos que no tienen concreción jurídi-

ca. El interés es la medida de la acción. Para que haya acción, debe haber interés. Ahora bien, ¿dónde está el interés sustentador de la acción que tiende a obtener la muerte de ordenamientos extintos? Existiría, si se citase un acto jurídico concreto afectado por esas normas derogadas; pero los postulantes no refieren la aplicación de tales ordenamientos a ningún hecho o acto determinado, sino que, accionando en abstracto, piden que se anone lo que ya dejó de ser.

Y esto es un contraprincipio, inaceptable desde cualquier punto de vista que se le considere, tanto a la luz del Derecho Público como bajo la aplicación del Derecho Común, de cuyos respectivos ángulos puede enfocarse nuestro amplio sistema sobre control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, ejercicio no sólo por la Corte Federal y de Casación, conforme a la Constitución Nacional, sino por todos los demás Tribunales de la República —salvando, claro está, las proporciones—, cualesquiera que sean sus jerarquías, en virtud del principio consagrado en el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil.

Pero es lo cierto que el Supremo Tribunal de la República no puede, en abstracto, dictaminar acerca de la inexecutablez de las leyes o actos similares derogados. Sólo puede hacerlo, con respecto a ellas, cuando rijan un acto jurídico determinado cuya suerte esté en juego debido a su validez o ineficacia. Tanto es así, que la propia Constitución Nacional, al conferir tal facultad a la Corte Federal, expresa que la “nulidad se limitará al párrafo, artículo o artículos en que aparezca la colisión”, salvo que éstos sean de tal importancia por su conexión con los demás, que su nulidad “acarrearé la de toda la ley”. De donde se sigue, lógicamente, que la nulidad constitucional prevista allí por el Constituyente, se refiera a leyes en vigor. Si la circunstancia de que la ejecución de las Resoluciones extintas, cuya validez se impugna, creó situaciones jurídicas que seguramente habrán de afectarse con la nulidad radical de aquéllas, es motivo suficiente para que la Corte proceda a dictar ese pronunciamiento, sin referirlo a ningún contrato determinado, no ha de caber duda alguna de que conforme a esa tesis pueden en lo sucesivo ser accionados por nulidad ante la Corte *todos y cada uno de los millares* de preceptos que, en Códigos y Leyes, han regulado la vida del país en los ciento y más años de su existencia político-jurídica, sin que se invoque el o los actos concretos afectados por esos preceptos. Pero yo sostengo que para que “subsista el interés que hubo para demandar la nulidad, aún después de la revocatoria por derogación”, es menester que se aluda o invoque el contrato o acto regido por ese precepto derogado que en su aplicación los alcanzó. No de la manera como lo ha hecho hoy la Corte, anulando las Resoluciones derogadas porque, hipotéticamente, “su ejecución ha creado situaciones jurídicas *que habrían* de afectarse”.

¿Qué diría la Corte si a alguien de nuestros días se le ocurriera, por ejemplo, pedir la inexecutable del artículo 1.450 del Código Civil de 1867, que declaró redimibles los censos que hasta entonces no lo eran, sin que el postulante señale el “censo” cuya suerte está en juego? ¿Y qué resolvería el Alto Tribunal cuando una persona pidiese la nulidad de la disposición del Código Civil de 1881, que “obligaba” a contraer matrimonio en cumplimiento de esponsales al concurrir las circunstancias allí contempladas, si ese *quidam* no concreta la aplicación de aquel precepto a un matrimonio determinado cuyos efectos estén en pie?

Deberá rechazar de plano, por absurdas, ambas postulaciones. Porque el interés no tiene concreción jurídica en el uno ni en el otro caso.

Ayer no más, el 12 de diciembre último, en la sentencia que acordó la exoneración irrestricta de los derechos de importación a favor de The Caribbean Petroleum Company, este Supremo Tribunal, “por encontrar que el Código de Minas de 1910 (que rige el Contrato Valladares) *está derogado*”, se abstuvo de considerar el pedimento del Procurador General de la Nación, tendiente a examinar la validez o ineficacia de una disposición articular de dicho Código. Y hoy, no obstante, la derogatoria de las tres Resoluciones sobre cánones de arrendamiento, anteriores a la vigente, se sitúa en el extremo opuesto, siendo así que, una y otra teoría, por lo mismo que son extremas, están al margen de la verdad procedimental. Referido el Código de Minas de 1910, ya derogado, al Contrato Valladares cuyos efectos subsisten, era insoslayable la consideración y el estudio de la Ley que lo rige, por más que ya esté derogada. Y pedida la nulidad de una Resolución, que en el curso de la solicitud fue derogada, no hay materia sobre qué decidir, si la decisión no se contrae a un acto o contrato determinado afectado por ella. En el primer caso, hay un interés jurídico en juego: los efectos del Contrato Valladares; en el segundo, no. Por lo que, en esta situación no hay materia sobre qué decidir. Estos son los principios, y “los principios son el Derecho”, según la expresión de Laurent, quien con su alta autoridad exclama: “Si no se respetan los principios, el derecho de uno no será el derecho del otro; el derecho de hoy, no será el de mañana!...”

En leyendo el fallo precedente, se llega a la conclusión de que la mayoría sentenciadora no ha parado mientes en el significado y los alcances, verdaderamente respetables, de las medidas de emergencia tomadas por el Poder Ejecutivo con arreglo a las facultades discrecionales de que está investido conforme al artículo 36 de la Constitución Nacional. Sólo así se explican estos conceptos de la sentencia: “Es la ley, pues, la que puede abrir mayor cauce en nuestro Derecho Civil, al concepto de propiedad considerándola como una función social. Si no hay Ley que lo haga, la aplicación del Derecho Común es impretermitible. Por estas razones es por lo

que no puede la Junta Ejecutiva del Distrito Federal realizar la intervención del Ejecutivo, en cuanto hace referencia a viviendas y locales de comercio, declarados como han sido ambas cosas artículos de primera necesidad, sino mediante medidas administrativas relativas, por ejemplo, a la multiplicidad de construcciones de tales habitaciones y locales a objeto de lograr su poco costo, y a otras medidas que sin suprimir ni temporalmente siquiera, el derecho de propiedad sirvan no obstante para encauzar eficientemente el pensamiento legislativo del Ejecutivo Federal; llevándolo a la práctica deseada sin extralimitaciones contraproducentes de todo punto al interés de la República" ... "Pero todo esto con sujeción a los principios del Derecho, que no han de sufrir menoscabo por la intervención de emergencia y huyendo consecuentemente de la arbitrariedad que pretenda establecer un derecho nuevo anómalo en sustitución de tales principios".

Se olvidan por completo los sentenciadores de que en el presente caso no se trata en absoluto de una situación normal, regida por los principios regulares del Derecho. Se trata de algo que está por encima de las facultades del legislador ordinario, por cuanto estamos en presencia de un ordenamiento jurídico excepcional autorizado por el propio Constituyente, como Supremo Poder institucional; y al Poder Judicial no le es dable, para decidir, juzgar de la "arbitrariedad" que el constituyente autorize, pues no procede con "arbitrariedad" quien se ciñe a la Constitución. ¿Que "no han de sufrir menoscabo por la intervención de emergencia, los principios del Derecho?" ¿Y qué significa, entonces, el texto del artículo 36 constitucional, que autoriza al Presidente de la República para suspender y restringir las garantías ciudadanas? En esta hora de angustia para la humanidad, el pueblo venezolano está confrontando una situación de ingentes e inminentes peligros, y para prevenir éstos, el Estado, representado por el Poder competente —el Ejecutivo— tomó el camino extraordinario que le tiene expedito la Constitución de la República: en uso de las facultades constitucionales que le son inherentes, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, a fin de "evitar las privaciones y conjurar las más graves consecuencias de la guerra para el bienestar de la población venezolana", dictó el Decreto de 9 de septiembre, restrictivo de las garantías ciudadanas.

Si en tal situación, esto es, cuando se restringen las garantías ciudadanas, las medidas adoptadas por el Poder Público deben estar "sujetas a los principios del Decreto, que no han de sufrir menoscabo por la intervención de emergencia", porque "la aplicación del Derecho Común es impretermitible", como lo consagra la sentencia, no puede revocarse a duda que el instrumento de Alta Política, o más bien, de Alta Policía Nacional, puesto en manos del Jefe del Estado, por el mismo Constituyente, se cae de estas manos que lo esgrimen en defensa de la solidaridad social, sacudi-

das por la acción de otra Autoridad, elevada supernamente a una Prepotencia que no le ha atribuido el Pacto Fundamental. Y así vemos que las medidas adoptadas por el Ejecutivo en virtud de un ordenamiento dispuesto por el Supremo Poder institucional de la República —el Constituyente— no tiene eficacia alguna porque la decisión del Poder Judicial— que, sin tener la preeminencia conferida al Ejecutivo en trances de excepción como el contemplado en el artículo 36 constitucional— opone barreras que el propio constituyente, su creador, no las ha establecido.

Si la garantía de la propiedad está restringida por imperativo constitucional, pero no obstante ello, “los principios del derecho no han de sufrir menoscabo por la intervención de emergencia”, la restricción no existe, porque no puede estar menoscabado lo que permanece incólume. Y puesto que los preceptos e imperativos constitucionales deben cumplirse y acatarse con absoluta sumisión, así sean salvadores como el que está cuestionado, o funestos como el que autoriza la Confiscación, claro está que la tesis de la Corte no se compadece con la verdad contenida en el Decreto del Ejecutivo Federal. Este Poder, persiguiendo fines nobles, por cuanto encierran una orientación nueva, eficaz y benéfica del Estado republicano-democrático en favor de los núcleos sociales necesitados del país, restringió la garantía de la propiedad en muchos de sus aspectos, y, entre ellos en el del Inquilinato. Estas medidas han merecido el consenso mayoritario de la población venezolana, traducido en los aplausos de la prensa, y sobre todo en el respaldo moral que, por medio de Acuerdos, les están expresando los Representantes del pueblo en las Asambleas Legislativas de los Estados de la Unión. Más la Corte considera “arbitraria” la gestión que “pretenda establecer un derecho nuevo, anómalo en sustitución de los principios del Derecho, los cuales no han de sufrir menoscabo por la intervención de emergencia”. De esta manera se desvanece el fundamento de nuestro sistema político, pues se altera la convivencia legal y material de los Poderes Públicos, sometidos así a conflictos irreparables, que no los hay ni puede haberlos dentro de la Constitución, pues en ella “no se han instituido poderes discrepantes ni facultades en discordia, sino, al contrario, entidades legales armonizadas en la afinidad suprema de la organización social y del bien público, principio y fin de las entidades políticas que nos rigen”, como lo ha expresado la Corte Suprema de la República Argentina en fallo relativo a la misma materia que nos ocupa.

Pues bien, hay un hecho cierto que ha obligado al Poder Ejecutivo a ejercitar las facultades constitucionales de que está investido, poniendo de lado las reglas normales relativas al disfrute de la propiedad: es la calamidad pública que se cierne sobre el mundo. Y de este hecho hay que partir para enjuiciar todas las cuestiones planteadas en Venezuela con motivo del nuevo ordenamiento jurídico excepcional creado por las medidas de emergencia del Ejecu-

tivo. Este hecho no puede perderse de vista si se quieren enjuiciar con rectitud los problemas surgidos con motivo de tales medidas, bien al considerar sus consecuencias bajo el aspecto de los intereses particulares en juego, o para apreciarlas bajo cualquier otro punto de vista, administrativo o judicial. ¿De qué manera podría alcanzarse el fin perseguido por el Ejecutivo Federal al dictar la regulación jurídica excepcional, con base en el artículo 36 de la Constitución, si, como lo sostiene la sentencia, “los principios del Derecho no han de sufrir menoscabo por la intervención de emergencia”, siendo así que, precisamente, por esta *emergencia* es por lo que se han enervado las garantías individuales en provecho de la comunidad en general? No podría ello lograrse nunca, de aceptarse la tesis que propugna la sentencia, según la cual el Derecho Común, no obstante estar supeditado a las atribuciones excepcionales y extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 36 constitucional, es superpuesto a éstas, en inversión singular, como si las atribuciones extraordinarias no estuvieren en ejercicio.

En el caso concreto, el Ejecutivo Federal restringió en todo el territorio de la República el ejercicio de las garantías ciudadanas determinadas en los ordinales 2º, 8º y 9º del artículo 32 de la Constitución, procediendo con arreglo a la facultad extraordinaria que le tiene otorgada la Soberanía Nacional por el legítimo órgano del Constituyente, y cuando tal hizo, su actuación se inspiraba sin duda alguna en la salud del pueblo que en el presente caso, sí es, más que en ninguno, la Suprema Ley, desde luego que ella está amparada por el propio Constituyente. Por lo que, el Decreto restrictivo, más que un acto de administración propiamente dicho, es un verdadero acto de Gobierno, un acto del Estado-Providencia. Y de allí que las actividades de las Juntas Reguladoras creadas para la ejecución de los Decretos de Emergencia, no puedan someterse a las normas de interpretación ordinaria, con olvido de la situación extraordinaria que las presenta con carácter de excepción en la vida jurídica del país.

En su Capítulo V, la sentencia sostiene que de las atribuciones conferidas a las Juntas Reguladoras por el primer Decreto del Poder Ejecutivo, “sólo es pertinente el caso concreto la contenida en la letra a), por referirse este caso a los artículos de primera necesidad, “viviendas y locales para comercio”, y no a artículos de primera necesidad de naturaleza comercial, que son exclusivamente los aludidos en las letras B) y C)”. De esta manera, acoge la sentencia los argumentos manifestamente inconsistentes de los actores, quienes han aducido que “la facultad de fijar precios concedida a las Juntas Ejecutivas se refiere únicamente a los artículos con los cuales se *comercie*, no pudiendo comprenderse en esa facultad la regulación de los “alquileres de viviendas”, porque el Código de

Comercio excluye de sus disposiciones el arrendamiento de los inmuebles (artículo 2º de este Código), “que es un acto eminentemente civil”.

Pero, ¿es que, por ventura, no se tiene presente el texto del artículo 1.191 del Código Civil? ¿No reza este precepto que “sólo las cosas que están *en el comercio* pueden ser objeto de los contratos”? Pues bien, si el arrendamiento de inmuebles puede ser objeto de los contratos, es porque está *en el comercio*, según la acepción que a este vocablo atribuye el legislador civil, esto es, en el sentido cabal que a esta palabra debe asignársele según el propósito del legislador. Lo contrario, es desdeñar la regla de hermenéutica señalada en el artículo 4º del mismo Código Civil, que obliga a los jueces, como intérpretes.

Ni en los textos positivos ni en la doctrina se asigna al vocablo “comercio” el sentido que se le ha atribuido. De allí que, a mi juicio, sea desacertado sostener que “a las viviendas y locales para comercio” no se apliquen las previsiones de las letras B) y C) del Decreto de 9 de septiembre, por emplear éstas la palabra “comercio”. Este error se acentúa más cuando, no obstante aceptarse que el Decreto complementario del 3 de octubre expresa que “la restricción de garantías se entenderá además en cuanto a la restricción fuere necesaria para *fixar*, mantener y hacer efectivos los precios y “valores” máximos de las ventas y *demás operaciones que puedan efectuarse sobre los artículos de primera necesidad ya determinados*”, entre los cuales están las “viviendas y locales para comercio”, se insiste en el criterio de que “si incluso este último Decreto es interpretativo del primero, *no es dable, sin embargo, aceptar ninguna interpretación respecto a viviendas y locales para comercio, que no sea en el sentido ya explicado, según el cual ha de quedar a salvo la inviolabilidad de la propiedad en sus atributos esenciales*”.

Es singular el criterio de la Corte, pues si es el propio Presidente de la República quien, ejercitando una facultad constitucional extraordinaria, confiere a las Juntas Ejecutoras, sin ambigüedad alguna, la atribución de *fixar* el máximo de los valores de *todas* las operaciones que puedan efectuarse sobre los artículos de primera necesidad —entre los cuales están los arrendamientos de viviendas y locales—, es obvio que sí pueden esos organismos, en cumplimiento del mandato conferídoles, *fixar* el *quantum* de la restricción, porque no puede haber quedado inviolable la propiedad después de haber sido restringida. Si el Poder Ejecutivo restringe la propiedad, y esta garantía, pese al Decreto Presidencial, *prosigue inviolable en sus atributos esenciales*, el Poder Ejecutivo no ha hecho absolutamente nada, o mejor dicho, su gestión es inoperante, y, en consecuencia, letra muerta ha de ser el texto del artículo 36 de la Constitución Nacional.

Enfoquemos ahora el caso cuestionado desde el ángulo de la irretroactividad, alegada por los actores y declarada por la Corte.

Es evidente que la sentencia razona, en este sentido también, como si se tratara de situaciones normales; como si no hubiese sido declarado ejecutivamente el estado anómalo contemplado por el artículo 36 de la Constitución; como si no estuviera restringida, con arreglo a la Constitución la garantía de la propiedad; como si no estuviéramos confrontando una calamidad pública, que ha traído por consecuencia la declaración formal por parte del único poder autorizado legítimamente para ello, de la restricción de la citada garantía. El Ejecutivo Federal, con base en una disposición constitucional de excepción, ha dispuesto que el derecho de propiedad no pueda disfrutarse en su plenitud ordinaria. Nadie le puede discutir esa facultad al Poder Ejecutivo; ni siquiera se puede dictaminar acerca del acierto de su determinación, porque, en esta materia, son discrecionales las facultades que el Constituyente le ha conferido al Presidente de la República, en Consejo de Ministros. Y siendo así, es lógico que las medidas o los medios empleados por el Ejecutivo, para conjurar la situación crítica escapen al control regular del Poder Judicial como intérprete ordinario de las reglas normales de hermenéutica. El Poder Judicial no puede entorpecer la acción extraordinaria del Ejecutivo porque el Constituyente no lo ha autorizado para ello, ni podía hacerlo, ya que ello equivaldría a nulificar la propia esencia de la facultad extraordinaria. De esta falsa posición provienen los argumentos de Derecho Común que se leen en el texto de la sentencia. Claro es que la facultad de legislar hacia el pasado está limitada por el principio de la irretroactividad, según el cual, no puede una ley nueva alterar un derecho patrimonial adquirido al amparo de una legislación anterior, como el del locador, cuando exige el precio convenido con anterioridad a la nueva ley ¡Claro! Esto no ofrece duda alguna. Esta es la aplicación pura y simple, regular y normal del Derecho Común. Estas normas no hay para qué buscarlas en tratados ni en jurisprudencia, pues ellas se encuentran en los textos primarios de nuestro Derecho positivo. Mas, el caso debatido es completamente distinto. Aquí estamos frente a una situación de hecho y de derecho que no se rige por la Jurídica común, porque el Supremo Poder de la República, autorizado discrecionalmente por el Constituyente, ha dictado un ordenamiento jurídico excepcional, y ese ordenamiento debe cumplirse a despecho de las normas ordinarias sobre interpretación de las leyes, que no pesan nada ante las ingentes facultades que el Supremo Poder institucional ha conferido al Jefe del Estado en el artículo 36 de la Carta Fundamental.

Porque para apreciar cumplidamente la inteligencia de los Decretos de Emergencia y de todas las medidas que en su ejecución ha tomado el Poder Ejecutivo, preciso es que se parta de una concepción positiva de la realidad social y jurídica que esos De-

cretos y las medidas subsiguientes tratan de regular y cumplir. No debe perderse de vista que con las Resoluciones dictadas por las Juntas Reguladoras se trata de reglamentar una situación de emergencia, provisional y pasajera, que, en puridad de principios, no es propiamente "legislativa". Las determinaciones tomadas por las Juntas Ejecutivas tienen más bien el carácter de ejecución, o si se quiere, de policía, de los Decretos del Ejecutivo Federal, en todas sus manifestaciones, y singularmente, en lo tocante al caso concreto, esto es, a los arrendamientos. No debe olvidarse que cuando la Constitución Nacional faculta al Presidente de la República en Consejo de Ministros para decretar la restricción o suspensión de las garantías ciudadanas, le atribuye la más amplia competencia para realizar todos los actos que juzque necesarios para el logro del fin patriótico perseguido. De allí que el Constituyente se haya cuidado de no establecer limitaciones en este punto. Por tanto, en tal situación no ha de haber duda de que existe una competencia implícita para efectuar todos los actos que se consideren necesarios en el ejercicio excepcional de poderes constitucionales. Restringida la garantía de la propiedad, deben estarlo, en consecuencia, todas las derivaciones de esa garantía, en relación con la restricción principal. Si se tiene facultad para lo más, no puede sostenerse que no se tenga para lo menos. Cuando se restringe, por ejemplo, la garantía de la libertad de industria, es lógico aceptar que los órganos designados para poner en práctica el Decreto del Ejecutivo que tal disponga, están válidamente capacitados para establecer la regulación jurídica del nuevo estado de cosas, fijando en reglamentos especiales las normas que han de servir de pauta al nuevo orden jurídico de emergencia, surgido del Poder Constitucional. Porque al autorizar la Constitución Nacional la restricción del ejercicio de las garantías ciudadanas, autorizó también implícitamente al Ejecutivo Federal para dictar todas las medidas que fuesen necesarias para establecer un nuevo orden provisional que regulara las relaciones sociales surgidas en el período de emergencia, y las que con ellas se relacionen o vinculen. De no ser así, no se ve cómo y cuándo el Presidente de la República podría ejercer con eficacia la facultad que le confiere el artículo 36 de la Constitución Nacional. Esto, como lo arguye el Procurador General de la Nación, es, ni más ni menos, que la aplicación a nuestro régimen constitucional sobre restricción de garantías, de la teoría americana de los poderes implícitos de la Constitución, consagrada también por la jurisprudencia de la República Argentina, cuando dice: "Ni el legislativo ni ningún otro Departamento del Gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas o *que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas*". (Clodomiro Zavalía, Jurisprudencia de la Constitución Argentina, tomo I). En los Estados Unidos de América esta teoría es unánimemente aceptada por la Doctrina y la Jurisprudencia; y es que, en verdad,

no se puede aceptar lo principal y negarse lo accesorio. Si se tiene lo primero y no lo segundo, la facultad extraordinaria es inocua en manos del Poder Ejecutivo o del Poder a quien el Constituyente se la haya conferido, que lo es el propio Legislativo, según el Derecho Constitucional colombiano.

De lo expuesto se concluye que los motivos de nulidad fundados en el efecto retroactivo de la Resolución, carecen de fundamento serio. Cuando el principio de la irretroactividad de las leyes se relaciona con el derecho de propiedad, con los bienes patrimoniales, no puede negarse que, restringido éste, lo está correlativamente aquél.

Más, es el caso que, bien mirada la cuestión, se encuentra que tampoco existe la irretroactividad que se atribuye a la Resolución, cuando, partiendo de una declaración que tiene por base la propia voluntad del locador, ésta fija el tipo de arrendamiento con referencia al día último de agosto, que fue el mes inmediatamente anterior a la promulgación de la Resolución Reguladora. A partir de la indicada fecha, esto es, a contar desde el mismo mes de septiembre, comienza la vigencia de la Resolución impugnada, la cual rige, desde luego, las pensiones de arrendamiento que aún no han corrido. De modo que la Resolución se refiere al presente y al futuro, sin relación alguna con el pasado. Tanto es así, que las pensiones de arrendamiento correspondientes a los meses anteriores, escapan por completo al imperio de esa Resolución; son cobradas o cobrables por los locadores, sin inconveniente alguno. La Junta Reguladora, al fijar como tipo de arrendamiento para el futuro el que regía el mes inmediatamente anterior, no legisló sobre el pretérito. Si, como lo dice la sentencia —sin que, por lo demás, haya de ello prueba alguna en los autos— “las declaraciones sobre pensiones de arrendamiento hechas por los locadores ante la Gobernación del Distrito Federal, *no corresponden sino excepcionalmente al verdadero alquiler que para dicha fecha venían cobrando en virtud de sus contratos*”, esto en nada desvirtúa la tesis que sostengo. Intervenida por la autoridad ejecutiva la garantía de la propiedad, nada más natural que acoger como ciertas, a los efectos de la restricción, las propias declaraciones de los interesados formuladas ante las autoridades competentes. Es obvio que, en la convicción de que más de las tres cuartas partes de los arrendamientos de viviendas celebrados en Caracas, es proverbial que no tienen un término prefijado, la Junta, al tomar como base cierta la fijación de los alquileres la propia manifestación del locador, se atuvo a su buena fe y corrección. Nada más natural que presumir la buena fe y la corrección, en todos los actos en que está interesado el bien público. No es presumible que la Junta haya creído que sólo “excepcionalmente” las declaraciones de los propietarios o locadores correspondan a la Verdad.

Asienta la sentencia: “Por lo que hace a la libertad de contratar se observa que la expresada forma de fijación del máximun de pensión de arrendamiento *ataca fundamentalmente la validez de los contratos de arrendamiento anteriores a la promulgación de las Resoluciones*. Con efecto, *si entre los requisitos esenciales para la validez de los contratos está el mutuo consentimiento*, es forzoso concluir que los arrendamientos de viviendas y locales para comercio del Distrito Federal, que se han considerado regidos por las Resoluciones, *han quedado fulminados por la actuación de la Junta y sustituida la voluntad de los contratantes por un imperioso querer de la autoridad encargada de la ejecución de los Decretos, autoridad* que, por lo demás, carece de facultades para privar a la ciudadanía *del derecho de hacer uso de su propiedad de acuerdo con la ley y del derecho de contratar*”.

A mi juicio, carecen también de fundamento los razonamientos de la Corte, que se dejan insertos.

En efecto, ¿cómo se explica que por el hecho de haberse fijado los cánones de arrendamiento de acuerdo con las declaraciones formuladas ante la Gobernación por los propios locadores, se ha “atacado fundamentalmente la validez de los contratos de arrendamiento ANTERIORES a la promulgación de las Resoluciones? ¿Qué detrimento han sufrido con esa fijación aquellos contratos de arrendamiento *manifestados correctamente* ante dicha Autoridad? ¡Ninguno! Estos permanecen incólumes; y la voluntad de los contratantes no ha sido sustituida por ningún imperioso querer de nadie! La validez de esos contratos es inobjetable. Y, salvo comprobación en contrario, debe sostenerse que la manifestación *correcta* es la regla y no la excepción. De otra parte, es inaceptable la solución dada por la sentencia, porque la fijación hecha en la forma consabida tiene por base la propia declaración del interesado —Propietario o locador—, considerando que ésta es correcta y contiene, por ende, la verdad. Nada más natural que presumir la corrección. Ahora bien, si el propietario, por cualquiera circunstancia, independiente o no de su voluntad, no ha declarado la verdad, y de esta manera oculta su renta y evade el impuesto —que es su contribución en favor del bien procomunal—, infringiendo así las disposiciones de la respectiva Ordenanza Municipal, y defraudando, en consecuencia, el Erario Público, es evidente que no puede ampararse en su propia falta para derivar de ella ventajas o beneficios, pues esto, además de inmoral, no lo permite la Ley.

Por otra parte, “si entre los requisitos esenciales para la validez de los contratos está *el mutuo consentimiento*”, y éste “ha sido fulminado” por la fijación de los arrendamientos en la forma expuesta, y si la *voluntad* de los contratantes ha sido sustituida por un *imperioso querer de la autoridad* encargada de la ejecución de los Decretos”, en lo que respecta a los contratos “anteriores” a las Resoluciones, como lo sostiene la mayoría sentenciadora, no se

comprende cómo puede ser válida esa fijación para los contratos FUTUROS. Se sostiene que “sólo sería aceptable que la Junta pudiera llegar, en su tarea de darle cumplimiento a la alta previsión de emergencia del Ejecutivo, a establecer para los contratos que nazcan DESPUES de las publicaciones de sus Resoluciones, un máximo de alquiler cierto y determinado sobre una base también cierta y determinada, coonestador de injustas aspiraciones, pero que no se presta a odiosas arbitrariedades” ¿Y aquí también no quedaría sustituida *la voluntad* de los contratantes por un imperioso querer de las autoridades? ¿Así no se estaría también privando a la ciudadanía “del derecho de hacer uso de su propiedad de acuerdo con la ley, y del derecho de contratar”? ¿Aquí también no quedaría fulminado *el mutuo consentimiento*”? “*Ubi eadem est ratio, eadem est legis dispositio*”, es máxima jurídica que quiere decir tanto como “donde la razón es la misma, igual ha de ser el derecho”. La sentencia, pues, al indicar una fórmula adecuada para la fijación de los alquileres, señala la falla de que adolece, la cual no sería desdeñada por los interesados. Nulas las Resoluciones por estar suplantada *la voluntad* de las partes por un querer extraño; porque el *mutuo consentimiento*, como elemento *esencial a la validez* de los contratos no existe en los contratos *anteriores*; nulas habrían de ser, por lo mismo, *todas* las operaciones que se hicieran de igual manera, cualquiera que sea la época de su celebración: pasado, presente, futuro.

Además, sostener, como lo hace el fallo, que “la autoridad encargada de la ejecución de los Decretos (del Poder Ejecutivo, que restringieron la garantía de la propiedad), *carece de facultades* para privar a la ciudadanía del derecho de hacer uso de su propiedad de acuerdo con la ley, y del derecho de contratar”, cuando es evidente que esta facultad *ha sido conferida expresamente* a esos organismos en los referidos Decretos del Presidente de la República, equivale a objetar en su validez los mismos Decretos, que, de modo inequívoco, autorizan a las Juntas Reguladoras para “fijar los máximos de valores de *todas* las operaciones que versen sobre artículos de primera necesidad”. Esto es, a todas luces, inaceptable. ¿En qué consiste, entonces, la restricción de la garantía de la propiedad, si los ciudadanos no pueden ser entorpecidos en el ejercicio de su derecho de propietarios de acuerdo con la ley común?

El argumento relativo a la “delegación” de facultades, según el cual es nula también por este respecto la Resolución sobre pensiones de arrendamiento merece ser considerado. Es cierto que la facultad de legislar no es delegable. Este es un principio constitucional que se contrae a la facultad de legislar “que corresponde al Congreso”, según el texto del artículo 89 de la Constitución Nacional. De consiguiente, ninguna aplicación tiene en el caso de autos, en el que está en juego, más que un acto legislativo, un acto de administración, un acto de Policía, mejor dicho. Las Juntas Reguladoras de

Precios, son creaciones, dependencias más bien, del Ejecutivo Federal; y, por tanto, no pueden ellas ser consideradas como extrañas a este Poder. En las actividades de esos organismos es el propio Ejecutivo quien está en función; y el Presidente de la República las ha creado en virtud de la facultad que le confiere el artículo 100 ordinal 14, de la Constitución Nacional. Declarar nulas las Resoluciones de dichas Juntas, aduciendo que obran por delegación de facultades, vale tanto como anular las actividades de todas las autoridades ejecutivas subalternas por sostenerse que actúan contraviniendo el principio de la indelegabilidad de facultades.

Aparte de que tal infracción, de haberla, no la habría cometido el delegado sino el delegante. La Junta no ha sido más que "obediente cumplidora de aquellos Decretos", ya que éstos, de modo expreso, le señalan la facultad de fijar los precios y valores de todas las operaciones que versen sobre los artículos de primera necesidad.

Si esta tesis fuera cierta, TODO, absolutamente TODO lo actuado en esta situación de emergencia, en virtud de los Decretos del Poder Ejecutivo, está viciado desde su origen.

Esto es muy grave. Porque si los susodichos Decretos del Presidente de la República en Consejo de Ministros "no han conferido ni podido conferirle a la Junta la facultad de legislar, por cuanto es aplicable al Ejecutivo, cuando le toca legislar, excepcionalmente, el precepto constitucional que prohíbe al Poder Legislativo tal delegación", como lo proclama la sentencia, debe fatalmente concluirse que, conforme dije antes, *todo*, absolutamente *todo* lo actuado por la Junta en cumplimiento de tales Decretos, es radicalmente nulo. Porque, así cuando fijan el cánón de arrendamiento de las viviendas, como cuando fijan los precios de venta del maíz, las caraoatas, el arroz, y, en general, de todos los comestibles, víveres subsistencias y medicinas, declarados artículos de primera necesidad, las Juntas Reguladoras estarían ejercitando las facultades que, sin poder hacerlo según la sentencia, les ha "delegado" el Poder Ejecutivo.

Con esta doctrina queda fulminado, también el precepto contenido en el artículo 91 de la Constitución Nacional: "Todo lo relativo a la Administración Federal, no atribuido a otra autoridad por esta Constitución, es de la competencia del Poder Ejecutivo Federal". De donde se sigue que la facultad extraordinaria puesta por la Soberanía Popular en manos del Presidente de la República, consagrada en el artículo 36 de la Carta Fundamental, es una mera atribución de escasa o ninguna importancia.

Más, en mi opinión, cuando se está investido de los poderes necesarios para hacer producir legítimamente un resultado contrario al que se produciría bajo el juego regular de las instituciones, como lo está ampliamente el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, y, sobre todo, cuando se puede invocar la situación ex-

cepcional creada por la restricción de las garantías ciudadanas, no se puede objetar al Jefe del Estado la facultad que, sin restricción alguna, le ha conferido la Soberanía del Pueblo, por medio del Constituyente.

Finalmente, aun cuando no estuviéramos viviendo el estado previsto en el artículo 36 de la Constitución; aun cuando las garantías ciudadanas estuvieren en toda su plenitud; aun cuando el Ejecutivo no hubiese esgrimido el instrumento con que lo armó el Constituyente; aun cuando, en una palabra, estuviéramos en condiciones constitucionales normales, regidas por la legislación ordinaria; así y todo, la regulación transitoria que en la crisis de la vivienda hubiese dictado el Poder Legislativo sobre fijación provisional del precio de los alquileres, o el propio Ejecutivo con arreglo al artículo 78 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, persiguiendo la defensa de los intereses vitales de la comunidad, no podría caer fulminada por inconstitucionalidad. Porque, conforme a una sabia jurisprudencia, “la protección de los intereses económicos de la sociedad constituyen para el Estado una obligación de carácter tan primario e ineludible como lo es la defensa de la seguridad, de la salud y de la moralidad” (Zavalía, obra citada).

Esto ya dejó de discutirse en países avanzados. Allí donde prevalecen y están arraigados los principios de libertad económica y de individualismo que profesa la Constitución, como en los Estados Unidos de América y la República Argentina, ya no se considera objetable el poder del Estado para intervenir en la fijación de los precios de aquellos servicios que interesan en alto grado a la sociedad y que por su naturaleza o las condiciones en que se prestan, constituyen necesariamente negocios monopolizados; monopolio real o monopolio virtual, con todos los efectos del primer, como lo es incuestionablemente, el que tiene su origen en la crisis de la habitación.

Veámoslo:

Sancionada por la Legislatura Nacional ordinaria la Ley 11.157, cuyo artículo 1º prohíbe cobrar, durante dos años, por el alquiler de las casas, piezas y departamentos destinados a habitación, comercio o industria, un precio mayor que el que se pagaba por los mismos el 1º de enero de 1920, su validez fue impugnada judicialmente por imputársele violación de los artículos 14 y 17 de la Constitución de la República Argentina. (Inviolabilidad de la Propiedad y Libertad de industrias y trabajo).

Ocurría que, lo mismo que en Caracas, cuya densidad demográfica ha crecido extraordinariamente en el último lustro, y donde, por lo mismo, la crisis de la habitación es un fenómeno social de caracteres gravísimos, en la República del Plata hubo una época —20 años ha— en que se presentó idéntico fenómeno, como consecuencia inmediata de la disparidad existente entre la edificación de viviendas y las exigencias derivadas del aumento progresivo de la pobla-

ción. Para conjurar la situación, el Congreso dictó la Ley 11.157, la que, desde luego, fue a lastimar los intereses de los capitalistas meridionales, quienes, de seguidas, la atacaron ante la Corte Suprema.

Quiero insertar aquí las magníficas y profundas consideraciones que llevaron al Supremo Tribunal Argentino a pronunciar la validez de la citada Ley, protectora de los intereses de los más en pugna con minorías privilegiadas. Helas aquí:

“Son igualmente esos principios —los que se fundan en el interés de la sociedad y especialmente en su interés económico— los que sustentan la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 11.157, dados los fines determinantes de la reglamentación y las condiciones excepcionales de la propiedad, objeto de ella. La crisis de la habitación es un fenómeno general observado en los últimos años. Sea por la escasez de brazos, por la de materiales de construcción, por falta de capitales, o por otras causas, pues el problema es por demás complejo, el resultado ha sido que desde la iniciación de la guerra, tanto en la República como en otros muchos países, la edificación de viviendas no ha guardado relación con las exigencias derivadas del aumento progresivo de la población.

“Como consecuencia fatal de ese hecho, ha sobrevenido el encarecimiento y la especulación en el precio de los alquileres. No habiendo oferta apreciable de habitaciones, ese precio era el que imponía el propietario, como era su derecho, pero sin la atenuación resultante de la competencia. Esta libertad unilateral de contratar condujo a la mayoría de la población, a la que por la limitación de sus recursos es más sensible a estas fluctuaciones de precios, a un estado de angustia en que el alquiler y la perspectiva de su aumento constituían una obsesión; en que todos los recursos eran insuficientes para cubrir ese gasto imprescindible, aun economizando sobre necesidades primordiales; y en que habría que someterse de cualquier modo a las exigencias del locador porque no había la posibilidad de encontrar otra habitación, y si por fortuna se encontraba era igualmente cara. Estos hechos, que son de notoriedad pública porque se repetían en la mayoría de los hogares, constituyen la determinante originaria de la ley impugnada. No ha habido, tal vez, un monopolio real, pero, incuestionablemente ha habido una prolongada situación de monopolio virtual con todos los efectos de aquél. Ha existido una opresión económica irresistible, porque se ejercía sobre la base de una de las cosas más esenciales para la vida, sobre todo algo que es más indispensable que cualquier servicio público. Los medios de comunicación, el alumbrado y la provisión de agua pueden reemplazarse, si fueren excesivamente onerosos, por otros más rudimentarios. Todo esto es elástico y a la medida de la situación pecuniaria de cada uno. Es posible alimentarse o abrigarse más o menos bien. Pero no hay la posibilidad de habitar parcialmente. Se tiene o no se tiene habitación. Exigencias materiales y consideraciones de decoro y de moral, todo

constituye a hacer de la habitación la necesidad más premiosa, y a convertirla, por lo tanto, en el instrumento más formidable para la opresión.

...“La libertad económica, la tranquilidad y aun la salud de la población dependían en gran parte de la normalización y de la estabilidad del alquiler.

...“La reglamentación del precio del alquiler no se propone favorecer a unos con perjuicios de otros. Su finalidad es impedir que el uso legítimo de la propiedad se convierta en un abuso perjudicial en alto grado, merced a circunstancias que transitoriamente han suprimido de hecho la libertad de contratar para una de las partes contratantes. La objeción de parcialidad tendría fundamento si se tratase de una reglamentación permanente, pues rigiendo en una situación normal (*normal*) limitaría la libertad de contratar del locador sin que el locatario se hallara trabado por restricción legal ni por falta de oferta; pero, no lo tiene en las condiciones en que se encontraba el negocio de locación de inmuebles al ser dictada la Ley 11.157; y tratándose de una restricción pasajera, limitada al tiempo que se presume necesario para llegar a la normalidad esas operaciones. En la situación preexistente a la ley cuestionada, el propietario podía traspasar con sus exigencias la capacidad económica del inquilino, podía hacerse pagar cualquier alquiler por desproporcionado que fuese con el valor del inmueble, desde que habría desaparecido el juego regular de los factores económicos de ese negocio especial. (Recuérdese la tesis del “mutuo consentimiento” sustentado por esta Corte en un caso eminentemente más grave que el contemplado por el Tribunal argentino, desde luego que entre nosotros están restringidos hoy, por imperativo constitucional, las garantías de la inviolabilidad de la propiedad y la libertad de contratar, del trabajo y las industrias). Es esa opresión inevitable —sigue el Supremo Tribunal argentino— la que se ha propuesto impedir el legislador con una reglamentación momentánea. No ha intentado favorecer a un grupo, a una clase social, ni a una parte contratante con perjuicio de otra, sino librar a la sociedad de las consecuencias de carácter general que fatalmente debían resultar de la irregular condición en que se hallaba una gran parte de sus miembros.

“No es del resorte del poder judicial decidir del acierto de los otros poderes públicos en la elección del medio empleado para conjurar esa situación crítica, ni de las consecuencias de orden económico que pueden derivar de la aplicación de la ley. Le incumbe únicamente pronunciarse acerca de los poderes constitucionales del Congreso para establecer la restricción al derecho de usar y disponer de la propiedad que encierra la ley impugnada, teniendo para ello en cuenta la naturaleza, las causas determinantes y la extensión de la medida restrictiva. Las consideraciones y ante-

cedentes de que se ha hecho mérito en el curso de esta sentencia, conducen a conclusiones favorables a la existencia de la facultad legislativa para ejercitar en este caso el poder de reglamentar los precios como una medida transitoria y de emergencia. Y esta opinión se robustece en presencia del hecho de haberse sancionado Leyes análogas en todos los países donde se ha presentado con los mismos caracteres de gravedad el problema de la habitación; (aún cuando no se hayan restringido constitucionalmente las garantías ciudadanas, agrego yo, entre paréntesis); y de haberse declarado por la Suprema Corte de los Estados Unidos la constitucionalidad de la ley de ese mismo carácter dictada por el Congreso para el Distrito de Columbia (sentencia de 18 de abril de 1921, en el caso *Block versus Hirsh*).

“A mérito de los fundamentos precedentemente expuestos, se declara que el artículo 1º de la Ley número 11.157, de la manera que ha sido aplicado, no es repugnante con lo dispuesto en los artículos 14, 17 y 28 de la Constitución”. (Jurisprudencia de la Corte Suprema de la República Argentina, Tomo 136, página 161).

Por lo expuesto se ve, pues, que, en aquellos países, como los Estados Unidos de América, la República Argentina y otros, gobernados por un sistema constitucional de principios análogos a los que nos rigen, se reconoce al Poder Legislativo ordinario la facultad de limitar el derecho del propietario en circunstancias en que sólo está en juego el problema de la vivienda; en circunstancias cuya gravedad no puede compararse, bajo ningún respecto, con la que reviste una situación anormal, como la que hoy confronta Venezuela, regida extraordinariamente, en cuanto a la propiedad y al derecho de contratar, por un estatuto excepcional, autorizado de modo expreso por el Constituyente.

El caso contemplado por la sentencia argentina sería el que, en términos generales, se habría presentado aquí si el Congreso de la República, en situación constitucional regular, hubiese dictado una Ley de Inquilinato que fijase, de manera transitoria, una limitación al alza desmedida de los alquileres. Si esa ley ordinaria, en tales circunstancias, era invulnerable, según la jurisprudencia de todos los países cuyo régimen constitucional es idéntico al nuestro, ¿cómo ha de sostenerse lo contrario acerca de un estatuto extraordinario, dictado en una situación excepcional en la que está restringida la garantía de la propiedad, con arreglo a la soberana disposición del Constituyente, como Supremo Poder Institucional, como Personero Legítimo de la Soberanía?

170. CFC - CP 15-12-52  
G.F. N° 12, 1952, p. 42

*Dentro de la potestad de intervención del Estado en materia de regulación de alquileres, está la facultad de fijar cada 5 años nuevo cánón en base a la regulación, independiente de la voluntad de las partes*’.

En materia de arrendamiento de inmuebles para vivienda no obstante tratarse de un contrato bilateral, la fijación del cánón de las pensiones no queda a la libre voluntad de las partes contratantes, sino que, en virtud de disposiciones legales de excepción, tal cánón es fijado, en su límite máximo por un organismo regulador, que para ello procede según la libre apreciación que hace de hechos y circunstancias determinadas. En una nueva relación, la fijación del cánón —aumentándolo o disminuyéndolo— es potestiva del dicho organismo y no es cuestión de la voluntad de las partes contratantes.

No puede, de consiguiente, en el caso concreto, y ante la circunstancia de haberse cumplido los cinco años que establece la ley para efectuar nueva regulación, decirse que el nuevo cánón afecta los requisitos esenciales del contrato de arrendamiento celebrado, haciendo de esto un punto básico para sustentar la tesis de una usurpación de atribuciones, violatoria de normas constitucionales. Al contrario, los funcionarios que dictaron tal providencia lo hicieron dentro de sus atribuciones legales, en el orden previsto para el ejercicio de la función reguladora de alquileres.

171. CFC - SF 23-2-53  
G.F. N° 13, 1953, p. 79

*La libertad de contratar, en materia de arrendamiento de inmuebles, ha sido restringida solamente en cuanto a los motivos de rescisión unilateral*’.

Es de principio, más aún, garantía constitucional, la libertad de contratar; su limitación es pues excepcional, de estricta interpretación y aplicación.

En materia de arrendamiento de inmuebles esa libertad ha sido restringida solamente en cuanto al precio de arrendamiento y en cuanto a los motivos de rescisión unilateral, o desalojo, limitados a los casos previstos en la ley.

El cánón máximo de alquiler lo señala la Comisión Nacional de Abastecimiento, y para demandar la desocupación de inmuebles debe obtenerse antes autorización del nombrado organismo, que puede concederla o negarla en los términos y por los motivos previstos en la Ley cuya aplicación tiene encomendada.

172. CF 23-3-54  
G.F. N° 3, 1954, p. 197

*Las decisiones relacionadas con la regulación de alquileres son del orden público”.*

Ahora bien; por lo mismo que, como lo proclama el abogado adjunto a la Procuraduría de la Nación, las decisiones relacionadas con la regulación de alquileres son de incuestionable “orden público”, ya que tienen por mira el bienestar general y no los intereses o conveniencias particulares de determinada persona, es obvio que los propietarios y los inquilinos tienen restringida su voluntad por imperativos insuperables cuando se trata de la estipulación concerniente al tipo de alquiler que han de cobrar los unos y pagar los otros. Y siendo así, como innegablemente lo es, la misión de la autoridad administrativa encargada de la regulación de alquileres no es precisamente la de aprobar las convenciones privadas de aquellos sino la de imponer su determinación con absoluta prescindencia del querer de las partes. Si así no fuera, no sólo desaparecería el carácter de orden público que tiene la materia, sino que se frustrarían lamentablemente los altos propósitos perseguidos por la Administración en favor de la economía general; y los organismos creados con tal finalidad no tendrían razón de ser, pues su función estaría limitada a cohonestar las estipulaciones de los interesados.

173. CF 16-12-55  
G.F. N° 10, 1955, p. 158

*El arrendador no puede cobrar un cánón mayor al fijado por el organismo regulador, aun cuando por cláusulas accesorias del contrato pueda tener derecho a una suma mayor.*

Sostiene la postulante que la suma cobrada por sobre el límite del alquiler fijado, lo hacía, en virtud del “*privilegio exclusivo* de vender es los respectivos locales los productos ya estipulados en cada caso”.

La Corte considera que cualquiera que sea en el presente caso la denominación que se dé al exceso cobrado por sobre el alquiler regulado, ello constituye, sin duda, una alteración de la naturaleza y de los fines perseguidos con la regulación de los arrendamientos, o sea proteger a los miembros de la colectividad contra los abusos o alzas inmoderadas de esos arrendamientos.

Sostiene la peticionaria que al conceder exclusividad al arrendatario para la venta de determinados productos, ella quedaba limitada en su derecho de arrendar los locales o puestos a quien quisiera y para lo que fuera.

Más lo cierto es que esa limitación se la impuso de manera voluntaria, vale decir, sin que nadie la obligara; y si como consecuencia de ello, se sintió con derecho a cobrar una suma superior al alquiler regulado, ha debido en todo caso someter los contratos celebrados con esa modalidad, a la aprobación o improbación del órgano regulador, y al no hacerlo, como no lo hizo, incurrió en una flagrante violación de la Ley, y los órganos regulares del Poder Público al imponer las sanciones respectivas, obraron dentro de sus facultades legales y así se declara.

174.

CF

26-5-58

G.F. N° 20, 1958, pp. 81-82

*El reintegro de las sumas indebidamente pagadas procede cuando los alquileres realmente pagados sean superiores al tipo de alquiler fijado por el organismo regulador. Ello es consecuencia de la intervención administrativa en materia de alquileres.*

En cuanto a la primera parte del artículo, en el cual simplemente se señalan las fechas, a partir de las cuales deberán estar fijados los tipos máximos de alquileres, en atención al destino de los inmuebles, la Corte considera que su carácter reglamentario es evidente, ya que se limita a determinar simples detalles circunstanciales; de mayor entidad es, sin duda, la disposición contenida en la segunda parte del artículo en cuestión, en donde se dispone que procede el reintegro de las sumas indebidamente percibidas, cuando los alquileres realmente pagados sean superiores al tipo de alquiler máximo fijado por la Comisión, estableciéndose, además, el carácter compensatorio, en relación con los alquileres, de dicha diferencia. Ahora bien, intervenida por el Estado toda la materia relativa a los arrendamientos de inmuebles, con el plausible propósito de "proteger los intereses de la colectividad", y restringido, por el Ejecutivo, el ejercicio de las correspondientes garantías, la disposición relativa a los reintegros de las cantidades indebidamente cobradas, aparece como una consecuencia lógica de la intervención administrativa. En efecto, si el Estado autorizó, a la Comisión Nacional de Abastecimientos para fijar los tipos máximos de alquileres aplicables a los contratos de arrendamiento de inmuebles, tal limitación al derecho común fundada en la previa restricción de las respectivas garantías constitucionales, implicaba, necesariamente, a juicio de la Corte, la concesión de las facultades respectivas al Organismo competente, en este caso, la Comisión Nacional de Abastecimientos, para hacer efectiva tal medida en beneficio de los intereses de la colectividad y el reintegro y compensación de las cantidades indebidamente cobradas, y ya determinadas en el procedimiento administrativo, vienen a resultar una simple consecuencia de la facultad otorgada

en el Decreto a la Comisión Nacional de Abastecimiento, de fijar los tipos máximos de alquileres en los arrendamientos de inmuebles, por lo cual tampoco considera la Corte, que se haya excedido la Comisión Nacional de Abastecimiento, en el ejercicio de sus facultades al dictar el artículo 3 de la citada Resolución N° 100.

175. CSJ - SPA 20-6-61  
G.F. N° 32, 1961, pp. 174-177

*A la Corte Suprema de Justicia sólo puede atribuirse competencia por Ley, en sentido formal: contra las decisiones del Tribunal de Inquilinato es inadmisibile el recurso de apelación para ante la Corte, porque la competencia para conocer de él le fue atribuida a la Corte por el Reglamento de la Ley de Alquileres.*

Es principio expreso de la Carta Fundamental, el de que las atribuciones del Poder Público, del cual forma parte el Poder Judicial, están definidas por la Constitución y las leyes; y a ellas debe sujetarse su ejercicio, so pena de que sus actos resulten nulos por usurpación de autoridad. Así lo consagran los artículos 117 y 118 *ejusdem*.

Ahora bien, las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia están determinadas en el artículo 215 constitucional. En los ordinales 1° a 10° de dicho artículo, 2° se establecen las específicas facultades de este Alto Tribunal, y en el 11° se hace referencia a *las demás que le atribuya la Ley*.

En forma concreta, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia tiene actualmente, y en virtud de la Disposición Transitoria Décima quinta de la Constitución, las atribuciones que la *legislación* vigente para el momento de la promulgación de dicha Constitución confería a la Corte Federal; y, además, las que establecen los ordinales 2° y 4° a 9° del artículo 215 *ejusdem*.

Por su parte, las atribuciones específicas de la extinguida Corte Federal que, en virtud de la Transitoria constitucional citada, pasaron a ser, además de las de la nueva Constitución, atribuciones de la Sala Político-Administrativa, son las determinadas en el artículo 7° de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que se conserva aún vigente. La atribución 42 de dicho artículo menciona también, como atribuciones de dicha Corte y hoy de esta Sala, *las demás que le correspondan por las leyes*.

En consecuencia: las atribuciones actuales de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia son, única y exclusivamente, 1) las que de manera específica le confiere la Constitución conforme al artículo 215 a la Disposición Transitoria Decimoquinta; 2) las que, según esta última disposición, correspon-

dían a la extinguida Corte Federal, concretamente las del artículo 7 de su Ley Orgánica; 3) y, finalmente, “*las demás que le atribuya la ley*”, como expresamente lo señalan los ordinales 11 del artículo 215 de la Constitución y 42 del artículo 7 de la citada Ley Orgánica de la Corte Federal.

En relación al caso de antes, es necesario precisar, en primer término, para dictaminar sobre la procedencia del recurso de apelación interpuesto, si el mismo está *constitucional* o *legalmente* incluido en las atribuciones de la Sala. A este respecto se observa que, dentro de las atribuciones conferidas por la Constitución, no cabe incluir el mencionado recurso, por cuanto ninguna de ellas (2ª y 4ª o 9ª del artículo 215) confieren facultad a la Sala para conocer o revisar decisiones o actos emanados de un órgano del Poder Judicial, como lo es el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

Resta, por consiguiente, examinar, si por alguna *ley* se atribuye a la Sala tal competencia. A este efecto, y examinando la Ley de Regulación de Alquileres, que es la naturaleza especial que rige la materia del recurso interpuesto, cabe observar, que en el Capítulo III, que trata del procedimiento, se establece, *como único recurso de apelación*, el que pueda interponerse, conforme al artículo 15 *ejusdem*, *contra las decisiones emanadas de los Organismos encargados de la regulación*.

En este caso, y de acuerdo con el artículo 17 de la misma Ley, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de la apelación son:

a) En los Estados y Territorios Federales, los respectivos Jueces de Distrito o los de igual competencia en la localidad.

b) En el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda (y en las demás localidades donde fueren creados), los Tribunales y Organismos especiales que se constituyen, los cuales tramitarán y decidirán las apelaciones o de que conozcan en conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil para los juicios breves.

Aparte del recurso de apelación expresada, no concede la Ley especial que regula la materia, ningún otro recurso; de lo que claramente se deduce que fue intención del legislador mantener, en todo caso, solamente dos instancias o grados en el procedimiento previsto en esta Ley: el primero, que se realiza ante los respectivos Organismos reguladores, que son de índole administrativa; y el segundo y último, ante un órgano jurisdiccional o *tribunal especial* que, como se expresó en la Exposición de Motivos de la Ley, ha venido a sustituir el recurso que, antiguamente, se interponía ante el Ministro de Fomento.

Ahora bien, observa la Sala que, en el auto del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, de fecha 20 del pasado mes de abril,

se hace referencia para oír la apelación interpuesta contra su decisión del 11 del mismo mes, y remitir el expediente a este Tribunal Supremo, al artículo 92 del *Reglamento* de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas. La citada disposición expresa, en efecto, que “las sentencias del Tribunal de Apelaciones serán apelables para ante la Corte Federal, mediante escrito razonado, dentro de las cinco (5) audiencias siguientes a su publicación, cuando se denunciare violación de Ley”.

Indudablemente que esta disposición, de mero carácter *reglamentario*, resulta absolutamente ineficaz para atribuir a la Corte Federal, y hoy a la Sala como sucesora de las atribuciones de aquélla, facultad para conocer del expresado recurso. Porque, según se ha determinado, además de las facultades constitucionales y orgánico-legales taxativas, la Sala sólo tiene, según la propia Constitución (ordinal 11 del artículo 215), las *demás que le atribuya la Ley*. Y al decir *Ley*, sólo han de admitirse y considerarse como tales, según lo define el propio texto constitucional (artículo 162), *los actos que sancionen las Cámaras como cuerpos colegisladores*. Por consiguiente, ningún ordenamiento de categoría inferior al citado concepto de ley, puede atribuir facultades o funciones a la Sala, pues ello sería contrario al propio artículo 117 de la Carta Fundamental que, según se ha indicado, consagra el principio de que *las atribuciones del Poder Público y el ejercicio de las mismas, deben sujetarse siempre a la Constitución y a las leyes que las definen*.

Por consiguiente, no puede la Sala, sometida como está al ejercicio exclusivo de sus atribuciones constitucionales y legales, ejercer funciones no definidas expresamente en tales textos. Y por ello no puede ejercer la atribución que aparece en el artículo 92 del mencionado Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, por no encontrarse previsto, en la respectiva Ley que éste reglamenta, el recurso de apelación indicado en aquella norma.

Por todas las razones expuestas la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente, por no estar entre sus atribuciones constitucionales ni legales, el recurso de apelación que interpuso el ciudadano J.D.P., contra la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, de fecha 11 de abril de 1961.

b. *El contrato de juego del 5 y 6 (carreras de caballos)*

176. CFC - SF 6-3-51  
 G.F. N° 7, 1951, pp. 130-140

*El juego de carreras de caballos, no puede ser considerado a la luz de la legislación venezolana, como un juego de suerte, azar o envite.*

Se arguye por el apoderado de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional que la acción propuesta colide con el Art. 1801 del C.C., que niega toda acción para reclamar lo que se haya ganado en juego de suerte, azar o en una apuesta, por lo cual es contraria a derecho; que dicho artículo no prohíbe el contrato de juego, pero, lo despoja de toda acción para reclamar lo ganado en juego de azar, y ello por razones de orden público, pues la mente de la Ley Civil, que es igual en todos los países civilizados, es que no debe turbarse la serena majestad de la Justicia con querellas provenientes de apuestas o de juegos de azar, en los cuales tiene tanta parte la pasión humana.

En apoyo de esta tesis, el referido abogado ha presentado en informes un gran acopio de doctrina y jurisprudencia extranjeras, especialmente francesa e italiana, las cuales además de ser vacilantes, estima la Sala que no tienen relación con el caso que aquí se ventila, pues si bien es cierto que tanto la legislación italiana, como la nuestra, tienen como origen común el código de Napoleón, la similitud de sus disposiciones en la materia de este juicio sólo existió en el C.C. nuestro de 1863, que expresaba en su Ley única referente a contratos aleatorios: "Art. 3° —El juego y la apuesta no producen acción, sin excepción. El que gana no puede exigir el pago... Art. 6° —Sin embargo de lo dispuesto en el Art. 3°, producen acción los juegos de fuerza o destreza corporal, como el de armas, carreras a pie o a caballo... con tal que en ellos no se contravenga a las Leyes o reglamentos de policía. En caso de contravención concuerdan con las de los arts. 1965 del C. C. francés y 1802 del italiano (anterior al de 1942); 1966 del primero y 1803 del segundo, respectivamente, que establecen una prohibición de carácter general de admitir acción para cualquier clase de juego, salvo los relativos a fuerza y destreza. En cambio, a partir de nuestro Código de 1873, e ininterrumpidamente hasta el de 1942 que actualmente rige, esa prohibición de carácter general quedó restringida, limitándola a los juegos de suerte, de envite o de azar y a las apuestas que tienen conexidad o analogía con esos juegos prohibidos; modificación ésta que bien aprecia el Profesor J. de la Morandière, Decano de la Facultad de Derecho de París, al absolver en la forma condicional en que lo hace, la consulta que le fuera formulada por el mandatario de la Junta

Directiva del Hipódromo Nacional, y presentada por éste con sus informes, en la cual léese: "Si la cuestión debiera resolverse de conformidad con el Derecho francés, nos parece que la acción del reclamante debería ser declarada sin lugar", y cuya opinión robustece, si cabe, al asentar luego que en lo que concierne al Derecho venezolano la cuestión le parece más compleja, por la circunstancia de haberse incluido las loterías en la disposición del Art. 1801 del C. C., para exceptuar las que tienen fines benéficos o de utilidad pública y que estén garantizadas por el Estado. Sin embargo, el eminente profesor examina el planteamiento que le ha sido hecho, ateniéndose a la generalidad del principio, tal como está establecido en el Art. 1965 del C. C. francés y prescinde de la excepción o restricción que deja traslucir.

Por su parte, el apoderado actor, en sus informes, ha alegado que la excepción de "prohibición de la ley de admitir la acción propuesta", es una: abarca todos los fundamentos legales para negar la acción; que todos esos fundamentos constituyen un solo motivo que da lugar a la primera excepción del ordinal 4º del citado Art. 257 del C. de P. C., y que decidido que no existe tal prohibición, esta decisión es definitiva y no puede plantearse de nuevo controversia al respecto; que en el presente caso, al rechazar la Sala la primera excepción prevista en el aludido ordinal, opuesta por las demandadas, decidió que no existe el caso que contempla ese ordinal y dicha decisión produjo el efecto de darle entrada el juicio. Que el motivo de la excepción de inadmisibilidad opuesta por las demandadas, resuelta por previo pronunciamiento, y el motivo de la defensa de fondo que ahora se examina (la del Art. 1801 del C. C.) son uno mismo: "prohibición de la ley de admitir la acción propuesta" y, por ende, no puede proponerse como de fondo.

No comparte la Sala esa opinión del referido abogado. Es cierto, como ha quedado resuelto en el precedente capítulo de este fallo, que en conformidad con las previsiones del Art. 262 del C. de P. C., la decisión por previo pronunciamiento que desecha una excepción de inadmisibilidad produce cosa juzgada entre las partes respecto de lo que ha sido materia de la decisión; y es bien sabido que dicha presunción tiene cabida cuando la cosa que se juzga sea la misma, la nueva demanda está fundada sobre la misma causa, y cuando las partes son las mismas y vienen al juicio con el mismo carácter que en el anterior (Art. 1395 del C. C.)

En el caso de autos se trata de una incidencia resuelta en un juicio principal, por lo que hay que descartar los elementos identidad y carácter de los litigantes, que evidentemente son los mismos, quedando por resolver acerca de la identidad de la causa, o del "motivo", que es de la expresión usada por el texto procesal que se examina.

Ahora bien, causa, según la doctrina más autorizada, es el título en que se fundamenta la acción, el hecho jurídico del cual deriva el derecho que se litiga, o sea, en el planteamiento que se examina, la "prohibición de la ley de admitir la acción propuesta".

Esa voz "prohibición" ha sido empleada por el legislador en un sentido indeterminado o genérico, pues son múltiples y muy variados los motivos o causas de esa prohibición de admitir determinadas acciones y que al ser invocados específicamente limitan las cuestiones planteadas y a ellos, exclusivamente, se refiere la decisión que se dicte; lo que no puede ser de otra manera, obligados como están los jueces a decidir congruentemente con los alegatos invocados en la demanda y en la contestación a la misma.

La excepción de inadmisibilidad resulta con carácter definitivo en este juicio, sólo contempló la prohibición de orden constitucional y administrativo que se invocó por los oponentes; para nada se refirió a una prohibición de derecho común como la que ahora se analiza y salta a la vista que ambos motivos o causas de prohibición no están relacionados con vínculo alguno que pueda suponer que decida la primera, necesariamente quede también resuelta la segunda. No procede, por tanto, el pedimento hecho en informes por el abogado actor, arriba esbozado, y así se declara.

Entre nosotros, ese cambio sustancial en la redacción del texto de la ley que se examina no obedece a un simple prurito de innovar, tiene una razón lógica de gran alcance y utilidad; armonizar el texto civil con el del C. P. que incrimina los juegos de azar como faltas contra la moralidad pública. A los juegos de esta clase y a las apuestas que con ellos tienen conexidad o analogía se contraen exclusivamente la disposición de derecho común y la de derecho penal; lo que no puede ser de otra manera, pues en Venezuela no podría excluirse la aplicación de una disposición del C.P. por una simple autorización del Poder Ejecutivo, como ocurre en Francia, según la autorizada opinión de los tratadistas que ha invocado el apoderado de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional en sus informes. Esa armonía en ambos textos de la ley arranca desde los Códigos de 1873 y perdura en la actualidad; y ante la interpretación restrictiva que impone el carácter excepcional de la disposición civil, debe asentarse que su alcance no puede ir más allá de lo expresamente previsto en ella, o sea que es a los juegos de azar o a las apuestas conexas con ellos a los que se les niega toda acción civil para reclamar lo ganado en ellos.

Al ser opuesta la excepción de juego prevista en el Art. 1801 citado para rechazar la acción intentada, compete a los sentenciadores examinar las condiciones en que se realiza el juego del "5 y 6" sobre que versa la demanda, y que es uno de los autorizados por el Ejecutivo Federal para ser explotado en el Hipódromo Nacional con ocasión de las carreras de caballos que allí se efectúan, para poder dictaminar si le cuadra el calificativo de juego

de azar que le asigna el representante judicial de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional, no obstante ser esta última quien está precisamente encargada de dirigir y administrar todas las actividades del Hipódromo, y, en especial, las diversas formas de juego previstas en todos los Reglamentos contenidos en sendos Decretos Ejecutivos dictados en los últimos treinta años, y los cuales juegos han sido debidamente aprobados por Resoluciones ministeriales.

En el caso afirmativo, estaría comprendido en las disposiciones del Capítulo I, Título III del Libro Tercero del C. P., que versa sobre “los juegos de azar”, o sea, “Faltas concernientes a la moralidad pública”. En efecto, tanto el dicho juego de “5 y 6”, como los demás que se explotan en el Hipódromo Nacional, se realizan en el inmueble dicho, que es un “lugar abierto al público”, pues que se paga para entrar en él, y aun sin pagar, tiene entrada allí toda persona autorizada para ello que desee jugar; a lo que se agrega que el edificio del Hipódromo es notoriamente público. Además, los propios Administradores regentan los juegos, los administran y ejercen y han ejercido de empresarios en todas las reuniones que se han celebrado hasta el presente, e igualmente mantienen agencias y expendios de boletos y oficinas contratadoras de apuestas no solamente en la Capital de la República, sino en multitud de poblaciones del País, lo cual bastaría para que procediera la aplicación de la Ley Penal, con la circunstancia muy significativa de reiteración durante seis lustros. Pero si el contrato de juego accionado no revistiere el carácter que se le imputa, estaría calificado entre los casos de excepción, y, por ende, amparado por la correspondiente acción civil para reclamar su cumplimiento a que se refiere el Art. 1802 del C. C., que habla de los “juegos de destreza corporal, como las carreras a pie o a caballo, pelota y otros semejantes”.

Esa determinación de si un juego o apuesta es o no juego de azar, como toda otra cuestión de hecho, es privativa de los jueces, pues está dentro de la órbita de la soberanía de apreciación de que están investidos los sentenciadores; y si bien es verdad que si en el juicio manifiestan las partes estar acordes sobre determinados hechos, éstos quedan excluidos de la controversia y el Juez debe tenerlos por ciertos, lo cual invoca al abogado personero de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional para que se tenga por cierta en este juicio la calificación de juego de azar que imputa al de “5 y 6” sobre que versa la demanda, pues el demandante al contestar la posición: ¿Cómo es cierto que Ud. sabe que el juego del “5 y 6” es un juego de azar, y que como tal lo ha jugado Ud.? manifestó: “Es un juego de suerte”, tal confesión, o el convencimiento que ella implica, no pueden ser tomados en cuenta por la Sala. Dicha posición, y la respuesta correlativa, no se refieren a hechos pertinentes de que tenga conocimiento el absolvente, que es la materia sobre que pueden versar las posiciones, involucra una

calificación de los hechos (de juego), que es de la exclusiva competencia de los sentenciadores, por lo cual contradice el precepto contenido en el Art. 296 del C. de P. C., que rige esa especie de prueba; pero aun en el caso de que así no fuera, tal confesión, rendida con la formalidad del juramento, lo sería de un hecho ilícito —juego de azar— penado por el C. P. en su Art. 533, y con ello se violaría el precepto constitucional relativo a la seguridad individual, contenido en el inciso e) ordinal 17º del Art. 32 de la Carta Fundamental, según el cual nadie puede ser obligado a prestar juramento ni a sufrir interrogatorio en causa criminal contra sí mismo; “y, si como bien lo expresa un eminente comentador patrio, sería absurdo sostener que, a pretexto de posiciones en un juicio civil, se pueda obligar a la parte a confesar bajo juramento su delito, y a suministrar, en consecuencia, la prueba de la confesión extrajudicial de su culpabilidad. La aplicación preferente del texto constitucional se impondría a los sentenciadores por ministerio del Art. 7 del C. de P. C., y, por ello resultaría absolutamente ineficaz por tal motivo el conveniente resultante de la aludida posición y su respuesta, por aplicación de lo dispuesto en el Art. 6º del C. C., según el cual “no pueden renunciarse ni relajarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden público o las buenas costumbres”; y es bien sabido que no puede haber orden público por encima del orden constitucional.

Por definición juego de azar es “el que depende sólo de la suerte y no de la habilidad y destreza del jugador”, o mejor, según lo entiende nuestro C. P (Art. 535), “se consideran como juegos de envite o de azar aquellos en que la ganancia o la pérdida con un fin de lucro, depende entera o casi enteramente de la suerte”. Es tradicional la alegoría del “Rey de Copas” con que se representa el azar en esta clase de juegos; la mente legislativa en todos los países al incriminarlos ha sido sugerida principalmente por los juegos de cartas, y especialmente por los de banca, así como también por las loterías, aunque a estas últimas las excluye nuestro legislador, proveyéndolas de la correspondiente acción civil, cuando tienen algún fin de beneficencia u otro de utilidad pública y son garantizadas por el Estado.

Si bien es verdad que el factor fortuna o el azar tienen en todos los actos de la vida humana una influencia más o menos variable, no puede decirse que esa influencia sea única, ni mucho menos decisiva, en las carreras de caballos que se efectúan en el Hipódromo Nacional. Por el contrario, hay constancia en autos, por el ejemplar auténtico de las bases y Disposiciones que rigen esas carreras, consignado por la Junta Directiva demandada, de una multitud de factores que predominan en ellas, a tal punto que puede decirse que es escasa la parte en que interviene el acaso. En efecto, además de que según el Art. 98 de dichas bases, “los

jinetes están obligados, durante la carrera, a conducir sus caballos en forma que demuestre ostensiblemente su empeño por ganar”, la infracción de lo cual está sancionada hasta con expulsión del Hipódromo, conforme a las previsiones del Capítulo VII de tales Bases, se controlan oficialmente la buena salud de los caballos, el estado de sus patas, los vendajes que puedan causar accidentes en el curso de las carreras o alterar sus resultados y se prohíbe e impide el empleo de droga que degeneren la raza caballar. Igualmente, las disposiciones de los subsiguientes Capítulos obligan a llevarse una estadística oficial del tiempo invertido por los caballos ganadores en cada carrera; se fiscalizan las irregularidades en que incurran los jinetes durante la carrera, se prohíbe a éstos tomar parte en ninguna clase de juegos, por sí ni por interpuesta persona, ni tampoco se permite a los propietarios, preparadores o jinetes tener contacto con el público; se establecen distintas clases o agrupaciones de caballos, llevándose en detalle la genealogía de los mismos mediante registros ad-hoc; se reglamentan los pesos que se asignen a cada ejemplar según la edad respectiva y su procedencia, sea que se trata de caballos importados o nacidos en el país, o que vayan montados por aprendices o por jinetes profesionales; se establecen trofeos y grandes premios o clásicos con crecidas sumas de dinero efectivo para los propietarios de los ganadores; se fiscaliza el peso soportado por cada caballo antes y después de cada carrera, se toman las precauciones necesarias para la igualdad en las partidas y se reglamenta la conducta de los jinetes durante la carrera, todo con el fin de garantizar al máximo las condiciones de igualdad y de buena fe en que se realizan las carreras, y ello teniendo en mientes no solamente el interés de los propietarios, preparadores y jinetes, sino en mayor escala aun el “sagrado interés de los jugadores y apostadores” a que se refiere en sus informes el mandatario de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional con cuya contribución se constituye en su mayor parte el llamado Fondo de Carreras, que sirve para atender al pago de todos los gastos de la institución y del que se aparta una suma de consideración para contribuir al servicio de fomento equino y atender a fines de beneficencia.

Como se ve, en el resultado de estas justas desempeñan papel preponderante otros factores de orden técnico, especialmente la zootecnia. Se escogen metódicamente los reproductores por sus condiciones de velocidad, resistencia, estado de salud, nobleza de sangre, vitalidad, conformación, de sus líneas que correspondan a esas cualidades y desarrollo de los órganos del escogido, todo lo cual constituye su calidad; se reglamenta la edad en que deben comenzar a correr y aquella en que deben cesar de hacerlo para ser destinados a la cría; los jinetes y corredores son sometidos a un régimen especial de preparación, dirigido para estos últimos por profesionales de la veterinaria y por expertos preparadores. Ese con-

junto de factores produce una emulación entre criadores, propietarios, jinetes y preparadores, pues que todos participan y tienen interés en el resultado de las carreras y sus ganancias; los jinetes, de acuerdo con el porcentaje de los premios en dinero efectivo que obtengan los caballos que conduzcan, cuya participación les asignan las Bases; los preparadores, indirectamente por la propaganda y el crédito que les dan los triunfos de los ejemplares que tengan a su cuidado; los propietarios, a la vez que por el natural deseo de ver triunfar los caballos que les pertenecen, por el ingreso que para ellos representan los premios en dinero efectivo que obtengan, y en fin, los criadores, por la ventaja que para ellos representa el triunfo de los ejemplares de la raza que crían.

Esa emulación, la calidad de los caballos, su raza y actuaciones anteriores, el grado de preparación de los ejemplares, el estado de las pistas y otra serie de factores que no precisa enumerar, alejan toda idea de predominio del azar en el resultado de las carreras que se llevan a cabo en el Hipódromo Nacional. Por lo menos, así debe presumirse del precedente análisis de las disposiciones ya mencionadas que rigen las carreras, cuyo cumplimiento incumbe a la Junta Directiva demandada, por encargo del Ejecutivo Federal que ha puesto en sus manos la dirección y administración de las actividades que allí se realizan, y, en especial, la de los juegos expresamente autorizados. Tales juegos deben tenerse, pues, como de los que tradicionalmente se llaman mixtos, o sea aquellos en que no sólo la fortuna o el acaso, sino más bien la destreza y tino de los jugadores tienen influencia decisiva en las ganancias o pérdidas de la partida. Este criterio se acentúa en el ánimo de los sentenciadores al tener en cuenta que es por disposición legislativa y en parte también por disposición reglamentaria que se llevan a cabo esas actividades en el Hipódromo Nacional, que se explotan esos fines para que está destinado. Desde que el inmueble fue adquirido por la Nación se han explotado sin solución de continuidad esos "fines a que está destinado", adscribiendo dichas actividades al Ministerio de Fomento en un principio, como aparece en la Ley de Ministerios y de la Secretaría General del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela de 13 de junio de 1928 y en los Reglamentos de la misma, dictados en los años de 1929 y 1930. Luego pasó a depender del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría, conforme a la Ley de Ministerios de 1931, y a ese Despacho estuvo adscrito hasta la Ley de Ministerios de 1936, que lo adscribió al Despacho de Agricultura y Cría, del cual depende en la actualidad por disposición del reciente Estatuto Orgánico de Ministerios dictado por la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela. Y esos fines para que está destinado, cuales son las carreras de caballos con todas las formas de apuestas que usualmente les son correlativas, se establecen en todos los Decretos ejecutivos y Resoluciones Mi-

nisteriales que aprueban los juegos que allí se han explotado y los que al presente se explotan; y resultaría inexplicable que el servicio de policía, tanto preventiva, como represiva, que es uno de los servicios esenciales del Estado, aparezca tan persistentemente conculcado, con menosprecio de disposiciones de orden público eminente, como serían las del C. P., sino fuera que también en sentir de ambos poderes, Legislativo y Ejecutivo, son calificados como juegos de destreza los que se efectúan en el Hipódromo Nacional.

En informes ha alegado también el apoderado de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional que los espectadores o apostadores en las carreras de caballos no tienen acción alguna para reclamar lo que pudieren haber ganado en tales competencias, pues la excepción de la ley se limita a las personas que tomen parte en la prueba, tanto más cuanto que nuestro Código de 1916 y los siguientes eliminaron el aparte que hablaba de las apuestas en el Art. 1802 o en su equivalente, y se invoca la opinión de Sanojo, quien, según se expresa, dice que “los apostadores que no siendo más que simples espectadores del juego, no toman parte en él, no hacen nada útil al desarrollo de su habilidad, ni de sus fuerzas *y por lo mismo no están comprendidos en la excepción* (subrayado del informante) que tiene por objeto los juegos que contribuyen al ejercicio y destreza del cuerpo”. Pero encuentran los sentenciadores que la opinión del ilustre comentador patrio es precisamente lo contrario de lo que se pretende. En efecto, luego de asentar que los juegos a que la ley de acción provocan muchas veces apuestas entre personas distintas de los jugadores, se pregunta si serán válidas esas apuestas, y en tal concepto producirán acción, y asevera de seguidas que la negativa parece fundada, e inserta inmediatamente la frase transcrita; pero a renglón seguido establece el siguiente postulado categórico: “Sin embargo, si el juego de los apostadores ha de aprovechar al jugador que gane, la puesta es entonces válida y da al jugador que ha ganado, una acción contra el apostador que ha perdido. En este caso, en efecto, la parada es para el jugador que la recibe un estímulo y una remuneración de la destreza y vigor”.

Esta opinión la acogen los sentenciadores en toda su integridad, tanto más, cuanto, que como arriba se expresa, del total de las apuestas se aparta un porcentaje destinado al Fondo de Carreras, con el cual, entre otras erogaciones, se pagan los premios a los propietarios de los caballos ganadores, premios en los cuales los jinetes tienen la participación que les señalan las Bases.

Además, la supresión en el texto del Art. 1802 del C. C. del aparte que autorizaba al Juez para rechazar la demanda cuando la apuesta fuere excesiva, en modo alguno implica que el alcance del dicho artículo se limite a los que toman parte en la competencia, exclusivamente, o sea, a los jugadores. La prohibición, espe-

cialísima, es la contenida en el Art. 1801, y, por tanto, de interpretación estricta, se refiere únicamente a los juegos de azar o de envite y a las apuestas con ellos conexiados. Cuanto esté fuera de esa prohibición está incluido en el derecho común; y éste, en términos generales, provee de acción para reclamar el cumplimiento de las obligaciones convencionales, siendo de advertir, además, que el Art. 1803 no establece el distingo que se pretende acerca del juego y de la apuesta; sus disposiciones se refieren a dichas dos figuras, que son las contempladas por el Capítulo correspondiente del C. C., cuya denominación es "Del juego y de la apuesta". No procede, en consecuencia, la defensa de fondo aquí analizada; y así se declara.

177.

CFC - SF

6-3-51

G.F. N° 7, 1951, pp. 144-147

*El contrato de juego de cinco y seis es un contrato bilateral, condicional, a título oneroso, aleatorio y de adhesión.*

La regla 7º del "Reglamento para el juego del "5 y 6", a que arriba se alude como infringida por la Junta Directiva demandada, dice textualmente:

"En el caso de que un caballo inscrito en el Programa Oficial sea retirado, corresponderá al dueño de la boleta de "5 y 6" que lo tenga anotado el caballo numerado solo o en llave que tome parte en la carrera y le siga en el orden numérico del Programa; pero si el caballo retirado figura en llave con otro u otros ejemplares el propietario de la boleta no tendrá derecho a que se le haga la asignación del ejemplar o llave siguiente, pues en este caso continuará jugando la llave que tenga anotada, cualquiera que sea el número de los competidores que ésta comprenda".

Ahora bien, ha quedado establecido en la sentencia dictada en este juicio por la Sala Federal natural el 23 de febrero de 1950, que decidió la excepción de inadmisibilidad opuesta por las demandas, que el juego del "5 y 6" por lo que al Hipódromo Nacional y a los particulares respecta es un contrato bilateral, condicional, a título oneroso y aleatorio; que las llamadas "Bases" que lo rigen constituyen sus cláusulas o estipulaciones y, por tanto, obligan con la misma fuerza y de acuerdo con sus previsiones especiales y las generales del derecho común; que esas "Bases" o condiciones constituyen la oferta de contrato, el cual queda perfeccionado cuando el particular presta su consentimiento y cumple las prestaciones que el contrato le impone, condiciones éstas que obligan desde el mismo momento al proponente, sin que importe la calificación del vínculo que allí surge, ni al hecho de que el

contrato sea aleatorio para una de las partes contratantes (los particulares); y que, en definitiva, se trata de un contrato de adhesión. A ello sólo cabe añadir que en el dicho contrato el Hipódromo Nacional, como empresario del juego en referencia y responsable de sus resultados según lo expresa la leyenda estampada al dorso de los mismos formularios empleados en el juego, actúa como proponente, o según el lenguaje de los técnicos, como estipulante, por lo cual y de acuerdo con una de las reglas más elementales de interpretación de los contratos, las cláusulas convencionales se interpretarán en su contra y en favor del que contrató la obligación. El cumplimiento de tales cláusulas por parte de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional, o de los empleados de su dependencia, ha de ser exigido con tanta mayor rigidez, si se toma en cuenta que al hacer su oferta al público, ha puntualizado con ella el mínimo a que quedará obligada, siendo de advertir, además, que dado el número tan crecido y la múltiple ubicación de los apostadores, de los cuales una gran cantidad se hallan en diversas localidades de la República, jamás podría llegarse en un momento dado y con la celeridad que fuere necesario a una revocatoria de la totalidad de los contratos por mutuo consentimiento de los interesados, que es una de las formas de hacerlo previstas por el Art. 1159 del C. C.

Entre esas normas o cláusulas contractuales cabe destacar la contenida en el Art. 17º del Reglamento en referencia, pues en ella se establece el orden de aplicación de las normas que rigen el contrato de juego que se analiza, y que a la letra dice: "Al sellar la presente boleta los apostadores se someten sin apelación a este Reglamento, a las Bases que rigen las carreras de caballos, a las disposiciones de las autoridades hípicas y especialmente a las disposiciones de los señores Comisario, únicos jueces de las carreras", con lo cual queda dicho que las normas citadas en segundo término y las disposiciones de las autoridades hípicas; comisarios inclusive, son simplemente supletivas de lo dispuesto en el Reglamento, cuya aplicación es preferente conforme a las disposiciones del derecho común (Arts. 1159 y 1160 del C. C. T.

También debe tenerse en cuenta lo que dispone el Art. 126 de las "Bases" que corren en autos; "Una vez publicado el Programa Oficial, no podrá alterarse ninguna de sus condiciones... salvo caso de fuerza mayor"; y conforme al Programa Oficial de Carreras, correspondiente al Domingo 31 de julio de 1949, consignado en autos por el Gerente del Hipódromo Nacional a solicitud del actor, los caballos inscritos para tomar parte en la cuarta carrera de aquel día, fueron los siguientes: 1, Gran Bonete; 2, (en llave) 2, Inspiración; 3, Clodoveo; 4, Cauteloso; 5, Mr. Greek; 6, Enlace; 7, Paganini. En el propio Programa aparecen inscritos como participantes en la séptima carrera: 1, Callejas; 2 John Coco; 3, Graciosa;

4, (en llave) 4, Donoso; 5, Flicka; 6, Duration 7, Naranja, y 8, (en llave) 8, Falucho; 9, Angelmo.

Por último, dispone el Art. 93 de las mismas "Bases", que: "cuando se compruebe que una carrera ha sido corrida fraudulentamente, los Comisarios la anularán junto con las apuestas hechas para todo juego; anulación ésta, que como el texto claro lo expresa, no puede hacerse a priori, antes de efectuarse la carrera, sino que la actuación de los Comisarios en tal caso sólo puede ser a posteriori, corrida la carrera y comprobado el fraude.

Las normas preinsertas y otras que sería ocioso enumerar aquí deteminan las condiciones de fondo y de forma dentro de las cuales pueden actuar los Comisarios, delimitan la jurisdicción que les han atribuido las partes contratantes para custodia del "sagrado interés del público apostador" de que habla el apoderado de la Junta Directiva del Hipódromo Nacional en sus informes; y cuanto sea decidido por ellos en contra de tales normas se traduce en falta contractual, en incumplimiento de lo pactado por parte del Hipódromo Nacional, de quien dependen los aludidos Comisarios, y como bien lo asienta la mencionada sentencia de la Sala Federal de esta Corte, autoriza para accionar el cumplimiento del contrato.

178.

CF

16-3-54

G.F. N° 3, 1954, pp. 157-159

*El régimen de las carreras de caballo está bajo la tutela del Estado por intermedio del Hipódromo Nacional.*

En la oportunidad correspondiente el Dr. J. C., con el carácter que tenía acreditado en los autos opuso "la excepción prevista por el ordinal 4° del mismo citado artículo 257, por que está prohibido en Venezuela admitir acciones, como la de autos, que coliden con el artículo 1.801 del C. C.: éste niega la acción para reclamar lo que se pretende haber ganado en juego o en una apuesta, y el actor reclama precisamente una cantidad que dice haber ganado en una apuesta o juego denominado "5 y 6". Pasa ahora la Corte al estudio y decisión de esta materia.

Es necesario, pues, entrar a analizar a la luz de la legislación venezolana, si efectivamente existe expresa prohibición de admitir la acción propuesta por tratarse en el caso de autos, de juegos de azar, envite o suerte.

El régimen de las carreras de caballo está bajo la tutela del Estado. El Hipódromo Nacional es una dependencia de la administración pública quien ejerce, indirectamente, el control, manejo y administración del mismo, puesto que al asumir la Nación su propiedad, dictó las medidas que creyó prudente para su mejor desenvolvimiento. Adscrito, primero, al Ministerio de Fomento, luego

al Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría, para pasar definitivamente a este último cuando fue creado en 1936, funciona bajo el control de una Junta Directiva nombrada por resolución del Ministerio de Agricultura y Cría; tiene el Hipódromo por su modalidad y por la suma de atribuciones que ejerce, el carácter propio de los institutos autónomos, reconocido en cierto modo de hecho tanto por la Administración Nacional como por los particulares, en razón de las diarias y constantes labores y actividades económicas que ejerce. Fuera de algunas normas anteriores, sus actividades están reglamentadas por el Decreto Ejecutivo Federal de fecha 25 de noviembre de 1939, que constituye sin duda alguna, el estatuto básico de su funcionamiento. Si es cierto que la razón específica y concreta es el de dedicarse a "fomentar el mejoramiento de las razas equinas del país", esto debe realizarse mediante el estímulo de las "carreras de caballos", tomando en cuenta el interés no solamente deportivo, sino también económico, por la utilidad que de ellas ha de derivarse. Los fines benéficos son materia propia también de sus actividades, pues aun cuando, al comienzo estuvieron subordinados a temporadas especiales, posteriormente, fueron ampliados favorablemente estos fines.

De la Resolución del Ministerio de Agricultura y Cría, N° 212 Ad, de fecha 22 de marzo de 1943, la que vino a desarrollar, al comienzo, el Decreto Ejecutivo de 25 de noviembre de 1939. Derogada aquélla por la del 25 de marzo de 1944, y ésta por la vigente del 22 de marzo de 1947, sus disposiciones han estado siempre encaminadas a la regulación de los fines del H. N., y al establecimiento y legalización de las carreras de caballos, como fin inmediato de la existencia de aquél, y como fines más remotos, al fomento de las razas equinas y la benéfica. Del contexto de la Resolución del 22 de marzo de 1947, N° 1.680, se colige que el H. obtiene ingresos provenientes de los juegos autorizados (Art. 2), del cual ingreso bruto se destinará un diez por ciento a crear un Fondo de Fomento "para estimular el mejoramiento de las razas equinas del país". Además, del remanente, se repartirán premios "entre los propietarios de caballos de carreras...", junto con otros gastos que son inherentes a la función misma del H. Entre las obligaciones, toca a la Junta Directiva administrar los fondos e informar trimestralmente al M. de A. y C.; enviar una liquidación de ingresos y egresos a cada día de carrera; velar por el estricto cumplimiento de las Bases y del Programa Oficial, fijar las reglas según las cuales han de funcionar los juegos que la Junta Directiva juzgue conveniente establecer, previa aprobación del M. de A. y C. Por Resolución del M. de A. y C. N° 1.683, de fecha 22 de marzo de 1947, se estableció la "Comisión de Fomento Equino" a fin de que se "cumpla efectivamente las finalidades que se le señalan (al H. N.) en el Decreto Ejecutivo de fecha 25 de noviembre de 1939, que reglamenta su funcionamiento".

179.

CF

16-3-54

G.F. N° 3, 1954, pp. 159-162

*En la Ley venezolana los juegos de suerte, azar o envite no producen acción; pero sí la producen los que no son de esta clase, tales como el juego de carreras de caballos, conocido con el nombre de cinco y seis”.*

Puntualizados claramente los orígenes y desenvolvimiento de la institución denominada H.N., y clarificados los textos ejecutivos que le dan juridicidad a sus actos, se precisa ahora, a la luz de la legislación nacional, establecer el alcance e interpretación del artículo 1.801 del C. C. en relación con excepción de inadmisibilidad prevista en el numeral 4º del artículo 257 del C. de P. C.

El artículo 1.801 del C. C. tiene una tradición que arranca, del C. C. de 1867. Aun cuando nuestro C. tiene una marcada influencia francesa, hasta el punto de que mucha parte de su articulado es traslado fiel del francés de 1803, es cierto que fue el C. C. de 1862 el único que siguió la influencia de aquel C. en materia de juego. El artículo 1955 del francés establece la negativa de la acción para toda clase de deudas provenientes de juegos, salvo la excepción contemplada en el artículo siguiente y referente a “juegos propios para realizar un hecho de armas, las carreras a pie o a caballo o en carruaje, el juego de pelota y otros de la misma especie que tiendan a la ligereza y ejercicio del cuerpo...” Por su parte, el artículo 3º, Sección II, Título XVII del C. C. venezolano del 28 de octubre de 1862, establece que “el juego y la apuesta no producen acción, sin excepción. El que gana no puede exigir el pago...” Es a partir del C. C. de 21 de mayo de 1867 que varió, fundamentalmente el concepto establecido en el C. Francés, al dejar sentado en su artículo 1596 que “la Ley no concede acción para reclamar lo que se ha ganado en un juego de suerte, envite o azar; pero el que pierde no puede repetir lo que haya pagado voluntariamente, excepto en caso de fraude”. Los Códigos sucesivos, hasta el vigente de 1942, mantiene, substancialmente, el mismo principio que sostuvo el C. de 1867. Ahora bien, es evidente, como se ha visto, que el venezolano no ha seguido la misma tradición que el francés, por lo que, al alcance doctrinal y jurisprudencial relativo a su texto, no puede aplicarse indiscriminadamente, a la disposición contenida en el artículo 1801 del venezolano.

El artículo 1801 del C. C. establece que “la Ley no da acción para reclamar lo que se haya ganado en juego de suerte, azar o envite, o en una apuesta”. Toca, pues, a este Alto Tribunal, apreciar si las carreras de caballos, o más concretamente, el juego conocido como “5 y 6”, está comprendido en estas previsiones.

La naturaleza de este juego es materia sólo de la soberanía de apreciación de los juegos. El azar, tomado en su acepción más corriente, lleva implícita la idea de casualidad, caso fortuito, descartándose todo aquello que depende de otra circunstancia previsible. La suerte como el azar son situaciones que dependen de causas de las cuales el hombre es ajeno y ocurre a ellas tratándose de que, un hecho completamente imprevisto para él le depare proventos económicos que por los medios ordinarios posiblemente no los devengaría. De allí que el legislador niegue toda acción para reclamar en juicio lo que se haya percibido por esos fines, y así mismo, sanciones, como actos punibles, todos aquellos juegos de envite o de azar, en donde "la ganancia o la pérdida con un fin de lucro, depende entera o casi enteramente de la suerte". Así lo tiene decidido la antigua Corte Federal y de Casación, en Sala Federal, al expresar lo siguiente: "Si bien es verdad que el factor fortuna o el azar tienen en todos los actos de la vida humana una influencia más o menos variable, no puede decirse que esa influencia sea única, ni mucho menos decisiva en las carreras de caballos que se efectúan en el H. N. Y luego agrega: "Esa emulación, la calidad de los caballos, su raza y actuaciones anteriores, el grado de preparación de los ejemplares, el estado de las pistas y otra serie de factores que no precisa enumerar alejan toda idea de predominio del azar en el resultado de las carreras que se llevan a cabo en el H. N. Por lo menos así debe presumirse del presente análisis de las disposiciones ya mencionadas que rigen las carreras, cuyo cumplimiento incumbe a la Junta Directiva demandada, por encargo del Ejecutivo Federal que ha puesto en sus manos la dirección y administración de las actividades que allí se realizan y en especial de los juegos expresamente autorizados. Tales juegos deben tenerse, pues, como de los que tradicionalmente se llaman mixtos, o sea en que sólo la fortuna o el acaso, sino más bien la destreza y el tino de los jugadores tienen influencia decisiva en las ganancias o pérdidas de la partida".

Esta jurisprudencia, sentada en un caso análogo, tiene su razón de ser en la modalidad propia del juego de carreras de caballos, en donde, como se ha visto, no puede considerarse como de aquellos juegos señalados en el artículo 1801 del C. C., sino de los contemplados en el artículo 1802 del mismo o sea en aquellos en donde la ley sí da acción para reclamar lo que se haya ganado en juego, porque ante la suerte o el azar, existen otras causas fácilmente controlables por el hombre que permiten que pueda, hasta donde sea posible, dictarse medidas tendientes a poder prever, por la condición de los animales que intervienen en la prueba, el éxito a que se aspira.

La disposición del artículo 1802 del C. C., no es limitativa, y aun cuando al referirse a las carreras de caballos, la doctrina y alguna jurisprudencia extranjera, cuyos textos legales difieren del

Venezolano, parecen aludir a las apuestas que realizan los corredores entre sí, es evidente, que la interpretación recta del artículo 1802 del C. C. en el caso de las actividades del H. N. y de los juegos que en él se realizan, no puede ni debe ser igual a aquellas relativas a la Ley francesa por la diferencia fundamental de los textos, y porque, la esencia del contenido de la Ley venezolana radica en la característica de que los juegos de suerte, azar o envite no producen acción, pero sí la producen los que no son de esta clase, tales como el juego de carreras de caballos, conocido con el nombre de "5 y 6", porque mal podría catalogarse como juego de suerte o de azar una actividad organizada, amparada y sostenida por el Estado mediante el H. N., que es una dependencia de la Administración Pública, cuando de ser ilícitas dichas competencias por catalogarse de azar o envite caerían bajo las sanciones del C. P. como generadoras de faltas concernientes a la moralidad pública. (Art. 532 al 535 del C. P.). En consecuencia, se declara igualmente sin lugar la excepción contemplada en el numeral 4º del artículo 257 del C. de P. C., opuesta por el Apoderado del H. N.

180.

CF

31-5-57

G.F. Nº 16, 1957, pp. 184-185

*El juego del 5 y 6 es un contrato bilateral, condicional, oneroso y aleatorio y de adhesión y las bases que lo rigen constituyen sus cláusulas.*

La primera de estas cuestiones versa sobre la naturaleza jurídica del juego del "5 y 6". Ya ha sido decidido por la Sala Federal de la antigua Corte Federal y de Casación, tanto en la sentencia de 23 de febrero de 1950 como en la de 6 de marzo de 1951, ambas recaídas en el juicio que por cobro de bolívares provenientes de un cuadro ganador del "5 y 6", siguió el señor A. C. contra la Junta Directiva del Hipódromo Nacional, que el juego referido, por lo que al Hipódromo Nacional y a los particulares respecta, es un contrato bilateral, condicional, a título oneroso, aleatorio y más específicamente de adhesión; y que las llamadas Bases que lo rigen constituyen sus cláusulas o estipulaciones y, por tanto obligan, con la misma fuerza y de acuerdo con sus previsiones especiales y las generales del derecho común.

La Corte mantiene ese mismo criterio sobre la naturaleza jurídica del juego en examen; tanto más cuanto que las mismas partes en sus informes, réplica y contrarréplica, lo han afirmado y reconocido explícitamente.

181.

CF

31-5-57

G.F. N° 16, 1957, pp. 187-188

*La destrucción dolosa de los formularios del juego del cinco y seis no puede ser una cláusula liberatoria de responsabilidad del deudor.*

La Corte observa: no hay duda alguna de que siendo el juego del "5 y 6" un contrato bilateral, aleatorio y de adhesión, *las Bases que lo constituyen sus cláusulas o estipulaciones y ellas obligan con la fuerza de la ley, a los contratantes, en el caso concreto al jugador y al estipulante: el Hipódromo Nacional. Así lo establece claramente la Cláusula 17a. que textualmente expresa:*

"Al sellar la presente boleta los apostadores se someten sin apelación a este Reglamento, a las Bases que rigen las carreras de caballos, a las disposiciones de las autoridades hípicas y especialmente, a las decisiones de los señores Comisario, únicos Jueces de las carreras".

Ahora bien, analizada detenidamente la Cláusula Adicional invocada por la parte demandada, se observa que allí se preveen como causas liberatorias del incumplimiento del contrato "los casos de accidentes de transporte aéreo o terrestre u otras causas fortuitas que impidan llegar a poder de la Administración del Hipódromo Nacional, la boleta el día y hora señalados para la recepción". Esta cláusula como liberatoria para el deudor y en cuanto arroja todo el riesgo sobre el apostador, debe interpretarse restrictivamente, taxativamente. No se la puede extender a casos que no estén comprendidos en las causales de exoneración. Como se ve la Cláusula Adicional se refiere a los accidentes de transporte aéreo o terrestre o a otras causas fortuitas; o sea a hechos de la misma especie y naturaleza de los accidentes de transporte aéreo o terrestre. Tales accidentes constituyen hechos o fenómenos imprevisibles, extraordinarios, irresistibles, que la ley y la doctrina califican como caso fortuito o fuerza mayor y sólo hechos de la misma naturaleza son los que pueden considerarse dentro de las previsiones de la Cláusula Adicional.

En el caso de autos, la causa de no haber llegado el original y el duplicado a poder de la Administración del Hipódromo Nacional el día y la hora señalados para la recepción, fue por haberlos destruido el sellador; vale decir por un hecho provocado y determinado por la voluntad dolosa del sellador autorizado, que no entra en el ámbito del caso o de la vis maior; y por consiguiente fuera del alcance objetivo de las Cláusulas Sexta y de la Adicional del Reglamento.

Y no puede ser jurídicamente de otro modo, porque siendo la última, especialmente, una cláusula liberatoria, no está permitido





c. *El contrato de seguro: régimen de las empresas de seguro*

184.

CF

20-1-60

G.F. N° 27, 1960, pp. 29-30

*El Superintendente de Seguros es incompetente para imponer sanciones por infracciones a la Ley de Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros.*

El planteamiento de la Compañía demandante acerca de la nulidad de la multa que le fue impuesta en razón de emanar de un funcionario sin facultad para imponerla, debe ser considerado antes que todo otro, tanto por pedirlo así la parte interesada como porque si fuere procedente tal pedimento, haría innecesario examinar el fondo mismo del asunto. En consecuencia, es pertinente investigar previamente las disposiciones legales referentes a la capacidad y competencia del funcionario que impuso la multa impugnada, es decir, del Superintendente de Seguros del Ministerio de Fomento.

La Ley de la materia, denominada de Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros, en el capítulo relativo a Penas y Sanciones, distingue dos categorías de multas basándose, en la entidad de la falta que sanciona. La primera es la prevista en el art. 28, cuya parte pertinente dice:

“La falsedad e irregularidad en el cálculo de las reservas, de los balances de la cuenta de ganancias y pérdidas, o en otros documentos, serán penadas con multas que impondrá el Ministerio de Fomento, de quinientos a diez mil bolívares...” ...“De la multa habrá apelación para ante la Corte Federal”.

La segunda es la prevista en el artículo 29, a tenor del cual “La infracción de los arts. 16, 22, 23 y 26 de esta Ley o de los Reglamentos que se dicten por el Ejecutivo Federal para su mejor ejecución, serán penados con multas de cien a quinientos bolívares que impondrán los Fiscales de Seguros”. Las faltas a que se refieren estos artículos son las de no enviar las Empresas de Seguros al Despacho de Fomento los balances trimestrales y la Memoria anual, la de publicar carteles de propaganda sin previo examen del Ministerio, la de usar modelos de pólizas no aprobadas, y la de no llevar la contabilidad en idioma castellano.

Las infracciones citadas en primer término, las sanciona la ley con multas de quinientos a diez mil bolívares que debe imponer el Ministro del Ramo, según el art. 26; y las otras con multas de cien a quinientos bolívares, que corresponde imponer a los Fiscales de Seguros, según el art. 29. La Ley de la materia no prevé otras infracciones ni otros funcionarios encargados de imponerlas, por lo cual el Superintendente de Seguros no tiene por la Ley de Vigilancia e Inspección de las Compañías de Seguros facultad para imponer sanciones.

185. CF 7-7-60  
G.F. N° 29, 1960, pp. 17-18

*Decretada administrativamente, la cesación de una empresa de seguros, no puede efectuar ninguna operación que no conduzca a la liquidación de la misma.*

Considera la Corte que la referida cesación de funciones de la C.A. de Seguros L.L.A. declarada por el Ejecutivo Nacional en la mencionada Resolución, implica la subsecuente liquidación de dicha Compañía, a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley citada, y tal situación, lógicamente, impide a aquélla efectuar otra actividad diferente que no conduzca a la liquidación, como sería la de adquirir en compra el terreno a que se contrae el documento materia de la consulta.

En consecuencia de lo antes expuesto, la Corte  
ACUERDA:

Que al Registrador Subalterno del Departamento Vargas del Distrito Federal, debe abstenerse de protocolizar el documento a que se refiere la consulta.

186. CSJ - SPA 19-2-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 132-133

*Ante la carencia de normas administrativas expresas para la determinación del monto de una sanción, ha de quedar el criterio del órgano que la impone, como cuestión de hecho, la apreciación de su mayor o menor gravedad, para aplicar dicho monto en la proporción que estime procedente dentro de los límites ilegales que se establecen.*

En cuanto al monto de la multa que se objeta, estima la Sala que, aunque la norma del artículo 23 de la Ley de Inspección y Vigilancia de Seguros, establece límites máximo y mínimo acerca de dicho monto, es lo cierto que no puede aplicarse en estos casos, como disposición de carácter general, lo estatuido en el artículo 37 del C.P. —invocado por la actora como violado por la Resolución impugnada—, en el sentido de adoptar las reglas de atenuación o de agravación de la responsabilidad penal para fijar el quantum de la multa. Porque aquellas circunstancias están debidamente tasadas y regladas para regir en los delitos penales previstos y sancionados dentro de aquel Código; más ellas no pueden extraerse de aquel ordenamiento jurídico, para ser aplicadas a casos contemplados en otros ordenamientos en los que podrían resultar inadecuadas. Por

consiguiente, en casos como el actual, de naturaleza administrativa, ante la carencia de normas expresas para la determinación del monto de una sanción, ha de quedar a criterio del órgano que la impone, como cuestión de hecho, la apreciación de su mayor o menor gravedad, para aplicar dicho monto en la proporción que estime prudente dentro de los límites que se establecen.

En tal virtud, el monto de la multa impuesta en el caso examinado, es cuestión que quedaba al criterio de los funcionarios administrativos respectivos, sin que pueda ser objeto de revisión en el presente caso.

186-bis. CSJ - SPA 19-2-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 131-132

*Las cantidades tarifadas por el Ministerio de Fomento para las Pólizas de Seguros, han de estimarse como fijas, sin que puedan ser aplicadas en más o en menos de su determinación por las Empresas de seguros.*

Como fundamento para imponer la multa objetada, invocó el Despacho de Fomento, según aparece de la ya citada Resolución, lo establecido en el artículo 23 de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros, según el cual, éstas no podrán usar en sus negociaciones sino pólizas cuyos modelos hayan sido previamente aprobados por el Ministerio de Fomento, *ni aplicar tarifas*, ni tablas de coeficientes que no hayan sido igualmente *aprobados por el mismo Despacho*.

Según la expresada norma, es privativo del indicado Ministerio aprobar las tarifas que hayan de aplicarse en materia de seguros, entre ellas las referidas a seguro de automóviles. Ahora bien, establecida a través de la Superintendencia de Seguros la tarifa que había de regir para el seguro de casco de automóviles desde el día 1° de febrero de 1959 (folio 11 del expediente), las pólizas que bajo su imperio se expidieran tenían que estar sometidas a los respectivos montos allí fijados. Y, según la Resolución impugnada, en la Póliza N° A-22470 que ocasionó la multa se estableció una prima de Bs. 738,00 en lugar de Bs. 648,00 que era la que correspondía aplicar de acuerdo con la tarifa aprobada por la Superintendencia de Seguros.

En este sentido, la Compañía demandante no objeta que la cantidad tope que correspondía a dicha póliza, era la de Bs. 648; pero a la vez sostiene que de acuerdo con la letra b) de la citada Tarifa, lo que no pueden las Compañías aseguradoras es *cotizar primas inferiores* en las señaladas allí; pero que por argumento a contrario, sí pueden cotizar primas superiores a aquéllas.

A este respecto considera también la Corte que es procedente el criterio sustentado tanto por la Resolución impugnada como por el personero de la Nación, en el sentido de que no existe contradicción entre la norma del artículo 23 de la Ley de seguros y la de la letra b) de las Disposiciones Generales contenidas en la Tarifa ya mencionada, ya que el objetivo perseguido en el citado artículo 23 según su propia letra, no es otro sino el de dejar establecido que *las Compañías de Seguros no podrán aplicar tarifas que no hayan sido aprobadas por el Ministerio de Fomento*. El concepto de *tarifa* ha de ser interpretado aquí en su acepción corriente de tabla o catálogo de precios o derechos que se deben pagar por alguna cosa. Y en este sentido, y dada la función fiscalizadora del Estado en materia de Seguros, las cantidades tarifadas para las pólizas han de estimarse como fijas, sin que puedan ser aplicadas en más o en menos de su determinación precisa; pues las mismas razones y motivos que podrían existir al hacerse la fijación, para que no se pudiese cobrar menos de lo fijado, militan también para que no se pueda cobrar más del límite establecido. Para esa aplicación de la tarifa distinta a la específicamente determinada, habría de mediar *disposición legal expresa*, que no la hay en el presente caso.

De aquí que, la tarifa aplicable para la póliza que originó la multa impugnada, necesariamente había de ser la indicada exactamente por la Superintendencia, sin que ella pudiera ser alterada ni en más ni en menos. Por ello, al haber la demandante cobrado una prima superior a la tarifada, violó la disposición del artículo 23 *ejusdem* y se hizo acreedora a la sanción prevista en la propia ley.

187.

CSJ - SPA

31-7-62

G.F. N° 37, 1962, pp. 25-28

*La garantía prendaria que constituyen las Empresas de Seguro es una prenda legal, y por tanto, la Nación puede oponerse al embargo de los bienes dados en prenda solicitado por un acreedor de la Empresa de Seguros.*

Se trata, en el caso, del embargo ejecutivo de tres bonos de la Urbanización P. del E., pertenecientes a la nombrada Cía. de Seguros, depositados en el Banco de C. Ejecutada la medida, el Procurador General de la República se opuso al embargo, aduciendo que tales valores fueron dados en prenda por su propietaria al Ministerio de Fomento, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 5° de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros, según el documento público que produjo y que el art. 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional excluye de las medidas preventivas y ejecutivas, los bienes, rentas derechos y acciones pertenecientes a la Nación.

Por su parte la representación del ejecutante alega que el artículo 5º en virtud del cual se constituyó la prenda, establece una prenda *sui generis* en cuanto a que el acreedor *no es la Nación*, sino aquellos tenedores de pólizas de seguros y demás acreedores que no han sido pagados por la empresa aseguradora; que no siendo la Nación la acreedora titular de la garantía prendaria, no tiene la posesión legítima de esa garantía, y mal puede hacer oposición alegando tal posesión o tenencia; que los bonos embargados se encontraban en posesión de la empresa demandada, consignados en custodia en el Instituto Bancario donde se practicó el embargo; y que, el art. 16 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, invocado por la Procuraduría, no es aplicable porque esta norma excluye de las medidas preventivas o ejecutivas los bienes *pertene-cientes* a la Nación y en el caso concreto los bonos embargados pertenecen a la Compañía demandada.

El Tribunal de la causa declaró con lugar la oposición y suspendió el embargo que había acordado. De este fallo apeló el demandante, y la Corte, cumplidos los trámites de Ley, para decidir y observar.

El problema de autos gira principalmente en torno del art. 382 del C. y C. según el cual ninguna medida preventiva o ejecutiva “podrá ejecutarse sino sobre bienes de que esté en posesión aquel contra quien se liberó”.

En el caso concreto el embargo fue librado contra valores dados en prenda por la C.A.S.I.A. al Ministerio de Fomento y depositados en el Banco de C., por lo que, de conformidad con el art. 382, ha de averiguarse si la mencionada Empresa estaba en posesión de los valores embargados. Ambas partes del juicio incidental, el acreedor solicitante del embargo y la Nación que formuló la oposición se atribuyen la posesión de valores embargados.

Al respecto se observa:

El art. 5º de la Ley sobre Vigilancia e Inspección de las Empresas de Seguros, dispone: “En la solicitud de inscripción, la empresa, si fuere nacional, ofrecer depositar en *garantía prendaria* antes de la inscripción y en el Instituto Bancario que designe como depositario el Ministerio de Fomento, o en moneda de curso legal, o en títulos públicos nacionales, o en valores industriales o comerciales, también nacionales, a satisfacción del Ministerio de Fomento, la cantidad de trescientos mil bolívares, si la empresa peticionaria se dedica a seguros de vida, o la cantidad de ciento cincuenta mil bolívares, si sólo se dedica a seguros de otra naturaleza, o la cantidad de cuatrocientos cincuenta mil bolívares, si se dedica tanto a aquellos como a otros”.

Es esta la condición en que se encontraban los bienes embargados, la de valores dados en prenda a la Nación en cumplimiento de la Ley, por la Compañía de Seguros demandada y depositados en el Instituto Bancario. Al efecto, en el documento autenticado de

constitución de la prenda que corre en autos, declara el Vice-Presidente de la Compañía de Seguros: "que nuestra representada da en prenda al Ministerio de Fomento, tres títulos que representan la cantidad de tres bonos... con un valor nominal cada uno de cincuenta mil bolívares lo que hace un total de ciento cincuenta mil bolívares... Dicha prenda está constituida para garantizar ante el Ministerio de Fomento la inscripción de nuestra representada. Estos bonos han quedado depositados en el Banco de C. de esta ciudad a la orden del Ministerio de Fomento".

Al constituirse esta prenda y depositarse los bonos a la orden del Ministerio de Fomento, la Compañía de Seguros se desprendió de la posesión de esos valores, como se deduce del art. 1919 del C.C. Pero el recurrente alega en contrario que la prenda constituida a favor del Ministerio es una prenda *sui generis* por ser la Nación acreedora de la Compañía de Seguros, lo que implica que la Compañía no se desprendió de la posesión de la cosa dada en prenda y que ésta pudo, por tanto, ser válidamente embargada.

Cabe advertir acerca de este razonamiento, que la prenda de que se trata no es una prenda convencional sino una prenda legal, esto es, constituida en cumplimiento de un mandato expreso de la Ley, como condición necesaria a la inscripción y funcionamiento de las empresas que se dedican al negocio del seguro. La actividad comercial en esta materia, estrechamente vinculada al crédito en general, ha requerido por su gran desarrollo y por los riesgos que implica, la promulgación de una Ley especial de carácter meramente intervencionista, en defensa y protección de los múltiples intereses que pone en juego. Entre estas medidas de seguridad está la obligación a cargo de las empresas de constituir prenda sobre determinadas cantidades o valores, como garantía de solvencia y responsabilidad ante la Nación. No hay cabida allí para la noción del crédito a que hace referencia el apelante, sino a la de una condición previa, como medida de seguridad, para que las empresas puedan dedicarse al negocio de seguros. Ninguna influencia puede tener la ausencia del crédito por parte de la Nación para que la prenda se constituya con todos sus atributos. Pretender lo contrario, es desvirtuar la finalidad que la Ley ha querido conseguir. Bastaría para que se produjera ese resultado inadmisibles que la Compañía de Seguros fuera demandada o que se hiciera demandar, para que, por medio del embargo, se extinguiera la prenda y quedase burlada la Ley. Cuando la Ley pone una medida en resguardo de los intereses generales, tal medida debe considerársela revestida de la eficacia necesaria al cumplimiento de la finalidad prevista. Por ello la prenda a que se refiere el art. 5º de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros no es prenda *sui generis* que deja al deudor en posesión de la cosa, sino la prenda prevista en el C.C. con las características y privilegios que le son propios.

En consecuencia, la Compañía de Seguros L.L.A. no estaba en posesión de los valores embargados por el acreedor S.P., condición impuesta por el art. 382 del C.P.C., para la procedencia del embargo.

d. *El contrato de crédito: régimen de las empresas bancarias*

Véase Nos. 15 y 305.

C. *Las limitaciones a la libertad de comercio*

188. CFC - SFacc 23-3-44  
M. 1945, pp. 192-198

*La prohibición de introducir dentro de los alimentos, objetos que se puedan canjear por premios es hecha con el fin de evitar la contaminación, y de proteger al consumidor.*

Ahora bien, dispone el aludido artículo 338 "Queda prohibido ofrecer premios en dinero efectivo, objetos y billetes, en las propagandas que se hagan de las leches, tanto en polvo como líquidas, y a sus derivados. *También se prohíbe introducir en los alimentos envasados* y en los helados, objetos, palillos o billetes para ser canjeados por premios".

La disposición que se examina, comprende dos prohibiciones; una de carácter particular, contenida en la primera parte del artículo, que veda el ofrecimiento de premios en dinero efectivo, objetos y billetes en las propagandas que se hagan a las leches, tanto en polvo como líquidas, y a sus derivados, prohibición absoluta en la que no se toma en cuenta la forma o modo de concesión de tales premios, vayan ellos incluidos en los envases o no, y que obedece tanto a consideraciones sanitarias, como de otra índole; y otra de carácter general, contenida en el aparte final del mismo que impide introducir en los ALIMENTOS ENVASADOS y en los helados, objetos, palillos o billetes para ser canjeados por premios.

Esta última prohibición, que es la pertinente al caso que se contempla, para nada tiene en cuenta el fin ulterior a que tales objetos se destinen, que se adjudiquen exclusivamente al consumidor como en el caso de la avena, o que sean canjeables por premios como ocurría en los palillos de helados y los billetes de los caramelos a que aluden los demandantes, y obedece únicamente a consideraciones de orden sanitario, cuales son las de conservar incólume la condición de pureza de los productos alimenticios, sin que ello obste a que los productores puedan realizar la propaganda en cualquiera otra forma, inclusive con los mismos objetos siempre

que no vayan incluidos dentro de los envases que los contengan, con la sola salvedad de los derivados de la leche, por aplicación de la parte primera de la disposición reglamentaria que se analiza.

Coincide lo expuesto con el criterio de uno de los redactores del Reglamento en estudio, el doctor Germán Vegas, quien, a la página 182 de su obra "La Higiene y el Derecho en Venezuela", se expresa: "Prohíbe el Reglamento, de manera expresa, ofrecer premios en dinero efectivo, objetos y billetes en la propaganda que se haga de las leches, pues se ha comprobado que el ofrecimiento de esos premios, hacía adquirir el alimento, no por sus propiedades intrínsecas, sino por el aliciente de obtener una recompensa que la mayor parte de las veces es un engaño". "Por las mismas razones anteriores y además por motivos de higiene se prohíbe introducir en LOS ALIMENTOS ENVASADOS y en los helados, objetos, palillos o billetes para ser canjeados por premios. Respecto a esta disposición, es conveniente hacer ver la intención de los redactores del Reglamento. Muchos fueron los casos comprobados por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social en que un comerciante o fabricante introducía objetos, como vasos, platos y otros útiles en los envases, de manera que si el peso del alimento adquirido era de un kilo, el del objeto que servía de premio era de otro kilo, lo que perjudicaba en el fondo al público, pues el precio del premio era menor que el del alimento que se dejaba de adquirir..."

Cuanto a los certificados de aptitud para el consumo que corren en autos, no hay mención alguna en ellos que se refiera a la inclusión de objetos, en los envases respectivos, que pueda hacer colegir la autorización del Despacho de Sanidad que se alega; y, por otra parte, los testimonios rendidos por los señores Antonio Bocalando, Pedro González García, Rafael H. Wittmer Jung y Manuel Felipe Rodríguez, se limitan a dar fe de que hasta fines del año de 1941 vendían en sus almacenes mayoristas avenas con y sin objetos dentro de los envases, a los precios que expresan; que el contenido neto de avena viene claramente manifestado sobre cada envase; que estas avenas vienen envasadas de su país de origen; que en la misma forma original en que vienen, las vendían a los detalles; y que los envases no son abiertos ni para introducir, ni para sustraer objetos, ni parte del contenido de ellos, aseveraciones éstas que no comprueban, ni remotamente, la expedición del permiso sanitario para la venta de avenas con objetos dentro de los envases correspondientes, siendo de advertir, por otra parte, que tales testimonios resultan viciados en conformidad con lo dispuesto por el artículo 344 del Código de Procedimiento Civil, por tener los declarantes interés en las resultas de este procedimiento, como lo evidencia el encabezamiento del oficio N° 1.430 de 10 de junio de 1942, contenido de la Resolución que se impugna.

Las garantías consagradas por las disposiciones 8ª y 9ª de la Constitución Nacional, se refieren a la libertad de trabajo y de las

industrias, sin más limitaciones que las que impongan el interés público y las buenas costumbres; interés público que en el presente caso ha sido expresamente establecido por la propia Ley de Sanidad Nacional al ordenar la coordinación y cooperación de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades en todo cuanto se refiera a los servicios sanitarios, materia de que trata el Reglamento sobre Alimentos y Bebidas, constitucionalmente dictado, y a cuyas disposiciones están, por tanto, sujetas las industrias y actividades relacionadas con la alimentación humana.

De lo anteriormente expuesto resulta que el ciudadano Ministro de Sanidad y Asistencia Social, al disponer, como lo ha hecho, que sean retirados del expendio al público, por estar comprendidos dentro de la prohibición del artículo 338 del Reglamento sobre Alimentos y Bebidas, los envases de avena de las marcas "Quaker Oats" y "Northern Oats Company", toda vez que contienen objetos extraños, actuó dentro de sus facultades legales y constitucionales, y así se declara, quedando en consecuencia, firmes las sanciones y otras providencias tomadas por el referido funcionario con ocasión de la citada medida.

Por tales fundamentos, administrando justicia, por autoridad de la Ley, se declara sin lugar, en todas sus partes la demanda de nulidad, intentada por las firmas Armando Capriles y Cía. y J.A. Adrian Bradizco, arriba identificadas, contra la Resolución del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 10 de julio de 1942, arriba referido, sin especial condenación en costas, dada la índole del asunto, considerado por esta Corte motivo suficiente para acordar la exención de ellas...

*Voto salvado de los doctores Luis Bastidas, Alonso Calatrava y Alberto Díaz.*

Sentados estos conceptos generales pasamos a referirnos a la cuestión sometida a la decisión de esta Corte.

Los demandantes fueron multados por importar avenas que contenían tazas junto con el contenido alimenticio.

El Ministerio de Sanidad se fundó en el artículo 338 del Reglamento sobre Alimentos y Bebidas que dice así en su parte pertinente: "...También se prohíbe introducir en los alimentos envasados y en los helados, palillos o billetes para ser canjeados por premios".

En nuestro concepto no puede ser más claro el contenido de esa disposición, tanto gramatical como lógica y jurídicamente; está prohibido introducir objetos, palillos o billetes *para cambiarlos por premios*; lo que no tengan este destino no quedan comprendidos en la prohibición. Para que diga otra cosa esa disposición es necesario inevitablemente reformar su texto; la conjunción copulativa y que une palabras, frases e ideas, hace que la prohibición referente a los alimentos envasados abarque también a los helados, y por consiguiente, las condiciones en que esa prohibición se establece comprende nece-

sariamente ambos artículos; así mismo lo prohibido, *objetos, palillos o billetes*, expresado así, en forma enumerativa, está regido en el todo y en cada una de sus partes por el complemento, en este caso, el fin o destino que se le dé a los objetos, palillos o billetes, es decir, *para ser canjeados por premios*.

Práctico y socorrido recurso para precisar el contenido de una oración es el de invertir sus términos, y haciéndolo en el presente caso tendríamos: "*También se prohíbe introducir objetos, palillos o billetes para ser canjeados por premios, en los alimentos envasados y en los helados*"; en esta forma es imposible pretender excluir los *objetos* de la condición de estar destinados al canje; y la inversión de los términos no cambia el sentido gramatical ni ideológico de la frase.

No es posible aceptar que si el propósito que se perseguía en el aparte cuestionado, era establecer dos clases de prohibición, una absoluta y general para los alimentos envasados y otra limitada y especial para los helados, no se supo hacer, no obstante estar al alcance de cualquiera dados el laconismo y sencillez del párrafo prohibitivo; y en la hipótesis de que así fuese, no está en nuestras atribuciones sino aplicar la ley clara, según el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras; si se expresó una cosa distinta a lo que debió decirse, el remedio sencillo y justo consiste en reformar la disposición no en aplicarla ampliando su alcance.

La materia de las leyes sobre sanidad es la defensa de la salud y por consiguiente la prohibición de cuanto pueda afectarla; de manera que las razones extrañas a ese propósito no pueden servir de recurso para la interpretación de conceptos ambiguos; de nada vale pues alegar que la introducción de tazas en los alimentos envasados puede prestarse a la especulación porque eso es extraño a la materia sanitaria, y sobre todo porque en el caso de que se tratasen de objetos que ofrecieran una visible ventaja para el consumidor, por ejemplo, de oro, platino o marfil, también. Quedarían incluidos en la prohibición; tampoco vale argüir que las tazas pueden romperse y causar graves daños a quien ingiera junto con la avena algún fragmento, porque en ese caso se limitaría a los objetos de vidrio y la prohibición abarca toda clase de objetos destinados a ser cambiados por premios, así sean irrompibles.

La fuente u origen de la disposición viene en apoyo de nuestra tesis; en efecto, es sabido que los fabricantes de helados introducían en ellos *palitos* que daban derecho a un premio; así pues, luego de usarse llevándolos a la boca y hasta de rodar por el suelo eran devueltos a los vendedores y por éstos a los fabricantes con la posibilidad de volver a ser usados tal cual regresaban con visible y grave riesgo para la salud. Fue esta peligrosa práctica el origen de la plausible prohibición y por eso habló de "*palillos y billetes para ser canjeados*"; mas para que resultase de mayor

utilidad, fue extendida a toda clase de *alimentos envasados* empleándose además el término genérico *objeto* para que no se burlase la prohibición introduciendo en los helados y alimentos otra cosa que no fueran *palillos o billetes*.

Fue la nueva utilización de objetos, palillos o billetes lo que motivó la prohibición y lo único que se quiso evitar, porque de lo contrario se hubiera prohibido la venta de helados "en palitos" que tienen las mismas características de los premiados y hasta los que se venden en "tinitas" de carton, material menos apropiado que el vidrio para la debida antiseptia.

Conforme a la tesis de la sentencia si a los helados de leche o de frutas accesibles al contagio y propicios al desarrollo de bacterias, se le introducen lápices, bolitas de celuloide, jugueticos, fichas, barajas o cualquier otro objeto que no dé derecho a canjearlo por un premio, la prohibición del artículo 338 no los alcanza; en cambio, si en paquetes de maicenas, en cajas de bacalao o de pastas alimenticias, alimentos que siempre se someten al fuego antes de comerlos; si en latas de galletas, si en sacos de harina, arroz o avena, si en frascos de almendras, frutas desecadas o bombones se introducen esferitas de marfil, dijes de oro o cualquier otro objeto que no afecte la calidad o naturaleza de dichos alimentos, se castiga al industrial o al importador porque de no ser palillos o billetes, de los cuales, sólo están prohibidos los que se ofrecen para ser canjeados por premios, los demás objetos, así ofrezcan la mayor garantía de asepsia, utilidad y ventaja para el consumidor, están prohibidos de una manera general introducirlos en cualquier clase de alimentos así sean aquellos que necesariamente hayan de ser sometidos al fuego hasta la ebullición; igualmente *palillos o billetes* que no sean canjeados por premios podrían introducirse en los alimentos envasados. A semejante inaceptable conclusión conduce la interpretación que se ha dado al citado artículo 338 del Reglamento sobre Alimentos y Bebidas.

Los siguientes ejemplos servirán a esclarecer lo que dice el párrafo del artículo 338 antes transcrito que ha dado origen a penas administrativas: *Se prohíbe entrar a esta Sala en horas de audiencia* a hombres, mujeres o niños para formar tertulias. Siguiendo la interpretación que combatimos, el complemento *para formar tertulias* se limita a las mujeres y los niños; a los hombres les está prohibido entrar de manera total y absoluta. Otro: *Se prohíbe vender frutas, dulces o legumbres en mal estado*. Las frutas no podrían venderse ni en buenas condiciones.

Mas no es preciso ocurrir a ejemplos; en el propio Reglamento sobre Alimentos y Bebidas encontramos al azar otra disposición redactada en términos iguales a los del artículo 338 que robustecen el concepto claro y preciso de dicho mandato. Así el artículo 5º dice: "Se consideran alterados los productos que por la acción de causas naturales... hayan sufrido averías, deterioros, contaminación

o perjuicios en su calidad o composición intrínseca”. Según la tesis combatida la afectación de la calidad o composición intrínseca sólo rige la *contaminación o perjuicios*, y cuando se trata de *averías o deterioros*, se consideran “alterados” los productos aun cuando no hayan sufrido perjuicios en su calidad o composición intrínseca, lo cual es manifiestamente inaceptable.

El primer aparte del artículo 15 del Reglamento de las Leprosías Nacionales está concebido en los términos que siguen: “Los visitantes tendrán que entregar el dinero y los efectos que llevan a los enfermos al Director Administrativo, y les está prohibido recibir de ellos dinero efectivo, cartas, papeles de cualquier índole, ropas o efectos que pertenezcan a los mismos”. Sería contrario al recto decir, a reglas de gramática castellana, aseverar que la condición de que pertenezcan a los enfermos sólo se refiere a las *ropas o efectos y no al dinero efectivo, cartas y papeles de cualquier índole*.

Repetimos pues que sería necesario reformar el texto del artículo 338 del Reglamento de Alimentos y Bebidas para que contengan dos clases de prohibiciones; una de carácter general y otra especial limitada a *los palillos o billetes* que pueden ser canjeados por premios; una de dos: o la condición de ser canjeados por premios abarca todo lo enunciado en la prohibición o se pretende encontrar una excepción que no se ha establecido, que por lo demás resulta inexplicable, conduce a consecuencias ilógicas y no tiene motivo racional de ser, pues no se alcanza porqué los *palillos y billetes* que también son objetos, por cierto poco higiénicos, gozan de privilegios, y que en fin conduce a consecuencias inaceptables.

Si se pensó en la posibilidad de que tazas o platos de lozas, cucharillas de plata o de otro metal, así no afecten la calidad del artículo, pudieran ser introducidos en los alimentos sin los requisitos higiénicos indispensables, se hubiera prohibido también ofrecer al consumo alimentos envasados, porque existirá igual probabilidad de que los recipientes de cartón, tela, madera o vidrios adolezcan de las mismas deficiencias higiénicas que las tazas, platos o medidas que vengan dentro de ellos; y un alimento ofrecido en envase de vidrio no podría protegerse más, envasándolo o cubriéndolo a su vez con cartón, tela o metal.

Véase Nos. 138, 243, 398.

## 11. LOS DERECHOS POLITICOS

Véase N° 18.

### A. *El derecho al sufragio*

Véase Nos. 194, 198, 250.

a. *Condiciones de elegibilidad*

189. CFC - SPA 17-2-43  
M. 1944, p. 130

*Las condiciones de elegibilidad sólo pueden establecerse en la Constitución.*

Vistos, siendo Ponente el Vocal doctor Luis I. Bastidas. Los ciudadanos Alejandro Avila Chacín y Elpidio La Riva, es escrito de 16 del mes en curso, piden se declare nula la disposición del artículo 27 de la Constitución del Estado Anzoátegui, que establece como requisito indispensable para ser un ciudadano elegido para Diputado a la Asamblea Legislativa del propio Estado, ser mayor de veinticinco años, y alegan que esa disposición viola el inciso 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional, inciso que, en este punto, sólo exige para ser elegible para cualquier cargo público haber cumplido veintiún años.

La Corte, para resolver observa que, como se ha alegado, el inciso 14 del artículo 32 de la Constitución Nacional garantiza la elegibilidad para los cargos públicos a los venezolanos que, entre otros requisitos, hayan cumplido 21 años; y que fijada así, de modo preciso, la edad indispensable para poder un ciudadano ser elegido para los cargos públicos que aparejan autoridad o jurisdicción, tal fijación no puede sufrir más modificaciones que las que establezca la propia Constitución Nacional en relación con determinados cargos públicos. El Constituyente de Anzoátegui no pudo, pues, establecer para el propio efecto una mayor edad, como condición de competencia o capacidad, porque la permisión que da a los Estados el mencionado inciso 14, es sin perjuicio o menoscabo de los requisitos en él establecidos, o sea para que fijen condiciones de competencia o capacidad no previstas en el texto de dicho inciso y que deben concurrir, en consecuencia, con las en él preceptuadas.

Es concluyente, por tanto, que la citada disposición del artículo 27 de la Constitución del Estado Anzoátegui viola la expuesta garantía establecida por la Constitución Nacional y consecuentemente esta Corte debe declarar nula aquella disposición en cumplimiento del artículo 34 de la propia Constitución Nacional.

Por estos motivos, la Corte Federal y de Casación, administrando justicia en nombre de los Estados Unidos de Venezuela y por autoridad de la Ley, declara nula la disposición del artículo 27 de la Constitución del Estado Anzoátegui, que impone el requisito de haberse cumplido 25 años para ser elegido Diputado a la Asamblea Legislativa del propio Estado.

190. CFC - SPA 16-4-43  
M. 1944, pp. 138-139

*Sólo la Constitución puede establecer las condiciones de elegibilidad.*

1º El artículo 32, inciso 14º de la Constitución Nacional, garantiza a los venezolanos, varones, mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir, el derecho activo y pasivo de sufragio, sin más restricciones que las establecidas en la misma Constitución;

2º El artículo 34 de la aludida Constitución Nacional pauta que ninguna Ley Federal ni las Constituciones de los Estados, pueden menoscabar los derechos garantizados a los ciudadanos, so pena de la consiguiente nulidad que declarará esta Corte;

3º Si bien el artículo 56 de la Constitución de la República, requiere la edad de 25 años para ser Diputado al Congreso Nacional, ésta es una restricción del derecho de sufragio consagrada en el artículo 32, ya citado, estatuida por la propia Constitución Nacional que por ser limitativa y de derecho estricto, no puede extenderse por analogía, a los requisitos que las Constituciones estatales establezcan para ser Diputado a sus respectivas Asambleas Legislativas;

4º El artículo 27 de la Constitución del Estado Falcón, exige la edad de 25 años para ser Diputado a la Asamblea Legislativa de aquella Entidad Federal, con cuya disposición se ha menoscabado la capacidad para ser elegidos, que es uno de los derechos garantizados a los ciudadanos.

Por tales razones, esta Corte, en nombre de los Estados Unidos de Venezuela y por autoridad de los artículos 34 y 121 de la Constitución Nacional declara la nulidad del artículo 27 de la Constitución del Estado Falcón, en cuanto exige el requisito de haberse cumplido veinticinco años de edad, para ser Diputado a la Asamblea Legislativa del mismo Estado.

191. CFC - SPA 27-7-43  
M. 1944, pp. 154-156

*Las condiciones de elegibilidad sólo pueden establecerse en la Constitución.*

*Primera.* De acuerdo con el ordinal 1º, artículo 17 de la Constitución Nacional, es de la competencia de los Estados “dictar sus Constituciones y Leyes Orgánicas, conforme a los principios de este Pacto Fundamental”, y es de esta Base de la Unión de donde se origina el Poder que ejercen los órganos Constituyentes

y Legislativo de aquéllos, la que en modo alguno pueden desconocer ni relajar en la oportunidad de darse los respectivos estatutos que se enuncian.

*Segunda.* Habiendo la Constitución Nacional estatuido en su artículo 32, ordinal 14, que en virtud del derecho de sufragio los venezolanos mayores de veintiún años tienen aptitud para elegir y ser elegidos “sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución y las que deriven de las condiciones especiales de competencia y capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes”, es claro que ni la edad, ni el lugar de nacimiento ni la residencia pautados en los artículos 27 y 55 impugnados de la Constitución del Estado Sucre, comprensivos de aspectos del sufragio por contraerse a elecciones de primer y segundo grados, en el respectivo acto de votación; así como tampoco la de ser seglar el candidato en quien hubiere de recaer la designación, pueden armonizarse con la limitación que se trascibe, pues ninguna de ellas responde a características de competencia o capacidad especiales para el desempeño de aquellas funciones públicas.

*Tercera.* El citado canon constitucional no guarda relación directa ni indirecta con la regla contenida en el artículo 69 de la Constitución de aquel Estado. Confundir como una sola las materias de que tratan ambos preceptos es extender indebidamente el alcance de aquél. En otras palabras: las condiciones que la disposición denunciada exige para desempeñar el cargo de Secretario General del Estado no pueden tomarse como restricción ni limitación de la mencionada garantía constitucional, ya que ésta no se aplica a toda provisión de cargos públicos. Según se desprende de sus propios términos, ella contempla los de función representativa que se confieren por elección popular de primer grado (directa) o por votación que sólo se cumple en el orden político, en segundo o tercer grado, por estar encomendada a una asamblea en quien se haya delegado expresa o tácitamente la aludida función de *elegir*; pero si en ningún grado ésta constituye acto del sufragio popular, como ocurre a propósito de los nombramientos que compete hacer a cualquier autoridad ejecutiva, tal función, aun cuando tenga algún relieve político, queda fuera de la órbita del mismo sufragio activo o pasivo, por no asimilarse a una elección que se practica a favor de uno o más candidatos postulados, ni ser mucho menos el resultado de una pluralidad de votos.

El criterio expuesto es el que más se conforma al texto constitucional invocado del cual se deja hecha transcripción en la consideración precedente. Como se ve, no existe pues la supuesta violación del artículo 32 de la Constitución Nacional.

*Cuarta.* Obsérvase por otra parte que las circunstancias previstas en el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Sucre condicionan eventualmente la actividad corres-

pondiente al cargo, en cuanto precisan causales o hechos que por sí mismo ponen término al ejercicio de esa representación pública, sin que por ello impongan requisitos que deban llenarse respecto de los electores que concurren a la designación de los miembros del Concejo Municipal, ni de las personas en quienes ésta recae, como tampoco en lo relativo a la forma de efectuar la propia elección. En este sentido la referida disposición sólo tiene por objeto zanzar dificultades en el funcionamiento de la Corporación, asegurando un sistema expeditivo para llenar las vacantes que ocurran en su seno. En consecuencia, la materia así reglada, puede considerarse extraña al principio constitucional que determina la garantía del sufragio activo y pasivo.

Sin embargo, es de advertir que si la renuncia justificada del cargo, la invalidez mental o física, las circunstancias inherentes a una condena penal y la ausencia prolongada de que trata la misma disposición son cuestiones que en nada se relacionan con dicho canon constitucional, en cambio la última causal allí prevista de cesación de la representación sí puede efectuarlo con motivo de los términos generales en que tal norma ha sido concebida.

Con efecto, aunque se dijera que el impedimento creado a quienes residen habitualmente en Municipios foráneos que no están a menos de cinco kilómetros del lugar donde el Concejo Municipal celebra sus sesiones no aparenta ser una exigencia a la que dicha Ley Orgánica somete por su artículo 24 el goce de la propia garantía constitucional del sufragio, la limitación puesta con tal impedimento al ejercicio de la representación concejil viene a *reflejarse* en la capacidad para asumir, o cuando menos constituye seria dificultad para que aquellas personas, en el caso de ser elegidas, puedan figurar en el Concejo, lo que sólo sería compatible con el traslado de su residencia a la sede de éste, hipótesis que es necesario descartar, por no ser remunerada esa función (art. 11 de la misma Ley). Con la traba que la causal examinada opone indirectamente a cualesquiera candidatos residenciados en los dichos Municipios, por adelantado se hace caso omiso de éstos, privándolos de hecho de tomar parte en la composición del mencionado organismo, al dejarse sin efecto el señalamiento de aquellos ciudadanos representativos e idóneos que como vecinos de tales localidades foráneas podrían velar más asiduamente por sus intereses seccionales. Aparte de que con ello se falta al espíritu igualitario que debe presidir la escogencia de los candidatos postulares respecto de todo el Distrito, por hacer de la conveniencia exclusiva de su capital la integración de la Cámara Municipal, lo que puede llegar a fomentar resentimientos regionalistas, el impedimento en cuestión, manifiesto en lo referente a quienes sin ser habitantes de la cabecera distrital, tengan no obstante medios que les faciliten la asistencia a las pocas sesiones que suele celebrar mensualmente

la respectiva Corporación, restringe activa y pasivamente la función del sufragio, cuyo ejercicio garantiza la Constitución sin cortapisas de ningún género en lo tocante al punto examinado.

192. CSJ - SPA 9-4-69  
G.F. N° 64, 1969, pp. 42-56

*Los requisitos que exige la Ley Electoral para ejercer el derecho de Sufragio son obligatorios y deben interpretarse como reglamentación de lo dispuesto en la Constitución.*

Comprobados como están, según lo expuesto, los fundamentos de hecho de la acción, resta examinar si el incumplimiento del deber de inscribirse en el Registro Electoral y de votar puede considerarse como una de las causas de nulidad de la elección recaída en quien haya incurrido en dicha transgresión, en conformidad con el ordinal 1° del artículo 132 de la Ley Electoral.

Pasando, por lo tanto, a resolver dicha cuestión, la Corte observa:

La Constitución consagra el principio de la soberanía popular y establece el fundamento del gobierno representativo, al disponer en su artículo 4° que “la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público”.

En el campo de las Ciencias Políticas y del Derecho Constitucional, el sufragio es, en su acepción más simple, el derecho de elegir y de ser elegido para el ejercicio de funciones públicas. De allí deriva la conocida distinción entre sufragio activo y sufragio pasivo, según sea el rol que le corresponda desempeñar al individuo en las elecciones.

No todas las personas que forman el pueblo tienen, sin embargo, el derecho de sufragio, pues para elegir o ser elegido es indispensable ser capaz. Los artículos 111 y 112 de la Constitución dicen, respectivamente, que son “electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política”; y que son “elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”. De allí se infiere que al llegar a los dieciocho años el venezolano, por nacimiento o por naturalización, adquiere la cualidad de “elector” y que al cumplir veintiún años adquiere la cualidad de “elegible”, si sabe leer y escribir. Mas, como lo da a entender el mismo artículo, la Constitución y las leyes pueden

exigir y, en efecto, exigen otras calificaciones para desempeñar determinadas funciones públicas, ya que el objeto de esa disposición es indicar cuáles son las condiciones mínimas requeridas para ingresar al servicio del Estado. Así los artículos 149, 182 y 213 *ejusdem* dicen, respectivamente, que para “ser Senador se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de treinta años”; que para ser elegido Presidente de la República se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado se-glar”; y que para “ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere ser venezolano por nacimiento, abogado y mayor de treinta años”. En resumen, la *capacidad* del elector o del elegible depende de que el sujeto de que se trate, reúna o no las condiciones para ser titular del derecho o de sufragio y para desempeñar la función que le corresponda cumplir, según la Constitución o la Ley. Sin embargo, no basta *gozar* de esa capacidad para poder ejercer el derecho de sufragio, puesto que el constituyente y el Legislador ordinario establecen otras condiciones, de carácter general o especial, que afectan la *capacidad de ejercicio* de las personas a quienes la Ley inviste de ese derecho. En efecto, no pueden elegir ni ser elegidos quienes estén prestando servicio militar (artículo 3 de la Ley Electoral) o quienes estén sujetos a interdicción civil o a inhabilitación política (artículo 111 de la Constitución). Esta capacidad para el ejercicio del derecho de sufragio es general porque afecta tanto a los electores como a los elegibles y puede abarcar todos los cargos públicos. Pero es necesario tener en cuenta otras circunstancias, que así mismo afectan el ejercicio del derecho de sufragio, entre las cuales pueden señalarse las enumeradas en el artículo 140 de la Constitución, cuyo texto es del tenor siguiente:

“No podrán ser elegidos Senadores o Diputados:

1º El Presidente de la República, los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República y los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos;

2º Los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales hasta tres meses después de la separación absoluta de sus cargos si la representación corresponde a su jurisdicción o mientras ejerzan el cargo si se trata de otra jurisdicción; y

3º Los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales, de institutos autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción en la cual actúan, salvo si se trata de cargo accidental, electoral, asistencial, docente o académico, o de representación legislativa o municipal.

La Ley podrá establecer la inelegibilidad de algunos funcionarios electorales”.

La distinción entre la *capacidad y goce* y la *capacidad de ejercicio*, que resulta de lo expuesto es de gran importancia en esta materia porque la primera de ellas no puede ser restringida, conforme a los términos del artículo 112 *ejusdem*, sino por el propio constituyente, y excepcionalmente por el Legislador ordinario en el caso de que el cargo de que se trate exija determinadas condiciones de aptitud. En cambio, la capacidad de ejercicio puede y debe ser reglamentada por la Ley con arreglo a las disposiciones contenidas en los artículos 110, 113 y 136, ordinal 24 de la Constitución.

Lo expuesto revela además, que, tanto el constituyente como el Legislador patrios, se han guiado en esta materia como en otros campos de nuestra legislación, por los principios generales de derecho que inspiran la doctrina en otros pueblos, doctrina de la cual son destacados exponentes los tratadistas españoles, franceses e italianos citados en los párrafos del dictamen del Fiscal General de la República a que ante se hizo referencia.

De consiguiente hay que acudir a la Ley para determinar si existen otras condiciones, requisitos o formalidades que cumplir para *el ejercicio* del derecho de sufragio.

En algunos países, la propia Constitución o la Ley de la materia pautan de manera expresa que sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos inscritos en el censo electoral. A manera de ejemplo un conocido autor cita la Ley de Elecciones de Chile, la cual en su artículo 7° establece que son "ciudadanos con derecho a sufragio los chilenos que hayan cumplido veintiún años de edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en los registros electorales".

En nuestra legislación electoral no hay una norma equiparable a la que acabamos de transcribir, pero esto no es extraño en un régimen constitucional y legal que consagra la obligatoriedad del voto y hace de la cédula electoral y del correspondiente registro los únicos instrumentos idóneos para identificar a las personas investidas del derecho de sufragio; que, impone a todos los venezolanos, mayores de dieciocho años, no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política "el deber de inscribirse en el Registro Electoral" (artículo 3 de la Ley Electoral); que establece una clara distinción entre "electores" (no inscritos) y "electores inscritos" (artículo 42, ordinal 5°, 45, 54, 58, 71 numeral b) y 74 de la Ley Electoral; que atribuye solamente a los electores inscritos los derechos de postular candidatos (artículos 70 y 74 *ejusdem*), e impugnar las elecciones (artículo 133 *ejusdem*); que erigen en "causa de remoción (de los miembros de los organismos electorales) la circunstancia de no haberse inscrito en el Registro Electoral para el día del cierre de las inscripciones"; y que prevé la elaboración de "un índice de Registro Electoral de la República en el cual se harán

constar los datos referente a los ciudadanos hábiles para ejercer el sufragio, así como los relacionados con las inscripciones canceladas”.

Esta última disposición demuestra por sí sola que el Legislador no considera “hábiles para ejercer el sufragio”, sino a los ciudadanos que se hayan inscrito en el Registro Electoral, que es el único instrumento que, de acuerdo con otro de los artículos de la Ley, ha de servir de base para las elecciones en que participen esos mismos ciudadanos. Hábiles y capaces son términos sinónimos para el legislador y, en razón de ello puede afirmarse que, en conformidad con dicho artículo, son incapaces o inhábiles para elegir o ser elegidos quienes no aparezcan inscritos en el Registro Electoral.

Pero en el caso de que hubiera alguna duda al respecto a la mente del legislador, sería contrario a respetables principios de hermenéutica jurídica, atribuir a la Ley una intención diferente a la que resulta de las disposiciones comentadas, pues tal interpretación nos llevaría a admitir la posibilidad de que el ciudadano remiso a cumplir un deber de tanta significación como es el de inscribirse y votar, pueda ser al mismo tiempo incapaz para ejercer el derecho de sufragio activo y capaz para ejercer el derecho de sufragio pasivo. En conformidad con lo expresado por el constituyente el sujeto elegible no es más que un elector mejor calificado para ejercer la soberanía, en nombre del pueblo, desde alguno de los órganos del Poder Público. Y por ello el sistema electoral que nos rige resultaría intrínsecamente absurdo e injusto en su aplicación si, conforme a sus términos, se dividiera el electorado en electores y elegibles, y se considerará que estos últimos no están sujetos a la obligación de inscribirse en el Registro Electoral, lo cual es en nuestro derecho un deber ineludible, por ser forzosa consecuencia de la obligatoriedad del voto. El voto es un derecho y una función pública cuyo ejercicio “será obligatorio dentro de los límites y condiciones que establezca la Ley”, dice el constituyente en el artículo 110 de la Carta Fundamental; y si la Ley es dura para quienes sólo intervienen en la orientación de la política nacional, cada cinco años, al depositar su voto en las urnas electorales, con mayor razón tiene que serlo respecto a aquellos que, por la representación que pretenden ejercer, debieran ser los más interesados en demostrar públicamente su respeto por el cumplimiento de los deberes en que está comprometido el ejercicio de la soberanía popular.

Es mediante su inscripción en el Registro Electoral que electores y elegibles manifiestan su acatamiento a la Constitución y la Ley, expresan su disposición de participar en las elecciones y demuestran, ante las autoridades electorales competentes, que reúnen las condiciones que les dan derecho a figurar como ciuda-

danos hábiles para ejercer el sufragio, en el índice a que se refiere el artículo 66 de la Ley de la materia.

Y es claro que quien, por propia determinación y violando sus deberes ciudadanos, deja de inscribirse en el Registro Electoral y de concurrir al acto de las votaciones, se margina por sí mismo del proceso electoral y se sitúa en una actitud de abierta e injustificada resistencia al cumplimiento de los preceptos legales.

Conviene, sin embargo, observar que la incapacidad para ejercer el derecho de sufragio en tales casos, no es una sanción que se impone al elector como consecuencia de su rebeldía, sino corolario del incumplimiento de una formalidad esencial para la efectividad de aquel derecho.

En contra del criterio aquí sustentado podría argüirse, con aparente lógica, que en conformidad con el artículo 8 de la Ley Electoral las “condiciones *para ser elegible* Senador”, son las establecidas en la Constitución”, y que no existiendo en ella ninguna disposición que exija la inscripción en el Registro Electoral de los ciudadanos que aspiren a dicho cargo, como condición esencial para la validez de la elección que en ellos recaiga, carece de fundamento, la acción intentada en el presente juicio. En este orden de ideas, también podría aducirse que la referida inscripción es una *restricción* al derecho de sufragio, establecida por el Legislador y no por el constituyente, lo que es manifiestamente contrario a lo dispuesto en el artículo 112 de la Suprema Ley de la República.

El primer reparo que suscita tal argumentación es que invierte el orden lógico del proceso que supone la interpretación de la Ley, pues en lugar de deducir la inteligencia de ésta partiendo de la Constitución, utiliza el precepto legal para interpretar la mente del constituyente lo cual es jurídicamente inadmisibile. En segundo término conviene advertir que no debe tomarse al pie de la letra el mencionado artículo 8 —cuya impropia redacción no expresa exactamente la intención legislativa—, puesto que la mejor prueba de que las condiciones *para ser elegido* Senador no son exclusivamente “las establecidas en la Constitución Nacional”, es que de una de esas condiciones aparece formando parte del texto de la Ley, al señalar en el Parágrafo Unico de su artículo 3º que los “miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales no ejercerán el sufragio mientras permanezcan en servicio militar activo”, y que en su artículo 10 establece causas de ineligibilidad respecto a los miembros del Congreso, similares a las enumeradas en el artículo 140 de la Ley Fundamental. Finalmente, cabe señalar que dicha argumentación parte de una premisa cierta como es la de que, según el artículo 112 de la Constitución el Legislador no puede establecer otras *restricciones* al derecho de sufragio que las estrictamente señaladas en el mismo artículo, pero deduce una conclusión falsa de esa premisa al afirmar que la obligación legal de inscribirse *restringe* la capacidad jurídica de los electores, contraviniendo lo dis-

puesto en el citado precepto constitucional. La verdad es que el deber de inscribirse constituye una formalidad, de carácter esencial, desde luego, pero en fin de cuentas una formalidad, exigida por el Legislador a quienes pretendan ejercer el derecho de sufragio. El hecho de que el interesado quede en libertad de cumplir o no ese deber, es lo que caracteriza las condiciones legales de esa especie y las diferencias de las restricciones constitucionales instituidas en algunos de los artículos antes citados, cuyo cumplimiento se impone inexorablemente a todos los ciudadanos, independientemente de la voluntad o del querer de éstos.

La nacionalidad, la edad, el estado, el grado de instrucción son en la actualidad —como lo fueron ayer el sexo y la capacidad económica— restricciones constitucionales que afectan la capacidad jurídica de los sujetos a quienes el constituyente denomina electores y elegibles en los artículos 11 y 112 de la Constitución. Tales calidades son atributos sustantivos inherentes a la personalidad y no tienen ningún nexo con las formalidades de carácter legal que son requerimientos adjetivos establecidos por el Legislador al reglamentar el ejercicio de algunos derechos, y de los cuales encontramos numerosos ejemplos tanto en el derecho público como en el privado. En relación con el sufragio, el constituyente define el voto como un derecho y como una función pública, cuyo ejercicio “será obligatorio dentro de los límites y condiciones que establezca la Ley”, de allí se sigue que es el Legislador ordinario y no el constituyente, quien tiene a su cargo la responsabilidad de dictar las normas reglamentarias que sean necesarias para hacer realidad ese mandato de la Constitución, incluyendo las relativas a los requisitos o formalidades que deben llenar los electores para ejercer el derecho de sufragio y a la nulidad de las elecciones recaídas en sujetos que no reúnan las condiciones exigidas por la Ley o que estén comprendidos en alguna de las causas de ineligibilidad. No invade, por lo tanto, el Legislador la esfera de competencia que corresponde al constituyente en esta materia, sino que por el contrario acata un mandato constitucional, al establecer, como consecuencia de la obligatoriedad del voto, el deber de inscribirse en el Registro Electoral, y al hacer depender del cumplimiento de esa condición la capacidad de los ciudadanos para ejercer el derecho de sufragio, así como otros derechos derivados de su calidad de electores.

Aplicando las consideraciones que preceden al caso de autos, todos los venezolanos por nacimiento (y lo mismo podría decirse de los venezolanos por naturalización equiparados a ellos por el artículo 45 de la Constitución) adquieren capacidad jurídica para ser Senadores al cumplir treinta años de edad si saben leer y escribir. Pero sólo podrán ser elegidos si no se hallan en servicio militar activo o en alguna de las circunstancias señaladas en el artículo 140 de la Constitución; si no están sujetos a interdicción civil o a

inhabilitación política; y si, de acuerdo con el Registro Electoral, son hábiles para ejercer el sufragio.

En el caso de la elección de un Senador, las calificaciones que se acaban de señalar son las que el Legislador denomina causas de ineligibilidad o condiciones requeridas por la Ley al enumerar los motivos que pueden determinar la nulidad de las elecciones en el artículo 132 de la Ley Electoral.

En consecuencia, de no existir otras causas que pudieran afectar la elección del demandado, bastaría la circunstancia de no aparecer inscrito, como ciudadano hábil para ejercer el sufragio, en el Registro Electoral, para invalidar la elección en él recaída.

*Voto salvado del Magistrado Dr. 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 decisión anterior, por las razones siguientes:

La cuestión jurídica planteada ante la Corte por el solicitante, y la petición en la cual concluye, pueden resumirse en los términos siguientes: es nula, y como tal debe ser declarada, la elección del General retirado Marcos Pérez Jiménez como Senador de la República, por no haber reunido el mencionado ciudadano las condiciones de elegibilidad previstas en el artículo 112 de la Constitución Nacional, por cuanto no ha sido elector, ya que para el momento de las elecciones se encontraba ausente, no habiendo ejercido, en consecuencia, el derecho del voto, por lo cual dejó de cumplir una de las condiciones de elegibilidad que exige el mencionado artículo.

Alega el demandante que la Constitución Nacional, en su artículo 110, expresa que el voto es un derecho y una función pública y su ejercicio será obligatorio, dentro de los límites y condiciones que establezca la ley, norma ésta que, en su opinión, “está diciendo claramente que el voto es obligatorio, no solamente por el hecho de ser una función pública, sino porque su ejercicio trae aparejado el derecho de ser elegido, según se desprende del artículo 112 de la Constitución Nacional” y concluye afirmando, que elector es aquel que ha llenado todas las condiciones que establece la Constitución, “es decir que realmente haya intervenido en el acto de la elección como elector”.

Considera, pues, el solicitante, y así lo expresa en su escrito “que la condición de elector no se adquiere sólo con la obtención de la cédula electoral, sino que es preciso ejercer el derecho del voto para que se sea elector” y, finalmente, manifiesta, que por cuanto la Ley Electoral establece sanciones para quienes habiéndose inscrito en el Registro Electoral no ejercen el voto, es injusto que se premie con una Curul de Senador a quien no ha cumplido con el ejercicio del voto como función pública.

El Fiscal General de la República, notificado a los efectos de ley, produjo un extenso dictamen, cuyo resumen figura en la decisión, en el cual concluye afirmando que es procedente y conforme a Derecho la acción de nulidad ejercida por el solicitante, en razón de constituir un hecho público y notorio que el General retirado Marcos Pérez Jiménez no cumplió con el deber ciudadano de inscribirse en el Registro Electoral y votar, careciendo, en consecuencia, de la condición de elector requerida por el artículo 112 de la Constitución Nacional para poder ser elegible, y cuyo alegato fundamental radica, en la distinción entre los electores por capacidad y los electores por ejercicio, o sea, entre los electores potenciales, conforme al artículo 111 de la Constitución Nacional y los electores elegibles, señalados en el artículo 112 *ejusdem*, afirmando, después de un detenido análisis, que “concluida la etapa de la inscripción, los electores potenciales remisos al cumplimiento del deber de inscribirse, se marginan de la relación electoral y pierden su condición de electores; así como también la pierden quienes, aun cuando inscritos, omiten el cumplimiento de la obligación de consignar el voto el día de las elecciones. Ni unos ni otros pueden ser elegibles, y si resultan electos, la elección recaída en ellos es susceptible de impugnación conforme a las previsiones del ordinal 1º del artículo 132 de la Ley Electoral, en concordancia con el artículo 8º *ejusdem* y 112 de la Constitución, por carecer de la condición genérica de electores”.

La decisión de la cual disiente el Magistrado que suscribe, declara “nula la elección del General (r) Marcos Pérez Jiménez, para el cargo de Senador por el Distrito Federal, conforme al resultado de las elecciones generales realizadas en el país el 1º de diciembre de 1968”.

Se hace, pues, necesario, determinar, en primer término, cuáles son las condiciones de elegibilidad que debe reunir un ciudadano para ser designado Senador de la República.

El artículo 112 de la Constitución Nacional establece textualmente: “Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes”, de la norma transcrita se desprende con absoluta claridad que las condiciones de elegibilidad, así como sus restricciones, son materia reservada a la Constitución, lo cual aparece ratificado por la Ley Electoral, cuyo artículo 8º establece: “Las condiciones para ser elegible Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, son las establecidas por la Constitución Nacional”.

Las condiciones generales que, en consecuencia, deben reunir los ciudadanos elegibles para el desempeño de funciones públicas, según lo dispuesto en el artículo 112 de la Constitución Nacional,

son: 1) ser electores; 2) saber leer y escribir; y, 3) haber cumplido 21 años; el Artículo citado establece, además, restricciones, también de rango constitucional, para el ejercicio de algunos cargos y otras derivadas de las condiciones de aptitud que las leyes exijan para el ejercicio de determinados cargos.

En relación con las condiciones que la Constitución Nacional exige para ser elegido Senador, el artículo 149 señala la condición de venezolano por nacimiento y la de ser mayor de treinta años; a su vez, el artículo 140 *ejusdem* establece en sus tres ordinales restricciones en las condiciones de elegibilidad de Senadores y Diputados, derivadas del ejercicio de determinados cargos, en la etapa inmediata, previa a la elección.

En consecuencia, las condiciones que debe reunir un ciudadano para ser elegible como Senador, son las siguientes: 1) ser elector (Artículo 112 de la Constitución), 2) saber leer y escribir (Artículo 112 de la Constitución), 3) ser mayor de treinta años (Artículo 149 de la Constitución), 4) ser venezolano por nacimiento (artículo 149 de la Constitución) ° 5) no estar afectado por las restricciones previstas en el artículo 140 de la Constitución Nacional.

El demandante considera que el General (r) Marcos Pérez Jiménez no tiene la condición de elector, por no haber ejercido el derecho del voto, por lo cual debe ser declarada nula su elección como Senador, y por cuanto no ha objetado las otras condiciones, debe limitarse el estudio a la cuestión concreta de lo que debe entenderse por elector.

La Constitución Nacional, en su artículo 111, define como electores a “todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política”, son dos, en consecuencia, los requisitos que deben cumplirse para tener la cualidad de elector; ahora bien, para el ejercicio activo de esa cualidad, sí se requiere la inscripción en el Registro Electoral y tal como lo declaró el Consejo Supremo Electoral, en sesión de fecha 8 de agosto de 1968, al resolver la consulta que le fuera formulada por el Partido Cruzada Cívica Nacionalista —opinión que comparte el suscrito—, “el hecho de que el mencionado ciudadano (General (r) Pérez Jiménez) no esté inscrito en el Registro Electoral, no lo inhabilita para ejercer el derecho pasivo al sufragio, ya que la Constitución no establece dicho requisito como condición de elegibilidad, y, repetimos, las condiciones de elegibilidad sólo pueden ser establecidas o restringidas en el texto constitucional”.

No comparte el Magistrado disidente el criterio sustentado por el Fiscal General de la República y acogido en la decisión, según el cual la cualidad de elector, exigida por el artículo 112 de la Constitución, como condición de elegibilidad, se refiere a los “electores elegibles” y el empleo del mismo término, en el artículo 111 *ejusdem* debe entenderse aplicado a los “electores potenciales”,

por la sencilla razón de que, ante los términos claros de la norma constitucional, que no establece tal distinción, no le es posible al intérprete arribar a conclusiones distintas; son electores, según el artículo 111 de la Constitución Nacional, todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política. La Constitución, que es la única que podría hacerlo, en virtud de lo ordenado en su artículo 112, no condiciona pues la cualidad de elector al cumplimiento del requisito de la inscripción en el Registro Electoral ni al subsiguiente depósito del voto.

Por otra parte, la Ley Electoral, en varios de sus artículos, aplica, indistintamente el término elector, tanto a los ciudadanos inscritos, como a los no inscritos, circunstancia ésta, que es interpretada en la decisión en el sentido de que la Ley se refiere, en algunas ocasiones a los electores no inscritos, (potenciales según la terminología del Fiscal General de la República) y en otras, a los electores inscritos (elegibles); para el firmante de este voto salvado, el empleo indeterminado en la ley del término elector, aplicándolo a veces a los inscritos y otros a los no inscritos, revela simplemente que, para el legislador, es elector, según los términos inequívocos de la Constitución, el venezolano que haya cumplido dieciocho años y no esté sujeto a interdicción civil ni a inhabilitación política; al efecto, bastaría citar, entre otras, las disposiciones siguientes de la Ley Electoral: Artículo 58: Los electores deben inscribirse en el lugar de su residencia; 158: Los electores que no se hubieren inscrito o no hubieren votado incurrirán, además en multa... etc. Es, pues, evidente, a juicio del suscrito, que la condición o cualidad de elector no depende de la inscripción en el Registro Electoral ni del depósito del voto y al no establecer, tal requisito la Constitución, como lo establece, no es posible, jurídicamente, hacerlo derivar de consideraciones doctrinarias, ni de interpretaciones muy discutibles.

Finalmente, el demandado alega que es injusto que se premie con una Curul a quien no ha cumplido con el ejercicio del voto como función pública y se sancione a quien habiéndose inscrito en el Registro Electoral no ejerce el derecho al voto, y la decisión considera, que sería contrario a respetables principios de hermenéutica jurídica, admitir la posibilidad de que el ciudadano remiso a cumplir un deber de tanta significación como el de inscribirse y votar, pueda ser al mismo tiempo incapaz para ejercer el derecho del sufragio activo y capaz para ejercer el derecho de sufragio pasivo. Observa el suscrito, en primer lugar, que la Ley Electoral en su Capítulo XII "de las infracciones y penas" señala expresamente el tipo de sanción aplicable a los ciudadanos que infrinjan la Ley, y en esas medidas, que son de restrictiva interpretación, se sanciona a quienes teniendo la cualidad de electores no hubieren ejercido su derecho y cumplido con la obligatoriedad del sufragio,

y entre esas sanciones no aparece —ni podría figurar— la sanción de la inelegibilidad, que, como se ha dicho es de reserva constitucional, y en cuanto a la dualidad que señala la decisión, en lo relativo al ejercicio activo y pasivo del sufragio, cabe recordar, que la Constitución, único texto que podría establecer como condición de elegibilidad, el ejercicio activo del deber y del derecho al voto no contiene disposición alguna al respecto.

b. *Voto secreto*

193. CSJ - PA 5-12-73  
G.O. N° 30274, 6-12-73, pp. 226.816-17

*En caso de conflicto entre la obligatoriedad del voto y el voto secreto, debe privar la primera exigencia.*

El sufragio, o sea, el derecho de elegir o ser elegido para el desempeño de funciones públicas, según lo expresado en los artículos 111, 112 y 113 de la Constitución, supone que quien lo ejerce es físicamente hábil; y en el caso del elector, que puede votar en secreto con entera libertad y sin auxilio de nadie.

Pero como además de un derecho, el voto es también una función pública, el constituyente dispone que su ejercicio será “obligatorio dentro de los límites y condiciones que establezca la ley”. En virtud de esta disposición el legislador ordinario puede limitar la obligatoriedad del voto o señalar las condiciones en que éste puede ser ejercido cuando determinadas circunstancias de hecho la justifiquen.

La Ley Orgánica del Sufragio consagra como principio general que todos los venezolanos, mayores de dieciocho años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo inhabilitación política tienen el derecho y están en el deber de inscribirse en el Registro Electoral Permanente y de votar.

Sin embargo, como el deber de votar podría resultar de difícil o imposible cumplimiento para quienes sean físicamente inhábiles, para realizar los actos en que consiste el ejercicio del sufragio, el legislador nacional pauta normas de excepción respecto de algunos electores, en cuanto a la forma de ejercer ese derecho y otorga al Consejo Supremo Electoral la atribución de determinar la manera de hacerlo.

En efecto, el artículo 119 de la Ley Orgánica del Sufragio, después de establecer, como regla general, que ninguna persona po-

drá acompañar al elector en el momento de emitir el voto ni en el trayecto entre el despacho de la mesa y el sitio acondicionado para aquella operación, establece que las personas imposibilitadas de usar sus extremidades superiores podrán hacerse acompañar al sitio de votación por una persona de su escogencia, y que quien esté imposibilitado de usar sus extremidades inferiores podrá hacerse conducir al sitio de votación. Por otra parte el artículo 120 dice que el Consejo Supremo Electoral “determinará el procedimiento de votación de los electores ciegos”.

La solución acogida en la primera de las hipótesis contemplada en el artículo 119, permite apreciar que, el Legislador considera que en caso de conflicto entre la obligatoriedad del voto y el secreto del mismo, debe privar la primera, lo que es conforme a la lógica jurídica, ya que el derecho y el deber de votar, que es lo sustantivo en todo sistema electoral, se antepone necesariamente a lo adjetivo, que es la forma (secreta) en que ha de ejercerse ese derecho.

Con este antecedente legislativo no es extraño que el Consejo Supremo Electoral, en uso de la atribución discrecional que le confiere el artículo 120 de la Ley Orgánica del Sufragio, y por la razón ya indicada, resolviera que los ciegos podrán votar haciéndose conducir al sitio de votación por un elector de su confianza y escogencia, es decir, adoptara un procedimiento prácticamente idéntico al establecido en el citado artículo 119 en cuanto a la forma en que pueden consignar el voto los electores que estén imposibilitados de usar sus extremidades superiores.

Al establecer este procedimiento, la mente del legislador y la del máximo organismo electoral no fue menoscabar ni vulnerar el derecho al voto de los miembros del cuerpo electoral que se encuentren en las condiciones previstas en sus referidas disposiciones, sino más bien introducir en el sistema electoral normas de excepción que permitan a dichos electores ejercer el derecho del sufragio en condiciones diferentes a las impuestas por la Ley a los demás sufragantes.

Al proceder así, tanto el legislador como el Consejo Supremo Electoral han aplicado el principio de la igualdad ante la Ley en su sentido más exacto, que no consiste siempre en dar a todos el mismo trato, sino a cada quien el que le corresponda atendiendo a las diferencias naturales que entre ellos existan.

De acuerdo con lo expuesto la resolución impugnada sólo modifica el régimen electoral previsto en la Constitución y desarrollado en la ley de la materia, en cuanto excluye a los ciegos del ámbito de aplicación de la norma que prohíbe a los electores hacerse acompañar por otra persona en el acto de votar, equiparando así a los invidentes y a quienes no puedan valerse de sus miembros superiores para votar, los cuales podrán hacerse acompañar al sitio de votación por una persona de su escogencia. Por lo tanto,

carece de fundamento la supuesta violación de los artículos 117, 118 y 119 de la Ley Orgánica del Sufragio. En cuanto al artículo 46 de la Constitución, no puede ser infringido en este caso por tratarse de una norma que declara la nulidad de los actos que violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución y define la responsabilidad en que pueden incurrir los funcionarios o empleados públicos que los ordenen o ejecuten. Según el propio texto del artículo 113 de la Constitución, sólo el legislador ordinario podría violar lo que tal disposición se ordena, pues, al tenor del mismo la "legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías". Al dictar el acto cuestionado por el recurrente el máximo organismo electoral se ha limitado a dar cumplimiento a una disposición legal que le atribuye el poder de determinar la forma en que votarán los ciegos con miras a asegurar a tales electores el ejercicio del derecho de sufragio y la posibilidad de cumplir con el deber que la ley les impone, dentro del marco general de garantías establecidas por el legislador para asegurar la libertad y el secreto del voto, salvo en lo que concierne a la facultad de hacerse acompañar por otro elector hasta el sitio de votación, lo cual más que una restricción es una prerrogativa a la que puede renunciar el invidente si lo prefiere.

c. *El escrutinio y los sistemas electorales*

194.

CFC - SPA  
M. 1940, pp. 147-149

7-2-39

*La mayoría absoluta es la que alcanza más de la mitad de los votos, así como la relativa es el mayor número de votos obtenidos por uno o más candidatos frente a otros.*

Entrase, ahora, a examinar si existe la violación de la Constitución del Estado Guárico en los puntos aludidos. Obsérvase, al efecto, que las Constituciones de los Estados incluyen entre las atribuciones de las Asambleas Legislativas la de elegir Presidente del Estado, salvo cuando hubiesen delegado esta atribución en el Presidente de la República; y establece que se *declarará electo al ciudadano que hubiere obtenido la mayoría de votos de los miembros presentes*. La Constitución del Estado Carabobo califica expresamente esta mayoría de absoluta. Con respecto al Estado Guárico, estos principios están contenidos en el ordinal 7º, artículo 39 y artículo 56, respectivamente.

Ahora bien, al declararse en la Asamblea empate de la votación que arrojó seis votos en favor del doctor Zamora Arévalo y 5 votos en favor del doctor Morales, siendo 11 los miembros presentes vo-

tantes, se cometió, sin duda, la infracción de la definición misma de “mayoría absoluta”, contenida en dichos preceptos constitucionales del Estado Guárico, comunes, como se ha dicho, a mayor abundamiento, a los demás Estados.

Con efecto si “mayoría” es, generalmente la superioridad de una cosa con respecto a otra, o el mayor número de votos en una votación, o la reunión de votantes que componen mayoría, la “*mayoría absoluta*” es la que alcanza más de la mitad de los votos, así como la “*relativa*” es el mayor número de votos obtenidos por uno o más candidatos frente a los otros.

Por manera que la *mayoría absoluta* se deduce del número de votantes, mientras que la “*relativa*” se deduce de los votos mismos logrados por los candidatos; tratándose de un número par de votantes el minimum de la “*mayoría absoluta*” resulta de la mitad de dicho número más un voto. Así la *mayoría absoluta* en una votación de veinte votantes la tiene el candidato que logre once, por ser esta cifra igual a la mitad del número de votantes, más una unidad, indivisible como es el “voto”. Si la votación diere, por ejemplo, este resultado: ocho votos para un candidato, cinco para otro, tres por otro, repartiéndose los cuatro votos restantes entre igual número de candidatos, entonces no se habría logrado la mayoría absoluta, y se declararía elegido a quien obtuvo ocho votos, que es el mayor resultado de éstos frente a los demás candidatos, si en Ley debe declararse electo a quien obtuviere la “*mayoría relativa*”. Pero si la Ley se refiriese a la mayoría absoluta para la declaratoria de la elección, como sucede en el caso concreto, entonces para lograrla se concretará la votación a los candidatos que han logrado mayoría relativa de acuerdo con la Ley. Si se tratase de un número impar de votantes, como ocurrió en la elección a cuya nulidad se refieren los autos (11), siguiendo los textos que definen dicha hipótesis, los cuales, sin excepción alguna, exponen que al par inmediatamente inferior al impar de que se trate (10), se le toma la mitad, y al resultado (5) se le agrega un voto, lo que equivale matemáticamente a agregarle al impar de que se trate (11) esta unidad (1) y tomarle la mitad al resultado (6). De modo, pues que en la elección impugnada fue infringido el artículo 56 de la Constitución del Estado Guárico, cuando se declaró empatada la votación que dio por resultado seis votos en favor del doctor Zamora Arévalo y cinco en favor del doctor Morales, siendo así que la mayoría absoluta mínima de once es seis. Por lo demás, en el caso concreto coincidieron la mayoría absoluta y la relativa, por donde se ve que también por la mayoría relativa habría ganado la elección el candidato que obtuvo los seis votos, si la Constitución hubiera pautado esta mayoría en vez de la absoluta que ella define con entera claridad. En efecto, la cifra de seis es la mitad del número par inferior al de votantes, más una unidad, según la regla expuesta, y es al mismo tiempo el número de votos (6) obtenido por uno de los can-

didatos mayor que el número de votos (5) obtenido por el otro candidato. En atención a los alegatos del doctor Morales, se establece, en primer término, que no es posible aceptar que en una Asamblea de votantes pueda considerarse miembro presente, a los efectos de la votación, a quien no tenía el derecho de votar y que no votó efectivamente. Es de advertirse que no debe equipararse el caso de un miembro de la Asamblea de votantes que se abstiene de votar por imposición legal con el que echa en la urna una papeleta en blanco: aquél no está presente en la votación puesto que la Ley se lo impide, mientras que el otro sí está presente en el acto, pero su votación es negativa, o mejor, inexistente, por propia voluntad. Por lo demás, el hecho consignado es que la elección se efectuó con sólo once miembros, y este hecho es indestructible jurídicamente y en lógica común. En el caso concreto, pues, si doce eran los miembros de la Asamblea con el doctor Morales, y éste se abstuvo de votar por prohibición legal, debe juzgarse que sólo once fueron los miembros presentes votantes, y que, en atención a este número de votantes, era que debía deducirse la mayoría absoluta exigida por el artículo 56 de la Constitución del Estado. Además, la regla del doctor Morales, conduce a manifiestos absurdos, puesto que según ella resultaría que en una votación de once votantes la mayoría absoluta sería siete, y tal cosa es axiomáticamente inaceptable. Con efecto, esta cifra, que es la mayoría absoluta de doce, sería también la mayoría absoluta de once; y es fácil observar que siendo indivisible la unidad "voto" si el número de votantes disminuye la supuesta mayoría absoluta tiende a confundirse con dicho número de votantes, confundiéndose absolutamente en el número 3 de votantes, cuya mayoría absoluta sería 3 mismo, es decir, más de su mitad (2), más un voto. Resultaría que en la Corte Federal y de Casación, la mayoría absoluta sería cinco y en las Cortes de Apelación de la República, de tres miembros, sería tres mismos, y serían nulas las sentencias de aquélla con tres votos salvados y nulas las de estas últimas con un voto salvado, a pesar de que así vienen dictándose desde tiempo inmemorial con toda normalidad y validez. Además, en el caso concreto no se puede contemplar la hipótesis de un empate impropio, o sea el previsto en presencia de mayorías desiguales, porque justamente se trata, según queda dicho, de una mayoría absoluta que soluciona un empate de igualdad de votos. Si la Ley de Censo Electoral y de Elecciones fuese aplicable, no podría serlo sino dándole en el punto el sentido que queda establecido en esta sentencia, en virtud de la regla de hermenéutica de que toda interpretación que conduce a un absurdo debe rechazarse, ello en vista de lo confuso del texto de dicha Ley al respecto.

De modo pues, que habiéndose establecido que violada la Constitución del Estado, que debió observarse religiosamente en la materia eleccionaria, por mandato de la Nacional, queda violada *ipso facto*



Es necesario que en todo proceso electoral (como en todo proceso en general) se alcance un momento que venga a establecer la certeza y la seguridad jurídica de la situación real, y este no es otro, en el sistema del Estatuto, que el del escrutinio final realizado por la Junta Principal de la respectiva circunscripción electoral. Admitir la posibilidad de que el resultado de ese escrutinio final pueda ser alterado posteriormente a la firma del acto que lo relaciona, independientemente de toda sentencia judicial, sería ir contra aquel supremo principio de seguridad jurídica que es menester a su efectividad, por más atendibles y de buena fe que sean las razones aducidas para alterarlo.

Todo acto posterior a la realización del escrutinio final, que no se realice en las condiciones señaladas por el Estatuto, particularmente si ese acto está desprovisto de los requisitos formales de publicidad y de concurrencia del respectivo órgano electoral, estará manifiestamente afectado de vicio de ilegitimidad que lo hará irrito en su esencia misma, y como tal no puede tomarse en consideración para derivar de él consecuencia alguna en derecho.

196. CSJ - PA 26-6-74  
G.O. N° 1700 Extr., 29-10-74, p. 13

*Los órganos representativos deben estar conformados de acuerdo a la proporción resultante de las elecciones.*

La Constitución del Estado Bolívar en su artículo 33 siguiendo la orientación establecida por el constituyente nacional, dispone que durante el receso “de la Asamblea Legislativa funcionará una Comisión Delegada integrada por seis miembros, quienes con sus respectivos suplentes serán elegidos en la sesión anterior a la clausura del primer período de sesiones ordinarias, de modo que reflejen en lo posible la composición política de la Asamblea Legislativa...”

De acuerdo con esta disposición es jurídicamente imposible que la Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar, esté integrada por Diputados que representen una misma organización política, cuando otro partido tenga representación en la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, consta de autos que con arreglo a las Disposiciones de la Ley Orgánica del Sufragio y a los resultados de los comicios realizados el 9 de diciembre de 1973, la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar está integrada por trece (13) Diputados de los cuales nueve (9) fueron postulados en las planchas del partido Acción Democrática y cuatro (4) en la del partido Social Cristiano (COPEI). De consiguiente la representación de dichas organiza-

ciones en la Comisión Delegada debe ser proporcional al número de Diputados que tienen en la Asamblea Legislativa. Sin embargo consta de la copia certificada del acta de la sesión de la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar correspondiente al día 30 de abril de 1974, que en esa sesión fueron electos para integrar la Comisión Delegada con el carácter de miembros principales los ciudadanos: Edgar Simón Vallé Vallé, Jorge Martínez, Armando Rodríguez León, Carlos José Lee Guerra, Mauro Ghinaglia y David Natera Febres, pertenecientes todos a la Fracción Parlamentaria del partido Acción Democrática, lo cual constituye una flagrante violación del artículo 33 de la Constitución del Estado Bolívar, con menoscabo del principio de la representación proporcional de las minorías consagrado en el artículo 112 de la Constitución Nacional.

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 la nulidad de la elección de la Comisión Delegada, efectuada el día 30 de abril de 1974 por la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar, la cual deberá reunirse nuevamente para elegir dicha Comisión, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución de dicha entidad federal.

d. *Competencias del Consejo Supremo Electoral*

197. CSJ - SPA 28-1-70  
G.O. N° 29335, 3-10-70, pp. 219.192-219.193

*El Consejo Supremo Electoral, es competente para decidir si quienes representan a los partidos políticos frente a dicho Consejo tienen efectivamente ese carácter, de acuerdo a las normas de los Estatutos de los Partidos.*

La parte demandante sostiene que el Consejo Supremo Electoral carece de competencia para decidir si tiene o no validez el fallo del Tribunal Disciplinario Nacional de un partido para expulsar a militantes del mismo y en el caso de autos a los ciudadanos Luis Damiani, Rómulo Moncada e Isolda Medina de Méndez, quienes son directivos nacionales de Cruzada Cívica Nacionalista, y el primero de ellos Presidente de dicha organización política.

En el acto administrativo cuya nulidad se pide, dictado por el Consejo Supremo Electoral el 20 de julio de 1969, con base al informe del 17 del mismo mes y año y de la Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de Partidos Políticos de dicho Consejo, se sostiene todo lo contrario en efecto, se reitera en dicho informe que: "El Consejo Supremo Electoral en su sesión del 16 de

noviembre de 1967 aprobó un informe de 15 de noviembre de 1967 de esta Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de Partidos Políticos, en la cual estableció lo siguiente:

“Establece el artículo 25, numeral 6° de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, que éstos estarán en la obligación de participar al Consejo Supremo Electoral “los nombres de las personas que integran los supremos organismos directivos del Partido y los cargos que dentro de ellos desempeñan”.

Entiende esta Comisión que la razón de ser de la disposición transcrita radica en la circunstancia de que es indispensable que el Consejo Supremo Electoral, a quien de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones está encomendado el registro y control de los partidos políticos tanto nacionales como regionales que operen en la República, sepa a quien representa a dichas organizaciones en cuanto a las Relaciones que el Consejo Supremo Electoral deba mantener necesariamente con dichos Partidos en aplicación a la Ley Electoral y de la propia Ley de Partidos Políticos, reuniones Públicas y Manifestaciones.

En efecto, el artículo 71 de la Ley Electoral establece en su numeral 1° que las postulaciones para candidatos a la Presidencia de la República deberán hacerse ante el Consejo Supremo Electoral en forma de representación escrita con los siguientes datos: “1°) *Identificación y carácter con que actúa la persona o personas que suscriben la representación.*” El artículo 72 ejusdem establece que: “Al recibir las postulaciones, el Consejo Supremo Electoral, *previas las verificaciones del caso*, declarará candidato a la Presidencia de la República a aquellos ciudadanos en que y con respecto a quienes hayan cumplido las formalidades establecidas por esta Ley...”

Pueden verse, en igual sentido, Parágrafo 2° del artículo 10; Parágrafo único del artículo 16; Ordinal 5° del artículo 25; artículo 26, ordinales a) y d) del artículo 27, todos ellos de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones.

Considera la Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de Partidos Políticos que es indispensable por lo tanto que el Consejo Supremo Electoral sepa quienes son los representantes legítimos de un partido a fin de poder, en cualquiera de los casos como los anotados, requerir la comprobación y verificación del carácter con que procedan los postulantes o quienes se dirijan a nombre de un determinado partido al Consejo Supremo Electoral, y tener la certeza de dicho carácter en los archivos correspondientes a cada Partido, y tal es, repetimos, a juicio de esta Comisión, la razón de ser de las disposiciones de la Ley, de registro y control de partidos que impone la obligación de éstos de participar al Consejo Supremo Electoral los cambios que ocurran en sus cuerpos directivos.

Dentro de las consideraciones anteriores, estima la Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de Partidos Políticos que

es necesario, ante el conflicto que se plantea en relación a la representación que se atribuyen diversas personas de un mismo partido político, que el Consejo Supremo Electoral determine a quien reconoce como tal a fin de evitar duplicidad de personería a saber, a ciencia cierta, a quien debe tenerse como representante, tanto a los efectos de la aplicación de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones como de la propia Ley Electoral.

La competencia del Consejo Supremo Electoral, no puede ir más allá de esa determinación, en el sentido de que, previo análisis de las Leyes que lo rigen, así como de los Estatutos y demás documentos que reposan en el seno del Consejo Supremo Electoral, debe verificar la regularidad de las modificaciones y participaciones que le sean hechas en cumplimiento de los propios Estatutos del Partido y de las atribuciones que en ellos se otorgan a sus diferentes medidas e incidentes que internamente puedan haberse suscitado dentro del problema cuestionado”.

Y con base a esa reciente pero reiterada jurisprudencia o criterio administrativo se considera que “es necesario que el Consejo Supremo Electoral determine si la decisión del Tribunal Disciplinario Nacional del Partido Cruzada Cívica Nacionalista, al expulsar a los referidos ciudadanos, fue o no tomada conforme a los estatutos del Partido para precisar si el Dr. Luis Damiani es o no Presidente del Partido Cruzada Cívica Nacionalista”.

La Corte considera que el Consejo Supremo Electoral, es competente, conforme a los señalados artículos de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones y de la Ley Electoral, para decidir si quienes se presentan como personeros o representantes de los Partidos tienen efectivamente ese carácter por haber sido designados, de acuerdo a las normas de los Estatutos.

e. *Nulidad de las elecciones*

198. CFC - SPA 30-9-37  
M. 1938, pp. 289-292

*Las causales de nulidad de votación son taxativas; por lo tanto si el hecho denunciado no está dentro de los contemplados en la Ley, no procederá la nulidad.*

*Primera:* Esta Corte, después de haber practicado un prolijo y minucioso examen de las 39 tarjetas o boletas de votación acompañadas a estos autos, encuentra que realmente en casi todas ellas fue efectuada por mano desconocida hasta hoy, en hora que tampoco puede precisarse aún, una serie de alteraciones, consistentes en la generalidad de los casos, en transformar por aditamentos de

letras y por enmendatura de otras, el nombre primitivamente escrito en un nombre distinto. En algunas se agregó un nombre suplementario.

*Segunda:* Se observa que en ninguna de las dos actas de escrutinio levantadas por la Junta Distrital del Departamento Vargas, se explican las diversas operaciones que debieron efectuarse para el cómputo. La razón natural aconsejaba como conveniente hacer constar en esas actas, o por lo menos en la del escrutinio de los votos de cada candidato, los nombres de los demás que tuvieron votos y el número de éstos con que cada uno fue favorecido. En el caso de autos, el acta de escrutinio general del número de votantes, se limita a decir que se encontraron en la urna de Naiguatá ochenta y cuatro tarjetas o boletos, en conformidad con lo que resulta del respectivo libro de votaciones y el acta de escrutinio especial de los favorecidos, se limita a expresar que el doctor Izquierdo fue elegido por veinticuatro votos, sin que conste quien más obtuvo votos para principal, ni en qué número, y nada se dice allí de haberse encontrado al abrir la urna tarjetas adulteradas o al menos de dudosa lectura, ni tampoco que por tales motivos se descartaron del cómputo esas tarjetas. Debido a la ausencia de estas menciones por dichas actas, no es posible saber si hubo error en la computación. La Junta Estadal del Distrito Federal en el escrutinio de control que practicó cinco días después del que hizo la Junta Distrital, llenó aquellos vacíos expresando en el acta haber encontrado en la urna tres paquetes de tarjetas inutilizadas en la votación para Concejal Principal: uno conteniendo los votos correspondientes al candidato doctor José Izquierdo, que alcanzaron a veinticuatro; otro conteniendo los votos correspondientes al candidato León Manuel Romero, que alcanzaron a veintiuno y el último, o sea el tercero, conteniendo treintinueve tarjetas, que son precisamente aquellas en que se realizó la obra de adulteración. Si en los autos hubiera una prueba idónea de que la urna inmediatamente después de terminado el escrutinio en La Guaira fue nuevamente sellada en debida forma para enviarla a Caracas, y una afirmación expresa de la Junta Estadal de haberla recibido aquí con tal sello de garantía intacto, podría sostenerse haber llegado a manos de esta última Junta exactamente como fue sellada en La Guaira y concluirse de éstos que las condiciones y forma en que la Junta Estadal encontró las tarjetas dentro de la urna cinco días después, son exactamente las mismas en que las mandó la Junta Distrital. Pero ante la posibilidad de haber viajado esa urna sin una clausura suficientemente eficaz, habiendo pasado además durante cinco días por diversas manos y cambiado varias veces de sitio antes de ser abierta por la Junta Estadal, resultaría aventurado que esta Corte admitiese como inconcluso que las alteraciones encontradas por la Junta Estadal en treinta y nueve tarjetas existían ya todas o al menos algunas, desde antes de ser abierta la urna por primera vez en La Guaira.

Ciertamente que las declaraciones de los miembros de la Junta Electoral de Naguayá sobre que el papel que sellaba la urna cuando llegó a La Guaira no es el mismo con que ellos la sellaron al terminarse la votación, indican que la urna fue violada antes de ser abierta por la Junta Distrital en el Teatro Lamas; pero de esta primera violación aun si fuere cierta, no se deduce necesariamente, sino tan solo puede presumirse, que en ese entonces se llevó a cabo la alteración de las tarjetas o boletos de votación; ello bien pudo haber ocurrido en otra posible violación posterior en los cinco días que mediaron entre la apertura de la urna en La Guaira y su nueva apertura en Caracas. A pesar del valor moral que puedan tener, no puede esta Corte concederles pleno valor jurídico a las declaraciones testimoniales de autos, no rendidas en juicio ante Juez alguno y para obtener las cuales no se cumplieron los requisitos exigidos por el Código de Procedimiento Civil.

*Tercera:* Por otra parte, sea de todo esto lo que fuere, la causal 4<sup>a</sup> de nulidad de elecciones en que se basa la sentencia de la Corte Suprema, sólo se contrae, por lo que respecta al error y al fraude, a los que cometieren la misma Junta escrutadora o alguno de los funcionarios al hacer la computación de los votos. Nada dice dicha causal del fraude cometido por otras personas extrañas a dicha Junta, antes o después del escrutinio. En cuanto al error en la computación de los votos, esta Corte encuentra que la Junta Distrital escrutadora no incurrió en él. Si se sostuviese que fue un error de computación no haber tomado en cuenta las 39 tarjetas en que ocurrieron las alteraciones, consideradas así como a tarjetas en blanco, habría que concluir forzosamente que la Junta Distrital debió hacer entrar esas tarjetas alteradas en la cuenta de los votos por cada candidato. Pero es el caso que para hacerlo así tropezaba con una dificultad insuperable, a saber: ¿en favor de cuáles candidatos contaría esas tarjetas? No era posible ni legal que esa Junta, apartándose de su función meramente escrutadora, asumiese durante el cómputo la función judicial y por sí y ante sí sin ninguna averiguación previa, sin experticia que esclareciesen cuál fue el verdadero nombre primitivamente escrito en dichas 39 tarjetas, atribuyese esos votos ni a León Romero ni a Izquierdo ni a ningunos otros de los nombres que allí se leen a simple vista. Y si la Junta Distrital no estaba facultada legalmente para hacer eso, mal podría sostenerse que ella incurrió en error al no tomar en cuenta esas tarjetas en la computación de los votos de cada candidato. La Junta procedió correctamente, en la única forma que le correspondía hacerlo. Y es que son dos cosas muy distintas, lo que prevé la Ley en la causal 4<sup>a</sup> o sea la computación o cuenta errada de los votos, y la imposibilidad legal de computar o contar una parte de las tarjetas contenidas en la urna: en el primer caso que es una cuestión de Aritmética, hay la posibilidad de evitar el error o de corregirlo si se advierte oportunamente en el acto mismo

del escrutinio, porque se trata solamente de una cuenta u operación equivocada, y se conoce de antemano el medio o la forma de corregir tal error. En el segundo caso, esto es, en el de imposibilidad legal de hacer entrar en el cómputo todas las tarjetas no se puede decir que hubo equivocación o error en descartar como inutilizables, inservible una parte de ellas, ya que era lo único posible y legal en tal coyuntura. Ahora bien, la Ley no incluyó esta circunstancia entre las causales de nulidad de las elecciones. El caso actual no tiene según la Ley más consecuencias que las que surgirían si en el momento de abrir la urna se le hubiese derramado un tintero sobre varias tarjetas cubriendo con una mancha de tinta los nombres de los candidatos, antes de ser leídos por la Junta. De esto resultaría que votos válidos cuando se emitieron han quedado inutilizados contra la voluntad de los electores y sin fraude ni error de la Junta escrutadora; pero no se pueden contar a favor de ningún candidato porque no llegó a saberse a quién fueron dados esos votos. No podría decirse que en el caso de este ejemplo se incurrió en un error en la computación, sino que forzosamente se prescindió de votos inutilizados antes del escrutinio, circunstancia que la Ley, no consigna como causal de nulidad de las elecciones.

Nada tiene que ver el que en el caso de autos la inutilización de unos votos o boletos no haya sido obra del acaso, como el volcamiento de un tintero, sino el resultado de un fraude cometido por persona ignorada antes de procederse al escrutinio, ya que el fraude que la Ley considera en la causal 4ª del artículo 68 es el que se hubiere cometido, como ya se dijo, por los mismos escrutadores al hacer la computación, como sería si algunos de los miembros de la Junta, o todos de acuerdo, escamoteasen tarjetas o votos válidos o leyeren intencionadamente un nombre distinto del escrito en la boleta de votación. Es sensible que la Ley no haya previsto en esa causal de nulidad relativa al escrutinio el fraude de otras personas extrañas a los funcionarios escrutadores. Pero es el caso que la Ley del Censo Electoral y de Elecciones sólo trae causales taxativas de nulidad y ella misma se encarga de decir, en el artículo 71, último aparte, como para impedir toda interpretación judicial extensiva, que la demanda de nulidad de elecciones no puede basarse en ninguna otra causal fuera de las que se consignan expresamente en el artículo 68. Cuando el artículo 69 habla de los fraudes que se cometieren en el curso del proceso electoral, no ha sido la intención del legislador consignar una causal nueva además de las del artículo 68, sino que se refiere a las mismas causales anteriores, porque son fraudes también el cohecho, el soborno o presión, ejercidos sobre los electores o sobre las mismas mesas electorales, durante las elecciones, y en ninguno de estos casos encaja el de las alteraciones de boletas, contemplado en el presente asunto.

199. CFC - SPA 31-12-38  
M. 1939, pp. 405-406

*No se pueden considerar auténticas las boletas de votación que no reúnan todos los requisitos previstos por la Ley Electoral.*

La Corte tiene que establecer que no se pueden considerar auténticas dichas boletas de votación faltándoles el sello del Consejo Supremo Electoral, pues según la Ley de Sellos, en general, y particularmente, en conformidad con el ordinal 7° de la Ley de Censo Electoral y de Elecciones dichas boletas deben ser preparadas por ese Supremo Cuerpo Electoral y remitidas, *debidamente selladas y numeradas*, a las Juntas Estadales, con un mes de anticipación por lo menos, a la fecha en que deban comenzar las elecciones. Esta disposición legal imperativa, en combinación con la citada Ley de Sellos, coloca en la condición de no auténticas a las mencionadas boletas de votación.

Pero en el caso concreto es forzoso establecer, sin embargo, que dichas boletas a pesar de carecer de la autenticidad absoluta que les da el expresado sello de la autoridad de la cual emanan, tienen una cierta autenticidad relativa que les viene de esa misma autoridad por la explicación de ella que queda copiada, juzgada no como pieza jurisprudencial sino antes bien como elemento de especial valor probatorio. Efectivamente, esta Corte establece como cierto que la fuerza mayor aludida en la expresada declaración del Consejo Supremo Electoral, impidió a este Alto Cuerpo la selladura de las boletas de votación, de cuyo hecho se desprende la deducción imperiosa de que a la Junta Estatal fueron remitidas boletas en blanco procedentes del Consejo Supremo. Ahora bien, ante la posibilidad de que estas boletas en blanco puedan ser más fácilmente que las selladas objeto de los fraudes y faltas a que se alude, es procedente establecer que la omisión de los sellos viene a constituir un indicio vehemente en contra de la sinceridad de los votos a que dichas boletas se refieren, indicio que aunado a otros elementos de certidumbre y probabilidad de acierto, resulta suficiente a establecer la convicción plena de la correspondiente causal legal de nulidad, total o parcial, del proceso eleccionario.

200. CFC - SPA 18-4-39  
M. 1940, p. 203

*La falta de proclamación de las elecciones no es causa de nulidad, ya que no es uno de sus requisitos.*

El Acta de una sesión de Asamblea, Junta o Colegio, constituye una prueba literal, firmada que sea por los concurrentes al res-

pectivo acto o reunión, o bien aprobada en la subsiguiente reunión. Pero tal prueba escrita se refiere más bien a hechos propios de testigos antes que a confesiones de los otorgantes, y tienen un valor especial por la naturaleza y estructura del juicio político; por lo cual no son admisibles, en relación al Acta eleccionaria impugnada por acción principal en el caso de autos, las reglas que para la impugnación de documentos públicos y privados consignan los Códigos Civil y de Procedimiento Civil. Contra dicha Acta proceden los elementos que han sido promovidos por el actor y admitidos por el Tribunal *a quo*, puesto que no se discute entre los interesados, y antes bien es aceptado, el hecho mismo de la omisión en el acta de lo relativo a la primera de las dos elecciones efectuadas a que se contrae el juicio...

Débase advertir que la proclamación de la elección no es solemnidad que debe cumplirse so pena de nulidad. De donde se deduce que de no ser nula la elección recaída en el doctor Lares Martínez, su falta de proclamación, que está demostrada por el Acta misma impugnada por el actor, no la afectaría de ninguna nulidad. Débase advertir, además, que tratándose de una elección declarada judicialmente, tal declaración judicial es la proclamación misma, haciéndose innecesaria por ociosa la del cuerpo elector, mayormente cuando, como sucede en el caso de autos, aparte de no proceder, es imposible ya la reunión de la Asamblea de Concejos Municipales, que hizo las dos votaciones mencionadas, puesto que la proclamación no es sino un obligado corolario de la votación.

201. CFC - SPAacc  
M. 1942, pp. 194-196

17-4-41

*Cuando la ley establece una serie de requisitos para ser electo diputado del Congreso Nacional, si la persona electa no los reúne, la elección es nula.*

Este Alto Tribunal es el competente, efectivamente, para conocer de la solicitud en referencia; porque la nulidad pretendida por el postulante se funda, como se ve, en una infracción constitucional, cometida, según se denuncia, en la elección del ciudadano doctor Luis Beltrán Prieto Figueroa para Diputado al Congreso Nacional por el Distrito Federal, es decir, en un acto emanado de Poder Público, siendo de consiguiente, la mentada competencia federal oriunda del ordinal 11, artículo 123 de la Constitución. Además, este criterio ha sido establecido por esta misma Sala Política en diversos precedentes.

Por tanto, la Corte se abstiene de conocer de la presente solicitud en segundo grado, esto es, decidiendo el recurso de apelación interpuesto contra la mencionada sentencia de la Corte Suprema

del Distrito Federal, y antes bien avoca desde luego, y de oficio, el conocimiento de la susodicha solicitud, en única y exclusiva instancia, como le compete en fuerza del razonamiento expuesto. Y para ello considera, además, tanto la naturaleza política del asunto como el principio de la brevedad y economía de la justicia.

Y como el citado artículo 56 de la Constitución exige que el elegido Diputado al Congreso Nacional debe haber cumplido veinticinco años y "haber residido" en el lugar de la elección, si no fuere nativo de él, por lo menos los tres años anteriormente inmediatos a la elección, es preciso, por tanto, dilucidar, en presencia de la verdad procesal establecida, la única cuestión por estudiar en la decisión de esta demanda, esto es, si tal ausencia del doctor Prieto de su domicilio estante en esta ciudad, constituye un cambio o mutación capaz de impedirle alegar que no ha dejado de residir en esta ciudad durante los tres años inmediatamente anteriores a su elección. Consta en los autos, además, por prueba aportada por la defensa del elegido, que éste para el 21 de octubre de 1940 tenía ciertamente su domicilio y residencia en esta ciudad por más de ocho años. Pero en el parecer de esta Corte, tal residencia no continuó en esta ciudad a partir de dicha fecha (21 de octubre de 1940), en la cual se ausentó aquél de su domicilio y residencia expresados para Margarita. Se residió, sin duda, en esa Entidad Política el doctor Prieto por el tiempo necesario a la realización de los menesteres que lo llevaron a ello: actividades eleccionarias, dirección de un periódico. En el criterio de la Corte no se juzga dicha estada del doctor Prieto en Margarita, como precaria y momentánea, puesto que no se puede tener idea exacta acerca de si su intención era tener su residencia en Margarita y su domicilio en esta ciudad, por lo menos durante un tiempo más o menos largo.

La residencia se halla en el lugar en que se está, aun cuando este lugar no sea el centro de los negocios e intereses propios del residente, pero que, en dicho lugar, deba tener éste su morada habitual. Por lo demás, la residencia puede ser más o menos larga, siempre que involucre habitualidad en mayor o menor tiempo.

Pero observa este Tribunal que la acepción de residencia empleada en el precepto constitucional aplicable al caso, no es de derecho civil, sino más bien de derecho político. Efectivamente, en tal concepto, no hay que contemplar sino el ejercicio de derecho político, antes que el ejercicio de derechos civiles. En textos legales extranjeros entre otros requisitos para los electores y para los elegidos se exige cierta residencia en el lugar de la elección. Y para evitar confusión sobre la habitualidad que integra el término genérico de residencia se determina previamente esta habitualidad por una duración precisa de dos, tres, o cuatro años.

En Venezuela, la regla se refiere a los elegibles Diputados al Congreso Nacional, cuya residencia debe ser de tres años anteriores a la elección.

Sin duda quiso exigir el Constituyente al candidato una residencia que estuviera caracterizada, como es de rigor jurídico, por el hecho de permanecer en el lugar respectivo, sin cambio, ni mutación, durante el expresado período de tiempo. Permanencia, sin cambio ni mutación. He aquí la residencia consagrada en lo político. Además, lo está por el léxico. Lo que es preciso subrayar, pues, es si la permanencia habitual del candidato en el lugar de la elección ha sufrido o no cambio o mutación en los términos del precepto constitucional.

202. CFC - SF  
M. 1946, pp. 158-159

28-2-45

*El solo hecho de haberse escrito menores de edad en el Registro Electoral no implica la existencia de cohecho.*

Es de observarse en primer término que aun si se llegara a tener certeza de que tales inscripciones en el Censo Electoral hubieran sido prematuras, en cuanto correspondiesen a personas todavía por su edad carentes de aptitud constitucional para ejercer el sufragio, el hecho así supuesto no envolvería, por sí solo, cohecho alguno, pues para que tal anomalía fuera ocasión de esa figura jurídica, delictiva por lo demás, sería preciso que hubiera mediado dádiva u ofrecimiento de dinero o de otra cosa, como retribución directa o indirectamente obtenible por el funcionario interviniente, de las que exceden una simple excepción ilegal, por haberse convenido efectuar el acto respectivo en fraude de la ley, esto es, de la fe pública. No estando pues, hecha en tal sentido la imputación formulada en el libelo a propósito de las supuestas inscripciones de menores, ya ello bastaría para negar al hecho que se dice ocurrido, el que pueda servir de base a la acción que se ejerce.

En cuanto a las mencionadas boletas ilegibles que se dice aparecieron en el escrutinio efectuado en el Municipio Santa Rita, siendo eso la habitual y corriente, por no faltar en las votaciones personas casi analfabetas que con suma dificultad escriben su propio nombre y con mucha más el de otras, se necesitaría haberse alegado que a pesar de su inelegibilidad esas boletas se computaron en favor de los candidatos que triunfaron, en forma tal que ello envolviese fraude o error manifiesto, al constituir un despojo de la condición de triunfadores que correspondiera a otro u otros candidatos. Pero en tal sentido nada se pretende sostener en el libelo, que deje suponer el que éste estuviese fundado implícitamente en

la causal 4ª del expresado artículo 79. Muy por el contrario, esa simplemente enunciada ilegibilidad presume mayor pureza del sufragio que cuando se habla de estar todas o casi todas las boletas escritas con claridad.

Por lo que respecta a la omisión, si es que la hubo, de extender el acta correspondiente a las votaciones del Caserío "Campo Grande", el mismo demandante refiere que varias personas (él entre ellas) presenciaron cuando la urna fuera cerrada (resellada ha debido decirse, ya que el contenido se supone estaba entonces bajo llave) con la respectiva constancia escrita sobre su abertura, luego de conducirla uno de los miembros de la Junta (Mesa Electoral), acompañado por tales testigos hasta el local del Cuartel de Seguridad Pública del Municipio, y tal proceder, si ocurrió en los términos relatados por el denunciante, sólo podría considerársele como un modo de subsanar la supuesta irregularidad que se da por cometida al terminar la votación, sin que ello indique fraude o error que, por otra parte, no se apunta como ocurrido; y no pudiendo presumírsele sin elemento inicial suficiente a que no se alude en la exposición de los hechos, han de tomarse éstos como suficiente garantía de la legalidad del proceso.

Por lo demás, la fijación que se dice hecha de planchas, en la Mesa Electoral, de candidatos cuya filiación no se precisa, si bien dejaría suponer un exceso de tolerancia por parte de la autoridad allí constituida, no podría tomársela como violencia ejercida sobre el ánimo de los electores, pues éstos, aun en el caso así imaginado y por no decirse nada en contrario, bien pudieron consignar sus votos en secreto, con suficiente separación de las demás personas que estaban en el local de votaciones y con libertad de prescindir, si querían, de la misma propaganda que en tal forma se hubiese permitido ni el no pertenecer a partido alguno el funcionario de la Mesa a quien se ha aludido y el no estar otros partidos representados, según se hace suponer, con el de "Acción Democrática" en las personas de los demás miembros y testigos de la misma Mesa, nada arguye en el sentido de haberse cometido entonces algún soborno; pues ni vagamente se hace sospechar que para determinar tal situación se hubiera puesto en acción algún móvil de lucro; ni tampoco las supuestas ofensas de palabra de que hubieran sido víctimas de la Junta Escrutadora podría traducirse en presión ni violencia para obtener la votación, ya efectuada para el momento de actuar dicha Junta; pues solamente a la violencia o presión que se ejerzan sobre los electores, para inclinarles en un sentido dado o impedirles consignar su voto, es a las que se refiere la mentada causal de nulidad.

203.

CF

9-4-59

G.F. N° 24, 1959, pp. 30-31

*La nulidad de las elecciones generales de un país requiere causas de extrema gravedad y pruebas decisivas.*

En el libelo se demanda, de manera subsidiaria, la nulidad de todas las elecciones celebradas el 7 de diciembre de 1958, por estar viciadas de fraude y soborno. Al efecto, el demandante adjuntó a su libelo varias hojas, manuscritas unas y otras en máquina, contentivas de sendas declaraciones firmadas por personas residentes en distintas regiones del país, las cuales, con ligeras variantes, son del tenor siguiente: que el día anterior a las elecciones se le acercó al declarante una persona desconocida para él, y le propuso votara por la tarjeta blanca, ofreciéndole cien bolívares; que aceptado el ofrecimiento recibió al día siguiente los cien bolívares y entregó al desconocido las tarjetas de los otros colores.

Con relación a esta acción de nulidad por fraude y soborno, cabe hacer la siguiente observación previa: la nulidad de las elecciones generales de un país, de las cuales han surgido sus poderes Nacionales, Estadales y Municipales, es un acontecimiento de tal trascendencia que requiere causas de extrema gravedad y pruebas decisivas, máxime cuando, como en el caso presente, es de pública notoriedad que las elecciones impugnadas fueron el resultado de un proceso libre y honesto, proclamado así por la opinión pública y particularmente por los Partidos Políticos que en ellas intervinieron.

Ahora bien, en el caso que se examina el demandante no ha producido prueba alguna durante el lapso probatorio ni en ninguna otra oportunidad, ya que las declaraciones aludidas carecen de autenticidad y provienen, además, de personas incursoas en el propio delito acerca del cual declaran. En el caso más favorable al demandante —de ser cierto lo que dicen los declarantes—, podría únicamente anularse el voto de cada uno de ellos. Sólo existe en el expediente, como elemento auténtico, una copia certificada expedida por el Secretario del Juzgado de Primera Instancia del Estado Yaracuy que fue acompañada al libelo, la cual se refiere a la solicitud del representante regional de un Partido Político para que supusiera constancia de irregularidades cometidas en algunas Actas de Escrutinio de la población de Nirgua. Como resultado del examen practicado, el Juez hizo constar que en varias Actas de totalización de las Juntas Electorales existen enmendaturas. Pero acerca de estas enmendaturas no se ha traído a los autos dato alguno de su entidad, por lo cual la Corte no puede deducir consecuencia alguna de ellas, tanto más, cuanto que las enmendaturas por sí mismas no son causa de nulidad de un acto eleccionario,

ni, en general, del contenido de un documento. En casos determinados, como los previstos en la Ley de Registro Público, sólo impiden la protocolización del documento cuando versan sobre el nombre de los otorgantes, sobre cantidades o linderos.

En conclusión, acerca del fraude y soborno alegados, no existe prueba alguna en los autos, por lo cual la acción subsidiaria de nulidad basada en tales delitos es improcedente.

204.

CF

9-4-59

G.F. N° 24, 1959, pp. 33-35

*No se puede pedir la nulidad de elecciones realizadas de conformidad con la Ley, sin que se solicite también la nulidad de esa Ley conforme a la cual aquellas fueron realizadas.*

*Primero:* La nulidad de las elecciones procede bien porque sean violatorias de la Ley Electoral, en cuyo caso la acción para obtener la declaratoria de nulidad debe basarse en alguna de las causas previstas en el artículo 131 de la propia Ley; o bien, porque la Ley Electoral o los artículos pertinentes de ella, sean violatorios de la Constitución Nacional, caso en el cual debe pedirse la nulidad de la Ley y, consecuentemente, de las elecciones.

Ahora bien, en la demanda examinada no se ha ejercitado ninguna de estas acciones, sino que se ha intentado la de nulidad de la elección de Senadores en razón de que fue hecha por votación directa y no, como lo pautó el artículo 70 de la Constitución Nacional, por las Asambleas Legislativas de los Estados.

Pero ha de advertirse al respecto, que las elecciones tienen que efectuarse forzosamente de acuerdo con la Ley Electoral que es la que fija las pautas para ello y, si efectuadas de acuerdo con sus normas, resultan ser inconstitucionales, es porque la Ley misma lo es, y entonces debe procederse a pedir la nulidad de la Ley como base imprescindible para obtener consecuentemente la nulidad de las elecciones. El demandante, por el contrario, se ha limitado en el presente juicio a pedir directa y exclusivamente la nulidad de las elecciones, sin impugnar de nulidad la Ley en virtud de la cual fueron hechas, motivo éste fundamental para que su demanda sea rechazada. No se puede, en efecto, declarar la nulidad de unas elecciones efectuadas conforme a la Ley correspondiente sin que se pida y declare la nulidad de la Ley misma.

*Segundo:* No obstante lo expuesto, es de advertir además que la Junta de Gobierno al promulgar la Ley Electoral que cambió el sistema de elección de los Senadores lo hizo en ejercicio de atribuciones que efectivamente le correspondían. En efecto, de acuerdo con el artículo 2º del Acta Constitutiva de la Junta de

Gobierno, ésta asumió todos los Poderes del Estado, inclusive el Constituyente, con la finalidad expresada en el artículo 1º, de establecer en el país un Estado democrático de derecho. En el artículo 3º del Acta se proclama la vigencia del ordenamiento jurídico nacional, pero se hace la salvedad de todo aquello que se oponga a los fines del nuevo Gobierno, a cuyo efecto “la Junta de Gobierno dictaría, mediante Decreto refrendado por el Gabinete Ejecutivo, las normas generales y particulares que aconsejare el interés de la República, inclusive las referentes a nueva organización de las ramas del Poder Público”.

En ejercicio de estas atribuciones y a fin de cumplir su propósito primordial, de establecer en el país un Estado democrático de derecho, la Junta de Gobierno promulgó la Ley Electoral, la cual derogó el sistema de elección indirecta pautado en el artículo 70 de la Constitución Nacional, y lo sustituyó por el de votación directa de los electores y estableció, además, el sistema del cociente electoral, por considerarlo más equitativo y democrático, todo en ejercicio del poder constituyente que asumió de acuerdo con su Acta Constitutiva.

205. CSJ - SPA  
G.F. Nº 63, 1969, p. 189

6-2-69

*Nadie puede hacerse parte en un juicio de nulidad comicial, ni asumir la representación de un núcleo de población, aun cuando sí puede solicitar la nulidad de dicho acto o de adherirse a una solicitud.*

El artículo 133 de la Ley Electoral dice que todo ciudadano mayor de veintiún años inscritos en el Registro Electoral y en uso de sus derechos civiles y políticos, pueden intentar las acciones y recursos en ella establecidos. Pero, como se infiere del contenido normativo del artículo siguiente, sólo los solicitantes, la persona o personas de cuya elección se trate, los organismos electorales y el Representante del Ministerio Público, pueden promover y evacuar pruebas, o lo que es lo mismo intervenir como partes en lo que constituye propiamente el proceso de nulidad de unas elecciones.

De consiguiente la Ley no autoriza a ningún ciudadano para hacerse parte en estos procesos ni para asumir en su propio nombre la representación de ningún sector de la población, ni aún tratándose de un profesional del derecho, aunque no veda a nadie el derecho de solicitar la nulidad de un acto comicial, por alguna de las causales señaladas en la Ley, o de adherir a una solicitud oportunamente presentada.

Es evidente, por lo tanto, que en estos juicios no pueden hacerse parte otras personas que las indicadas en el artículo que se acaba de

hacer referencia, siendo ellas, las únicas que, con tal carácter, pueden ejercer los recursos procesales que les otorgue la Ley.

Y como el recusante manifiesta en su escrito que procede en su propio nombre y como abogado de la República, es obvio que carece de la cualidad legalmente requerida, para hacerse parte en el juicio de que trata y, de consiguiente, para intentar la recusación que motiva estas actuaciones.

#### B. *Los Partidos Políticos*

206. CF 9-4-59  
G.F. N° 24, 1959, p. 28

*Cuando se deroga una Ley que restringe los partidos políticos, los partidos fundados con anterioridad a dicha Ley quedan legalmente reconocidos.*

Ahora bien, la disposición impugnada (Art. 69 de la Ley Electoral) se refiere a las agrupaciones y partidos políticos que pueden presentar candidatos a las elecciones y comprende tanto los que se constituyeron de acuerdo con la Ley actual como los constituidos conforme a la que regía en el momento de su constitución.

...El Partido Acción Democrática está comprendido entre estos últimos; pero contra él dictó la Junta Militar de Gobierno que derrocó al Gobierno Constitucional en 1948, un Decreto de ilegalización con fecha 7 de diciembre del mismo año, al cual, así como cualesquiera otras medidas que se opusieron al libre funcionamiento de los partidos, derogó el artículo 69 de la Ley Electoral vigente. La consecuencia de la derogatoria de esas medidas prohibitivas, es el resurgimiento de los partidos contra los cuales fueron dictadas, puesto que los partidos ilegalizados por una medida gubernamental existen virtualmente o pueden existir, por lo que, al cesar el obstáculo que impedía su funcionamiento vuelven lógicamente a su actividad normal. En tal sentido, la Ley Electoral al derogar las medidas restrictivas del libre funcionamiento de los partidos y al reconocer la consecuencia de esa derogatoria, que es la existencia legal de los partidos sobre los cuales pesaban, no está ejercitándose en el pasado ni está lesionando derechos legítimamente adquiridos. Derogar una ley es función ordinaria del legislador, así como el de reconocer las consecuencias lógicas de esa derogatoria. Esto es precisamente lo que ocurre con el artículo 69 de la Ley Electoral. La Junta de Gobierno derogó por medio de esa disposición todas las medidas gubernamentales que impedían el libre funcionamiento de los partidos y reconoció a éstos su condición legal y su aptitud para postular candidatos en las elecciones. Por tanto, no hay aplicación retroactiva del artículo 69 que ha sido impugnado.

207. CSJ - SPA 29-4-63  
G.F. N° 40, 1963, pp. 163-164

*Para la legalización de un Partido Político es necesario que su Acta Constitutiva esté firmada por más de 280 personas.*

Para decidir, la Corte encuentra que, efectivamente, en el Decreto N° 120 del 18 de abril de 1951, que regula el derecho de asociación y reunión, no se determina con precisión el número de adherentes que han de integrar un partido político en formación. En este Decreto, al referirse a los documentos que deben acompañarse a la solicitud, el ordinal 1° del Artículo 2° del mismo, prescribe y ordena únicamente que se anexe: "el Acta Constitutiva de la Organización, con la firma de todos los asistentes a la reunión". Esta alusión a la firma de *todos los asistentes a la reunión* sugiere: por una parte, la idea de que el número de personas que se reúna para constituir un partido político debe ser de alguna consideración, lo cual es razonable por tratarse de la creación de un organismo importante, cuyo objeto es intervenir en la vida pública de la Nación; y, por la otra, implica y así lo interpreta la Corte, un cierto grado de autenticidad en los firmantes del Acta Constitutiva o la presentación de documentos adecuados de identificación, que acrediten tal autenticidad, ante la autoridad administrativa. En consecuencia, se impone por la trascendencia del asunto, la averiguación de cuál es en el caso la voluntad del legislador, siguiendo para ello la norma del Artículo 4° del C. C., según la cual: "cuando se trate de aplicar la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas y si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho".

En concepto de este Supremo Tribunal, la intención del legislador que promulgó el Decreto N° 120 en 1951, viene a quedar complementada por la Ley Electoral de 1959, al establecerse, en su artículo 69, la cantidad mínima de doscientos (200) electores mayores de veintinueve (21) años que sepan leer y escribir y que estén debidamente inscritos en siete (7) circunscripciones electorales por lo menos. De esta manera el propio legislador confirma la importancia cuantitativa que le atribuye a los organismos o grupos que actúan de manera permanente o accidental como representantes de sectores de la opinión pública en la vida política del país, y por ello ha impuesto, de manera expresa, que los grupos electorales no podrán ser menores de doscientos (200) inscritos en siete (7) jurisdicciones para postular candidatos; y de ello es lógico

concluir que los partidos políticos, cuyo objeto al formarse es básicamente su ascenso al poder en virtud del ejercicio del sufragio, por medio de la presentación de candidatos, requiera, para su constitución, el número mínimo de adherentes que impone al artículo 69 al grupo de electores. Considera la Corte, por tanto, que sería contraria a la voluntad misma del legislador pretender constituir una organización política integrada, como en el caso examinado, por sólo diez (10) personas, y que, en consecuencia, la Gobernación del Distrito Federal ha aplicado rectamente en la decisión recurrida el Artículo 69 de la Ley Electoral.

208. CSJ - SPA 6-5-63  
G.F. N<sup>o</sup> 40, 1963, pp. 191-195

*Es necesario que el Acta Constitutiva de un partido político esté firmada por más de 200 personas para que se le pueda conceder la legalización.*

En escrito de fecha 5 de marzo de 1963 los ciudadanos P.S.F. y R.L.I., debidamente asistidos de abogados, apelaron para ante esta Corte de la Resolución dictada por la Gobernación del Distrito Federal en la cual se les niega la legalización del Movimiento Independiente Campesino Obrero (M.I.C.O.).

La Gobernación del Distrito Federal basó su Resolución en que el número de personas inscritas en la proyectada organización es inferior a doscientas, cantidad fijada como mínima en el artículo 69 de la Ley Electoral, aplicable por analogía, a juicio del funcionario, a la inscripción de agrupaciones y partidos políticos.

Alegan los solicitantes que la expresada Resolución es ilegal y discriminatoria. Ilegal, porque los fundamentos en que se apoyó no son procedentes, ya que los funcionarios públicos deben someterse exactamente a las normas previstas en la ley especial sobre la materia y no traer, por vía de analogía, requisitos que exige otra ley para la postulación de candidatos a la Presidencia de la República, a fin de resolver un planteamiento sobre la constitución de un partido político; y discriminatoria, porque en otros casos similares no se exigió el requisito de que el Acta Constitutiva estuviese firmada por doscientas personas.

Con fecha 14 de marzo del corriente año se ordenó solicitar de la Gobernación del Distrito Federal el envío de los recaudos relativos al caso, los cuales fueron recibidos el día 3 de abril del corriente año.

La Sala entra a decidir la referida apelación a cuyo efecto observa:

Las disposiciones legales invocadas por la autoridad administrativa, que han servido de fundamento a la Resolución, son textualmente las siguientes:

Artículo 2º del Decreto sobre Garantías de Asociación y Reunión: “Quienes aspiren a constituir partidos u organizaciones políticas presentarán ante la Primera Autoridad Civil de la jurisdicción correspondiente una solicitud por duplicado, anexa a la cual enviarán los siguientes documentos: 1º Copia del Acta Constitutiva de la organización con la firma de todos los asistentes a la reunión; 2º Un ejemplar del Programa y otro de los Estatutos que definan las bases, finalidades y orientación del Partido o Agrupación Política”.

Artículo 69 de la Ley Electoral; Podrán postular candidatos para la Presidencia de la República las organizaciones o partidos políticos constituidos en siete circunscripciones electorales por lo menos. Igualmente podrán hacer dicha postulación grupos de electores mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que estén debidamente inscritos en siete circunscripciones por lo menos, siempre que su número no sea menor de doscientos en cada una de ellas.

Como se ha aplicado por analogía el artículo 69 de la Ley Electoral, argumento que rechazan los recurrentes por las razones que exponen, procede precisar si existe realmente la analogía invocada por el funcionario, y si la hay, determinar entonces si su aplicación corresponde al caso contemplado.

En recientes fallos dictados con motivo de apelaciones en asuntos similares, estableció esta Sala que sí había estrecha vinculación entre el artículo 69 de la Ley Electoral y el mencionado Decreto N° 120 sobre Garantías de Asociación y Reunión, pues este último Decreto reglamenta la formación de partidos o agrupaciones políticas cuya meta es, como la de la Ley Electoral, el ejercicio del sufragio.

En lo referente a la procedencia de la aplicación analógica del expresado artículo 69 a la constitución de los partidos, la Sala observó que si bien al referido Decreto no incluye en su texto la exigencia del número de adherentes que han de integrar el partido en formación, sin embargo la alusión que hace en el ordinal 1º de su artículo 2º al referirse a los documentos que deben acompañarse a la solicitud entre los cuales figura “el Acta Constitutiva de la organización con la firma de *todos los asistentes a la reunión*”, induce a pensar que el número de personas reunidas con la finalidad de constituir un partido político debe ser de alguna consideración, lo cual es obvio y razonable pues se trata de la creación de un organismo cuyo objetivo principal es intervenir en la vida política de la Nación, y su legalización conlleva señalados derechos tales como el otorgamiento por parte del Consejo Supremo Electoral de color y distintivos para la tarjeta electoral y el nom-

bramiento de representantes de sus filas para integrar las mesas electorales.

Por otra parte se observa, que existiría flagrante contradicción en la misma norma del artículo 69, si se entendiera que ciudadanos reunidos en partidos u organizaciones políticas constituidos en siete circunscripciones electorales, aunque su número de componentes sea ínfimo, puedan postular candidatos a la Presidencia de la República; y que, en cambio, grupos de ciudadanos con idénticos derechos políticos, no puedan ejercer aquel derecho sino mediante el cumplimiento de la inscripción en siete circunscripciones por lo menos y siempre que su número no sea menor de doscientos en cada una de ellas.

Ahora bien, en vista de que, como se ha dicho, el Decreto guarda silencio respecto del número de personas necesario para la constitución de un partido político, se impone averiguar cuál ha sido la intención del legislador, atendiendo para ello a la disposición del artículo 4º del C. C., según la cual “cuando se trate de aplicar la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas”.

En concepto de este Supremo Tribunal la intención del legislador, al exigir de manera expresa a los grupos electorales el requisito de la cantidad mínima de doscientos inscritos en siete circunscripciones por lo menos para postular candidatos a la Presidencia de la República, ha sido destacar la importancia cuantitativa que a su juicio deben tener los organismos que actúan de manera permanente o accidental como representantes de sectores de la opinión pública, de lo cual es lógico concluir que los partidos políticos, cuyo objeto al formarse es, precisamente, el ejercicio del sufragio por medio de la presentación de candidatos, requieran para su constitución el número de adherentes que impone el artículo 69 al grupo de electores.

En cuanto a la nómina de firmantes que posteriormente fue acompañada por los interesados con motivo del recurso de apelación —la cual corre en el expediente—, se observa: que dichas firmas no están integradas dentro del Acta Constitutiva de la organización que se pretende legalizar, y, en todo caso, gran parte de esas firmas carecen del elemento legal de identificación.

Por estas razones, considera la Corte que sería contrario a la voluntad del legislador pretender constituir una organización política integrada, como en el caso examinado, por sólo diez personas, y que, por tanto, ha sido aplicado rectamente en la decisión recurrida el artículo 69 de la Ley Electoral.

209. CSJ - PA 3-10-63  
G.O. N° 27262, 3-10-63, pp. 202.688-202.690

*La Corte declara la invalidación de las inscripciones de partidos políticos que han actuado al margen del ordenamiento constitucional.*

Los representantes de los partidos ilegalizados argumentaron en informes sobre los siguientes puntos fundamentales:

1º) La incompetencia de esta Corte para conocer de la presente acción;

2º) La ilegitimidad del actor;

3º) La caducidad semestral del recurso interpuesto;

4º) La nulidad por vía de excepción del expresado Decreto 752 de 9 de mayo de 1962.

*Incompetencia de esta Sala para conocer de la acción deducida.*

Se ha cuestionado la competencia de esta Corte para conocer de la acción propuesta por el Ejecutivo Nacional, y en consecuencia debe hacerse pronunciamiento previo al respecto.

Al efecto se observa, que la acción deducida se dirige contra los actos de inscripción o autorización de los Partidos Comunistas de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria. Estos son actos administrativos Estadales, no Nacionales, por cuanto se otorgaron por ante Gobernadores de Estados. El petitorio es que se declare la invalidación de dichos administrativos, porque sus titulares han violado el texto constitucional.

Ahora bien, las normas que en esta materia rigen la competencia de esta Corte, están contenidas en los ordinales 6º, 7º y 11º del artículo 215 de la propia Constitución y en los ordinales 8º y 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953, aplicable al caso por mandato de la Disposición Transitoria Décimoquinta de la misma Constitución.

Dichas normas expresan lo siguiente:

#### *Constitución Nacional de 1961*

“Artículo 215. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

6º) Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional, cuando sean violatorios de esta Constitución.

7º) Declarar la nulidad de los actos administrativos del Ejecutivo Nacional, cuando sea procedente.

11º) Las demás que le atribuye la Ley”.

#### *Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953*

“Artículo 7º. Son atribuciones de la Corte Federal:

8º) Declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución Nacional, así como la de aquellos a que se refiere el artículo 41 de la misma, cuando ello no fuere atribuido por la Ley a otra autoridad.

9º) Conocer en juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales y Municipales. Dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare. La ilegalidad del mismo acto puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario”.

Conforme a los preceptos citados, en concepto de esta Corte, los actos administrativos pueden ser atacados por inconstitucionalidad o por ilegalidad, según que violen el mismo texto constitucional o el texto de una norma legal de inferior jerarquía, respectivamente. A lo primero se refieren la disposición 6ª del artículo 215 de la Constitución Nacional y en concordancia con ella, la disposición 8ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal. A lo segundo se refieren por su parte la disposición 7ª del artículo 215 constitucional y conforme a ella la disposición 9ª del artículo 7º de la expresada Ley Orgánica. Se observa sin embargo que la Ley en ambos casos, en la misma forma y con el mismo propósito, amplía la competencia de la Corte no sólo a los actos del Ejecutivo Nacional, que son los previstos en el texto de la Constitución Nacional, sino a “todos los actos del Poder Público”, como dice el ordinal 8º del artículo 7º *ejusdem*, o “en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estadales o Municipales”, como dice el ordinal 9º del mismo artículo 7º *ejusdem*.

De acuerdo con lo expuesto la acción deducida sí es la competencia de esta Sala Político-Administrativa, de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo previsto en los ordinales 6º y 11º del artículo 215 de la Constitución Nacional y en la atribución 8ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953, aplicable a esta Sala por mandato de la Disposición Transitoria Decimoquinta de la misma Constitución.

La circunstancia de que la acción haya sido calificada por el actor como de invalidación y no de nulidad, en concepto de la Corte no despoja de la competencia a esta Sala, porque aunque los fundamentos de la nulidad se refieren al acto mismo y los de la invalidación a sus consecuencias jurídicas, en última instancia son de iguales resultados prácticos. Por lo demás conforme al Diccio-

nario de la Real Academia Española de la Lengua, invalidar es "hacer inválida, nula o de ningún valor y efecto una cosa".

### *Ilegitimidad del personero de la acción*

La antedicha acción de nulidad ha sido incoada ante esta Corte por el ciudadano Ministro de Relaciones Interiores, como órgano que es del Presidente de la República y en acatamiento de la Resolución tomada en Consejo de Ministros el día 13 de octubre de 1962.

La referida acción es de aquellas denominadas "popular", la cual, por su naturaleza misma puede ser intentada por cualquier ciudadano venezolano en nombre del interés público.

Además, en el presente caso, conforme a la normativa constitucional que rige las funciones del Presidente, quien reúne la doble condición de Presidente de la República en su carácter de Jefe de Estado y Jefe del Ejecutivo (artículo 181 de la Constitución Nacional), puede éste, en su condición de Jefe de Estado y como defensor de la existencia y seguridad del mismo que le impone la Constitución, proponer al Órgano Jurisdiccional la expresada acción de nulidad, tanto más cuanto que la potestad del Presidente aparece robustecida con la decisión del Consejo de Ministros, cuyo consentimiento no era requisito fundamental para intentar la acción.

Mas, el ciudadano Presidente de la República ocurre a uno de sus órganos inmediatos, el ciudadano Ministro de Relaciones Interiores, para instaurar la acción, conforme al texto del artículo 193 de la Carta Fundamental.

Ciertamente que hubiera podido hacerlo también a través del Procurador General de la Nación, de conformidad con lo previsto en el numeral 7º del artículo 9º de la Ley de Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público de 1955, pero la circunstancia de no haber adoptado el Presidente de la República este procedimiento no descalifica en forma alguna el que decidió escoger, para plantear, directamente ante esta Corte, las violaciones constitucionales denunciadas.

### *Caducidad de la acción deducida*

Se ha alegado igualmente la caducidad semestral de la acción propuesta, de conformidad con lo dispuesto en la atribución 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953 que dispone lo siguiente: "Dichas acciones y recursos caducarán en todo caso a los seis meses contados a partir de la fecha de la publicación del acto en el órgano oficial respectivo o de la fecha de notificación del acto al interesado, cuando ésta fuere procedente y si aquélla no se efectuare".

Esta defensa se basa en la circunstancia de que la demanda de invalidación propuesta es de fecha 15 de octubre de 1962 y los

actos de inscripción o autorización del Movimiento de Izquierda Revolucionaria son de 1960 y los del Partido Comunista son todavía anteriores; en consecuencia se alega que ha transcurrido el lapso dentro del cual la acción podía ser intentada.

Ahora bien, al decidir la cuestión de competencia, ha quedado establecido que el recurso interpuesto se basa en violaciones constitucionales y no en vicios de ilegalidad, esto es, con fundamento en atribución 8ª del artículo 7º y no en la 9ª del mismo artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal por lo cual se declara improcedente la defensa de caducidad opuesta por los representantes de los partidos ilegalizados.

#### *Nulidad del Decreto Ejecutivo N° 752 de 9 de mayo de 1962*

En informes los apoderados del Movimiento de Izquierda Revolucionaria solicitaron expresamente por vía de excepción la nulidad del Decreto Ejecutivo N° 752 de fecha 9 de mayo de 1962 que inhabilita a los partidos Comunista de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria.

Dicha defensa pretenden fundarla en la misma disposición 9ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal de 1953, al establecer en su parte final que “la ilegalidad del mismo acto —de la Autoridad Administrativa en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales— puede oponerse siempre como excepción, salvo que la Ley disponga lo contrario”.

Se ha observado la inaplicabilidad al caso de autos del expresado aparte 9º del Artículo 7º *ejusdem*, pero además la Corte considera improcedente la excepción de nulidad alegada del expresado Decreto Ejecutivo N° 752 en razón de que la demanda que inicia este proceso no se fundamenta en tal instrumento, ni hace siquiera alusión a él.

Como ya se ha expuesto la expresada atribución de la Ley Orgánica de la Corte, en la cual basen su alegato los representantes de las aludidas organizaciones políticas, se refiere a las acciones de nulidad de los actos administrativos por vicios de ilegalidad, las cuales caducan en el lapso de seis meses, pero permitiéndoseles en este supuesto al interesado alegar la ilegalidad por vía de excepción. En el caso presente se demanda la invalidación de los actos de inscripción de los citados partidos por atribuirseles a éstos hechos violatorios de la Constitución, lo que no implica necesariamente relación jurídica con el Decreto que inhabilita los partidos, ya que esta demanda ha podido ser intentada sin la existencia del expresado Decreto 752.

Además la excepción de nulidad de ese acto del Poder Público, ha sido opuesta en el propio acto de informes, lo que imposibilita dar conocimiento de tal planteamiento al ciudadano Procurador de la República, cuyo dictamen requiere la Ley. Por otra parte, la

excepción de nulidad de los actos administrativos debe lógicamente oponerse sólo en aquéllos juicios contenciosos-administrativos en los que se pretenda hacer valer dichos actos, lo cual no ocurre en el presente caso.

Resueltas como han sido las cuestiones previas precedentes para la Corte a pronunciarse sobre el fondo mismo del asunto y al efecto observa:

En el libelo que inicia este proceso, el demandante después de hacer una amplia exposición del problema de autos, concluye solicitando que como consecuencia de las trasgresiones a la Constitución Nacional que le atribuye a las agrupaciones políticas Partido Comunista de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria, declare la Corte la invalidación de sus inscripciones o autorizaciones para funcionar como tales organizaciones políticas, con todas las consecuencias que de ello se deriven.

Y en sus informes manifiesta el apoderado del demandante que por tratarse en este juicio de hechos violatorios del derecho regulador de los partidos, considera que el fallo que se dicte no deberá crear una situación irreversible, en el sentido de que los Partidos afectados queden definitivamente proscritos de la vida política del país.

En síntesis, estima la Corte que el planteamiento sustancial de la solicitud del Ejecutivo Nacional, es la declaratoria de invalidación de las inscripciones de los Partidos ya nombrados.

Ahora bien, la invalidación o falta de valor de los actos del Poder Público puede provenir de su nulidad o de su falta de vigencia para producir los efectos que le son propios, de acuerdo con las leyes; aspectos éstos que la Corte pasa a examinar.

Desde el punto de vista de la nulidad de las inscripciones, en sí mismas, es de observar previamente que los actos del Poder Público son impugnables por violación de la Constitución, por no haberse cumplido en su formación algún requisito esencial a su validez, o por haber sido autorizados por funcionarios incompetentes. Aplicando estos principios al caso examinado, se advierte que el demandante no le imputa directamente a los actos de inscripción de violación de la Constitución, si no que lo hace de manera indirecta a través de los hechos perpetrados por los Partidos, que éstos están en capacidad de efectuar por estar legalmente inscritos. De lo expuesto hay que concluir que no habiendo sido impugnadas las inscripciones a causa de ninguno de los vicios señalados, la invalidación o nulidad solicitada no puede afectarlas en sí mismas, esto es en cuanto a su existencia; lo cual hace necesario examinar dichos actos en cuanto a su valor y eficacia para producir los efectos que de acuerdo con la Ley les son propios, que es el otro aspecto de la invalidación anteriormente señalado.

Al efecto observa la Corte:

El Ejecutivo Nacional dictó con fecha 9 de mayo de 1962 el Decreto N° 752, en virtud del cual declara inhabilitados los Partidos Comunistas de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria, a causa de la actividad subversiva que, según el Decreto, han asumido estas organizaciones, pretendiendo derrocar por la violencia el Gobierno legítimamente constituido, violando así reiteradamente la norma del artículo 114 de la Constitución que prescribe que “todos los venezolanos tienen el derecho de asociarse, para participar, por métodos democráticos en la orientación de la política nacional”; y agrega al artículo que “el legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley”.

La reglamentación prevista y ordenada en esta disposición no ha sido dictada por el legislador; pero en cuanto a su efectividad el precepto es claro y terminante al ordenar que el derecho de asociarse para orientar la política nacional, debe ejercitarse por métodos democráticos. En tales circunstancias, el Presidente de la República como Jefe del Poder Ejecutivo, para hacer cumplir la Constitución y en defensa de las instituciones dictó el mencionado Decreto, el cual no ha sido derogado ni anulado por ninguno de los Poderes del Estado y que, por tanto, está en vigencia. No obstante, es de observar que dicho instrumento no tiene previsión expresa acerca de su alcance con relación a los actos de inscripción de los partidos que inhabilita, materia ésta que por tal circunstancia ha sido debatida en Organismos Públicos, y que constituye el objeto principal del actual proceso.

Considera la Corte al respecto que para el debido cumplimiento del Decreto que inhabilita las nombradas organizaciones políticas, se requiere de manera necesaria que los efectos de la inhabilitación allí acordada se extiendan a los actos de inscripción de dichos partidos, no para afectarlos en cuanto a su existencia, sino para impedir con efecto temporal que sirvan de inmediato fundamento al funcionamiento de los partidos en su actividad política. Toda otra interpretación del Decreto Ejecutivo conduciría a desvirtuar o a restringir su verdadero alcance.

Considera asimismo la Corte que tal como ha sido planteado el problema de autos, se hace inconducente, por innecesario, el examen de las pruebas promovidas por las partes contendientes en este juicio.

Considera finalmente que la solicitud del libelo en el sentido de que se haga declaración expresa acerca de las consecuencias legales que se desprendan de la invalidación, no es procedente por tratarse de un pedimento formulado en términos generales y abstractos.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que los actos de inscripción de los Partidos Comunista de Venezuela y Movimiento de Izquierda Revolucionaria no están viciados de nulidad; pero carecen de valor o vigencia para producir los efectos que de acuerdo con la Ley les son propios. En consecuencia, ninguna autoridad puede conceder autorizaciones basadas en dichos actos para que los referidos partidos efectúen actividades políticas, hasta tanto la inhabilitación de que son objeto dichas agrupaciones no sea derogada o revocada.

210. CSJ - PA 30-1-73  
G.O. N° 30112, 26-05-73, pp. 225-495-225.496

*Los partidos políticos son asociaciones de derecho público de origen constitucional.*

Ante el planteamiento de la parte actora en el sentido de que ha sido contraria a derecho la decisión del Consejo Supremo Electoral, de fecha 29 de enero de 1970, en virtud de la cual se "abre la posibilidad de que terceras personas, que no figuran como adherentes o socios, en tanto en cuanto miembros de la comunidad en donde el partido actúa, pueden vigilar y efectivamente lo hagan, la actividad de los partidos políticos, dentro del margen que ésta pueda incidir sobre la propia comunidad", e interpretación ésta que los recurrentes consideran errada, ya que ella permitiría la intervención de terceros en asuntos que sólo interesan al partido, como ente moral, y a sus miembros, como militantes del mismo, y que no tiene ninguna relación con cuestiones de derecho público, ni con infracciones e incumplimiento de la Constitución, Códigos y Leyes Nacionales, considera la Corte necesario pronunciarse, también como punto previo, sobre tan importante materia, ya que de prosperar tal alegato, habría que llegar necesariamente a la declaratoria de inadmisibilidad del escrito presentado ante el Consejo Supremo Electoral y que motivó la decisión de este organismo, contra la cual se ha intentado el presente recurso.

Al efecto, la Sala observa: en el Informe de la Comisión de Legislación Electoral y Registro y Control de los Partidos Políticos, de fecha 22 de enero de 1970, aprobado por el Consejo Supremo Electoral en su sesión de fecha 29 de enero de 1970 y el cual cursa en autos, (folios 20 al 37), se realiza un análisis acerca de la naturaleza de los partidos políticos, especialmente en Venezuela, del cual extractamos los siguientes párrafos:

“Antes de entrar a analizar el fondo mismo del problema propuesto sería necesario determinar la naturaleza de los partidos políticos en forma general y luego, particularizando la situación en Venezuela; todo ello con el fin de precisar la amplitud de sus intereses y así determinar la posibilidad de que terceras personas, ajenas a la organización, puedan válidamente, impugnar sus actos de manera genérica o particular, en su totalidad o en parte de alguno de ellos”.

“En la sociedad moderna el partido político tiende a convertirse cada día más en una fuente de poder lo cual pareciera ser válido no solamente en los países de estructura democrática tradicional, o representativa, sino también en aquellos que se orientan de acuerdo con tesis o filosofías diferentes, en cuanto se refiere a la concepción misma del Estado. Esta situación, cuya interpretación evidentemente envuelve más un sentido histórico y sociológico que puramente jurídico, es necesario tomarla en cuenta al analizar el asunto sobre el cual debe decidir el Cuerpo porque la naturaleza misma de los partidos políticos, su gestión su orientación y las consecuencias de ésto y aquéllo abarcan en forma global la estructura misma de la sociedad en la cual actúan”.

“En líneas generales podemos indicar que la casi totalidad de los tratadistas de Derecho Constitucional están acordes en considerar a los partidos políticos como asociaciones de Derecho Público que, de una manera u otra, de acuerdo con la orientación del Estado, constituyen fuentes de poder”.

“Por lo que se refiere a Venezuela debemos partir del hecho de que el partido político tiene un origen constitucional. Su existencia y su gestión la establece expresamente la Constitución Nacional en su artículo 114, al reconocer como un derecho de todos los venezolanos su asociación en partidos políticos con la sola limitación de que:

- a) sean actos para el voto, y
- b) que dichos partidos utilicen en su actuación métodos democráticos.

La segunda parte de ese mismo artículo constitucional permite que se aclare mejor la conformación de ese ente jurídico, pues remite al legislador ordinario la obligación de reglamentar todo lo referente a la constitución de ellos y a la forma como deberán realizar su actividad, la cual en todo caso, tendrá que tener “carácter democrático y garantiza su igualdad ante la Ley”.

“Y en efecto, en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, que es el instrumento especial regulador de la actividad de los partidos, se determina o precisa mejor la naturaleza de éstos, cuando en su artículo 2º, textualmente, establece que: “Los partidos políticos son agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos,

en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos”.

“Esta definición que hace la Ley nos parece suficientemente explícita para poder considerar a nuestros partidos políticos claramente encuadrados en lo que los tratadistas de Derecho Constitucional, como antes hemos mencionado, han denominado “asociaciones políticas”.

“Es evidente, que en el caso nuestro, el partido político, una vez cumplidas todas y cada una de las formalidades que la ley exige para obtener su inscripción como tal en el Consejo Supremo Electoral, adquiere su propia personería jurídica, se hace sujeto de derechos y de deberes, siendo del caso indicar que, dentro del ámbito del puro Derecho Privado, se adquieren bienes y contraen obligaciones sin que para ello haya requerido cumplir las disposiciones contenidas en el Código Civil o en el Código de Comercio”.

“De acuerdo con nuestra legislación positiva, la personalidad jurídica del partido es clara y precisa, distinta a la de sus miembros en particular y a la de sus organismos directivos o representativos”.

“Un partido político en Venezuela es, pues, un ente cuyo origen arranca de la propia Carta Fundamental, pero cuya gestión no se cumple o se desarrolla en forma arbitraria, sino más bien sujeta a un conjunto de normas especiales que la regulan. Ese conjunto de normas, evidentemente de orden público, hacen que su cumplimiento no sólo se haga obligatorio para todos, sino que ello interesa a toda la comunidad; lo cual, dicho en otras palabras, o argumentando a contrario, podríamos sintetizar afirmando que todo ciudadano está interesado en que las normas que rigen esas asociaciones sean cumplidas, tanto en la porción en que ellas están regidas por Leyes y Reglamentos como en aquellas que se regulan por sus propios estatutos o actas constitutivas”.

“Como consecuencia de todo lo anteriormente analizado, esta Comisión considera que el partido político en Venezuela, en tanto en cuanto es un ente de carácter público por su origen, por su naturaleza y por su gestión, necesariamente genera una serie de actos que directamente interesan a toda la comunidad. Este interés abre la posibilidad de que terceras personas, que no figuran como adherentes o socios, en tanto en cuanto miembros de la comunidad en donde el partido actúa, puedan vigilar y efectivamente lo hagan, la actividad de los partidos políticos dentro del margen que esta pueda incidir sobre la propia comunidad. Un caso concreto y muy específico de esta situación la encontramos claramente establecida cuando la Ley le otorga al Consejo Supremo Electoral, las funciones de control y vigilancia de determinados actos y gestiones de los partidos políticos, como en efecto lo tiene establecido, margen ese que, en todo caso, tendrá que tenerse como medida que precisa la amplitud que ese interés de terceros pudiere llegar a tener”.

De la doctrina contenida en los párrafos anteriores, y que la Sala comparte, se desprende que el partido político constituye un ente jurídico de Derecho Público, cuya existencia y fines están expresamente previstos en la Constitución y la ley; y si al Consejo Supremo Electoral, en virtud de sus atribuciones, le corresponde velar porque se cumplan las exigencias legales, en cuanto a la constitución y funcionamiento de los partidos, es lógico concluir que a cualquier ciudadano le corresponde el derecho de denunciar ante el superior organismo electoral, las infracciones, en que a su juicio haya podido incurrir un partido determinado, ejemplo de lo cual encontramos en el aparte segundo del artículo 12 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, en el cual se reconoce, expresamente, el “derecho de cualquier ciudadano para revisar... y para impugnar el uso indebido de algún nombre”.

En consecuencia la Sala considera, y así lo declara, que cualquier ciudadano hábil puede denunciar ante el Consejo Supremo Electoral las infracciones a la Ley, y a sus propios estatutos, en que incurriese un partido político y aquel organismo está en la obligación de admitir la denuncia y pronunciarse acerca de ella, pronunciamiento que podrá, a su vez, ser apelable para ante la Corte, en conformidad con su jurisprudencia a la cual se ha hecho referencia, si la decisión del Consejo Supremo Electoral, afecta la existencia misma del partido, o su normal funcionamiento.

*Véase Nos. 22, 146, 197.*

## 12. EL DERECHO DE PROPIEDAD

*Véase Tomo VI.*

## VI. EL ESTADO DE DERECHO

### 1. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD

#### A. *La Legalidad Administrativa*

211. CFC - SPA 9-3-39  
M. 1940, p. 161

*El funcionario Público no puede hacer sino lo que Ley le ordena; en caso contrario cae en extralimitación de atribuciones.*

La parte dispositiva de la sentencia constitutiva de la Resolución impugnada del Ministerio de Fomento dice: "En virtud de la facultad que le confiere al Ministro de Fomento el artículo 14 de la Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura, al disponer que "fenecido el término a que se refiere el artículo 13, el Ministro de Fomento, si no hubiere oposición y estuvieren llenos los requisitos de Ley, dictará una Resolución disponiendo el registro de la marca solicitada", y por cuanto en todas las razones anteriormente expuestas no encuentra el Despacho que en la Marca de Comercio "Bridgestone", estén llenos todos los requisitos de Ley, se ordena paralizar la solicitud de marca de Fábrica "Bridgestone", introducida al Despacho por Seijiro Yasawa".

Y por cuanto el artículo 14 invocado por el Ministro ordena al mismo que, en caso de no haber habido oposición y de estar llenos los requisitos legales, dicte resolución en que manda registrar la marca solicitada, de donde por forzoso *a contrario*, si no están llenos tales requisitos debe negar dicho registro, pero no *paralizar* el procedimiento.

Por cuanto el funcionario público no puede hacer sino lo que la Ley le ordena; y cuando obra fuera del mandamiento expreso de la Ley, extralimita la definición de las atribuciones que señala los límites de su poder; lo que constituye usurpación de atribuciones, artículo 41 de la Constitución Nacional.

212. CFC - CP  
M. 1948, pp. 10-13

12-11-47

*La Constitución acoge el principio fundamental que sirve de soporte a la concepción del Estado de derecho, al subordinar el arbitrio del funcionario al imperio de la Ley.*

Por tal motivo, se declara que la negativa del permiso solicitado en el caso de autos no puede ser objeto directo del recurso de nulidad por violación de la Constitución, tratándose de un acto de una autoridad no comprendida en las categorías señaladas en el citado ordinal 9 del art. 220 de la Constitución Nacional. Mas, en razón de que el mismo ordinal faculta a esta Corte para declarar la nulidad de los actos a que se refieren los artículos 84 y 87 de la Constitución cuando aquélla no fuere atribuida por la Ley a otra autoridad, y por cuanto el solicitante estima que el Director de Obras Municipales incurrió en usurpación de atribuciones, según el texto de estas últimas disposiciones, se observa: la Constitución Nacional acoge el principio fundamental que sirve de soporte a la concepción del estado de derecho, al subordinar el arbitrio del funcionario al imperio de la Ley, cuando establece en el artículo 84 que el Poder Público se ejercerá conforme a esta Constitución y las leyes que definen sus atribuciones y facultades, que todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones. La consecuencia natural de esta concepción cuyo alcance, en el derecho contemporáneo, abarca todas las relaciones de Derecho Público, es la expresada en el art. 87 ejusdem al disponer que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos, pues siendo la Ley el fundamento de toda autoridad, carecen de base y justificación jurídica los actos realizados en contradicción o al margen de sus disposiciones.

Para asegurar el principio de la separación de los poderes la distribución lógica de facultades dentro del orden jerárquico del mecanismo estatal, y el respeto a las libertades ciudadanas frente a los posibles abusos de poder, la mente previsoras del Constituyente ha creado el recurso de nulidad contra los actos ilegales, cuyo conocimiento corresponde a esta Corte por disposición del ordinal 9 del art. 220 de la Constitución Nacional, con independencia del recurso por inconstitucionalidad consagrado en la primera parte del mismo ordinal. Sin embargo, como ni en esta disposición ni en los artículos a que ella se refiere, se precisa cuáles son las autoridades cuyos actos pueden ser anulados en virtud del recurso, y además, la competencia atribuida a esta Corte se define por exclusión—cuando aquella no fuere atribuida por la Ley a otra autoridad—según se expresa en los términos finales de la disposición, es necesario establecer en el caso y como cuestión previa a cualquier otro

pronunciamiento, si el acto impugnado es de aquellos cuya nulidad puede ser declarada por este Alto Tribunal. El elemento que vincula la fuerza preceptiva de los arts. 84 y 87, ya citados, es la referencia que ambos hacen a la autoridad usurpada. Esta expresión, en sentido estricto, significa autoridad ilegítima y más concretamente, autoridad fundada en la violencia o en otro hecho cualquiera proscrito del campo del derecho. En este sentido restringido el Constituyente hace alusión en el art. 87, a una de las formas que puede revestir la usurpación, y es por ello que complementa su propio pensamiento al consagrar, en el último párrafo de dicho artículo que es igualmente nula toda decisión acordada por requisición directa o indirecta de la fuerza o reunión del pueblo en actitud subversiva. En cambio, cuando la Constitución dispone en el art. 84, que todo acto que extralimite la definición de atribuciones y facultades constituye una usurpación de atribuciones, se amplía el significado del término al asimilar a la usurpación propiamente dicha la ilegalidad o abuso de poder, figuras jurídicas que pueden surgir en la esfera del derecho público sin la concurrencia de los elementos que caracterizan a aquéllas en su primera forma. Así pues, el Constituyente se refiere a actos distintos de usurpación en los arts. 84 y 87; pero, por simple economía preceptiva, abarca ambas situaciones en lo que concierne a los efectos que ellas tienen en el campo del derecho, cuando en el encabezamiento del último de dichos artículos dispone que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos. La conclusión lógica que resulta de estas observaciones, es que el Constituyente ha querido negar toda eficacia a los actos de poder provenientes de la usurpación, sea cual fuere la naturaleza de ésta y la jerarquía de la autoridad que la hubiere realizado, pues tales elementos son extraños a la calificación del acto, el cual será necesariamente ilegítimo y por tanto nulo, en todo caso, al emanar de una autoridad usurpada.

Fundándose en los términos empleados por la Constituyente en las Constituciones anteriores se ha considerado que la revisión jurisdiccional atribuida a esta Corte al conocer del recurso por ilegalidad debía limitarse a los actos de las autoridades nacionales o de los altos funcionarios de los Estados, del Distrito Federal o de los territorios Federales, quedando por tanto excluidos del control jurisdiccional los actos de los funcionarios subalternos. Más, como ya se dijo, el texto positivo donde se sustentaba aquella doctrina fue modificado por la Constitución vigente, la cual sustituyó las enunciaciones contenidas en el ordinal derogado, por una disposición amplia y general conforme a cuyos términos corresponde a esta Corte declarar la nulidad de todos los actos a que se refieren los artículos 84 y 87, cuyo conocimiento no fuere atribuido por la Ley a otra autoridad texto del cual se deduce sin dificultades de interpretación, que el propósito del Constituyente ha sido velar por la integridad de las normas que establecen el límite de los poderes públicos y el

normal funcionamiento de las instituciones del Estado, mediante el recurso extraordinario de ilegalidad o abuso de poder, del cual ha de conocer esta Corte hasta tanto que la Ley no señale otra autoridad ante quien pueda intentarse, —y como no existe ninguna Ley que atribuya a otro Tribunal competencia suficiente para conocer de los actos administrativos realizados ilegalmente por las autoridades del Distrito Federal, esta Corte, acatando el espíritu del Constituyente, está en el deber de decidir los recursos de nulidad que contra tales actos se intenten ante ella.

Establecida así la competencia que tiene en principio, este alto Tribunal, para conocer de la nulidad en los casos señalados, se advierte sin embargo, que el acto administrativo en virtud del cual pueden las autoridades municipales negar los permisos a que se refiere el art. 19 de la Ordenanza ya citada, no entra dentro del radio de las facultades discrecionales que a éstas corresponden por razones de policía municipal, por tratarse de un acto condicionado por las normas de la propia Ordenanza y las demás disposiciones que sobre la materia ha aprobado el respectivo Concejo Municipal, las cuales obligan por igual a funcionarios y particulares. En efecto, después de imponer a los propietarios y constructores la obligación de solicitar dichos permisos antes de emprender cualquiera de las obras a que se refiere el art. 1º ejusdem, la Ordenanza determina la tramitación que ha de dársele a la solicitud en los siguientes términos: si al examinar los documentos a que se refieren los artículos 30 y 31, se encontrare que no están de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta Ordenanza, el Director de Obras Municipales negará el permiso, propondrá los cambios o las modificaciones que crea conveniente hacer a los planos y lo participará así al que propone la obra. De todo lo actuado informará al Gobernador del Distrito Federal. Si el que propone la obra tuviere objeciones que hacer respecto a los cambios sugeridos, las consignará en un escrito (que puede acompañarlo de los planos y elementos que juzgue necesarios), dirigido al Director de Obras Municipales y si éste, dentro de un plazo de treinta días acogiere favorablemente las observaciones, se procederá como en el caso de que los planos no hayan sido objetados. Cuando no haya acuerdo entre el Director de Obras Municipales y el interesado, podrá éste dirigirse al Concejo Municipal, el cual decidirá definitivamente en el curso de treinta días a partir de la fecha en que fuere introducida la apelación, previo informe de una comisión formada por tres ingenieros o arquitectos designados al efecto por el Concejo Municipal.

La simple lectura de estas disposiciones, demuestra no sólo que el acto es reglado sino también que pertenece a la categoría de aquellos actos administrativos que no se realizan plenamente y adquieren fuerza definitiva en un procedimiento de una sola ejecución, sino a través de un proceso más o menos largo en el que

pueden intervenir —como en el caso— autoridades de diverso orden jerárquico y que por tanto, logran fisonomía jurídica propia sólo cuando se cumple la última actuación gubernamental.

Esta última característica tiene una importancia excepcional para la decisión del recurso intentado. La resolución por la cual las autoridades municipales acuerdan o niegan un permiso para la ejecución de alguna obra, se traduce siempre en un acto administrativo que afecta necesariamente los derechos del propietario. Cuando se concede el permiso el solicitante adquiere de inmediato el derecho de ejecutar la obra correspondiente, y como, en el caso de que se hubiera cometido alguna irregularidad en la tramitación de aquel, la Ordenanza no establece ningún procedimiento para repararla, a este fin sólo procedería el recurso de nulidad por ilegalidad o abuso de poder, ejercitable ante esta Corte. En cambio, si el Director de Obras Municipales niega el permiso, su decisión no es inmediatamente obligatoria para el propietario, pues, éste puede pedir su reconsideración por el mismo funcionario, y aún alzarse para ante el Consejo Municipal, de la decisión por la cual ratifique la negativa, no adquiriendo ella fuerza obligatoria sino después que sea confirmada por la citada corporación. Por tanto, suponiendo que en este último caso se hubiera cometido igualmente alguna irregularidad, siempre existiría para el propietario la posibilidad de hacerla corregir en el curso del procedimiento que señala la misma Ordenanza, hasta el momento en que el Consejo Municipal dicte su decisión definitiva.

El oficio acompañado por el solicitante evidencia que la tramitación del permiso por él solicitado se encuentra en el período inicial del procedimiento señalado en los artículos 23 y 24 de la Ordenanza correspondiente. —La decisión que el Director de Obras Municipales comunica en dicho oficio al recurrente, no es, técnicamente, un acto administrativo, porque carece de fuerza ejecutiva, y no podrá adquirir la plenitud de su eficacia jurídica sino en los casos y previo el cumplimiento de las condiciones que se determinan en los dos artículos últimamente citados.

En consecuencia, como el recurso de nulidad por ilegalidad sólo es ejercitable contra los actos definitivos por ser su objeto precisamente impedir los efectos jurídicos de éstos, cuando han sido realizados en ejercicio de autoridad usurpada, y, en el caso planteado por el solicitante, el acto cuya nulidad se pide es un simple oficio cuyo contenido sólo tendrá virtualidad y plena eficacia jurídica al dictarse la resolución definitiva que sirve de culminación al procedimiento respectivo, resulta igualmente evidente la extemporaneidad del recurso intentado.

213. CF 17-7-53  
G.F. N° 1, 1953, p. 151

“En este orden, todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas. De ahí el principio de legalidad de los actos administrativos, según el cual éstos carecen de vida jurídica no sólo cuando les falta como fuente primaria, un texto legal, sino también cuando no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la ley. Desbordar este cerco constituye grave infracción que apareja la consiguiente enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes”.

214. CF 23-10-53  
G.F. N° 2, 1953, p. 64

“Porque la Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva, máxime cuando se trata de la llamada Administración reglada, cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la ley, Reglamento o cualquiera otra norma administrativa”.

215. CF 28-9-54  
G.F. N° 5, 1954, p. 218

“Porque la actividad administrativa en el Estado de derecho está condicionado por la ley a la obtención de determinados resultados; y por ello no puede la Administración Pública procurar resultados distintos de los perseguidos por el legislador, aun cuando aquéllos respondan a la más estricta licitud y moralidad, pues lo que se busca es el logro de determinado fin, que no puede ser desviado por ningún motivo, así sea plausible éste, como lo enseña la doctrina, la ley atribuye a la autoridad administrativa el ejercicio de cierta facultad, pero se la atribuye para obtener un fin determinado”.

216. CF 9-8-57  
G.F. N° 17, 1957, p. 132

“...el Estado de Derecho en los regímenes democráticos no puede funcionar cabalmente con mengua del Principio de la Legalidad, según el cual todos los actos de la Administración Pública han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas legales preestablecidas por la autoridad competente”.

217. CF 9-4-59  
G.F. N° 24, 1959, p. 63

“Es de doctrina, que todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas (Principio de legalidad de los actos administrativos) y que carecen de eficacia jurídica aquellos que no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la ley”.

218. CSA - SPA 21-1-66  
G.F. N° 51, 1966, pp. 103-105

*Todo acto ejercido por una autoridad pública, sin estar expresamente previsto en la Ley carece de eficacia jurídica.*

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 2° N° 5°), el cual aparece fijado en el artículo 9° en la forma siguiente: “Medios Alquileres: El 4 por ciento anual sobre el monto del alquiler 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 21°, ordinal 4°, 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 3° y 6°).

Ahora bien, el Concejo Municipal del Distrito Maturín, al establecer como renta del Municipio “el derecho de frente” (artículo 2° N° 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 N° 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.

219. CSJ - SPA 27-3-67  
G.F. N° 55, 1967, pp. 182-183

*La Comisión permanente de las Asambleas Legislativas, no tiene facultad para dictar voto de censura a los Gobernadores ni para remover a los mismos.*

En cuanto al voto de censura dictado por medio del Acuerdo cuya nulidad se solicita, cabe observar que tal facultad está atribuida a la Asamblea Legislativa en virtud de lo dispuesto en el numeral 22 del artículo 24 de la Constitución del Estado, el cual expresa textualmente: "Artículo 24: Son atribuciones de la Asamblea Legislativa: ... Dar voto de censura al Gobernador. La moción de censura sólo podrá ser discutida en una Sesión Especial que al efecto se convoque", y tal atribución no aparece delegada a la Comisión Permanente entre las señaladas en el artículo 36 de la Constitución del Estado, por lo cual es evidente que la Comisión Permanente al dictar el Voto de Censura usurpó atribuciones que la Constitución le asigna a la Asamblea Legislativa, ya que tal facultad no está atribuida a la Comisión Permanente.

En cuanto al artículo 2° del Acuerdo, en el cual se dispone remitir copia del mismo al Gobernador del Estado, "a fin de que proceda a dictar las providencias necesarias, dentro de lo establecido en el artículo 28 de la Constitución del Estado y el 9° de la Ley de Responsabilidad de los Empleados y Funcionarios de los Poderes Públicos del Estado", se observa que el artículo 28 de la Constitución del Estado se refiere a la remoción, por parte del Gobernador, el funcionario a quien la investigación *ordenada por la Asamblea* encontrare responsable, facultad ésta que tampoco aparece, atribuida a la Comisión Permanente, entre las que señala el artículo 36 de la Constitución del Estado, por lo cual es forzoso concluir que de nuevo incurrió la Comisión Permanente en usurpación de atribuciones; y por cuanto los órganos del Poder Público deben ceñir sus actuaciones a las facultades que expresamente le señale el ordenamiento jurídico, el mencionado Acuerdo de la Comisión Permanente de la Asamblea Legislativa está viciado de nulidad, y así se declara.

220. CSJ - SPA 10-8-67  
G.F. N° 57, 1967, p. 75

*No pueden los fiscales apreciar libremente la aplicación y monto de una multa.*

Dados los términos en que está redactada dicha disposición, la aplicación y monto de la multa no están sujetos a la libre apreciación de los funcionarios fiscales, pues éstos son meros ejecutores de la voluntad de la Ley, la cual debe cumplirse de manera inexorable conforme a los supuestos por ella previstos.

221. CSJ - SPA 13-8-70  
G.O. N° 29296, 19-8-70, pp. 218.880 y ss.

*El Consejo Universitario no puede intervenir indefinidamente ninguna Facultad, toda vez que la misma Ley de Universidades establece la provisionalidad de la medida de intervención.*

“Los apoderados del Consejo Universitario en la oportunidad de Informes, plantearon, como cuestión previa si hay o no materia sobre que decidir en lo relativo al pedimento contenido en el ordinal tercero del libelo” en el cual se solicita la nulidad de las Resoluciones del Consejo Universitario de fecha 21 de junio de 1969, ya que, según argumentan los mencionados apoderados, esta Resolución “quedó totalmente sin efecto al ser anulada por propia decisión del Consejo Universitario, tomada en sesión de fecha 29 de julio de 1969”; a juicio de los informantes, está demostrada la afirmación anterior con la nueva intervención de la Facultad decretada por el Consejo Universitario con fecha 1° de agosto de 1969, y el nuevo libelo de demanda introducido por el Decano Arismendi Ayala, solicitando la nulidad de esta segunda intervención, por lo cual, concluyen, no hay materia sobre qué decidir.

A juicio de la Sala, no procedía la declaratoria o pronunciamiento previo solicitado por los apoderados del Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela, por las razones siguientes; de la lectura de la copia certificada del acta respectiva, se desprende que en la sesión celebrada por el Consejo Universitario se aprobó la siguiente proposición presentada por el Decano García Arocha: “que el Consejo Universitario convoque la Asamblea de la Facultad de Ingeniería para el día jueves 31 del presente mes a las 6 pm., de acuerdo con lo pautado en el ordinal 10° del artículo 25 de la

Ley de Universidades. El Decano de la Facultad de Ingeniería traerá la correspondiente Resolución de la Asamblea a la consideración del Consejo Universitario, en la sesión del viernes 1º a las 10 am.", y de la lectura del acta de la sesión efectuada por el Consejo Universitario el 1º de agosto, se desprende que fue aprobado un "Comunicado" del Consejo Universitario en el cual se señalan las resoluciones adoptadas, la primera de las cuales es del tenor siguiente: "asumir conforme ordinal 10 (Artículo 25) de la Ley de Universidades el gobierno provisional de la Facultad de Ingeniería y ejercer desde ese momento todas las atribuciones que la ley le confiere a la Asamblea, al Consejo y al Decano de la Facultad", y más adelante, en el mismo comunicado se afirma: "el último esfuerzo de persuasión adelantado lo constituyó la convocatoria, para el día 31 de julio, de la Asamblea de la Facultad de Ingeniería, con cuya reunión cesaba el ejercicio del Gobierno provisional de la Facultad por este Cuerpo, que lo había asumido conforme a la referida Resolución del 21 de junio. Pero la Asamblea demostró su incapacidad al no poder siquiera concluir sus deliberaciones, con lo cual se puso de relieve la permanencia de condiciones que ponen en peligro el normal desenvolvimiento de las actividades académicas de la Facultad y que obligan a este Cuerpo a tomar resoluciones cónsonas, del carácter de las que efectivamente han sido acordadas".

Como puede apreciarse, es el propio Consejo Universitario el que asevera que la Asamblea "no pudo concluir sus deliberaciones", y como en los autos no consta que dicho Organismo se pronunciara acerca de la intervención de la Facultad, acordada el 21 de junio de 1970, es obvio concluir en que el Consejo Universitario en su sesión del 1º de agosto de 1969, simplemente ratificó su decisión de intervenir la Facultad de Ingeniería y asumió provisionalmente su gobierno. Mas aún, es de advertir, que si bien es cierto que "la Asamblea es la autoridad máxima de cada Facultad..." (artículo 41 de la Ley de Universidades) y la que ejerce el gobierno, en colaboración del Consejo de la Facultad y del Decano (artículo 39 ejusdem), es inadmisibles sostener que la sola convocatoria de la Asamblea fuera suficiente para ponerle fin a la intervención de la Facultad. A la Asamblea correspondía, como se ha dicho, pronunciarse expresamente sobre la materia, y está comprobado que tal pronunciamiento no se realizó, ya que la Asamblea se disolvió, antes de concluir sus deliberaciones, como lo afirma el propio Consejo, y, en todo caso no hay constancia en autos de la decisión de la Asamblea, si es que la hubo.

En consecuencia la Sala considera, y así lo declara, que sí tiene materia sobre qué decidir, en relación con este punto, ya que la intervención de la Facultad de Ingeniería, acordada el 21 de junio de 1969, no se interrumpió con la simple convocatoria de la Asamblea y en consecuencia la "segunda" intervención acordada el 1º

de agosto de 1969, fue en la práctica, una ratificación de la medida adoptada por el Consejo Universitario en la sesión efectuada el 21 de junio de 1969, y por consiguiente, procede a analizar y decidir el punto en cuestión.

*Nulidad de la resolución del Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela, de fecha 21 de junio de 1969 donde se ordenó que el Consejo Universitario asumiera el Gobierno provisional de la Facultad de Ingeniería.*

La resolución cuya nulidad se pide es del tenor siguiente: "Universidad Central de Venezuela. La Universidad de Caracas. Rectorado. Caracas. El Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela. Considerando: Que en la sesión del día 3 del presente mes y año, después de un largo debate en el cual intervino el Decano de la Facultad de Ingeniería para dar a conocer una vez la opinión del Consejo de dicha Facultad, este Consejo, consecuente con decisiones anteriores, resolvió aprobar la constitución de Consejo de Escuelas y Facultades y de Departamentos de composición paritaria; Considerando: Que pocos días después el ciudadano Decano de la Facultad de Ingeniería presentó a la consideración de este Consejo Universitario un escrito en el cual impugnaba la decisión anterior y solicitaba su reconsideración por juzgarla contraria al espíritu y letra de la Ley de Universidades; Considerando: Que dicho escrito fue remitido a la Consultoría Jurídica para que ésta emitiese pronunciamiento acerca de los referidos alegatos y que el dictamen de la Consultoría Jurídica estableció la plena legalidad de las resoluciones del Consejo Universitario; Considerando: Que después de ratificarse la legalidad de la medida, este Consejo Universitario; en su condición de organismo superior, ordenó al Decano y al Consejo de la Facultad de Ingeniería darle inmediatamente cumplimiento; Considerando: Que en comunicación recibida ayer el Consejo de la Facultad pidió al Consejo Universitario que exigiese previamente a los estudiantes la desocupación de las instalaciones de la facultad, para luego deliberar sobre la medida acordada; Considerando; Que habiendo desocupado los estudiantes esas instalaciones y reunido el Consejo de la Facultad de Ingeniería, éste se ha negado a acatar y cumplir las disposiciones del Consejo Universitario, como se desprende de las intervenciones del Decano en la sesión del Consejo Universitario celebrada hoy; Resuelva: 1. Asumir desde esta misma fecha el gobierno provisional de la Facultad de Ingeniería, en ejercicio de la atribución 10 del artículo 25 de la Ley Universidades, hasta tanto el Consejo de la Facultad dé cumplimiento a la decisión de fecha 3 de junio de 1969. 2. Ordenar a los profesores, estudiantes y empleados la reanudación de las actividades docentes, administrativas y de investigación a partir del lunes próximo. 3. Tomar las medidas necesarias para asegurar que el presente

período lectivo culmine exitosamente y se ejecute la presente Resolución. 4. Llamar a la armonía y la seriedad, en bien de la Institución, al profesorado y al estudiantado de la Facultad de Ingeniería.

“Dado, firmado y sellado en el salón de sesiones del Consejo Universitario, en Caracas, a los 21 días del mes de junio de 1969. Jesús M. Bianco. Rector Presidente. José Lucio González Rivero. Vice Rector Secretario”.

“Universidad Central de Venezuela. Rectorado. Caracas. Por Secretaría fueron consignados los siguientes escritos:

“a) El Dr. Jorge Sosa Chacín, Director de la Escuela de Derecho y representante en esta sesión de la Facultad de Derecho, deja constancia de su voto salvado toda vez que considera inconveniente la medida acordada que es la culminación de una serie de medidas contrarias a la Ley, tal como lo expresó el Decano de la Facultad en los votos salvados en las oportunidades en que se decidió imponer a la Facultad de Ingeniería una solicitud de un grupo de estudiantes de esta Facultad y luego al acordar un pazo de 24 horas para que el Consejo de la Facultad acatara la decisión que contraría la Ley de Universidades. Deploro que en el seno de la Universidad Central haya tenido que tomarse una decisión tan grave como la acordada”.

“b) Consigno mi voto negativo en cuanto a la resolución del Consejo Universitario de intervención de la Facultad de Ingeniería de la U.C.V., por cuanto considero que en el tratamiento y el estudio de este problema no se consideraron suficientemente todos los aspectos y opiniones correspondientes, dándose el caso, por ejemplo, de no tomar en cuenta gestiones de mediación propuestas al Consejo Universitario por un grupo de alumnos de la mencionada Facultad para lograr la realización de un referendum amplio a todo el alumnado de la Facultad y en forma democrática para obtener la posición de la mayoría sobre los puntos planteados. Por otra parte la posición de disposición al diálogo expresada reiteradamente por numerosos profesores, algunos de ellos miembros del Consejo de la Facultad, no fue aprovechada en los momentos oportunos en que estos pronunciamientos fueron hechos. Oscar Carpio, Decano de Arquitectura y Urbanismo”.

“c) Voto negativo del Decano de la Facultad de Ingeniería. Dejo constancia de mi voto negativo ante la aprobación del proyecto de acuerdo presentado por el representante estudiantil Juvencio Pulgar, mediante el cual se decidió la intervención de la Facultad de Ingeniería por el Consejo Universitario, por considerar que tal medida sienta el gravísimo precedente de que, ante una actitud digna y responsable del profesorado y de un crecido número de estudiantes de la Facultad, al oponerse a una ostensible suplantación de atribuciones por parte del Consejo Universitario en asuntos cuya iniciativa compete a la Asamblea de la Facultad, la respuesta del

máximo organismo deliberante se limite a una reiterada demostración de principio de autoridad, totalmente opuesto a la valiente actitud de rectificar un visible error de procedimiento que asumió a la Facultad en una crisis cuya única responsabilidad actual y futura recae sobre el Consejo Universitario, mientras subsista la medida de intervención que lesiona hondamente al profesorado y al estudiantado de la Facultad de Ingeniería. Pedro Arismendi Ayala. Decano”.

Consideran los demandantes que tal resolución es ilegal, en primer lugar, porque los presupuestos del acto son ilegales. Argumentan los actores, que si las resoluciones adoptadas por el Consejo Universitario el 3 de junio de 1969, son ilegales, la resolución impugnada (del 21-6-69), “carece de todo fundamento válido, o se basa sobre otro acto ilegal”; además, continúan, la resolución es ilegal por ser contradictoria, ya que el artículo 39 de la Ley de Universidades establece que el Gobierno de las Facultades será ejercido por la Asamblea de la Facultad, por el Consejo de la Facultad, y por el Decano, según las disposiciones de la ley y de acuerdo con la resolución de fecha 21 de junio de 1969, el Consejo Universitario incurrió en abuso de poder al tomar la decisión de asumir provisoriamente el gobierno de la Facultad de Ingeniería, por causas no previstas en la ley, pretendiendo actuar de acuerdo con lo dispuesto en el ordinal 10º del artículo 25 de la Ley de Unversidades; consideran, además, los demandantes, que la “asunción del gobierno de la Facultad evidentemente desplaza al gobierno ordinario señalado en el artículo 39 *ejusdem*. Pero la propia Resolución impugnada impone a una autoridad, desprovista de toda autoridad, dar cumplimiento a lo dispuesto en la sesión del Consejo Universitario del 3 de junio de 1969. De tal manera que la Resolución resulta contradictoria e incoherente, por lo cual no puede cumplirse”.

Los apoderados del Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela, al defender las decisiones del Consejo Universitario sostienen que éstas son de obligatorio cumplimiento por parte de los Decanos y Consejos de Facultad y los recursos administrativos o legales intentados contra esas decisiones, no podrán tener, en ningún caso, efectos suspensivos.

En relación con este importante punto, la Sala considera oportuno observar, que de acuerdo con su propia jurisprudencia, ciertamente, y por regla general, los recursos jurisdiccionales intentados contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos, salvo determinados casos, como por ejemplo el daño irreparable que podría derivarse de la ejecución de los mismos, o la situación que podría crearse como consecuencia del conflicto surgido entre dos ramas del Poder Público, en otras palabras, aun cuando la regla general

es la indicada, corresponde al tribunal examinar cada caso, a fin de determinar si procede o no declarar, por vía excepcional, el efecto suspensivo.

En el caso que se analiza, la Corte negó, en su oportunidad (29 de julio de 1969), el pedimento de los actores en el sentido de que, como cuestión previa y urgente, antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, se suspendiera de inmediato la ejecución de los actos impugnados hasta tanto la Corte pronunciara su nulidad. La Corte consideró que el pronunciamiento previo solicitado, en caso de ser declarado procedente, implicaría adelantar opinión sobre el fondo del asunto.

En consecuencia, cuando la Sala, negó la suspensión solicitada, en el presente caso, fue porque consideraba que las decisiones tomadas por el Consejo Universitario eran de obligatorio cumplimiento para el Decano y el Consejo de la Facultad de Ingeniería. Ante la negativa de las citadas autoridades a acatar las directivas emanadas del Consejo Universitario, considera la Sala que dicho cuerpo podía asumir provisionalmente el gobierno de la Facultad, en conformidad con lo dispuesto en el ordinal 10º del artículo 25 de la Ley de Universidades, el cual señala entre las atribuciones del Consejo Universitario, la de “asumir provisionalmente el gobierno de las Facultades cuando las condiciones existentes pongan en peligro el normal desenvolvimiento de las actividades académicas, convocando a la mayor brevedad la Asamblea de la respectiva Facultad”.

Ahora bien, consta de autos que la intervención fue acordada por el Consejo Universitario el 21 de junio de 1969, y ratificada el 1º de agosto de 1969 y que la Asamblea convocada para el día 31 de julio de 1969, no pudo concluir sus deliberaciones.

En consecuencia es evidente que la intervención en el gobierno de la Facultad se ha prolongado por espacio de más de un año, lo que contraría la letra de la ley, y que el Consejo Universitario tampoco ha cumplido con la obligación, que la misma ley le impone, de convocar a la mayor brevedad a la Asamblea respectiva, ya que frustrada la única reunión efectuada el 31 de julio de 1969, era deber del Consejo Universitario insistir en la convocatoria de la Asamblea, “autoridad máxima de cada Facultad”, a fin de normalizar el funcionamiento de la misma.

En otras palabras la Sala considera, que el Consejo Universitario, no puede prolongar indefinidamente su intervención en el gobierno de la Facultad de Ingeniería sin violar el texto legal (ordinal 10 del artículo 25 de la Ley de Universidades), que establece la provisionalidad de la intervención y la obligación de convocar, a la mayor brevedad, la Asamblea respectiva.

222. CSJ - PA 18-5-72  
G.O. N° 1523 Extr., 1-6-72, p. 8

Y como a diferencia de lo que ocurre con las personas naturales, los órganos del Poder Público no tienen otras atribuciones que las que les confieren las normas legales o constitucionales que los crean y, a la vez, regulan su organización y funcionamiento, es obvio que los ocho (8) Diputados cuya actuación es cuestionada no podían constituir la Asamblea Legislativa creando al efecto órganos diferentes a los elegidos con tal fin por todos los Componentes de la Asamblea en su sesión de instalación.

223. CSJ - PA 21-12-72  
G.O. N° 1568 Extr., 12-2-73, p. 6

*El principio de la legalidad obliga a las autoridades administrativas a someterse al ordenamiento jurídico en su actuación.*

Estima la Corte que si una de las finalidades perseguidas por la ley es la de mantener las características de la zona y aquellas que la propia norma establece para las variaciones colectivas, otra lo es, que al lado de estos propósitos expresamente consagrados en el texto de la Ordenanza, existen otros no menos estimables, fundados en el principio de la legalidad administrativa que obliga a las autoridades a someterse en sus decisiones al orden normativo de la Constitución y de las leyes, incluyendo en esta denominación las ordenanzas municipales. Por consiguiente, el procedimiento constitutivo del permiso de construcción tiene también por finalidad una múltiple, variada y compleja labor de protección urbanística, desde la edificación de la vivienda unifamiliar hasta la de la vivienda colectiva como solución de un problema social de extraordinaria importancia. Pero tales fines de seguridad requieren de la prudencia administrativa, con el objeto de garantizar la correcta aplicación de las normas urbanísticas y la sana ejecución de la política establecida con el fin señalado. Existe, pues, en el permiso de construcción todo un procedimiento estatuido en garantía del interés de la comunidad fundado en razones familiares y sociales, por una parte; y en otras que atienden “a la armonía, la estética y el funcionalismo urbanístico”. En consecuencia, todas estas actuaciones y las leyes y ordenanzas que a ellas se refieren son materia que atañen al orden público y que, en tal virtud, cuando son infringidas las normas que las contienen, esa infracción afecta la validez de los actos cumplidos de tal manera, y la nulidad que produce no sería susceptible de convalidación o ratificación por

medio de una actuación subsiguiente. En efecto, al establecer la disposición estudiada, el requisito de la *consulta previa* a la Ingeniería Municipal para la aprobación del anteproyecto de conjunto no existe base legal para suponer que la consulta pueda ser posterior, pues el carácter de previa está señalado en forma expresa como un elemento contenido en el acto de la integración, el cual no puede desarticularse de los otros elementos que concurren a su conformación ni alterar su realización en el tiempo, sin faltar al cumplimiento de las circunstancias exigidas en la Ley. En este mismo orden de principios, puede añadirse, que dependiendo la integración, como se ha dicho antes, del estudio y aprobación del anteproyecto de conjunto, que viene a ser, por consiguiente, un requisito fundamental y no accesorio para concederla, la falta de ese antecedente afectaría la motivación del acto, el cual resultaría de esta manera y por esta otra razón, viciado también en su legalidad. Por otra parte, sería contrario a todas las previsiones legales establecidas que el acto de la integración de parcelas para formar unidades colectivas de viviendas en una Zona R-3, pudiera realizarse conforme al deseo de los interesados y no de acuerdo con los trámites normales de la Ordenanza respectiva, porque no se trata de un acto discrecional sino de un acto reglado por la ley, la cual no puede admitir, en virtud de los derechos e intereses confiados a su custodia, que los problemas administrativos de la Municipalidad caigan sólo en el campo de las especulaciones lucrativas y comerciales.

Como una consideración final, vale añadir que al no revestir el acto de la integración de parcelas la forma requerida por la Ordenanza, aquélla no debió permitirse, porque en el procedimiento no se observaron, completamente las formalidades esenciales para la constitución de dicho acto, comunicándole así a dicha actuación administrativa, otro vicio que causa su invalidez.

Las razones expuestas sirven para demostrar, que la integración de parcelas permitidas sin la previa consulta del anteproyecto de conjunto no puede ser ratificada por medio de una consulta posterior. En consecuencia, dicha integración carece de validez por haberse concedido con violación de lo establecido en el artículo 41 de la Ordenanza de Zonificación, vigente para la fecha de la respectiva solicitud; no pudiendo tampoco ser utilizada, como fundamento legal del permiso de construcción para la unidad colectiva de vivienda a que dicha integración se refiere, el cual resulta también viciado de nulidad, y así se declara.

Resuelto en esta forma el problema judicial planteado, es necesario entrar a decidir sobre los demás puntos de hecho alegados en la demanda con relación a la validez del acto administrativo impugnado.

Por los motivos expuestos, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la demanda intentada por la señora María de Lourdes Pittaluga de Parra y, en consecuencia, la nulidad del permiso de construcción N° 17.638, de fecha 4 de marzo de 1965, expedido al doctor Manuel Alberto Lanz López, para la edificación a que se refieren estas actuaciones y del acto mediante el cual el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda aprobó la solicitud que para realizar dicha edificación hiciera el interesado.

224. CSJ - PA 7-11-73  
G.O. N° 1643 Extr., 21-3-74, pp. 12-13

*Con las reglamentaciones secundum legem que imponen obligaciones a los concesionarios de hidrocarburos, no puede decirse que la Administración viola el principio de la legalidad.*

Efectivamente, como lo señala la recurrente, ni la Ley de Hidrocarburos ni su reglamento establecen expresamente esta obligación general para los concesionarios de hidrocarburos, de obtener autorización del Ministerio de Minas e Hidrocarburos antes de proceder a “modificar o dismantelar las instalaciones aprobadas o modificar los correspondientes proyectos o memorias descriptivas”, relativas a las operaciones de exploración, explotación, manufactura o refinación y transporte de estos productos.

Sólo en algunos casos, como cuando se trata de construcciones e instalaciones para manufactura y transporte (Artículo 28 y 32 *ejusdem*) la ley expresamente impone obligación semejante y además indica el procedimiento que debe seguirse para resolver las objeciones que el referido despacho pueda hacer a las respectivas solicitudes de los concesionarios.

Es cierto, también, como afirma la impugnante, que las facultades de inspección y vigilancia que al Ejecutivo Nacional atribuye expresamente el artículo 68 *ejusdem*, implícitamente, el ordinal 1° del artículo 59 *ejusdem*, al imponer a los concesionarios la obligación de ejecutar todas sus operaciones “ciñéndose a los principios técnicos aplicables”, están concebidas en forma tan general e indeterminadas, que de ellas solas no puede derivarse una obligación tan específica como la de obtener autorización para determinada operación de dismantelamiento y mucho menos para sancionar su incumplimiento con las multas que impone el artículo 85 *ejusdem* por las “infracciones especialmente previstas en la Ley o en su Reglamento”.

Por tales motivos, esta misma Corte, en sentencia de 11 y 12 de diciembre de 1963, revocó sendas multas impuestas por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos ante el incumplimiento de obligación semejante por parte de la misma compañía impugnante y de otra concesionaria. Sin embargo, con posterioridad y posiblemente para llenar el vacío legal que puso en evidencia lo decidido por la Corte, el Ministerio de Minas e Hidrocarburos dictó la Resolución N° 960 de fecha 14 de agosto de 1968, en la cual expresamente se impone a todos los concesionarios de hidrocarburos la obligación de obtener autorización previa de ese despacho para el desmantelamiento de construcciones e instalaciones existentes, y se hace alusión a la sanción aplicable en caso de incumplimiento al remitir con tal fin a las disposiciones de la ley. De modo que para la fecha de la impugnación, tal obligación si existía expresamente establecida en un texto legal.

Queda, sin embargo, por decidir si tal resolución es un instrumento jurídicamente idóneo y suficiente para imponer dicha obligación a todos los concesionarios de hidrocarburos, o si por el contrario, no lo es, y por lo tanto al hacer uso de él, la Administración viola el principio general de la legalidad del acto administrativo y, en particular, el artículo 104 de la Ley de Hidrocarburos.

En concepto de esta Corte, la resolución impugnada lejos de violar el referido principio de legalidad es un medio de actualizar la ley o de darle efectiva vigencia, por lo que puede afirmarse que ella no es *contra legem*, sino más bien *secundum legem*. En efecto, el artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos, del numeral 1° al 8°, impone diversas obligaciones a los concesionarios. Mas, el legislador comprendió que tal enumeración no podía ser taxativa y que debía preverse la posibilidad de establecer, en disposiciones emanadas de otros órganos del Poder Público, obligaciones complementarias a los concesionarios de hidrocarburos, siempre que no fueran “en perjuicio de los derechos que ellos adquieren en virtud de la concesión”. De modo que es la ley misma la que autoriza al Ministro de Minas e Hidrocarburos para establecer una obligación complementaria como la que se discute en este juicio; tanto más cuando que en este caso, la autoridad sólo está instrumentando la forma como va a dar cumplimiento a la obligación que a ella misma le impone la Ley, en sus artículos 68 y 59 ordinal 1° *ejusdem*, de inspeccionar “todos los trabajos y actividades relacionados con la exploración, explotación, manufactura o refinación, transporte y manejo de las sustancias a que se refiere esta ley” y de asegurar que los concesionarios, en todas sus operaciones, se ciñan a “los principios técnicos aplicables”.

Véase Nos. 6, 38, 40, 75, 131, 231, 232, 243, 244, 252, 253, 254, 290, 372, 388, 395.

B. *La Legalidad Fiscal*

225. CSJ - SPA 12-12-68  
G.F. N° 62, 1968, pp. 97-102

*El cobro del derecho de estiba, es por tonelada movilizada, no por prestación de servicios portuarios.*

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 "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 5° de la Ley de Aduanas y el artículo 7° 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 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 denuncie; 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 a 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 expone que, si bien bajo la vigencia de la Constitución de 1953 la prohibición se refería tan sólo a los impuestos, la de 1961, 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 alegados de la propia recurrente, la Resolución N° 337 cuya nulidad se alega, tuvo su base jurídica inmediata en otra Resolución Ministerial, N° 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 9° y 17° del Decreto N° 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”.

Resulta 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 excepciones 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 exenciones o exoneraciones 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, determinan 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 de 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 fijará 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 1958.

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 del 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 *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 exceda de 60 toneladas y los capitanes de buques de vela, cualquiera que sea su tonelaje, puede 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 de 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 la 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 Resolu-

ción 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.

226. CSJ - SPA 1-4-70  
G.O. N° 29.234, 5-6-70, pp. 218.385-218.386

*Es nulo cualquier gravamen que no esté expresamente contemplado en la Ley de la materia.*

La Corte observa:

La materia objeto de la presente contención fue decidida por esta Sala en sentencia de 6 de diciembre de 1967, en la cual, luego del análisis de la evolución de la normativa constitucional, llegó a la conclusión que el Concejo Municipal habría podido crear y cobrar a partir del 15 de abril de 1953 el impuesto que gravaba el expendio de licores en envases originales, o establecer sobre los mismos una patente fija diferente. “Pero en lugar de hacerlo así —continúa la decisión citada— el órgano deliberante del Municipio, al sancionar una nueva 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 Botillerías, dejó constancia expresa de que habían sido anuladas por sentencia de la Corte Federal del 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 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 y que en conformidad con ella, cobren a los contribuyentes el cinco por mil sobre el monto de sus ingresos brutos, pues 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.



currirían los mismos en usurpación de funciones extrañas a su jurisdicción federal si, en la ausencia de un texto prohibitivo de la Ley especial precitada, y atendiendo a que su competencia se encuentra legalmente prorrogada por una disposición del Código de Procedimiento Civil, entran a sustanciar y decidir por las normas procesales que el mismo Código impone, compulsoriamente, a los Jueces para oír a las partes y a las partes para demostrar a presencia de aquéllos, la verdad de sus alegaciones, —todas las acciones, excepciones y defensas que están dentro del radio de sus facultades comunes y de las privativas que el mismo Código les acuerda según la condición que tengan en el juicio... materia de fiadores o garantías y en cualquier otra demanda accesoria conocerá el Tribunal donde esté pendiente la causa principal...

3º Que dos razones han determinado al Legislador venezolano a conceder al demandado el derecho de traer al juicio, contra él propuesto, a su causante: la de evitar dispendios de tiempo y gastos consiguientes a dos juicios en que, por lo demás, se correría el riesgo de librarse sentencias contradictorias; y la de que no pudiendo el demandado oponer a su causante la cosa juzgada procedente de la sentencia contra él librada en el juicio principal, quedaría expuesto al grave perjuicio de que su vendedor —por no haberle notificado la demanda de evicción en los términos señalados en el Código de Procedimiento Civil, y con sólo que éste demostrara, en concepto de los jueces de la segunda demanda, que tenía medios suficientes para ser absuelto— fuese libertado para con él de la obligación de sanearle, en virtud del artículo 1.560 del Código Civil.

228.           CFC - SF  
M. 1933, pp. 169-170

23-4-32

*La Ley determina expresamente cual es la competencia de los Tribunales, y de la Corte Federal y de Casación.*

Que los juicios ordinarios o especiales por las cuestiones que se susciten entre partes en reclamación de algún derecho, a que se contrae el artículo 234 del Código de Procedimiento Civil, deben intentarse ante los Tribunales de los Estados, de los Distritos o de los Territorios Federales con sujeción, en cuanto a competencia, a lo dispuesto en el título III del Libro I del citado Código; porque es de la competencia de esas entidades, según lo establecido en la base 3ª del artículo 17 de la Constitución Nacional, administrar justicia con arreglo a la *Ley por medio de sus tribunales*, en sus respectivos territorios, en todos los procesos civiles o penales que en ellos ocurran, salvo aquellos cuyo conocimiento estuviere reservado según la misma Constitución a jueces federales;

*Considerando:*

Que de entre estos procesos reservados a la justicia federal, los de la competencia de la Corte Federal y de Casación están expresamente determinados en el artículo 120 de la propia Constitución Nacional, y no puede incluirse en ninguno de sus casos el asunto del presente litigio;

*Considerando:*

Que si bien es cierto que según el N° 18 del citado artículo, la Corte Federal y de Casación debe observar las demás atribuciones que le señalen la Constitución y las leyes en ambos asuntos de la competencia federal, también lo es que no existe disposición constitucional ni de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales de la República ni de las leyes pertinentes a la materia que faculte a esta Corte para conocer del expresado asunto como Tribunal de Primera Instancia;

*Considerando:*

Que según el N° 1 del artículo 67 de la citada Ley Orgánica, cuando en un juicio en que la Nación sea parte se suscitare una controversia que sea de la competencia directa de la Corte Federal y de Casación, ésta decidirá como punto previo acerca de la competencia; y si tal puede y debe hacer con un asunto iniciado en un tribunal inferior y siendo parte la Nación, lo mismo debe hacer tratándose de un asunto iniciado ante la propia Corte y con mayor razón, si no es parte la Nación.

229.

CSJ - PA

27-10-70

G.O. N° 1447 Extr., 15-12-70, p. 19

El juzgado de primera instancia no examinó en su fallo los alegatos, expuestos en el capítulo anterior, los cuales, por plantear una cuestión de carácter previo, deben ser considerados en primer término por este Alto Tribunal. En el lenguaje del constituyente, la acción, o sea, el derecho que todos tenemos “de utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa” de nuestros “derechos e intereses”, debe ser ejercida —según lo dispone el artículo 68 de la Constitución— “en los términos y condiciones establecidos por la ley”, lo que quiere decir que, tanto los jueces como las partes, están sujetos al principio de la legalidad procesal, cuya vigencia y eficacia dependen del cumplimiento de normas sustantivas o adjetivas que condicionan o regulan el proceso y la competencia de los tribunales al igual que el ejercicio y procedencia de la acción.

Aunque estamos lejos de la época del procedimiento formulario, es innegable la íntima y estrecha conexión que aún existe en nuestros días entre el derecho y la acción, por una parte, y la competencia y el procedimiento, por la otra, siendo la reivindicación o el deslinde figuras jurídicas del derecho positivo contemporáneo, que podrían tomarse como ejemplos para demostrarlo.

D. *La legalidad electoral*

Véase N° 146.

E. *La presunción de legitimidad*

230. CSJ - SPA 15-2-67  
G.F. N° 55, 1967, pp. 66-67

*Los actos del poder público en caso de duda o ausencia de Ley expresa que determine su nulidad, deben ser interpretados en la forma más favorable para mantener su vigencia.*

La jurisprudencia en que basa el solicitante la suspensión de los efectos de los actos por él impugnados, no es aplicable al caso porque ella se refiere, exclusivamente, a conflictos surgidos en el proceso de formación de la ley, entre el cuerpo deliberante y el órgano ejecutivo que debe ponerle el cúmplase y ordenar la publicación de un acto legislativo, cuando el último de dichos órganos se niega a hacerlo, por considerarlo inconstitucional e intente, además, ante este Tribunal el recurso respectivo.

Por ello la Corte se abstuvo de decidir antes la cuestión previa planteada por el exponente, a reserva de hacer la correspondiente aclaratoria al conocer y resolver sobre el fondo del recurso, como lo hace ahora, declarando sin lugar el referido pedimento.

En cuanto al acto por el cual la Asamblea Legislativa eligió al Procurador del Estado, es de notar que fue realizado dentro del término y por el órgano señalado por el constituyente, y que el nombramiento recayó en quien ya venía ejerciendo el cargo como suplente, por designación de la Comisión Delegada, lo que, a falta de prueba en contrario, hace presumir su capacidad para desempeñarlo como titular. Estas circunstancias son suficiente para darle validez a dicho acto no obstante haberle atribuido la Asamblea carácter interino. La calificación hecha por el citado organismo en el momento de la elección no afecta la legitimidad in-

trínseca de ésta, por lo cual ha de surtir sus efectos, según las previsiones del Legislador cuya voluntad e intención deben prevalecer sobre cualquier manifestación en contrario expresada por el órgano llamado a aplicar la norma en el momento de cumplir la función que le ha sido atribuida por la Ley. Los actos de los órganos de los poderes públicos deben ser interpretados en el sentido más favorable al cumplimiento de los fines que, según la mente del Legislador, tienen ellos y, a falta de una disposición expresa de la ley que declare su nulidad, es, además de prudente, conforme a derecho y al espíritu práctico que no debe ignorar nunca el exégeta, mantener su eficacia si algún vicio, que no afecte condiciones esenciales a su validez, es invocado para tacharlo de ilegal.

Al realizar el acto impugnado, la Asamblea Legislativa no incurrió en usurpación de atribuciones ni en desviación de poder, porque entre sus deberes y facultades están la designación anual del Procurador del Estado, en los diez últimos días de sus sesiones ordinarias, y la de nombrar a quien deba suplirlo en caso de falta temporal o absoluta según lo dispone el artículo 74, en concordancia con el ordinal 15 del artículo 33 de la Constitución barinense.

En cambio, el nombramiento hecho por la Comisión Delegada es nulo porque dicho cuerpo carece de atribuciones para revocar cualquier acto realizado por la Asamblea Legislativa y, en lo que atañe al Procurador del Estado, sólo puede designar a quien deba suplirlo cuando, durante el receso de aquel cuerpo, se produzca acafé del cargo por falta temporal o absoluta de su titular. Esta interpretación es la única conforme a derecho, en atención a lo dispuesto en el ordinal 4 del artículo 35, en concordancia con el artículo 74 de la Carta Fundamental del Estado.

## 2. LOS PODERES DISCRECIONALES: LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA

Véase N° 224.

### A. *Las dos categorías de actos administrativos*

#### a. *Los actos administrativos discrecionales*

231. CF 17-7-53  
G.F. N° 1, 1953, pp. 151-154

*Actos administrativos discrecionales son aquellos dictados por la Administración sin estar sometida, para ello, al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la oportunidad de actuar, lo que los distingue de los actos administrativos reglados.*

Los actos administrativos son de dos categorías: *discrecionales*, cuando la Administración no está sometida al cumplimiento de normas especiales en cuanto a la oportunidad de obrar sin que ello quiera decir que se obre al arbitrio, eludiendo toda regla de derecho, pues la autoridad administrativa debe observar siempre los preceptos legales sobre formalidades del acto; y *reglados*, llamados también vinculados y obligatorios, cuando el funcionario no puede efectuarlos sino con sujeción estricta a la ley, so pena de incurrir en incompetencia, exceso de poder, o genéricamente, en ilegalidad o violación de ley. En este orden, todas las actividades de la autoridad administrativa deben ceñirse a reglas o normas preestablecidas. De allí, el principio de la *legalidad* de los actos administrativos, según el cual éstos carecen de vida jurídica no sólo cuando les falta como fuente primaria un texto legal, sino también cuando no son ejecutados en los límites y dentro del marco señalado de antemano por la ley. Desbordar este cerco constituye grave infracción que apareja la consiguiente enmienda por parte del o de los órganos jurisdiccionales competentes.

De acuerdo, pues, con estos conceptos, precisa examinar el acto del Ministro de Fomento a que se refiere este proceso.

Sujeto a apelación como estaba la decisión de la Comisión Nacional de abastecimiento dictada el 21 de abril de 1952, modificativa de la anterior del mismo Organismo, correspondía a la parte no conforme con ella atacarla en la forma pertinente: apelación ante el superior jerárquico. Pero este recurso debía hacerse valer en la oportunidad previamente señalada para ello, y de ninguna manera *ab libitum*. Empero, he aquí lo ocurrido: transcurrió el lapso de cinco días establecido en el artículo 27 del Decreto respectivo sin que los interesados, vale decir, los inquilinos del inmueble hicieran uso de ese recurso ante el superior jerárquico; en vez de proceder así, se dirigieron al propio Organismo que dictó la decisión, y ello, con fecha cuatro de junio (el escrito está fechado el 23 de mayo, pero la consignación se hizo el día primeramente indicado), o sea, cuarenta y cuatro (44) días después de aquella decisión.

Además, a esta reclamación *extra legem* de los inquilinos, la Comisión Reguladora respondió, ratificando la mencionada regulación del 21 de abril, respuesta esa que aparece en oficio de fecha 10 de junio. Y si esta comunicación se pudiera considerar como notificación legal de la susodicha providencia dictada el 21 de abril, los interesados tampoco hicieron uso del presunto derecho de apelación en el término legal. Fue el 30 de julio —cincuenta días después— cuando acudieron en alzada ante el Ministerio de Fomento contra la consabida decisión del Organismo Regulador.

Y en atención al recurso así incoado, el Ministro del Ramo tuvo a bien acceder al pedimento, anulando la decisión apelada, mediante el argumento ya indicado: por haber sido proferida esa

decisión del 21 de abril por el mismo Organismo que dictó la del 16 del propio mes, que estaba sujeta a apelación.

Ahora bien; consta del expediente original que la construcción del Edificio "S. F." fue concluida el 27 de febrero de 1952; y que la solicitud de regulación lo hizo el propietario el 19 de marzo siguiente. Consta, asimismo, que, a la sazón, el inmueble estaba desocupado. A esa solicitud se contrajo el oficio del organismo competente de fecha 15 de abril, con el resultado de la regulación: Bs. 3.260,00 por mesada; fijación ésta de la cual reclamó incontinenti el interesado, quien produjo recaudos demostrativos del costo de la obra para obtener, como obtuvo, una modificación favorable sobre el canon anterior, fijado ahora en Bs. 4.200,00.

Pues bien; es de principio que los actos administrativos, aun cuando no sean de la categoría de los llamados discrecionales, pueden ser revisados por el propio órgano que los expide, sobre todo cuando no lesionan derechos legítimamente adquiridos. En ello está comprometido el buen nombre de la Administración, pues una de las peculiaridades, precisamente, del acto administrativo es su subordinación a la equidad y a la oportunidad. Advertido el funcionario de que su determinación no corresponde a las exigencias de la equidad, bien por haberse cometido error de derecho, bien porque no se apreciaron cabalmente circunstancias de hecho, la sana lógica y el buen sentido han de inducirlo a la consiguiente rectificación, tanto más si, como en el caso concreto, no se ha lastimado ningún derecho adquirido. Regulado como fue el Edificio "S. F." por una suma que en concepto del propietario no correspondía a la respectiva inversión, y comprobado tal extremo ante la autoridad competente, bien pudo este funcionario revisar y rectificar su determinación anterior, estando, como estaba, ese inmueble completamente desocupado. A ello se agrega la circunstancia de que la última fijación de alquileres fue aceptada buenamente por los locatarios de los apartamentos respectivos, desde luego que los ocuparon mediante inteligencia con el propietario; siendo así que fue después de haber transcurrido los meses de abril y mayo cuando vinieron, no ya a intentar apelación, sino a pedir al propio Organismo Regulador la reconsideración de esa fijación, la cual, sin duda alguna, habría de ser la primera para ellos, pues fueron alcanzados, por la anterior.

Además, hay otra circunstancia no menos influyente en la suerte de la cuestión ventilada, y es la de que habiendo sabido los interesados, por la comunicación del 10 de junio anteriormente citada, que se había decidido dejar en pie la regulación del 21 de abril, bien pudieron ellos —aun en el supuesto de considerarse esa respuesta como la notificación oficial de aquella última fijación— apelar oportunamente ante el superior jerárquico. Y tampoco lo hicieron, sino que, como ya se dijo, interpusieron su recurso al cabo de cincuenta días de aquella supuesta notificación.

De allí que, la determinación del Ministro de Fomento acogiendo esta apelación y resolviéndole en sentido favorable a los locatarios, haya traspasado, a juicio del Supremo Tribunal, los límites de las facultades conferidas por la ley al alto funcionario ejecutivo. Porque, la Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva. Como antes se dijo, Administración reglada es aquella cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la ley, reglamento o cualquiera otra norma administrativa, ya que, así como en el derecho privado el acto jurídico requiere capacidad de parte de quien lo realiza, así también en el derecho público el funcionario debe actuar con arreglo a los trámites establecidos con miras a la finalidad social buscada. Por donde se sigue que el acto administrativo, aun siendo dictado por quien tiene facultades para ello, debe cumplirse en entera conformidad con las condiciones exigidas por la ley.

En el caso concreto, se trata de un acto cumplido por el Ministro de Fomento, quien ciertamente está investido de la atribución legal de ejecutarlo; pero, al proferirlo, ha infringido la ley, desde luego que ha conocido de un recurso del cual no eran ya titulares quienes quisieron hacerlo valer por haber transcurrido el lapso legal de su eficacia; y con tal conducta, el funcionario arrebató un derecho que ya había entrado al patrimonio del propietario, firme como estaba —por falta de oportuna apelación— la regulación del 21 de abril de 1952. Hubo, pues, exceso de poder en la determinación ministerial impugnada.

232.

CF

26-11-59

G.F. N° 26, 1959, p. 125

*En los actos administrativos discrecionales, atendiendo a necesidades de la Administración, la autoridad administrativa dispone de cierta libertad de apreciación; sin que quiera esto significar que procede arbitrariamente.*

Los actos administrativos tanto los reglados como los discrecionales están sometidos a determinadas normas legales cuyo cumplimiento les da contenido y efecto jurídicos. En esto consiste el principio de la legalidad. Los unos y los otros deben ser ejecutados de acuerdo a disposiciones preexistentes, y la diferencia entre los primeros y los segundos en la esfera administrativa estriba en que en los reglados la ley establece si la auto-

ridad administrativa ha de actuar, cuál es esta autoridad y cómo debe hacerlo, determinando las condiciones de la conducta administrativa, en forma de no dejar margen a la elección del procedimiento; mientras que en los discrecionales, atendiendo a necesidades de la administración pública, la autoridad administrativa, en muchos casos, apreciará hechos pasados o consecuencias futuras, y para ello dispondrá de cierto libertad de apreciación, sin que quiera significar esto que proceda arbitrariamente.

Véase Nos. 114, 243, 256.

b. *Los actos administrativos reglados*

233. CF 17-7-53  
G.F. N° 1, 1953, pp. 153-154

*Los actos administrativos reglados son aquellos dictados con sujeción estricta a la ley, con miras a la finalidad social buscada.*

La Administración Pública, como órgano de la actividad estatal, no puede ejercitar sus funciones, sino dentro de los precisos límites del derecho positivo, pues la demarcación de éstos constituye garantía establecida en beneficio de los particulares o administrados contra las posibles arbitrariedades de la autoridad ejecutiva. Como antes se dijo, la Administración Reglada es aquella cuyos actos están sujetos a las disposiciones de la Ley, reglamento o cualquiera otra norma administrativa, ya que, así como en el Derecho privado el acto jurídico requiere capacidad de parte de quien lo realiza, así también en el Derecho público el funcionario debe actuar con arreglo a los trámites establecidos con miras a la finalidad social buscada. Por donde se sigue que el acto administrativo, aun siendo dictado por quien tiene facultades para ello, debe cumplirse en entera conformidad con las condiciones exigidas por la Ley.

234. CSJ - PA 12-12-63  
G.O. N° 27344, 15-1-64, p. 203.355

Como se desprende del texto de la misma Resolución, se impone una multa a la expresada Compañía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley de Hidrocarburos y por infracción a lo dispuesto en los artículos 80 *ejusdem* y 25 del Reglamento de dicha Ley.

Efectivamente, el referido artículo 85, en concordancia con el 87 de la Ley de Hidrocarburos, faculta al mencionado despacho



236.

CF

6-11-58

G.F. N° 22, 1958, pp. 133-134

*El acto administrativo discrecional se produce cuando la administración actúa en ejercicio del poder de libre apreciación que le deja la ley para decidir si debe obrar o abstenerse, o cómo ha de obrar, o qué alcance ha de dar a su actuación.*

El artículo 74 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, etc, en el cual se fundamenta la resolución apelada, expresa que “El Ejecutivo Federal, cuando lo estime conveniente, podrá reducir las penas que esta Ley impone o indultar de ellas a los que hubieren cometido alguna infracción, siempre que concurren circunstancias que demuestren falta de intención dañosa en el contraventor...”

El uso del verbo poder, en la oración “podrá reducir las penas”, del texto copiado, indica que se está en presencia de una facultad discrecional de la Administración Pública. Poder es tener la facultad o el medio de hacer una cosa y facultad, el derecho —no el deber, ni la obligación— de hacer una cosa. El C. de P. C., en su artículo 13, da la interpretación jurídica de este verbo, que bien puede aplicarse, no sólo en las actuaciones judiciales, sino también en general. “Cuando la ley dice: “El Juez o Tribunal puede o podrá”, se entiende que lo autoriza para obrar según su prudente arbitrio, consultando lo más equitativo o racional, en obsequio de la justicia y de la imparcialidad”.

Este poder discrecional, ya virtual, ya expresamente conferido por la Ley, es indispensable para que el Poder Administrador, y de una manera más amplia, el Poder Ejecutivo, pueda realizar sus fines de uno modo cabal, porque la ley no puede prever y reglamentar las múltiples, cambiantes y complejas relaciones jurídicas que se producen en las sociedades. De ahí que, por lo general, se limite a determinar normas que fijan la competencia de los diversos órganos administrativos y deje a éstos una cierta libertad de apreciación de los hechos, para decidir u orientar su actuación.

Puede decirse, entonces, que el acto discrecional se produce cuando la Administración actúa en ejercicio del poder de libre apreciación que le deja la ley para decidir si se debe obrar o abstenerse, o cómo ha de obrar, o qué alcance ha de dar su actuación (Ronnard, Derecho Administrativo, 1938, pág. 64).

De cuanto queda expuesto se desprende que es de la naturaleza de todo acto realizado en ejercicio de una facultad discrecional, el que no pueda ser revisado o anulado por otro poder en lo que se refiere al *mérito* o fondo. Esta conclusión resulta evidente, porque de lo contrario, esa facultad discrecional no sería tal, ni propia de un poder; pero sí puede ser materia de revisión por lo que se

refiere a la incompetencia del funcionario que lo dictó, o defecto de forma del acto, o a su ilegalidad, en cuyos casos procede su revocación o anulación.

En el caso de autos no se ataca la resolución N° 52 de 28 de abril por ninguna de esas causas. El objeto de la apelación es el monto de la cantidad que en esa resolución se fija por concepto de impuesto sucesorio y multa —no obstante que en ella— esta última fue rebajada y que la apelante declara que “no está conforme con pagar”. Es, pues, el fondo de ese acto administrativo, la manera como el funcionario administrativo ejerció la facultad discrecional que le reconoce el artículo 74 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional, el que se pretende que sea revisado por esta Corte, lo cual es improcedente.

237. CSJ - SPA 13-12-62  
G.F. N° 38, 1962, p. 276

*La administración tiene facultad discrecional cuando la Ley le da atribución para apreciar los presu-  
puestos de hecho de la norma.*

Finalmente, el Ordinal 9° del Art. 33 de la Ley de Propiedad Industrial no ha sido denunciado, ni siquiera implícitamente.

No obstante, de su análisis se desprende que en él se establece la prohibición de registrar como marcas de comercio, palabras o expresiones que expresan cualidades genéricas de los productos o que sean de uso común. Las autoridades administrativas encargadas de otorgar el registro, tiene por tanto, la atribución de apreciar si una palabra o expresión es de uso corriente o se ha hecho de uso común. Es ésta una cuestión de mera apreciación, en la cual la autoridad administrativa es precisamente la más autorizada en virtud de su especialización.

238. CSJ - PA 7-8-73  
G.O. N° 1605 Extr., 9-8-73, p. 6

En cuanto al artículo 11 de la misma Ley, en su primera parte establece que los Jueces “podrán” ser reelegidos en sucesivos períodos constitucionales siempre que hayan cumplido los requisitos allí señalados. Es decir que, en cuanto a esa parte, la norma es de índole permisiva y no taxativa u obligante con respecto a la reelección. Pudiera decirse que es más bien limitativa en cuanto a la facultad del organismo elector, en el sentido de que no podrán ser reelectos aquellos Jueces que no hayan cumplido los requisitos señalados en el referido artículo 11. Y si bien dicho precep-

to, en su parte final, dispone que el cumplimiento de tales requisitos otorga al Juez "derecho preferente" para ser reelegido, la Ley no ha establecido ninguna norma o procedimiento para apreciar o evaluar los méritos del Juez que se encuentra en ejercicio del cargo, en relación con su "derecho preferencial" para ser mantenido en él. Por tanto, la apreciación de esos méritos, como también el procedimiento para llevarla a cabo, ha sido dejada por el Legislador al criterio discrecional del organismo elector, o sea al Consejo de la Judicatura, el cual no es en forma alguna ejercicio arbitrario de dicha facultad, y está amparada por la presunción de legalidad, que es principio que rige los actos del Poder Público, en tanto no se presente prueba en contrario de que se ha incurrido en infracción de norma legal expresa, o bien que la decisión adolezca de vicios en la motivación que afecten su nulidad. Estima la Corte que en el caso analizado no ha habido infracción del artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

- b. *Cuando se trate de medidas en las que esté interesado el orden público.*

239.

CFC - CP  
G.F. N° 11, 1952, p. 25

4-6-52

*La administración tiene facultades discretionales cuando se trata de adoptar, suprimir o modificar providencias en que esté interesado el orden público.*

La misma consideración de hallarse el tránsito urbano y extraurbano en estrecha relación con el orden público, explica asimismo lo amplio de la facultad otorgada, por la Ley al Ejecutivo Federal, y al mismo tiempo justifica la procedencia de las medidas. Cuando ellas son de la naturaleza de las impugnadas, debe corresponder su implantamiento al Poder Ejecutivo, tanto por la competencia constitucional de este órgano, como por cuanto es constante la doctrina y la jurisprudencia en reconocer a las autoridades ejecutivas la facultad de apreciar las circunstancias en punto a oportunidad y conveniencia y la facultad discrecional de adoptar, suprimir o modificar providencias en que se halle interesado el orden público.

### C. *La justificación del Poder Discrecional*

*El Poder discrecional es indispensable para que la Administración pueda realizar sus fines de modo cabal, porque la Ley no puede prever y reglamentar las múltiples, cambiantes y complejas relaciones jurídicas que se producen en la sociedad.*

Véase N° 236.

D. *La Forma de ejercicio del Poder Discrecional*

240. CF 24-2-56  
G.F. N° 11, 1956, pp. 27-30

*La autoridad administrativa cuando actúa en ejercicio del Poder Discrecional obra sin sujeción estricta a las disposiciones de carácter general que determinan cuál ha de ser la resolución que en cada caso se adopte, y por tanto, queda en libertad de realizar los actos según la libre expresión de las circunstancias.*

1º La actora impugna el acto administrativo del Concejo Municipal del Distrito Maracaibo, de fecha 14 de julio de 1954, mediante el cual le fue revocado el permiso que le había sido concedido para construir un inmueble en la calle 85, antes Avenida Falcón, Municipio Chiquinquirá del barrio Las Delicias de la ciudad de Maracaibo, por considerarlo violatorio: a) de la garantía contenida en el ordinal 9º del artículo 35 de la Constitución Nacional de fecha 15 de abril de 1953, que ampara la propiedad; y b) de la disposición contenida en el artículo 129 de la misma Constitución, que reserva el ejercicio del Poder Judicial de la República o la Corte Federal, y la Corte de Casación y a los demás Tribunales y Juzgados, e igualmente del artículo 4º del Estatuto Orgánico del Poder Judicial, según el cual: Corresponde al Poder Judicial conocer, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley, de las causas y asuntos civiles, mercantiles, penales, del trabajo, de menores, militares, políticos, administrativos y fiscales, cualesquiera que sean las personas que intervengan; decidirlos definitivamente y ejecutar o hacer ejecutar las sentencias que dictare.

No cabe duda de que el control de la constitucionalidad de los actos de los Poderes Públicos no se limita a los actos de las autoridades Nacionales sino que se extiende a las autoridades de los Estados, de los Distritos y Municipios integrantes de aquéllos, y del Distrito Federal y Territorios Federales. La Constitución se aplica en todo el país. Además, según el texto del artículo 40 de la Constitución vigente "El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional", y entre las atribuciones de este Alto Tribunal, según el artículo 133 de la misma Constitución está la de "declarar la Nulidad de los actos del Poder Público que sean violatorios de esta Constitución". De modo, pues, que la Corte es competente, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley Orgánica por la cual se rigen sus funciones, para decidir el presente recurso de nulidad por *abuso de poder* y violación de la Constitución de la República, así como del Estatuto Orgánico del Poder Judicial, y, desde luego, para conocer

de la nulidad solicitada, acerca del acto realizado por el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo, en su sesión de 14 de julio de 1954; que revocó el permiso de construcción concedido a la demandante el 15 de marzo del mismo año.

2º Es cierto que los componentes de los Poderes Públicos, y especialmente del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, así como del Municipal en los Estados y Distrito Federal, pueden realizar *actos discrecionales*, es decir, que el ente administrativo ha obrado sin sujeción estricta a las disposiciones de carácter general que determinan cuál ha de ser la resolución que en cada caso se adopte; el ente administrativo *al tomar la vía de la discrecionalidad* queda en libertad de realizar los actos según la libre expresión de las circunstancias. *Pero esta discrecionalidad no implica arbitrariedad ni injusticia*, puesto que la Administración Nacional, Estatal o Municipal no obra en pura conformidad a su elección, sino en virtud y como consecuencia de su capacidad condicionada por su fin. Siendo así las cosas el funcionario al obrar discrecionalmente, tiene que hacerlo: a) sin excederse de su competencia, y b), marcando la exacta correspondencia entre el fin perseguido y los medios utilizables (medios que ofrece la técnica de su actividad).

En el caso de autos salta a la vista la arbitrariedad con la cual obró el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo al revocar el permiso de construcción concedido a la demandante, pues no se basó en la violación de ninguno de los cinco incisos del artículo 7º de la Ordenanza sobre Permisos Municipales para construir casas, edificios u otras obras, ya que la peticionaria acompañó su solicitud de toda la documentación requerida por la referida Ordenanza, y es por esto por lo que la Consultoría Jurídica de la Municipalidad "la consideró suficiente" a los efectos del artículo 7º antes citado, y no hizo objeciones para que se le impartiese a la petición el conforme correspondiente, a fin de que siguiese su curso legal.

3º En el informe del Consultor Jurídico Municipal de Maracaibo se dice que la demandante cuando hizo a la Municipalidad su petición para construir, acompañó la documentación del terreno "hasta la raíz" y la Consultoría no encontró nada objetable al respecto. Se hizo valer ante la Municipalidad un reclamo de la Sucesión, la cual se había opuesto a la concesión de dicho permiso de construcción por considerar que esa parcela de terreno estaba comprendida en otra de mayor extensión reclamada por la prenombrada Sucesión. A este respecto el Consultor Jurídico Municipal opinó que la Municipalidad debía atenerse a la documentación presentada en orden, que comprendía "desde el título del último propietario hasta la raíz correspondiente", y que no podría el Concejo ponerse a descubrir el auténtico propietario, ya que si a ello se llegase "se convertirían los organismos edilicios en Tribunales de Justicia, función ajena a la finalidad propia de la institución".

La peticionaria hizo mención de que el permiso para construir le fue suspendido porque la expresada Sucesión presentó oposición alegando sin fundamento, que estaba amparada por mejores títulos, entre éstos “el último emanado de una sentencia dictada en Primera Instancia por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil del Segundo Circuito del Estado Zulia”. Esta sentencia, según la opinión del Consultor Jurídico Municipal, “constituye sólo una expectativa de derecho para la referida Sucesión y de ninguna manera puede considerarse como traslativa de propiedad por cuanto no tiene el carácter de cosa juzgada”. En consecuencia, a juicio de la Corte, si en ese fallo fue fundamentada la cancelación del permiso de construir, no tiene esa causal la suficiente fuerza para continuar surtiendo efectos. Esta sentencia tan sólo constituyó una expectativa de propiedad o derecho, pero no el derecho en sí. De modo que ha debido permitirse a la demandante proseguir la construcción, ya que la Sucesión opositora tenía y tiene las acciones contra aquélla por el despojo que hubiere causado, en caso de no ser la verdadera propietaria de la parcela.

El propio Procurador de la Nación en su escrito de réplica admite la ausencia de justicia en cuanto al acto administrativo de la revocación del permiso de construcción, y así se desprende cuando el final de su escrito, dice: “Tal vez lo único que podría ser debatido serían *la carencia de fundamento y lo injusto de la revocación del permiso en cuestión*, pero ese debate correspondería en su conocimiento a los jueces ordinarios de la jurisdicción civil, con ocasión de una posible acción que, en reparación de daños y perjuicios, pudiera ser propuesta en contra del Concejo respectivo”.

Ahora bien, para la Corte está bien intentada la presente acción de nulidad por abuso de poder, pues el Concejo Municipal de Maracaibo, al dictaminar acerca de la propiedad de la parcela cuestionada, incurrió en extralimitación de facultades o exceso de poder, lo cual constituye ilegalidad suficiente para viciar el acto, con tanta mayor razón al omitir toda motivación al respecto.

Véase N° 236.

#### E. Control del Poder discrecional

241.

CF

6-11-58

G.F. N° 22, 1958, p. 134

*El control del mérito de los actos administrativos discrecionales es privativo de la administración. La jurisdicción contencioso-administrativa sólo puede ejercer el control de la legalidad.*

Es de naturaleza de todo acto realizado en ejercicio de una facultad discrecional, el que no pueda ser revisado o anulado por

otro poder en lo que se refiere al *mérito* o fondo. Esta conclusión resulta evidente, porque de lo contrario, esa facultad discrecional no sería tal, ni propia de un poder; pero sí puede ser materia de revisión por lo que se refiere a la incompetencia del funcionario que lo dictó, o defecto de forma del acto, o a su ilegalidad, en cuyos casos procede su revocación o anulación.

F. *Los límites del Poder discrecional*

a. *Sumisión a la finalidad perseguida por el legislador*

242. CF 9-8-57  
G.F. N° 17, 1957, pp. 135-136

*El acto administrativo discrecional no puede salirse de los fines que con la norma legal se persiguen.*

...la subordinación (del acto administrativo) a la equidad y a la verdad significa que el funcionario o la administración no pueden en modo alguno salirse de los fines que, con la norma legal se persiguen, aun en el supuesto de que estén en función las facultades discrecionales del Poder Público...

La potestad discrecional del funcionario administrativo, lo mismo que la del Juez, no puede traspasar los lindes de la verdad y de la equidad.

Véase Nos. 231, 232 y 240.

b. *Sumisión al principio de la legalidad administrativa*

243. CFC - SF 11-8-49  
G.F. N° 2, 1949, pp. 143-151

*Los funcionarios públicos sólo pueden ejercer atribuciones discrecionales cuando la ley se las conceda directa y categóricamente.*

El artículo 8° de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros enumera varios casos en los cuales es imperativo negar la inscripción o registro de las empresas de seguros; nada dice la Ley sobre recursos por tal negativa cuando ésta se funda en el citado artículo 8° de la mencionada Ley. En cambio, el artículo 25 dispone: "Toda empresa aseguradora cuya inscripción sea negada por el Ministerio de Fomento por cualquier motivo que no fuera de los expresados en el artículo 8° de esta Ley, tendrá derecho a apelar para ante la Corte Federal y de Casación, en el mismo lapso establecido en el artículo precedente, mas el respectivo término de distancia".

Ahora bien, la Constitución garantiza la libertad de industria y de trabajo, limitada solamente por la necesidad de proteger la salud pública, la seguridad de los obreros, el interés social... : son, pues, de excepción las restricciones a toda actividad lícita y de consiguiente deben estar señaladas en las leyes o reglamentos; de lo contrario resultaría ilusoria la garantía para dedicar aptitudes, capital y energías a las actividades que convengan o agraden a los ciudadanos, sin perjuicio del orden o del interés público.

Por otra parte, en concordancia con ese principio el ciudadano tiene derecho de hacer cuanto la Ley no le prohíba, en cambio que el Funcionario Público sólo tiene las facultades que aquélla le señala expresamente. Nunca, en ninguna oportunidad, puede el Funcionario ejercer atribuciones discrecionales, a menos que la Ley se las conceda directa y categóricamente; en este caso el ciudadano sabe a qué atenerse, que no es probablemente derecho o justicia lo que reclama, sino antes bien, gracia o merced, y nada puede censurar ni exigir aun cuando la negativa le ocasione daños, pérdida de tiempo, trabajo y dinero. Pero fuera de ese caso excepcional se ejerce un derecho y el Funcionario a quien corresponda la tramitación para reconocerlo o negarlo debe someterse estrictamente a las normas que pauta la Ley, a las facultades que ésta le concede de manera expresa.

El legislador pudo y puede tomar toda clase de precauciones y establecer cuantos requisitos juzgare necesarios o convenientes para garantizar o proteger al público, a quienes contrataren con las compañías de seguros a fin de evitar especulaciones y fraudes. Mas puede todavía: limitar el número de dichas empresas, prohibir constitución de compañías extranjeras, dejar al arbitrio del Estado conceder o negar la inscripción y aun anular ésta, suspender actividades cuando lo tuviere a bien, sin dar razón de la medida. Pero requisitos y formalidades deben constar pormenorizadamente en la Ley, y especialmente, sin lugar a dudas, debe darse expresamente la facultad de hacer y deshacer, de conceder o negar, sin limitación ni cortapisa que es muy grave, peligrosa y excepcional por contraria a la naturaleza de nuestras instituciones republicanas.

El artículo 8º de la mencionada Ley establece los requisitos que deben llenar las compañías de seguros después de obtener personería jurídica, para ser inscritas en libro o registro especial del Ministerio de Fomento y poder ejercer sus actividades; cualquiera de los requisitos allí establecidos que dejen de cumplirse impide el registro de la empresa. Pero en cambio no se encuentra en la citada Ley ninguna disposición que autorice al Ministro de Fomento para negar, a su juicio, *por cualquier razón o motivo*, el derecho de ser inscrita una compañía de seguros legalmente constituida, que ha cumplido con todos los requisitos legales para trabajar en Venezuela.

Por una interpretación extensiva y errónea del artículo 25 de la ya mencionada Ley se quiere reconocer al Funcionario una facultad incondicional contraria a principios jurídicos y hasta a mandatos constitucionales. En efecto, ese artículo concede al Empresario el derecho de apelar ante esta Corte cuando la negativa a conceder el registro de la Compañía se funda en motivos distintos a los previstos en el artículo 8°. Es caprichoso interpretar tal recurso reconocido al interesado, en el sentido de que *indirectamente* da al Ministerio una atribución ilimitada, discrecional, para negar la inscripción, no sólo por motivos legales sino *personales* también, así se funden en razones económicas, de nacionalismo, fiscales o de otra especie.

Mas racional es interpretar lo dispuesto en el artículo 25 en el sentido de que estando pormenorizados en el artículo 8° los requisitos que deben cumplirse obligatoriamente para tener derecho a que se registren las compañías de seguros, no puede negarse la inscripción por otro motivo, y que de suceder, se puede apelar a la Corte para que subsane el error. Es esa la recta interpretación jurídica, porque resulta inconciliable que se dé atribución absoluta a un funcionario para resolver según su albedrío lo que crea justo, equitativo o conveniente, y que al mismo tiempo se conceda derecho a apelar de la determinación que se tome conforme a esa personal potestad; es antijurídico conceder alzada de una decisión que depende del arbitrio del funcionario que la dicta; no habiendo normas que pauten la conducta, la apelación resultaría inútil, quizá perjudicial, porque sería igualmente incondicional, arbitraria, la decisión del Superior. Y no debe interpretarse una disposición legal en forma que resulte contradictoria, como es eso de que un funcionario decida conforme a su personal criterio, sin sujetarse a normas señaladas, en una palabra, que tenga facultad discrecional, y que al mismo tiempo se le niegue tal facultad al someter su decisión al criterio de su superior, con la agravante, en el presente caso, de que la revisión se concede a otro poder que por razón de sus funciones no puede resolver sino de pautas o normas legales, y cuando sanciona, niega un derecho o impone una obligación, debe expresar la norma violada que acarrea la sanción, la disposición legal en que se funda la decisión tomada.

La interpretación jurídica del artículo 25, tirado como al desgano en cualquier lugar de la citada Ley, no puede ser, pues, la de atribuir facultad indefinida al Ministerio de Fomento, sino al contrario, la de negar la atribución absoluta puesto que concede derecho de apelación por negativa de registro que se funde en algún motivo distinto a los previstos en el artículo 8°. Y si se quiere ser liberal en la atribución que el artículo 25 puede dar al funcionario, siempre habría que limitarla a facultad legal, a la que resultare de alguna otra disposición de la Ley conforme a la cual se pudiera negar el registro de la empresa aseguradora; y para

este caso de negativa por *motivo legal* estipulado, distintos a los taxativos en el artículo 8º, por cualquier otra violación de la Ley que rige la materia, se puede ocurrir en apelación a esta Corte que conocería y decidiría conforme a la previsión del Legislador, y no según el ilimitado parecer individual de la mayoría de sus miembros, y aun sin razón o motivo, porque lo discrecional no es menester fundamentarlo.

La Ley de Bancos, a semejanza de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros, señala diversos requisitos de cumplimiento obligatorio para establecer en el país Bancos o Casas de Cambio; sin embargo, el Ejecutivo Federal puede negar la solicitud *sin dar* razón de la negativa, así se hayan cumplido todos los requisitos legales; pero eso puede hacerlo el respectivo funcionario porque una disposición expresa de la Ley le concede facultad absoluta y excepcional. Dice así esa disposición: "El Ejecutivo Federal, tomando en consideración las condiciones económicas del país y el informe de la superintendencia de Bancos, estudiará y resolverá las solicitudes a que se contraen los artículos anteriores, las cuales podrán ser negadas sin que, en estos casos, tenga que dar razón alguna a los interesados".

No trae la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros disposición semejante; mal puede, pues, el Ejecutivo Federal, sin usurparse atribuciones, asumir la facultad de conocer o negar discrecionalmente, sin motivo previsto en la Ley, o si ésta no le da esa facultad incontrolada, la inscripción o registro de Compañías de Seguros que hayan cumplido todos los requisitos o formalidades legales. Sin un texto expreso no puede el Ministerio de Fomento buscar fuera de la Ley un motivo o razón para negar un derecho concedido por ella.

Las razones invocadas por el Ministerio de Fomento constituyen en síntesis motivo o propósito y efectos logrados con la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros, encaminadas a estimular el establecimiento de dichas empresas en el país, por las ventajas que se derivan de la inversión de capitales extranjeros y con ánimo de fomentar la institución del seguro provechoso y conveniente bajo múltiples aspectos. De la Resolución apelada aparece que la previsión del Legislador dio resultados positivos y éstos lejos de servir de fundamento para que no se atienda a la razón y propósito de la Ley, al contrario, aconsejan que se cumpla en su texto y en su espíritu; la prueba de que su razón de ser subsiste es que el Legislador no la ha derogado.

En todo caso la circunstancia de que una Ley no ofrezca las ventajas, no reporta la utilidad que decidieron a dictarla, no autoriza a desdeñarla, sino a reformarla o revocarla, pues es el Legislador y no el Juez quien puede inquirir y tomar en cuenta si perduran los motivos que indujeron a promulgarla, si conviene o no al país

mantener las facilidades o protección acordada en un principio con fines de interés colectivo. Al Juez sólo corresponde aplicar lo dispuesto en la Ley sin preocuparse por los efectos ventajosos o perjudiciales que ocasione, lo cual como se ha dicho sólo al Legislador incumbe contemplar y resolver.

Por las razones expuestas, administrando Justicia por autoridad de la Ley, se revoca la Resolución apelada.

*Voto salvado del Magistrado, Dr. Rafael Angel Camejo.*

El doctor Rafael Angel Camejo, Vocal de la Corte y Miembro de la Sala Federal, disiente de la opinión de sus honorables colegas, por las razones expuestas a continuación: La Constitución Nacional garantiza la libertad de industria y trabajo sin más limitaciones que las que imponga el interés público o las buenas costumbres (ord. 8° y 9° art. 32); pero como corresponde al Poder Legislativo Federal la legislación reglamentarias de las garantías que otorga la Constitución (Ord. 4°, art. 15° C.N.), corresponde también, en consecuencia, a ese mismo Poder, apreciar los motivos de interés público que puedan aconsejar la limitación parcial o general de aquella libertad. En uso de esa facultad, ha declarado el legislador venezolano a las Empresas de Seguros, y por tanto a éstos, bajo el régimen de la intervención del Estado y ha confiado esa intervención al Ejecutivo Federal para que la ejerza por órgano del Ministerio de Fomento y de conformidad con la Ley Especial (ord. 7° art. 18 de la Ley de Ministerios y Art. 1° de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros).

En relación, pues, con las Empresas de Seguros, no rige el principio general de la libertad de industria, o de trabajo, sino el principio excepcional de la intervención estatal, y de allí resulta evidente que la interpretación de las disposiciones que regulan la intervención del Estado en esa materia, contenidas en la Ley especial antes referida, debe hacerse a la luz de este principio y en función de la finalidad que persiguen, cual es la de mantener una estrecha e integral vigilancia sobre el mercado de seguros y sobre las entidades jurídico-económicas que a la explotación de ese ramo se dediquen.

Por ello mismo no resulta permisible, ante la necesidad de la interpretación, realzar ésta en modo que disminuya o menoscabe la eficacia de la intervención estatal, intención manifiesta del Legislador, y menos aún resulta permisible, cuando para llegar a ese resultado negativo a la finalidad que se persigue, sea necesario variar la letra de la Ley y el sentido y alcance de instituciones de nuestro derecho sustantivo o procesal perfectamente definidas.

El artículo 8° de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros ordena al Departamento Ejecutivo correspondiente negar la inscripción en los casos allí señalados, es decir, establece para el órgano interventor la obligación ineludible de impedir,

no acordando el registro correspondiente, que se establezcan y funcionen en el país empresas aseguradoras que no llenen, cuando menos, un mínimum de exigencias técnicas, económicas y administrativas que por su esencial importancia podían ser y fueron previstas por el legislador en el momento de discutir y sancionar la Ley. No lo prohíbe el legislador al órgano encargado de la intervención estatal negar dicha inscripción por otros motivos o razones fundados que no fueron previstos o no pudieron serlo en aquellos momentos.

Ahora bien, en el artículo 25 de la misma Ley, que forma parte del artículo relativo a las "Disposiciones Generales" y que entró a figurar en la Ley Vigente por modificación de la Ley del 15 de julio de 1935, se otorga a toda Empresa aseguradora cuya inscripción sea negada por el Ministerio de Fomento "por cualquier otro motivo que no fuere de los expresados en el artículo 8º *el derecho de apelar* de tal negativa para ante esta Corte Federal y de Casación. Por argumento a contrario resulta lógico inferir que el Ministerio de Fomento sí tiene la facultad de negar la inscripción de una empresa aseguradora por motivos diferentes de los establecidos en el artículo 8º, motivos estos últimos que engendran para dicho Departamento *la obligación* de negar la inscripción solicitada. Pero como tal negativa pudiera resultar arbitraria por carecer de fundamento, se otorga a la empresa interesada el derecho de *apelación* esto es, revisión en alzada de un fallo legítimamente pronunciado por una autoridad jurisdiccional competente por razón de la materia y del lugar.

Esta interpretación, en nuestro sentir, es la que cuadra mejor al problema propuesto, habida consideración de que las Empresas de Seguros han sido puestas expresamente por el Legislador, en uso de sus atribuciones constitucionales, bajo el régimen de la intervención del Estado; que ha confiado esa intervención al Ejecutivo Federal para que la ejerza por órgano del Ministerio de Fomento; que tal interpretación redundaría en beneficio de una mayor eficacia de la intervención querida y sancionada por el legislador, y que es ella la que concierne mejor con la forma de expresarse el legislador en el artículo 25 ya citado, con el carácter de disposición general que éste tiene y con el recurso que por él se otorga. Fecha ut supra.

*Voto salvado del Magistrado doctor Carlos Montiel Molero.*

... porque considero que en vista de los términos del artículo 25 de la Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros, el Ministerio de Fomento tiene una facultad en cierto modo discrecional, para negar la inscripción de una Compañía de Seguros por motivos distintos a los que taxativamente señala el artículo 8º de la citada Ley, motivos que, como se ve, son de carácter legal a la clara interpretación de quien quiera que los lea; pero que, fuera de esos, puede haber otras razones o motivos de orden más bien moral, que dada la naturaleza de la materia de que se trata, ha querido dejar la Ley a la prudencia y buen juicio del Ministro, por tratarse

de una cuestión que es técnica, y que por lo mismo, es el Ministerio del Ramo el que mejor puede valorar si tal o cual Empresa de Seguros conviene o no al desarrollo de la economía nacional. Fecha ut supra.

244. CSJ - SPA 12-12-62  
G.F. N° 38, 1962, pp. 247-248

*La actividad que la administración pública ejerce en la clasificación de negocios y fijación de patentes son actos administrativos reglados.*

Conforme al Art. 8 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, su poder discrecional para el examen de los requisitos de hecho que la conducen 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. 8 de la Ordenanza sobre patentes de Industria y Comercio, ella no podría cumplirse eficazmente sino dentro de la estricta observancia normativa que aquel 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 efectos jurídicos, por virtud del principio de legalidad que anima y sustenta su vigencia.

*Véase Nos. 232 y 241.*

G. *Conclusión: la discrecionalidad no implica arbitrariedad*

224bis.

CSJ - SPA

8-6-64

G.F. N° 44, 1964, pp. 119-121

*El hecho de que la autoridad administrativa actúe en ejercicio de poderes discrecionales no la exime de la obligación de juzgar conforme a lo aprobado en el expediente administrativo, no estándole permitido en ningún caso dar por probado hechos con los solos elementos aportados por la gestión oficial.*

La Resolución del Ministerio de Fomento que ha sido impugnada, la cual revoca la expedida por la Oficina de Inquilinato, Sección de Desalojos, Sanciones y Delegaciones, distinguida con el N° 3.804 del 28 de junio de 1960, admite las dos causales alegadas por la solicitante de la desocupación del local de su propiedad marcado con el N° 4 del Edificio Anzoátegui, ubicado en la Calle Real de Sabana Grande, Parroquia El Recreo de esta ciudad, o sea, que la beneficiaria del desalojo vive sumamente incómoda en compañía de la nombrada solicitante y que requiere asimismo el cambio de la residencia que ocupa en compañía de su hermana en el local N° 2 del mencionado Edificio, lo cual deduce el Despacho de Fomento de la inspección fiscal efectuada con carácter probatorio y de los demás recaudos del expediente.

Según se asienta en el ordinal 2° de la Resolución del Despacho de Fomento, la incomodidad del apartamento N° 2 está relacionada directamente con la circunstancia de que ese apartamento consta de una sola habitación, lo que afirma el Inspector Fiscal de Fomento en el acta de inspección que practicó en el citado Apartamento. Pero de la inspección ocular promovida en este proceso por el recurrente R. de G. y evacuada por el Juez Quinto de Departamento del Departamento Libertador de esta Circunscripción Judicial en unión del perito designado a tal efecto (folio 13 del Cuaderno de Pruebas), así como también de la contestación que da el apoderado de la propietaria del inmueble al nombrado G. (folios 42 al 45 del expediente), se constata que el dicho apartamento número 2 se compone de dos dormitorios, sala-comedor, cocina y baño, siendo completamente indiferente al motivo de la solicitud, el hecho de que la propietaria utilice una de las dos habitaciones para uso distinto al que le es propio. Respecto a la otra causal alegada de que la beneficiaria del desalojo requiere un cambio de residencia a causa de su delicado estado de salud, lo cual admite asimismo la instancia administrativa, es lógico suponer que ese cambio indicado por el especialista debe referirse a un traslado de ambiente o lugar, diferente al que tiene en la actualidad la beneficiaria del desalojo, y no parece aceptable que esa necesidad se satisfaga con el simple

traslado de un apartamento a otro del mismo edificio, aun cuando ese último ofrezca la ventaja de estar orientado en zona expuesta a menor ruido.

Observa la Corte, que en el acto administrativo a que se concreta la Resolución ministerial cuya nulidad se ha demandado, el funcionario de la Administración Pública (Ministerio de Fomento) ha obrado en la esfera de sus atribuciones al dictar la Resolución, y desde este punto de vista su decisión es inobjetable, pero no sucede lo mismo cuando se examina el aspecto formal de su actuación administrativa, la que, por serlo, no le eximía de la obligación de juzgar conforme a lo probado en el expediente, de suerte que el supuesto de la norma legal guardara correspondencia con los hechos, no estándole permitido en ningún caso dar por probado los hechos con los solos elementos aportados por la gestión oficial, de indiscutible valor cuando ella es conforme con la realidad, pero igualmente revisable o descartable si se comprueba por otros medios de autos que la prueba fiscal no es la verdadera.

Es tan rigurosa la exigencia de la ley a este respecto, que la discrecionalidad en la apreciación de los hechos en un caso determinado de parte del funcionario, con todo y estar revestida de cierta amplitud dentro del marco de la ley, nunca aquélla puede conducir a la arbitrariedad. Si esto ocurre, el acto administrativo es irregular por vicio de ilegalidad.

En autos ha quedado debidamente comprobado que no se ajusta a los hechos la afirmación de la Resolución cuestionada en cuanto a que el apartamento N° 2 del Edificio Azoátegui consta de una sola habitación; y de la certificación médica producida no puede deducirse que el cambio de la señorita E.A.T. a otro apartamento del mismo edificio, responda a lo aconsejado por el facultativo.

A juicio de la Sala, la fundamentación legal en que se apoya la Resolución del Ministro de Fomento, o sea la causal prevista en el Artículo 1°, Aparte B) del Decreto sobre Desalojos es decir, "la necesidad en que se encuentra de ocupar el referido apartamento una hermana de la apelante", no aparece debidamente comprobada y así se declara.

*Véase Nos. 231, 232, 240 y 242.*

# INDICES DEL TOMO I



## I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (los números remiten a las páginas)

### — A —

- Abogados, 275.
- Abogados. Seguridad Social, 260.
- Acción Popular, 170, 285, 568.
- Actas Constitutivas de gobiernos de tacto, 114, 116, 117, 559.
- Actividades privadas, 300.
- Actos administrativos. Apreciación de los hechos, 621.
  - Causa, 21.
  - Clases, 16, 602.
  - Efectos, 569, 571, 579.
  - Ejecutoriedad, 284.
  - Excepción de ilegalidad, 569.
  - Fin, 28, 606, 613.
  - Firmeza, 72.
  - Formas, 20.
  - Interpretación, 601.
  - Legalidad, 16.
  - Mérito, 30.
  - Motivación, 40, 41.
  - Motivos, 40, 41.
  - Nulidad, 192.
  - Oportunidad, 34, 602.
  - Presupuesto de hecho, 21, 22, 24.
  - Prueba, 23.
  - Reconsideración, 603.
  - Revocación, 73, 74, 603.
  - Suspensión efectos, 601.
  - Transacción, 49.
- Actos administrativos complejos, 330.
- Actos administrativos discrecionales, 16, 602 y sig.
- Actos administrativos reglados, 17, 578, 602, 605, 619.
- Actos de autoridad, 276, 368.
- Actos de gestión, 276, 368.
- Actos de gobierno, 276, 313.
- Administración consultiva, 288.
- Administración contralora, 289.
- Administración descentralizada, 333, 505.

- Administración Pública. Carácter instrumental, 288.
  - Control, 271.
  - Definición, 284, 286.
  - Fin, 580.
  - Incompetencia, 196.
  - Límites, 16.
  - Prerrogativas, 288.
  - Privilegios, 284, 288.
  - Régimen de Derecho Público, 284.
  - Subordinación, 275.
- Administración reglada, 16, 17, 47, 49, 61, 62, 68, 72, 193, 332, 580, 602, 605 y sig.
- Aguas. Aprovechamiento, 360.
  - Contaminación, 323.
- Aguas del dominio público, 361.
- Alimentos. Comercio, 519.
- Alquileres. Reintero, 491.
  - Regulación, 465 y sig.
- Alternabilidad republicana, 137, 138, 139, 141, 201.
- Apuestas, 495.
- Arbitrariedad administrativa, 16, 17, 18, 20, 25, 28, 31, 32, 34, 35, 39, 580, 602, 611, 620.
- Arreglo amigable, 44.
- Arrendamiento. Cánon, 489.
- Arrendamientos. Contratos, 465.
- Asambleas Legislativas. Competencia, 161, 201.
  - Destitución del Gobernador, 272.
  - Suspensión efecto actos, 601.
- Aseo Urbano. Competencia, 396.
- Auditoría, 462.
- Autonomía, 347.
- Autonomía Municipal, 246.

## — B —

- Banco Central de Venezuela, 205, 333, 334, 338.
- Bancos, 519, 616.
- Bancos. Limitaciones, 121.
- Bienes del Estado, 345, 346.
- Bienes del Estado. Ejecución, 516.
- Billetes de Banco, 338, 341.

## — C —

- Caballos. Carreras, 495 y sig.
- Caleta, 307.
- Capacidad, 373, 531.
- Capacidad. Condicionantes, 373, 534.
  - Restricciones, 534.

- Capacidad contributiva, 402.
- Capitalismo, 133.
- Cargos Públicos. Condiciones, 525.
  - Incompatibilidad, 401.
- Carreras de caballos, 495 y sig. 507.
- Carrera Judicial, 154.
- Ciudadanía, 389.
- Colectivismo, 467.
- Comercio. Libertad, 519.
- Comisión Delegada, 202.
- Comiso, 197, 199.
- Competencia, 21, 62, 63, 575.
- Competencia. Renuncia, 63.
- Competencia Tributaria. Disponibilidad, 58, 59, 60.
- Comunismo, 83, 110.
- Concejos Municipales. Reformas Constitucionales, 118.
- Conceptos jurídicos indeterminados, 20.
- Concesión. Efectos, 96.
- Concesiones de Hidrocarburos. Adaptación, 92, 95, 99.
- Concesionarios de hidrocarburos. Expropiación, 278.
- Concesiones de Hidrocarburos. Limitaciones, 591.
- Concesiones Mineras. Explotación, 232.
- Confiscación, 264, 410.
- Confiscación. Prohibición, 467.
- Congreso, 139, 201.
- Congreso. Potestad Tributaria, 410.
  - Sesiones extraordinarias, 202.
- Consejo Supremo Electoral, 546.
- Constitución, 81, 85, 86, 90, 119.
- Constitución. Efectos, 258.
  - Enmienda, 118, 119.
  - Gobierno de tacto, 114, 116, 117, 559.
  - Normas, 106.
  - Normas Programáticas, 106, 108, 155.
  - Poder derogatorio, 94, 106, 121, 123, 258.
  - Podere implícitos, 110.
  - Reforma, 100, 118.
  - Retroactividad, 254, 255.
  - Supremacía, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105, 106, 117, 247.
- Constitucionalidad. Control, 81, 85, 86, 106, 152, 158 170 y sig.
- Constituciones Estadales 103, 118, 137, 147.
- Constituciones flexibles, 81.
- Constituciones rígidas, 81.
- Constituyente, 87.
- Consumidor. Protección, 519.
- Contadores Públicos, 462.

- Contencioso-administrativo. Caducidad, 192.
- Carácter inquisitorio, 384.
- Competencia de la Corte, 577, 611.
- Excepción de ilegalidad, ¿?
- Lapso de caducidad, 384.
- Legitimación activa del Procurador, 392, 393.
- Requisitos del recurso, 593.
- Suspensión efectos, 587, 605.
- Contencioso-administrativo de plena jurisdicción. Legitimación activa, 360.
- Contencioso electoral, 143.
- Contencioso electoral. Legitimación, 559.
- Contratos administrativos. Exención de impuestos, 57.
- Contratos. Libertad, 465.
- Contrato de seguro, 513.
- Contraloría Estatal, 104.
- Contraloría General de la República, 289.
- Contribuciones públicas, 345.
- Control de legalidad, 613.
- Control de mérito, 613.
- Corte Suprema de Justicia. Competencia, 81, 85, 86, 88, 90, 106, 116, 315, 384, 492, 566, 599.
- Cultos. Libertad, 417.

## — D —

- Deber administrativo, 62.
- Democracia, 110, 111.
- Derecho administrativo, 131, 284.
- Derechos adquiridos, 303.
- Derecho a la Educación, 426 y sig.
- Derecho al Sufragio, 524 y sig.
- Derecho Civil, 167.
- Derecho de petición, 416.
- Derechos políticos, 524.
- Derecho Público, 86, 93, 94, 96, 165, 131, 248, 252, 284, 576.
- Derecho Subjetivo, 52.
- Derechos adquiridos, 93, 95, 247, 248, 257, 301.
- Derechos individuales, 83, 85, 373 y sig.
- Derechos individuales. Limitaciones, 373.
- Reglamentación, 416.
- Derechos individuales absolutos, 416.
- Derechos individuales relativos, 416.
- Derechos Sociales, 107.
- Derogación de las Leyes, 257.
- Descentralización funcional, 333, 354.
- Desviación de poder, 28, 29, 273.
- Detenciones administrativas, 313, 319, 326.
- Discrecionalidad, 61, 68, 72, 113.

Discrecionalidad. Apreciación de los hechos, 621.  
 Control, 613.  
 Justificación, 610.  
 Límites, 15, 18, 613, 615.  
 Discrecionalidad administrativa, 16, 49, 313, 414, 540, 602 y sig.  
 Discrecionalidad administrativa. Transacción, 48.  
 Discrecionalidad técnica, 35.  
 Discriminaciones, 395 y sig.  
 Distrito Federal. Policía, 318.  
 Documentos administrativos. Carácter reservado, 288.  
 Dominio Público, 361.

## — E —

Economía mixta, 128, 133.  
 Educación. Derecho, 426 y sig.  
 Parasistema, 454.  
 Prohibición, 446.  
 Sentido, 446.  
 Elecciones, 216, 524 y sig.  
 Fraude, 551, 557.  
 Nulidad, 529, 548 y sig.  
 Proceso, 544.  
 Vigilancia, 399.  
 Elegibilidad. Condiciones, 525 y sig. 530.  
 Condiciones, 554.  
 Emergencia. Decretos, 466.  
 Empresa. Concepto, 461.  
 Empresas de seguro, 513.  
 Empresas de seguro. Liquidación, 514.  
 Prenda, 517.  
 Empresas del Estado, 356.  
 Enseñanza, 426 y sig.  
 Enseñanza. Limitaciones, 428, 429 y sig.  
 Enseñanza Oficial, 302.  
 Enseñanza Privada, 453.  
 Equidad, 25, 31, 32, 36.  
 Error de derecho, 32.  
 Espectáculos públicos, 299, 405.  
 Estado, 86, 116, 292.  
 Estado. Autonomía, 86.  
 Bienes, 346.  
 Fines, 134.  
 Estado. Intervención, 336.  
 Personalidad Jurídica, 351, 363.  
 Prerrogativas, 352.  
 Privilegios, 352.  
 Régimen Económico, 133.

- Responsabilidad, 369.
- Soberanía, 393.
- Estado de Derecho, 16, 29, 51, 429, 575, 576, 580.
- Estados. Constituciones, 118, 137, 147.
- Establecimientos públicos, 344.
- Estiba, 307, 592.
- Estimación de oficio, 65.
- Excepción de ilegalidad, 569.
- Excepción de juego, 497, 507.
- Exceso de poder, 25.
- Explotación minera. Concepto, 232.
- Expropiación, 277, 278, 335, 347, 468.
  - Area afectada, 365.
  - Responsabilidad, 365.
- Expropiación por concesionarios, 278.
- Extranjeros, 375.

## — F —

- Falso supuesto, 24.
- Familia, 107.
- Fisco Nacional, 292, 293, 295.
- Fisco Nacional. Personalidad, 290, 291, 293.
  - Privilegios, 351, 354, 355.
- Fomento, 336.
- Fraude electoral, 551, 557.
- Fuerza Mayor, 323.
- Función administrativa, 151, 280, 286.
- Funcionarios públicos, 305.
- Funcionarios públicos. Estatuto, 305.
  - Faltas separables, 364, 367, 369.
  - Responsabilidad, 364, 368.
  - Seguro Social, 259.
- Funciones. División, 280.
  - Separación, 151, 271.
  - Usurpación, 158 y sig.
- Funciones Públicas. Ejercicio, 387.

## — G —

- Garantías constitucionales, 373 y sig.
- Gobernador. Cuenta, 273.
  - Destitución, 272.
  - Remoción, 272.
- Gobernadores. Voto de censura, 582.
- Gobierno representativo, 529.
- Gobierno de facto, 114, 116, 117, 559.

## — H —

- Hacienda Pública, 293.  
 Hechos. Apreciación, 17, 19, 24, 30.  
     Calificación, 24, 26.  
 Hipódromo Nacional, 495 y sig.

## — I —

- Igualdad, 37.  
 Igualdad ante las cargas públicas, 261.  
 Igualdad ante la ley, 208, 261, 377, 380, 386, 395.  
 Igualdad ante la ley. Sentido, 395.  
 Igualdad tributaria, 209, 239, 308, 395, 402 y sig.  
     Excepciones, 406.  
 Imparcialidad, 37.  
 Impreabogado, 261.  
 Impuesto. Anualidad, 253.  
     Generalidad, 115.  
     Igualdad, 402 y sig.  
     Solvencia, 423.  
 Individualismo, 467.  
 Indultos, 276.  
 Industria. Concepto, 460.  
     Libertad, 614.  
 Inquilinato. Regulación, 465 y sig.  
 Instituto Nacional de Cooperación educativa, 454.  
 Institutos Autónomos, 305, 333, 343, 344.  
 Institutos Autónomos. Autonomía, 347.  
     Bienes, 346, 347, 350.  
     Características, 344.  
     Creación, 285, 287, 292, 297.  
     Personalidad, 347.  
     Prerrogativas, 351, 354, 355.  
     Privilegios, 351.  
     Responsabilidad, 347, 354, 355.  
     Representación, 292.  
 Instrucción obligatoria, 438.  
 Interés general, 320.  
 Interés particular, 320.  
 Irretroactividad de la ley, 248 y sig., 262, 264.  
 Irretroactividad del Reglamento, 255.

## — J —

- Jerarquía administrativa, 85, 295, 576.  
 Jerarquía judicial, 85.  
 Jueces, 275.  
 Jueces naturales, 84, 153, 297, 328, 414.

Juegos de azar, 495 y sig., 507.  
 Juego de cinco y seis, 495 y sig., 507 y sig.  
 Juegos de envite, 495 y sig., 507.  
 Juegos de suerte, 495 y sig., 507.  
 Jurisdicción Constitucional, 423.  
 Jurisdicción Contencioso-administrativa, 274.  
 Jurisdicción Ordinaria, 249, 250.  
 Jurisdicción voluntaria, 274.  
 Jurisprudencia, 19.  
 Justicia, 36.  
 Justicia. Nacionalización, 155, 250.

— I —

Legalidad, 15, 17.  
 Legalidad administrativa, 575 y sig.  
 Legalidad electoral,  
 Legalidad fiscal, 592, 593, 596.  
 Legalidad. Presunción, 600, 610.  
     Principio, 575 y sig., 602, 614.  
 Legalidad Procesal, 416, 598.  
 Ley, 87, 131.  
 Ley. Aplicación, 95, 97, 249, 261.  
     Clases, 268.  
     Colisión, 82, 258, 265, 269.  
     Concepto, 204, 210.  
     Derechos adquiridos, 247, 248, 257.  
     Derogación, 221, 560.  
     Derogación implícita, 257.  
     Disposiciones transitorias, 249.  
     Efectos, 94, 213, 214, 247.  
     Formación, 105, 212.  
     Igualdad, 261.  
     Interpretación, 216 y sig., 224, 237, 245, 259.  
     Interpretación extensiva, 244.  
     Interpretación gramatical, 231, 237, 240.  
     Interpretación lógica, 231, 240.  
     Interpretación restrictiva, 239.  
     Irretroactividad, 94, 97, 99, 101, 248 y sig., 262, 264, 302, 470.  
     Poder derogatorio, 257.  
     Promulgación, 212, 213.  
     Publicación, 212, 214.  
     Reformas parciales, 213, 214.  
     Refrendo Ministerial, 212.  
     Situaciones jurídicas generales, 247.  
     Subordinación a la Constitución, 82, 85.

Suspensión efectos, 106, 601.  
 Veto, 105.  
 Vigencia, 247, 256.  
 Ley de Orden Público, 85, 86, 91, 263, 269.  
 Ley derogada. Supervivencia, 93, 262, 266.  
 Ley especial, 261, 268.  
 Ley formal, 210.  
 Ley interpretativa, 221, 262.  
 Ley local, 258.  
 Ley material, 210.  
 Ley Nacional, 258, 268.  
 Ley ordinaria, 85, 90, 91, 119.  
 Ley Orgánica, 91, 268.  
 Ley procesal. Irretroactividad, 248, 250, 253, 255, 256.  
 Ley retroactiva, 254, 302.  
 Ley Tributaria, 270.  
 Liberalismo económico, 336.  
 Libertad de comercio, 133, 519.  
 Libertad de conciencia, 418.  
 Libertad de contratar, 465, 471, 489.  
 Libertad de cultos, 417.  
 Libertad de enseñanza, 426 y sig., 442, 447, 455.  
 Libertad de enseñanza. Limitaciones, 388.  
 Libertad de industria, 133, 521, 614.  
 Libertad de reunión, 431.  
 Libertad de trabajo, 388, 456, 457, 458, 521.  
 Libertad de tránsito. Limitaciones, 420, 423.  
 Libertad económica, 133, 374, 388, 460 y sig.  
 Libertad individual, Limitaciones, 374.  
 Libertad personal, 314, 315, 415, 424.  
 Libertad religiosa, 418.  
 Loterías, 126, 128.

— M —

Mayoría absoluta, 541.  
 Mayoría relativa, 541.  
 Medicina. Ejercicio, 457.  
 Mérito, 602, 608, 613.  
 Ministros. Refrendo, 212.  
 Municipalidades. Competencia, 147.  
 Misiones, 417.  
 Moneda. Acuñaición, 333, 334.  
 Moneda. Control, 336.  
 Monopolios, 128, 432, 434, 435.  
 Multas, 322, 327.  
 Multas administrativas, 582, 607.

Multas administrativas. Circunstancias agravantes, 333.  
 Naturaleza, 330.  
 Término medio, 329, 330, 332, 514.  
 Multas fiscales, 331.

## — N —

Nación, 292, 293, 347.  
 Nación. Personalidad, 290, 291, 363.  
 Nacionalidad, 375.  
 Nacionalidad. Clases, 389.  
 Igualdad, 377, 386.  
 Nulidad, 392.  
 Pérdida, 376.  
 Prohibición de extradición, 391.  
 Nacionalidad de la mujer casada, 390.  
 Nacionalidad derivada, 389.  
 Nacionalidad originaria, 388.  
 Nacionalización, 134.  
 Normas constitucionales, 124.

## — O —

Obligación Tributaria, 55, 60, 594.  
 Odontología. Ejercicio, 458.  
 Oportunidad, 16, 34, 35, 602.  
 Ordenamiento constitucional, 81.  
 Ordenamiento económico del Estado, 133.  
 Ordenamiento jurídico, 131.  
 Orden público, 262, 269, 298, 302, 373, 375, 393, 416, 418, 465, 490, 610.  
 Orden público. Medidas, 313, 315, 317, 319.  
 Tutela, 324, 329.  
 Organización. Potestad, 153.  
 Oro. Patrón, 340.

## — P —

Parafiscalidad, 345.  
 Parlamentarismo, 86.  
 Partidos Políticos, 560.  
 Partidos Políticos. Igualdad,  
 Inhabilitación, 565 y sig.  
 Legalidad, 561, 562.  
 Naturaleza constitucional, 572.  
 Personalidad, 573.  
 Representación, 546.  
 Patente de Industria y Comercio, 246, 281.  
 Patrón Oro, 340.

- Permisos, 300, 301.
- Pensiones, 401.
- Personas Públicas, 290.
- Personas Públicas no territoriales, 297.
- Personas Públicas territoriales, 297.
- Personalidad moral, 379.
- Petición. Derecho, 415.
- Poder Constituyente, 85.
- Poder de Policía, 324.
- Poder discrecional, 16, 17, 48, 602 y sig., 607, 609.
- Poder discrecional. Control, 613.
  - Forma de ejercicio, 610.
  - Justificación, 610.
  - Límites, 613, 615.
- Poder Ejecutivo, 276.
- Poder Judicial, 274.
- Poder Judicial. Autonomía, 154.
  - Competencia, 170.
  - Independencia, 154.
  - Interpretación de las leyes, 224, 225.
  - Jerarquía, 275.
  - Nacionalización, 250.
- Poder Legislativo, 201.
- Poder Público, 51, 85, 89, 90, 117, 137.
- Poder Público. Alternabilidad, 137, 138, 139, 141.
  - Cooperación, 151.
  - Distribución, 85, 86, 143, 144, 146, 611.
  - División, 86, 87, 143, 144, 146.
  - Estabilidad, 143.
  - Indisponibilidad, 56.
  - Ramas, 143, 144, 146, 149.
  - Separación, 147, 148, 149, 151 y sig.
  - Separación de funciones, 327.
- Poder Tributario complementario, 59, 60.
- Poder Tributario primario, 59.
- Poderes. Contrapeso, 87.
  - Separación, 194, 286, 326, 367, 576, 611.
- Policía administrativa, 299, 321, 324, 414.
- Policía administrativa. Medidas, 313, 317, 319.
- Policía de cultos, 417.
- Policía del tráfico, 429.
- Policía Nacional, 113.
- Policía Técnica Judicial, 294.
- Potestad fiscalizadora, 280.
- Potestad legislativa, 95, 96, 201.
- Potestad legislativa. Delegación, 297.
- Potestad organizativa, 153.

- Potestad pública, 43, 52, 280.
- Potestad revocatoria, 74.
- Potestad sancionadora, 53, 54, 64, 313.
- Potestad sancionadora. Interpretación, 320, 321.
- Potestad tributaria, 52, 53, 59, 93, 410.
- Potestad tributaria. Indisponibilidad, 50, 55.
- Potestades Administrativas, 277.
- Potestades públicas, 51.
- Potestades Públicas. Indisponibilidad, 278.
  - Irrenunciabilidad, 278.
- Precedente, 39.
- Prenda legal, 516.
- Presidente de la República, 567, 570.
- Presidencialismo, 202.
- Presunción de legitimidad, 600.
- Principio de la igualdad, 37.
- Principio de la legalidad, 15, 16, 20, 26, 49, 193, 575 y sig., 602, 614.
- Principio de la proporcionalidad, 38, 39.
- Principio de la racionalidad, 33.
- Principios generales del derecho, 31, 39, 131.
- Procedimiento administrativo, 254, 578.
- Procedimiento administrativo constitutivo, 589.
- Procurador General de la República, 292.
- Procurador General de la República. Legitimación activa, 392, 393.
- Profesiones liberales, 457.
- Propiedad. Derecho, 467, 468, 574.
  - Función Social, 97, 98, 99, 100.
- Propiedad industrial, 192, 381.
- Propiedad. Restricciones, 467.
- Proporcionalidad, 39.
- Pueblo, 145.
- Puestos, 594.

-- R --

- Racionalidad, 33, 34.
- Reconsideración, 603.
- Recurso de gracia, 73.
- Recurso de inconstitucionalidad. Exclusión actos poder judicial, 150.
- Recurso jerárquico, 603.
- Recursos administrativos. Efectos no suspensivos, 284.
- Reelección, 139.
- Régimen Capitalista, 133.
- Registro Electoral. Inscripción, 529.
- Registro. Oficinas, 294.
- Reglamento. Irretroactividad, 255.
- Relativismo, 112.
- Reparos fiscales, 66.

Representación de las minorías, 157.  
 Representación proporcional, 397.  
 Representación proporcional de las minorías, 541.  
 República. Representación, 295.  
 Reserva legal, 55, 211.  
 Reservas monetarias, 334, 335.  
 Residencia, 554.  
 Responsabilidad administrativa, 320, 360 y sig., 365, 367.  
 Revocación de los actos administrativos, 603.

## — S —

Sanción disciplinaria, 325.  
 Sanciones administrativas, 67, 148, 322, 326, 514, 606.  
 Secreto administrativo, 288.  
 Sector privado, 133.  
 Sector público, 133.  
 Seguridad del Estado, 315, 318.  
 Seguro Social, 259.  
 Seguro. Contrato, 513.  
 Seguros. Empresas, 614.  
   Polizas, 515.  
 Separación de Poderes, 85, 147, 148, 149, 151 y sig., 195, 286, 326, 367, 576, 611.  
 Sistemas electorales, 541.  
 Situaciones jurídicas generales, 247.  
 Soberanía, 52, 53, 54, 55.  
 Sociedades anónimas. Nacionalidad, 377.  
 Sociedades extranjeras. Domicilios, 380.  
 Sociedades mercantiles de capital público, 356.  
*Solve et repete*, 328, 331.  
 Subordinación administrativa, 275.  
 Superintendencia de Seguro, 513.  
 Servicio público municipal, 298.  
 Servicios de interés público, 133, 134.  
 Servicios portuarios, 306.  
 Servicios públicos, 133, 134, 296, 302, 304, 305.  
 Servicios públicos. Concesionarios, 302.  
   Creación, 134, 153, 297.  
   Concesión, 299.  
   Derechos adquiridos, 303.  
   Pago, 396.  
   Precio, 592.  
   Prestación, 299.  
   Régimen de Derecho Público, 305.  
 Servicios públicos municipales, 396.  
 Sufragio, 138, 216.  
 Sufragio activo, 529.

Sufragio. Condiciones, 524 y sig., 525, 530.  
 Condiciones de elegibilidad, 554.  
 Escrutinio, 541, 544.  
 Noción, 529.  
 Nulidad, 548 y sig.  
 Obligatoriedad, 540.  
 Sufragio pasivo, 529.  
 Sufragio. Proclamación, 552.  
 Sufragio secreto, 539.

## — T —

Tasa, 306.  
 Teléfonos. Servicio, 357.  
 Tergiversación de los hechos, 25, 26.  
 Trabajo. Derecho, 430, 457.  
 Libertad, 456, 458.  
 Protección, 263, 456.  
 Transacción, 43, 74.  
 Transacción administrativa, 44, 64, 74.  
 Transacción fiscales, 46, 64, 71, 76.  
 Tránsito. Libertad, 420.  
 Policía, 429.  
 Tribunales ordinarios, 120.  
 Tributación. Anualidad, 253.

## — U —

Urbanismo. Permiso de construcción, 589.  
 Usurpación de autoridad, 577.  
 Usurpación de Funciones, 158 y sig., 577.

## — V —

Vagos y Maleantes, 414.  
 Voto Secreto, 539.

## II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (CORRESPONDIENTE AL VOLUMEN I)

	<i>página</i>		<i>página</i>		
	1930				
CFC - SF	28-11-30	598	CFC - SPA	16- 5-38	414
	1932		CFC - SFacc	31- 5-38	212
CFC - SF	23- 4-32	599	CFC - SF	31- 5-38	221
CFC - SF	6-10-32	607	CFC - SPA	4-10-38	137
	1934		CFC - SPA	22- 9-38	201
CFC - SPA	23- 6-34	258	CFC - SPA	8-12-38	270
	1936		CFC - SPA	31-12-38	552
CFC - SPA	6- 8-36	81		1939	
	1937		CFC - SPA	7- 2-39	541
CFC - SFacc	18- 1-37	247	CFC - SF	15- 2-39	363
CFC - SPAacc	19- 2-37	143	CFC - SPA	9- 3-39	575
CFC - SPA	8- 3-37	216	CFC - SPA	17- 4-39	139
CFC - SPA	18- 3-37	212	CFC - SPA	18- 4-39	552
CFC - SPA	16- 4-37	297	CFC - SPA	1-12-39	158
CFC - SPA	5- 5-37	85		1940	
CFC - SPA	2- 7-37	218	CFC - SPA	13- 1-40	465
CFC - SPA	25- 9-37	375	CFC - SPA	29- 3-40	141
CFC - SPA	30- 9-37	548	CFC - SPA	2- 7-40	118
CFC - SFacc	4- 8-37	377	CFC - SF	8-11-40	159
CFC - SPA	14- 8-37	268	CFC - SPAacc	26-11-40	373
CFC - SPAacc	6-11-37	144	CFC - SPA	3-12-40	147
	1938		CFC - SPA	16-12-40	426
CFC - SPA	15- 1-38	221	CFC - SPA	16-12-40	429
CFC - SPA	15- 1-38	262	CFC - SPA	16-12-40	435
CFC - SFacc	8- 2-38	360	CFC - SPA	16-12-40	439
CFC - SPA	17- 2-38	257	CFC - SPA	16-12-40	439
CFC - SFacc	4- 4-38	269	CSJ - SPA	20-12-40	204
CFC - SFacc	30- 4-38	266	CFC - SPA	20-12-40	333
CFC - SF	30- 4-38	395	CSJ - SPA	20-12-40	334
				1941	
			CFC - SPA	6- 2-41	298
			CFC - SFacc	10- 3-41	290
			CFC - SFacc	10- 3-41	347

		<i>página</i>			<i>página</i>
CFC - SPA	4- 3-41	110	CFC - SF	12-11-47	576
CFC - SPA	15- 4-41	159	CFC - CP	16-12-47	313
CFC - SPA	17- 4-41	85		1949	
CFC - SPA <sup>acc</sup>	17- 4-41	553	CFC - CP	25- 5-49	453
CFC - SPA	28- 3-41	402	CFC - SF	27- 6-49	186
CFC - SPA	13- 5-41	395	CFC - SF	11- 8-49	614
CFC - SPA	5- 6-41	388		1950	
CFC - SPA	20-10-41	161	CFC - SF	26- 1-50	329
CFC - SPA	3-12-41	404	CFC - SF <sup>acc</sup>	29- 9-50	225
CFC - SPA <sup>acc</sup>	4-12-41	89		1951	
	1942		CFC - SF	6- 3-51	495
CFC - SPA	2- 3-42	208	CFC - SF	6- 3-51	503
CFC - SPA	2- 3-42	406	CFC - CP	2- 5-51	274
CFC - SPA	23- 4-42	90	CFC - SF	28- 5-51	148
CFC - SPA	15- 5-42	224	CFC - SF	31- 7-51	293
CFC - SF	12- 8-42	322	CFC - SF	8- 8-51	280
CFC - SPA	1-11-42	165	CFC - CP	19-10-51	392
	1943		CFC - CP	23-10-51	187
CFC - SPA	17- 2-43	525		1952	
CFC - SPA	16- 4-43	526	CFC - CP	30- 1-52	213
CFC - SPA	27- 7-43	526	CFC - SF	4- 6-52	610
CFC - SF	16-11-43	277	CFC - CP	15-12-52	489
CFC - SF	7-12-43	301	CFC - CP	18-12-52	293
	1944			1953	
CFC - SF	18- 2-44	457	CFC - CP	2- 2-53	417
CFC - SF <sup>acc</sup>	23- 3-44	519	CFC - SF	23- 2-53	489
CFC - SPA	28-11-44	326	CF	16- 6-53	275
CFC - SPA	28-11-44	458	CF	17- 7-53	191
	1945		CF	17- 7-53	579
CFC - SF	28- 2-45	555	CF	17- 7-53	602
CFC - SF	5- 4-45	389	CF	17- 7-53	606
CFC - SF <sup>acc</sup>	30- 5-45	292	CF	23-10-53	191
CFC - SPA	14- 8-45	446	CF	23-10-53	580
CFC - SF	20-12-45	248		1954	
CFC - SF	20-12-45	274	CF	16- 3-54	505
	1946		CF	16- 3-54	507
CFC - SF	2- 8-46	304	CF	23- 3-54	490
	1947		CF	8- 6-54	251
CFC - CP	30- 5-47	386	CF	8- 6-54	407
CFC - CP	27- 6-47	544	CF	28- 9-54	580
			CF	5-11-54	114

		<i>página</i>			<i>página</i>
	1955			1961	
CF	29- 4-55	460	CSJ - PA	20- 6-61	210
CF	8- 7-55	413	CSJ - PA	20- 6-61	492
CF	16-12-55	490			
	1956			1962	
CF	24- 2-56	611	CSJ - CP	13- 2-62	116
	1957		CSJ - PA	13- 2-62	213
CF	31- 5-57	509	CSJ - PA	19- 2-63	330
CF	31- 5-57	510	CSJ - PA	19- 2-62	514
CF	31- 5-57	511	CSJ - PA	19- 2-62	515
CF	31- 5-57	512	CSJ - PA	11- 3-62	91
CF	23- 7-57	149	CSJ - PA	15- 3-62	210
CF	23- 7-57	193	CSJ - PA	31- 7-62	516
CF	30- 7-57	195	CSJ - PA	12-12-62	620
CF	2- 8-57	253	CSJ - PA	13-12-62	609
CF	9- 8-57	580		1963	
CF	9- 8-57	614	CSJ - PA	29- 4-63	561
	1958		CSJ - PA	6- 5-63	562
CF	26- 5-58	491	CSJ - PA	18- 7-63	151
CF	7- 8-58	121	CSJ - PA	30- 7-63	305
CF	7- 8-58	258	CSJ - PA	1- 8-63	330
CF	16-10-58	319	CSJ - PA	3-10-63	565
CF	4-11-58	115	CSJ - PA	15-10-63	343
CF (Voto salvado)	4-11-58	343	CSJ - PA	14-11-63	364
CF	6-11-58	608	CSJ - PA	12-12-63	365
CF	6-11-58	613	CSJ - PA	12-12-63	606
CF	16-10-58	317		1964	
	1959		CSJ - PA	5- 2-64	367
CF	9- 4-59	254	CSJ - PA	8- 6-64	621
CF	9- 4-59	557	CSJ - PA	5- 8-64	227
CF	9- 4-59	558	CSJ - PA	13- 8-64	331
CF	9- 4-59	560	CSJ - PA	4-11-64	229
CF	9- 4-59	580		1965	
CF	29- 7-59	284	CSJ - PA	4- 3-65	391
CF	26-11-59	605	CSJ - PA	31- 3-65	347
	1960		CSJ - PA	16-11-65	248
CF	20- 1-60	513		1966	
CF	7- 7-60	514	CSJ - PA	21- 1-66	581
CF	20-10-60	454	CSJ - PA	4- 5-66	306
			CSJ - PA	30- 5-66	284
			CSJ - PA	30- 6-66	461

	<i>página</i>			<i>página</i>	
	1967		CSJ - PA	5-10-70	344
CSJ - PA	15- 2-67	601	CSJ - PA	5-10-70	356
CSJ - PA	15- 3-67	320	CSJ - PA	27-10-70	600
CSJ - PA	23- 3-67	582	CSJ - PA	14-12-70	415
CSJ - PA	25- 4-67	197			
CSJ - PA	5- 6-67	280		1971	
CSJ - PA	10- 8-67	583	CSJ - PA	25- 5-71	332
CSJ - PA	29- 9-67	236	CSJ - PA	22- 6-71	255
CSJ - PA	20-12-67	123			
CSJ - PA	21-12-67	91		1972	
			CSJ - CP	s/f 72	108
	1968		CSJ - CP	s/f 72	397
CSJ - PA	12- 6-68	152	CSJ - PA	18- 5-72	157
CSJ - PA	16- 7-68	320	CSJ - PA	18- 5-72	589
CSJ - PA	31- 7-68	351	CSJ - PA	29- 5-72	157
CSJ - PA	9-10-68	420	CSJ - PA	8- 6-72	345
CSJ - PA	10-10-68	259	CSJ - PA	3- 8-72	271
CSJ - PA	5-12-68	294	CSJ - PA	31-10-72	276
CSJ - PA	12-12-68	593	CSJ - PA	21-12-72	255
			CSJ - PA	21-12-72	588
	1969				
CSJ - PA	9- 1-69	353		1973	
CSJ - PA	21- 1-69	355	CSJ - PA	30- 1-73	571
CSJ - PA	6- 2-69	559	CSJ - PA	28- 5-73	288
CSJ - PA	9- 4-69	529	CSJ - PA	7- 6-73	105
CSJ - PA	22- 4-69	152	CSJ - PA	3- 7-73	371
CSJ - PA	27- 5-69	106	CSJ - PA	7- 8-73	609
CSJ - PA	16- 6-69	239	CSJ - PA	14- 8-73	119
CSJ - PA	16-12-69	200	CSJ - PA	14- 8-73	256
			CSJ - PA	16-10-73	289
	1970		CSJ - PA	23-10-73	345
CSJ - PA	14- 1-70	245	CSJ - PA	7-11-73	591
CSJ - PA	28- 1-70	546	CSJ - PA	5-12-73	539
CSJ - PA	1- 4-70	597			
CSJ - CP	16- 7-70	423		1974	
CSJ - PA	6- 8-70	102	CSJ - PA	4- 4-74	201
CSJ - PA	13- 8-70	583	CSJ - PA	28- 5-74	356
CSJ - PA	5-10-70	133	CSJ - PA	26- 6-74	545
CSJ - PA	5-10-70	312	CSJ - CP	13- 8-74	400

## III. INDICE SISTEMATICO

	<i>Págs.</i>
Presentación .....	9
Abreviaturas .....	11
<b>PRIMERA PARTE. ESTUDIOS</b>	
<b>POTESTADES PUBLICAS Y PODERES DISCRECIONALES .....</b>	<b>13</b>
— <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 como institución de derecho civil .....	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

II.	La Potestad Tributaria y su indisponibilidad .....	50
8.	El Poder Público y las Potestades Públicas .....	50
9.	La potestad y el derecho subjetivo .....	52
10.	La potestad tributaria .....	52
11.	La potestad sancionadora .....	53
12.	La potestad tributaria y la reserva legal .....	54
13.	La indisponibilidad de la potestad tributaria .....	55
III.	La Competencia tributaria de inspección y liquidación y su indisponibilidad .....	58
14.	La competencia tributaria .....	58
15.	Las fases de la competencia tributaria .....	60
16.	El carácter vinculado de la competencia tributaria .....	61
17.	La indisponibilidad de la competencia tributaria .....	63
18.	La indisponibilidad de la competencia sancionadora .....	64
19.	La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia tributaria de inspección y liquidación .....	64
20.	La irrenunciabilidad por vía de transacción al ejercicio de la competencia sancionadora fiscal .....	67
21.	Conclusión .....	67
IV.	La Competencia tributaria de cobro y recaudación de los tributos y su indisponibilidad .....	68
22.	El carácter vinculado de la competencia tributaria en éste aspecto ..	68
23.	El artículo 50 de la ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el carácter excepcional del artículo 49 <i>ejusdem</i> .....	70
24.	Los supuestos del artículo 49 de la ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y la irrevocabilidad de los actos administrativos fiscales .....	72
25.	La revocación por sólo motivos de ilegalidad de los actos administrativos fiscales .....	73
26.	La revocación de los actos administrativos fiscales y la competencia de los órganos jurisdiccionales .....	74
27.	La fórmula transaccional en Derecho Público de E. Guicciardi .....	76
28.	La intransigibilidad de la "anulación" de los actos administrativos fiscales .....	76
29.	Conclusión .....	77

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO (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

	<i>Págs.</i>
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 privativos) .....	271
5. El Poder Judicial .....	274
6. El Poder Ejecutivo .....	276
A. El Presidente de la República y los actos de Gobierno .....	276
B. La Actividad Administrativa .....	276
a. Actos de autoridad y actos de gestión .....	276
b. Las potestades administrativas .....	277
c. La función administrativa .....	284
C. La Administración Pública .....	284
a. Régimen de Derecho Público .....	284
b. Definición .....	284
c. Carácter instrumental .....	288
d. 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

	<i>Págs.</i>
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 .....		625
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS .....		639
INDICE SISTEMATICO .....		643

ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL DIA 25 DE JUNIO  
DE MIL NOVECIENTOS SETENTA  
Y CINCO EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS









