

**allan-r.brewer-carías**

**jurisprudencia  
de la corte**

**suprema 1930-74**

**y estudios  
de derecho  
administrativo**

**tomo III  
la actividad  
administrativa**

**vol. 2 recursos  
y contratos  
administrativos**

instituto de derecho público UCV

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA (1930-74) ·  
Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
TOMO III  
VOL. 2

UNIVERSIDAD CENTRAL DE  
VENEZUELA

*Rector*  
Miguel Layrisse

*Vicerrector Académico*  
Ernesto Díaz Montes

*Vicerrector Administrativo*  
Alberto Escobar Fernández

*Secretario*  
Gustavo Díaz Solís

FACULTAD DE DERECHO

*Decano*  
José Alberto Zámbrano Velazco

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

*Director*  
Antonio Moles Caubet

*Relator de la Sección de Derecho  
Administrativo y Ciencias de la  
Administración*  
Allan R. Brewer-Carías

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

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

TOMO III

La Actividad Administrativa

VOL. 2

CONTRATOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Instituto de Derecho Público  
Facultad de Derecho  
Universidad Central de Venezuela  
Caracas 1977

## CONTENIDO GENERAL PROYECTADO DE LA OBRA

- Tomo I. El ordenamiento constitucional y funcional del Estado.  
(Editado en junio de 1975).
- Tomo II. El ordenamiento orgánico y tributario del Estado.  
(Editado en marzo de 1976).
- Tomo III. La actividad administrativa: actos, contratos, procedimiento y recursos administrativos.  
Vol. 1. Reglamentos, procedimiento y actos administrativos. (Editado en agosto de 1976).  
Vol. 2. Recursos y contratos administrativos.  
(Editado en mayo de 1977).
- 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, 1977

Portada / Lilly Brewer

Impreso en Venezuela por Editorial Arte / Caracas

## CONTENIDO GENERAL DEL TOMO III, VOL. 2

Presentación .....	435
Abreviaturas .....	439
<i>PRIMERA PARTE</i>	
<i>ESTUDIOS: Los Contratos Administrativos</i> .....	441
— La formación de la Voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos .....	443
— La facultad de la Administración de modificar unilateralmente los contratos administrativos .....	499
— Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la Teoría del Hecho del Príncipe .....	523
<i>SEGUNDA PARTE</i>	
<i>DOCTRINA ADMINISTRATIVA: Los Contratos Administrativos</i> ..	533
— Los contratos de la Administración en la doctrina de la Procuraduría General de la República .....	535
— Los contratos de la Administración en la Doctrina Administrativa de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia .....	611
<i>TERCERA PARTE</i>	
<i>JURISPRUDENCIA: Recursos y Contratos Administrativos</i> .....	645
IV. Los Recursos Administrativos .....	647
V. Los Contratos Administrativos .....	727
<i>INDICES</i> de los Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2 .....	951



## PRESENTACION

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

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

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

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

*tencias contenidas en las Memorias de la antigua Corte Federal y de Casación entre 1930 y 1948, y en la Gaceta Forense entre 1966 y 1969. Ella realizó, además, la revisión y correcta identificación de la mayoría de las sentencias correspondientes al 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 reelaborado completamente. La razón de ello está en que la identificación de las fichas en el Instituto se hacía conforme a unas siglas propias, sin referencia alguna a la publicación oficial respectiva, en virtud de hacerse la labor de recopilación, en la mayoría de los casos, directamente sobre los originales de las sentencias. El fichero que elaboré para el Ministerio de Justicia correspondiente al referido 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, reticulación, reclasificación y sistematización de todo el material, compuesto por más de 1.500 fichas jurisprudenciales.*

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

*Constitucional; la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y la Propiedad y la Expropiación por causa de utilidad pública e interés social. En todo caso, la jurisprudencia se publica en trozos textuales de cada sentencia, precedidos de un breve resumen de su contenido doctrinal más relevante.*

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

*En cada volumen, de acuerdo al tema del mismo, he decidido recoger algunos estudios míos publicados hace algunos años y que han quedado en Revistas, muchas de ellas ya agotadas. Por ello, cada tomo está dividido en dos partes: Estudios y Jurisprudencia. En el presente volumen 2º del Tomo III relativo a la actividad administrativa, se recogen tres artículos publicados en Madrid y Caracas: el primero, relativo a la formación de la voluntad en los contratos administrativos (1964); el segundo, sobre la facultad de la Administración de modificar unilateralmente los contratos administrativos (1968); y el tercero, relativo al equilibrio financiero de los contratos administrativos y la teoría del hecho del príncipe (1972).*

*En este volumen, además, he agregado una nueva Parte (Segunda) contentiva de la doctrina de la Procuraduría General de la República y de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia que recopilé y publiqué en 1964.*

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

*de la Sección quiero hacer llegar todo mi agradecimiento, particularmente por la ayuda final de los últimos meses de 1976. En especial, en todo caso, mi particular agradecimiento a los Bachilleres Miriam Labarca, Eglys Iribarren de Rivas, Luz Marina Colmenares, Edgar Ovalles y Gisela Aranda; y a mis secretarias, Aymara de Andrade y Mary Ramos, por toda la eficiente colaboración recibida, la mayoría de las veces sujeta a la presión que exige un trabajo de esta naturaleza. Quiero agradecer además, a Mary, toda su colaboración, particularmente en la revisión final del volumen y en la elaboración de los índices; así como la que me prestó durante el año y medio que trabajó a mi lado. Concluidos sus estudios de Derecho, a ella va dedicado este volumen, con mis mejores deseos de éxito.*

*El lector notará que los Índices del presente Tomo, Vol. 2 —y los índices son la clave de la utilidad de toda recopilación— los he elaborado integrando los de los Tomos I, II y III. En esta forma, al manejarse el Índice de este Tomo se estará manejando el del I y II, sin necesidad de acudir a los mismos. A medida que vayan saliendo los Tomos sucesivos, se irán integrando progresivamente los índices.*

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

*Caracas, 20 de abril de 1977.*

## ABREVIATURAS

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

1930-1953

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

1953-1961

- CF` = Corte Federal.

1961-1974

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

### *De las fuentes utilizadas*

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

1930-1949

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

1950-1970

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



PRIMERA PARTE

# ESTUDIOS

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS



# LA FORMACION DE LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS \*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. FORMALIDADES PREVIAS A LA CONCLUSION DEL CONTRATO:
  1. *Introducción.* 2. *La Intervención de Organos Consultivos:* A) Noción Previa. B) La Consulta Vinculante. C) La Consulta no Vinculante. 3. *La Verificación Presupuestaria: El Control Previo de Compromisos:* A) La Previsión Legal. B) El Control Previo sobre el Compromiso. C) Efectos del Control Previo de Compromisos. 4. *La Autorización Legislativa:* A) La Intervención del órgano legislativo. B) La Autorización Legislativa. 5. *La Decisión Administrativa de contratar:* A) Introducción. B) La Intervención del Consejo de Ministros en la celebración de contratos administrativos. C) Efectos de la decisión del Consejo de Ministros.
- III. LA CONCLUSION DEL CONTRATO:
  1. *Introducción.* 2. *La Competencia para concluir el contrato:* A) La celebración y la conclusión del contrato. B) La autoridad competente para concluir el contrato administrativo. C) La Incompetencia. 3. *Los efectos de la conclusión del contrato:* A) Noción previa. B) El valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión. C) Efectos del acto de conclusión.
- IV. FORMALIDADES POSTERIORES A LA CONCLUSION DEL CONTRATO: LA APROBACION DEL CONTRATO:
  1. *Introducción.* 2. *Naturaleza Jurídica de la Aprobación Legislativa:* A) Noción previa. B) Desde el punto de vista material: Actos Administrativos. C) Desde el punto de vista formal: Leyes. 3. *Contratos que requieren la Aprobación Legislativa.* 4. *Efectos de la Aprobación Legislativa:* A) Introducción. B) Efectos sobre el contrato. C) Efectos respecto a los poderes del Congreso. D) Efectos respecto a los terceros. E) Efectos de la ausencia de la Aprobación Legislativa.
- V. CONCLUSION: LA CLASIFICACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS:
  1. *Introducción.* 2. *Contratos Administrativos excepcionales.* 3. *Contratos Administrativos especiales.* 4. *Contratos Administrativos ordinarios.*

## I. INTRODUCCION

1. Se ha afirmado que no se conoce en Venezuela “una estructura que regule en materia de contratación administrativa las actividades del Estado contratante”, indicándose además que “ni siquiera con espíritu interpretativo podría construirse un régimen en materia de tanta significación y alcance práctico”<sup>1</sup>.

\* Publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 28, Caracas, 1964, pp. 61 a 112.

1. Siebel A. Girón: “Ausencia de un Régimen Contractual”, en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, N° 22, 1961-1962, p. 10.

Al contrario, nosotros afirmamos que en Venezuela sí existe base suficiente, legal y jurisprudencial, para construir un régimen de contratación administrativa. Ya en otro lugar nos hemos ocupado de esta afirmación en forma exhaustiva al analizar la Teoría General de los Contratos Administrativos en la legislación y jurisprudencia venezolanas<sup>2</sup>.

Nos ocuparemos sin embargo, en las presentes notas, de analizar específicamente, el proceso de formación de la voluntad de la Administración en la contratación administrativa, tema que ha dado lugar a diversas conclusiones cuando se han interpretado los dispositivos de la vigente Constitución de 1961, referentes a contratos administrativos.

En este sentido debe decirse que el proceso de formación de la voluntad administrativa en la celebración de los contratos administrativos comprende la realización de una serie de formalidades previas y posteriores al acto de conclusión del contrato, que configuran actos complejos<sup>3</sup>.

Analizaremos entonces dicho proceso estudiando separadamente, en primer lugar, las formalidades previas a la conclusión del contrato; en segundo lugar, la conclusión misma del acto contractual; y en tercer lugar, las formalidades posteriores a la conclusión del contrato y que forman también en ciertos casos, la voluntad de la Administración en la celebración de dichos actos.

Advertimos en primer lugar que las formalidades que describiremos no necesitan obligatoriamente ser observadas en todos los contratos administrativos, excepto en lo que respecta al Control Fiscal Previo. Al final de este estudio, al analizar la clasificación de los contratos administrativos veremos cuántos

---

2. Véase al efecto nuestra Tesis de Grado: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Universidad Central de Venezuela, Imprenta Universitaria, septiembre 1964, 496 páginas.

Véase asimismo nuestro trabajo "Los contratos administrativos en la jurisprudencia venezolana" publicado en la *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, 1963, N° 26, pp. 127 y sigs.

3. Sobre el tema específico de la formación de la voluntad administrativa en los contratos celebrados por la Administración, véase Forti: "Sulla formazione dei contratti dello Stato", *Rivista Italiana di Scienze Giuridiche*, 1938; y Coletti, "Sulla formazione e manifestazione della volontà contrattuale dei comuni, *Il Foro Amministrativo*", 1959, I, p. 660.

les de las otras formalidades deben cumplirse en cada tipo de contrato.

Asimismo advertimos que en todo caso nos referiremos a dicho proceso de formación de la voluntad administrativa en la Administración Pública Nacional, sin perjuicio de que sea el mismo o similar respecto a las Administraciones Autónomas, Estatal y Municipal de acuerdo con sus respectivas normas ordenadoras. Advertimos también que nos referiremos a dicho proceso en los Contratos Administrativos, sin perjuicio de que en los contratos de Derecho Privado de la Administración, deban observarse ciertas de las formalidades que analizaremos, por el carácter general con que la ley las establece.

## II. FORMALIDADES PREVIAS A LA CONCLUSION DEL CONTRATO

### 1. INTRODUCCION

2. En múltiples oportunidades la Constitución o las leyes exigen el cumplimiento de determinadas formalidades en el proceso de formación de la voluntad administrativa, previas al acto de conclusión del contrato propiamente dicho. Esto demuestra la complejidad que reviste la manifestación de la voluntad de la Administración en los contratos administrativos, en contraposición con las reglas que resultan de la contratación de derecho privado entre particulares.

Esas formalidades previas a la conclusión del contrato administrativo consisten en la intervención, en el proceso formativo de la voluntad administrativa, de diversos órganos de la Administración central, consultiva o contralora, o de órganos del Poder Legislativo, distintos del órgano administrativo a quien corresponde la conclusión del contrato.

Analizaremos entonces estas diversas intervenciones de órganos del Estado en el proceso de formación de la voluntad administrativa estudiando sucesivamente, la intervención de órganos consultivos, la intervención de órganos contralores fiscales, la intervención de las Cámaras Legislativas y la intervención de ciertas autoridades de la Administración distintas de la que ha de concluir el contrato.

## 2. LA INTERVENCION DE ORGANOS CONSULTIVOS

A) *Noción Previa*

3. Cierta categoría de contratos administrativos implican la obligación, para la autoridad llamada a concluir el contrato, de solicitar la opinión previa de determinados órganos consultivos de la Administración Nacional<sup>4</sup>.

Debemos distinguir, sin embargo, los casos en que el dictámen de la autoridad consultada, sea o no vinculante para la Administración.

B) *La Consulta Vinculante*a) *Nota previa*

4. En diversas oportunidades la Administración no sólo está obligada a consultar la celebración de determinados contratos administrativos a ciertos órganos consultivos, sino que también está obligada a acatar la opinión que de ellos emane.

Por ello, en múltiples oportunidades es requisito indispensable para la conclusión del contrato que la Administración haya obtenido la opinión favorable de ciertos órganos consultivos.

Ello sucede, entre otros casos, en los contratos de enajenación de bienes muebles de la República y en los contratos de adquisición de bienes muebles o inmuebles por la misma.

b) *La enajenación de bienes muebles*

5. Tal como lo indica el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, para la conclusión de contratos que tengan por objeto la enajenación de bienes muebles de la República que a juicio de la Administración no sean necesarios para el servicio público, es necesario que ella obtenga la previa opinión favorable de la Contraloría General de la República.

4. En materia de órganos consultivos véase: Eduardo García de Enteterría, *Aspectos de la Administración Consultiva*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958. Asimismo véase el Capítulo "La Administración Consultiva" de la Tesis de Grado de Tomás Polanco: "La Administración Pública", *Anales de la Facultad de Derecho*, Caracas, 1951, pp. 263 y sigs.

c) *La adquisición de bienes*

6. Asimismo, tal como lo señala el artículo 25 de la misma Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la Administración, para celebrar contratos que tengan por objeto la adquisición de bienes muebles o inmuebles que sean necesarios para el uso público o el servicio oficial de la República, está obligada a obtener el previo informe favorable de la Contraloría General de la República.

d) *La sanción de la vinculatoriedad*

7. Los contratos concluidos por órganos de la Administración sin haber solicitado la opinión previa de un órgano consultivo cuando estaba obligado a hacerlo, o sin haber acatado la opinión desfavorable a su celebración cuando estaba obligada a obtener opinión favorable para contratar, no obligan al Estado. Y ello porque éste sólo reconoce las obligaciones contraídas por órganos legítimos del Poder público *de acuerdo con las leyes*<sup>5</sup>.

Por tanto, los contratos celebrados por autoridades administrativas en estas condiciones no producen ningún efecto contra la Administración, y por tanto son nulos, aunque en todo caso producen responsabilidad individual del funcionario público que concluyó el contrato viciadamente, por violación de la ley<sup>6</sup>.

5. El artículo 232 de la Constitución establece al efecto: "El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público de acuerdo con las leyes".

6. Tal como lo establece el artículo 121 de la Constitución. Por otra parte, la no intervención de los órganos consultivos vicia el proceso de formación de la voluntad administrativa y por tanto, la conclusión de un contrato con ese vicio no es válido pues no responde a un verdadero consentimiento. En este sentido la Procuraduría de la Nación ha expresado: "En nuestro Derecho Positivo, los requisitos legales de 'previo informe favorable de la Contraloría' para la adquisición de bienes para el patrimonio de la Nación Venezolana, no son simples formalidades de mero trámite. Al contrario, estima la Procuraduría que tales requisitos no tienen como única y exclusiva finalidad verificar, por parte del Organismo Contralor, la sinceridad y legalidad del gasto público, sino, conjuntamente con ella, la de ser verdaderos elementos constitutivos, entre otros, del 'consentimiento legítimamente manifestado' cuando la Administración Nacional es parte en contratos". Véase el *Informe de la Fiscalía General de la República al Congreso Nacional*, 1960, Caracas, 1961, p. 386.

En todo caso debe observarse que, si con motivo de la conclusión del contrato viciado por falta de consulta vinculante, el cocontratante ha ejecutado prestaciones que produzcan un enriquecimiento sin causa en manos de la Administración, ésta por justicia y equidad debe pagar al cocontratante en la medida de su enriquecimiento y del empobrecimiento de aquél<sup>7</sup>.

### C) *La Consulta no Vinculante*

8. En otras oportunidades la Administración, si bien está obligada a obtener el voto consultivo para la celebración de un contrato administrativo, de ciertos órganos administrativos, no está obligada a seguir la opinión que éstos indiquen, sino que su aceptación o no, es facultativa para ella.

Así sucede por ejemplo en los contratos que puede celebrar la Administración con los deudores de "deudas atrasadas, provenientes de cualquier renta, que hayan pasado a figurar como saldo de años anteriores" para la remisión, rebaja o bonificación de las mismas o de sus intereses o para la concesión de plazos para su pago, en los cuales, tal como lo señala el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la Administración debe consultar previamente al Contralor General de la República, y al Procurador General de la República.

En todo caso, los contratos "no podrán llevarse a efecto", y por tanto no tendrán ningún efecto, si no se cumplen esas formalidades previas.

En el mismo caso se encuentran los contratos que tengan por objeto operaciones de Crédito Público. En efecto, el artículo 27 de la Ley de Crédito Público del 12 de agosto de 1959, establece que "las operaciones de Crédito Público, cualquiera sea su cuantía, que proyecte celebrar la Nación, deberán ser consultadas previamente por el Ejecutivo Nacional con el Banco Central de Venezuela y deberán ser enviadas al Congreso Nacional por el Ejecutivo Nacional al solicitar la correspondiente autorización para la operación proyectada".

---

7. Respecto a la responsabilidad por enriquecimiento sin causa, véase N° 20, Nota 30.

### 3. LA VERIFICACION PRESUPUESTARIA: EL CONTROL PREVIO DE COMPROMISOS

#### A) *La previsión legal*

9. El artículo 172, ordinal 11 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional establece que es atribución y deber de la Sala de Control de la Contraloría General de la República "velar porque en los suministros de toda clase de bienes, en los servicios personales prestados a las Administraciones Públicas, Entidades Administrativas e Institutos Autónomos, y en los contratos en general, se estipulen precios justos y razonables y se presten, según el caso, las garantías que se consideren necesarias; y verificar si tales suministros, servicios y contratos han sido efectivamente realizados y cumplidos, de acuerdo con las disposiciones de la Contraloría General de la República. A los fines de esta atribución la Sala llevará el control de los precios corrientes y actualizados de los efectos, materiales y demás bienes y servicios regularmente suministrados a las administraciones y entidades antes dichas. Los diversos departamentos del Ejecutivo Nacional y demás Oficinas nacionales, deberán, antes de proceder a la celebración de contratos y a la adquisición de bienes, someter los proyectos respectivos a la aprobación de la Sala de Control, sin la cual aquéllos *no tendrán ningún efecto*, salvo lo dispuesto en el párrafo primero de este ordinal" \*.

En el Derecho Administrativo y Fiscal Venezolano, esta norma constituye el llamado *control previo sobre el compromiso*, lo que nos obliga a analizar previamente qué se entiende por Control Fiscal Previo.

#### B) *El Control Previo sobre el Compromiso*<sup>8</sup>

##### a) *Nociones Generales*

10. Corresponde a la Contraloría General de la República, como órgano auxiliar del Poder Legislativo, ejercer la función

\* Esta materia se encuentra ahora regulada en los artículos 18 y siguientes de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1975.

8. En materia de Control Fiscal Previo, véase: Siebel A. Girón R.: "El Control Previo", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, N° 15, 1960-1961, pp 2 y sigts. Asimismo, véase la Ponencia presentada por la Contraloría General de la República al Primer Congreso Latinoamericano de Entidades Fiscalizadoras, Tema N° 1, "El Control

contralora, inspectora y fiscalizadora de bienes, ingresos y egresos de la República, así como de las operaciones relativas a los mismos<sup>9</sup>.

Dicha función la realiza fundamentalmente por medio de tres modalidades de control: el control previo de erogaciones, el control concomitante sobre ingresos y egresos y el control posterior sobre los mismos.

El control de erogaciones se realiza por medio del control sobre el compromiso y por medio del control sobre el pago.

Respecto al punto que aquí estudiamos, sólo nos interesa destacar esa forma del control de erogaciones que constituye el control previo sobre el compromiso.

#### b) *El Control sobre el compromiso*

##### a') *Noción Previa*

11. El control sobre el compromiso conlleva de acuerdo a nuestro Derecho Fiscal, tres aspectos distintos: el control sobre la legalidad del compromiso; el control sobre la disponibilidad y el control sobre los precios.

##### b') *Control sobre la legalidad del compromiso*

12. El control sobre la legalidad del compromiso o gasto proyectado<sup>10</sup> se realiza al examinar la Contraloría, de una par-

---

Previo en Latinoamérica", Caracas, 1963 (Edición multigráfica impresa en la Contraloría General de la República).

9. A tal efecto, nuestra Constitución establece en su artículo 234 que "Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia, fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos".

Por su parte, el artículo 236 dispone que "La Contraloría General de la República es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones".

10. El artículo 170 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 17 de marzo de 1961 establece que "corresponde a la Sala de Control ejercer valiéndose de los datos, informaciones y documentación emanados de las Salas de Centralización y de Examen y de los que directamente se procure o le sean comunicados, el control de gastos e inversiones de fondos y de bienes de todas las oficinas públicas y entidades administrativas o empleados de carácter nacional, así como el de las cuentas y operaciones relacionadas con dichos fondos y bienes, todo ello, no sólo en cuanto a la regularidad y legalidad sino también en cuanto a la veracidad y sinceridad de la operación, pero dentro de los límites fijados por esta Ley".

te, la competencia del órgano contratante<sup>11</sup>, y de otra parte, la correcta imputación al crédito presupuestario correspondiente; y ello, porque tal como lo señala la Constitución, "no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto", o cubierto por créditos adicionales<sup>12</sup>.

Por tanto, la primera consecuencia del control previo sobre el compromiso consiste en la verificación de la existencia de un crédito presupuestario al cual sean imputables los gastos proyectados.

Ello nos conduce a pensar que cuando el profesor Lares Martínez señala que "el contrato celebrado por una autoridad administrativa, sin base en una partida presupuestaria o en un crédito adicional... es jurídicamente válido"<sup>13</sup> parte de un supuesto falso, y es el que en Venezuela pueda la Administración contratar sin que antes haya un control previo de parte de la Contraloría General de la República, sobre la imputación del gasto proyectado a una partida presupuestaria o a un crédito adicional. Al contrario, hemos visto que sucede lo antagónico. Y precisamente, para evitar que se celebren contratos administrativos sin la correspondiente previsión presupuestaria del gasto, o con una errónea imputación del mismo sobre una

---

11. El artículo 232 de la Constitución establece al efecto que "El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por *órganos legítimos del Poder Público*, de acuerdo con las leyes".

12. En este sentido, el artículo 227 de la Constitución indica que "No se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro cuente con recursos para atender a la respectiva erogación. A este efecto se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o, en su defecto, de la Comisión Delegada".

Sobre los créditos adicionales también establece el artículo 179, ordinal 6º, que es atribución de la Comisión Delegada del Congreso, "autorizar al Ejecutivo Nacional para decretar créditos adicionales al Presupuesto".

Asimismo, el artículo 190, ordinal 14, dispone que es atribución y deber del Presidente de la República, "Decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o de la Comisión Delegada". Véase también el artículo 200 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en Nota Nº 22.

13. Eloy Lares Martínez: "Manual de Derecho Administrativo, Cursos de Derecho", Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1963, pp. 201 y 202.

partida determinada, es que se ha instaurado el Control fiscal previo sobre erogaciones\*.

*c') Control sobre la disponibilidad del crédito*

13. Complemento necesario del control sobre la legalidad del compromiso donde se ha verificado la correcta imputación del gasto proyectado sobre una determinada partida presupuestaria, es el control sobre la disponibilidad, para verificar si el crédito puede ser afectado con el gasto proyectado.

Ello tiende a evitar que la Administración pueda celebrar contratos administrativos con cargo a una partida presupuestaria sin disponibilidad.

*d') El control sobre los precios*

14. Pero el control previo realizado por la Sala de Control de la Contraloría General de la República no solamente busca controlar la legalidad del compromiso y la disponibilidad de la partida a la cual se imputa el gasto proyectado, sino que implica también el control sobre los precios que se proyectan contratar para evitar que en la inversión no se malversen o defrauden los dineros públicos.

Por ello dispone el artículo 172, ordinal 11 que la Sala velará por que se estipulen en los contratos administrativos precios justos y razonables. A tal efecto, la Sala de Control deberá llevar el control de los precios corrientes y actualizados de los efectos, materiales y demás bienes y servicios regularmente suministrados a la Administración.

*c) Ambito del control previo de compromisos*

*a') Según el objeto del contrato*

15. El control previo de compromisos abarca los contratos de suministros de toda clase de bienes, de servicios personales prestados a la Administración Pública y todos los contratos en general, tal como lo señala la ley<sup>14</sup>.

\* Con motivo de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se eliminó el carácter que antes tenía el control previo de la legalidad del compromiso como requisito de validez del contrato.

14. Artículo 172, ordinal 11, de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Véase N° 9.

Por tanto, todos los contratos administrativos que celebre la Administración e incluso los contratos de derecho privado que también celebre, están sujetos al cumplimiento del requisito del Control Fiscal Previo.

Por la reforma de la Ley en 1960, terminó la duda sobre si los contratos de obras públicas, que las leyes anteriores no mencionaban por indudable error, estaban o no excluidos del cumplimiento del control previo <sup>15</sup>.

### b') Según la cuantía del contrato

16. Pero si bien es cierto que según el objeto del contrato, todos los contratos administrativos deben ser llevados para su control previo a la Contraloría General de la República, según la cuantía no sucede lo mismo. Y ello porque la misma Ley Orgánica de la Hacienda Nacional establece una excepción.

En efecto, el párrafo primero del ordinal 11 del artículo 172 de dicha Ley señala que no obstante lo antes señalado "la Contraloría General de la República queda facultada para permitir a los Despachos Ejecutivos e Institutos Autónomos hacer adquisiciones, otorgar contratos y aceptar presupuestos, sin someterlos previamente a su aprobación, pero sin perjuicio del control *a posteriori* respecto a la sinceridad y legalidad del gasto. En estos casos, la Contraloría General de la República, mediante Resolución publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, establecerá los requisitos que deberán cumplirse, así como el límite del monto de tales adquisiciones, contratos o presupuestos, el cual no podrá exceder de cinco mil bolívares".

La Contraloría ha hecho uso de esta facultad y ha fijado en la cantidad de dos mil bolívares el límite hasta el cual los Despachos Ejecutivos e Institutos Autónomos, podrán contratar sin la previa aprobación de la misma, tal como se desprende de la Resolución N 7 del 11 de enero de 1961 <sup>16</sup>.

15. Véase al respecto Gustavo Vegas T.: "El Control Preventivo sobre los Contratos de Obras de Utilidad Pública", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, N° 11, 1960, pp. 9 y sigs.

16. Véase en *Gaceta Oficial* N° 26.453 de 11 de enero de 1961.

C) *Efectos del control previo de compromisos*a) *Efectos tradicionales del crédito presupuestario*

17. De acuerdo con un principio constitucional<sup>17</sup> no se puede hacer del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, lo que implica que todos los contratos susceptibles de implicar un egreso del Tesoro Nacional deben estar cubiertos por los créditos presupuestarios regularmente previstos en la Ley de Presupuesto o en créditos adicionales<sup>18</sup>.

Tradicionalmente se ha considerado que las autorizaciones de gastos presupuestarios tienen efecto solamente respecto del derecho financiero y presupuestario, y por tanto, que las reglas de derecho presupuestario tienen sus propias consecuencias y sanciones desligadas totalmente del derecho administrativo<sup>19</sup>.

Esto, de ser absolutamente cierto, conlleva una consecuencia lógica:

El contrato concluido por la Administración sin crédito presupuestario o excediendo el crédito aprobado por la Ley de Presupuesto, es jurídicamente válido<sup>20</sup>.

Esto es cierto en países como Francia, donde el contenido del artículo 227 de nuestra Constitución es un principio general<sup>21</sup>. Pero no en Venezuela, donde la Constitución señala expresamente que "no se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto", lo que implica también que no podrá autorizarse, por ninguna autoridad pública, gasto alguno no previsto en la Ley de Presupuesto, lo que conlleva que el contrato celebrado sin crédito presupuestario previsto no es válido ni produce ningún efecto

17. Artículo 227 de la Constitución. Véase en Nota N° 12.

18. Artículos 227, 190, ordinal 14° y 179, ordinal 6° de la Constitución. Véase en Nota N° 12.

19. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, París, 1956, Tomo I, p. 144.

20. En tal sentido véase: André de Laubadère, *ob. cit.*, Tomo I, p. 144; Gastón Jèze, *Principios Generales de Derecho Administrativo*. De Palma Editor, Buenos Aires, 1947, Tomo IV, p. 18; Eloy Lares Martínez, *ob. cit.*, p. 202.

21. Cfr. André de Laubadère, *ob. cit.*, Tomo I, p. 143.

respecto de la Administración, produciendo solamente la responsabilidad individual del funcionario público que contrató<sup>22</sup>.

En Venezuela, menos aún puede darse el caso de contratos celebrados sin autorización presupuestaria, precisamente, por la necesidad del requisito previo a la conclusión del contrato consistente en el Control Fiscal Previo que ejerce la Contraloría General de la República.

b) *Efectos de la formalidad del control previo*

a') *Noción Previa*

18. Precisamente, para verificar esa *conditio sine qua non* de la validez del contrato administrativo, consistente en la existencia de un crédito presupuestario, es que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional ha consagrado, de acuerdo con los principios constitucionales, el llamado Control Previo de Compromisos como parte del Control Fiscal Previo sobre las erogaciones que hemos estudiado.

Ahora bien, cual es el efecto de esta formalidad que debe llevar a cabo la Contraloría y sin cuyo cumplimiento los contratos administrativos "no tendrán ningún efecto"<sup>23</sup>.

Veamos estos efectos en primer lugar sobre los contratos que han cumplido esta formalidad y en segundo lugar, sobre los contratos que no la han cumplido.

b') *Efectos sobre el futuro contrato*

19. En primer lugar debe decirse, que si bien el requisito de control fiscal previo es indispensable para que el futuro con-

22. A tal efecto, el artículo 121 de la Constitución establece que "El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder y por violación de la ley".

A su vez, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional señala en su artículo 200 que "Ningún servicio o gasto da derecho contra el Tesoro si no consta que ha sido autorizado en forma legal por el respectivo Ministro, ya especialmente o ya en virtud de la ejecución de leyes o de reglamentos. Los Ministros no podrán autorizar ni disponer gastos para los cuales no exista un crédito legalmente acordado; y tampoco podrán disponer gastos cuyo monto exceda del crédito disponible al cual deban imputarse".

23. Así lo dispone el artículo 172, ordinal 11, de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. Véase N° 9.

trato produzca efectos jurídicos válidos, no quiere eso decir, ni mucho menos que ese requisito perfeccione el contrato.

El control previo de compromisos consiste únicamente en una verificación de la legalidad y posibilidad del gasto proyectado, pero no implica obligatoriedad para la Administración de concluir el proyecto del contrato. La Administración puede perfectamente desistir de celebrar el contrato controlado previamente por la Contraloría General de la República. Sin embargo, un sano sistema contable aconseja que, una vez que se produzca este desistimiento, la Administración notifique de ello a la propia Sala de Control de la Contraloría para que desafecte el gasto anteriormente proyectado del crédito presupuestario correspondiente <sup>24</sup>.

Pero al hablar de los efectos del control previo debemos destacar otro supuesto: ¿Qué efectos tiene sobre el contrato la ausencia de crédito presupuestario a pesar del cumplimiento de la formalidad del control previo?

Debemos concluir tal como anteriormente señalamos que el contrato no puede tener ningún efecto, pero sin embargo el posible error del órgano Contralor acarreará además de la responsabilidad individual del funcionario <sup>25</sup>, la responsabilidad de la Administración por el mal funcionamiento del servicio <sup>26</sup> y ello, porque si corresponde a la Contraloría General de la República el control de la legalidad y posibilidad de los gastos proyectados contractualmente, la equivocación de ella en sus

---

24. A tal efecto, la Procuraduría General de la República ha sostenido respecto de una orden provisional que "el hecho de que la misma haya sido aprobada por la Contraloría General de la Nación, no implica ninguna obligación para el Ejecutivo, el cual puede perfectamente desistir de la negociación contenida en la orden provisional a pesar de la aprobación impartida por la Contraloría de la Nación". Criterio sustentado por la Procuraduría de la Nación en escrito dirigido a la Corte Federal, con fecha 3 de agosto de 1960, *Informe de la Fiscalía General de la República al Congreso Nacional*, 1960, Caracas, marzo de 1961, p. 313.

25. Véase N° 18.

Véase el artículo 121 de la Constitución en Nota N° 22.

26. En el artículo 47 de la Constitución se consagra con carácter general la Responsabilidad de la Administración por daños y perjuicios. En efecto, esta disposición establece que "En ningún caso podrán pretender los venezolanos ni los extranjeros que la República, los Estados o los Municipios les indemnicen por daños, perjuicios o expropiaciones que no hayan sido causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública".

operaciones específicas, se traduce en una falta o mal funcionamiento del servicio que acarreará responsabilidad administrativa<sup>27</sup>.

### c) *Efectos de la ausencia de control previo*

20. Tal como lo señala la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en su artículo 172, ordinal 11, los contratos administrativos celebrados por la Administración sin haberse cumplido el requisito de control fiscal previo "no tendrán ningún efecto" y por tanto no serán válidos<sup>28\*</sup>.

Esto llevará a concluir que el trámite de control previo de la Contraloría General de la República constituye, como lo estamos estudiando, una etapa primaria en la formación de la voluntad de la Administración para la celebración de contratos administrativos.

Por otra parte, el contrato otorgado sin el cumplimiento del requisito previo del control fiscal no obliga a la Administración, ya que el cocontratante no puede alegar ignorancia de la ley

---

27. Y no solamente responsabilidad individual del funcionario.

28. En tal sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República, al expresar que los trámites de Control Previo de la Contraloría "no son simples formalidades de mero trámite, sin relevancia alguna en la vida jurídica de los contratos que celebre la Administración con violación de tales requisitos, bien porque se considere que han de cumplirse exclusivamente en la esfera interna de la Administración, en la cual no tiene, por tanto, participación alguna el contratante de la Administración, o bien, porque se les estime como preceptos del Derecho Presupuestario que sólo obligan a la Administración. Al contrario, estima la Procuraduría que tales requisitos no tienen como única y exclusiva finalidad verificar, por parte del Organismo Contralor, la sinceridad y legalidad del gasto público, sino conjuntamente con ella, la de ser verdaderos elementos constitutivos, entre otros, del consentimiento legítimamente manifestado" cuando la Administración Nacional es parte en contratos u otros actos jurídicos. La "aprobación" previa de los mismos, por parte de la Contraloría, no es, pues, en criterio del Despacho, la simple autorización de un gasto: es más, es también la autorización del contrato o acto que lo otorga... Tales consideraciones permiten, pues, a la Procuraduría afirmar, con el mayor énfasis, que el requisito de la aprobación previa de la Contraloría a los contratos que del gasto correspondiente, sino la autorización del contrato; y que, en consecuencia, los contratos celebrados con omisión de tal requisito están afectados de nulidad absoluta". Véase al efecto el *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso Nacional 1959*, Caracas, 1960, pp. 629, 630, 935 y 944. Conforme a la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República el requisito de control previo se ha convertido en un requisito de eficacia.

y por tanto su propio torpeza, al no constatar la legitimidad del consentimiento de la Administración<sup>29</sup>.

Además, como el contrato celebrado en esas condiciones no es válido, la Administración no es responsable de los daños causados al cocontratante, sino que sólo entra en juego la responsabilidad individual del funcionario público de acuerdo con el artículo 121 de la Constitución.

Sin embargo, si a pesar de la invalidez del contrato al cocontratante ha realizado prestaciones a la Administración que producen un enriquecimiento sin causa en sus manos, ella debe indemnizar al cocontratante en la medida de su enriquecimiento y del empobrecimiento de aquél<sup>30</sup>.

---

29. En este sentido ha establecido la Procuraduría de la Nación: "Pues, bien, quien contrata con la Administración manifiesta que conviene en someterse a la posibilidad de que sus prestaciones a la Administración no le den derecho alguno contra el Tesoro, si no consta la autorización de las mismas 'en forma legal por el respectivo Ministro', o si, para el gasto a que ellas den lugar, no existe 'un crédito legalmente acordado', o, de existir, el monto de dichas prestaciones exceda de las disponibilidades de éste (tal como se deduce del artículo 200 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional). Obsérvese, en fin, cómo en el campo del Derecho Privado, los particulares ponen especial diligencia en cerciorarse, previamente a la celebración de sus contratos, de la capacidad o habilidad legal de sus cocontratantes, especialmente en los casos en que éstos son personas naturales incapaces, o personas jurídicas, o están representados por personeros convencionales o legales: sin que el ejemplo implique que se pretenda asimilar —lo cual es imposible— la condición jurídica del incapaz a la condición jurídica de la Administración, si es suficiente dicho ejemplo para demostrar que igual diligencia deben prestar quienes pretendan celebrar contratos con ésta en el sentido de verificar previamente la competencia de su funcionario o agente y el cumplimiento de todos los requisitos y formalidades que las leyes exijan para considerar válidamente obligada a la Administración". Véase a tal efecto el *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso Nacional 1959*, Caracas, 1960, pp. 631 y 632.

30. En tal sentido la Procuraduría General de la República ha sostenido que "Es evidente, en criterio de este Despacho, que el contrato de venta —que toda adquisición de efectos y materiales configura—, no ha podido perfeccionarse legalmente. Pero, habiendo constancia auténtica de que los bienes, cuyo precio se reclama, fueron efectivamente suministrados a la Administración, sería injusto que éste se negase a pagarlos: al contrario, ella resulta obligada a su pago, mas la fuente de su obligación no está en contrato alguno, sino en el enriquecimiento sin causa. Dada la cuantía del valor de tales bienes, no considera arbitraria la Procuraduría que se le pague a la reclamante, a ese título, la suma reclamada por ella y convenida, en principio, con la Administración". Véase al respecto el *Informe de la Fiscalía General de la República al Congreso 1960*, Caracas, marzo 1961, p. 386.

## 4. LA AUTORIZACION LEGISLATIVA

A) *La intervención del Organó Legislativo en la Contratación Administrativa*

21. Nuestro derecho positivo, debido a la importancia de determinados contratos para la vida del Estado, requiere, como *conditio sine qua non* para que un contrato administrativo produzca efectos, la intervención de los órganos legislativos en la formación de la voluntad administrativa.

Esta intervención puede ser previa mediante autorización o posterior mediante aprobación.

Si se analiza el Artículo 126 de la Constitución<sup>31</sup> podría pensarse que hay una incongruencia al decir textualmente que "sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional", pues esta frase *parece* decir que el acto de celebración es posterior a la aprobación por el Congreso, y que por tanto, que la aprobación debe entenderse siempre como autorización. Sin embargo, esto no es más que una aparente incongruencia como bien lo indica el profesor Lares Martínez<sup>32</sup>, y nosotros consideramos que sí distingue la Constitución en materia de formación de la voluntad contractual

31. El artículo 126 de la Constitución dispone:

"Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley. No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales".

"Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeros, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación del Congreso".

"La ley puede exigir determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías, en los contratos de interés público".

32. Eloy Lares Martínez, *ob. cit.*, p. 205, donde señala que "si la Constitución impone el requisito de la aprobación legislativa... debe entenderse que se trata de una formalidad ulterior a la celebración del contrato, y no anterior a la misma".

Lamentable confusión, por otra parte, hace Siebel A. Girón R. al confundir la autorización con la aprobación: Véase: "Ausencia de un Régimen Contractual", lugar citado, p. 13.

de la Administración, la intervención administrativa previa o autorización, de la intervención administrativa posterior o aprobación.

Y ello, porque la Constitución si bien es la norma suprema del Estado, tal como lo ha declarado la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal<sup>33</sup>, no puede ser interpretada aisladamente. En efecto, la interpretación de las normas constitucionales como de toda norma jurídico-positiva, debe ser hecha atribuyéndole a la disposición el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del Constituyente en concordancia con todo el orden jurídico-positivo. Y en este sentido, ha sido el propio Constituyente quien ha distinguido en el texto constitucional los procedimientos de aprobación posterior y autorización previa de contratos. En efecto, es la propia Constitución quien distingue: en su artículo 126, primera parte, habla de "aprobación del Congreso"; en el mismo artículo 126, aparte segundo, habla de autorización; y también habla de autorización en su artículo 231<sup>34</sup>.

Por tanto, nosotros creemos que sí distingue la Constitución entre aprobación de un contrato por el Congreso y la autorización de un contrato por el Congreso, a pesar de una *aparente* incongruencia.

Dicha distinción, por otra parte está consagrada tradicionalmente en nuestra legislación, y repetimos, la Constitución no puede interpretarse aisladamente sino en relación a todo el orden jurídico, más aún cuando éste no la contradice como sucede en el caso estudiado<sup>35</sup>.

33. Así se ha establecido en sentencia de la Corte Federal y de Casación de 23 de abril de 1942: *Memoria 1943*, Tomo I, p. 295, y en Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 14 de marzo de 1962 (CSJ-PA-24-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia, Ministerio de Justicia, Caracas).

34. El artículo 231 de la Constitución establece al efecto: "No se contratarán empréstitos sino para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia nacional. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la Ley Orgánica".

35. Respecto a la aprobación legislativa véase N° 49 y siguientes.

La diferencia entre aprobación posterior y autorización previa de un contrato se destaca por otra parte, de la Exposición de Motivos de la Constitución<sup>36</sup>.

Nos referimos en este lugar a la intervención legislativa previa a la conclusión del contrato administrativo llamada *autorización legislativa*, dejando el análisis de la intervención legislativa posterior llamada aprobación, para cuando estudiemos las formalidades posteriores a la conclusión del contrato administrativo<sup>37</sup>.

## B) *La Autorización Legislativa*

### a) *Noción Previa*

22. La autorización legislativa para contratar tiene una fundamental explicación: evitar que el Poder Ejecutivo tome

36. En efecto, en el Título IV del Poder Público la Exposición de Motivos expresa: "De gran importancia es el artículo referente a los contratos de interés nacional. El principio de que debe aprobarlos el Congreso es tradicional, pero se ha modificado el sistema según el cual se eximía de este requisito, en el propio texto constitucional, el otorgamiento de las concesiones de hidrocarburos y mineras en general, o de tierras baldías. En cuanto a las tierras baldías, la Ley Agraria ha modificado radicalmente el anterior régimen; en cuanto a las concesiones, se han exceptuado del requisito, sólo aquellas que permita la Ley. Para aclarar mejor la intención del Constituyente en asunto de tanta importancia se dispone que el Ejecutivo Nacional no podrá proceder al otorgamiento de nuevas concesiones sin previa autorización del Congreso, debidamente informado de todas las circunstancias pertinentes, y dentro de las condiciones que él mismo fije. Se hace clara mención de que esta autorización no dispensa del cumplimiento de las formalidades legales. La mente del Proyecto, en este aspecto, debe quedar claramente entendida: ella es la de que antes de proceder al otorgamiento de dichas concesiones, el Gobierno debe solicitar del Congreso una especie de autorización general".

"En esta autorización que equivaldría a una definición de la política a seguir en la materia, el Congreso puede limitar concretamente las formas de las concesiones, el precio y condiciones de las mismas y las demás condiciones que juzgue necesarias. Tratándose de una autorización no sería menester una ley especial, sino un simple acuerdo adoptado por las Cámaras en sesión conjunta, y es por ello por lo que se dice que después de dada la autorización, el Ejecutivo se someterá, en cada uno de los actos respectivos a las formalidades que la ley establece".

"También se hace mención expresa de que ningún contrato de interés público podrá celebrarse con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela (ni traspasarse a las referidas personas) sin la aprobación del Congreso: esta disposición rige cualquiera que sea el sujeto de Derecho Público Venezolano que realice el acto".

"Los contratos normalmente necesarios para el desarrollo de la Administración Pública quedan exentos de los requisitos de la aprobación por el Poder Legislativo".

37. Véase Nº 49 y siguientes.

medidas de interés general y vital para el Estado, sea financiero o económico-social, sin la intervención del Poder Legislativo.

Esta autorización puede ser concedida por ley formal o por simple acuerdo del Congreso.

b) *Formas de la autorización legislativa*

a') *Autorización por ley formal*

23. Ciertos contratos administrativos requieren para su validez una autorización legislativa previa a su conclusión, dada por ley especial; teniéndose en cuenta que ley, en el derecho venezolano es ley formal, tal como lo ha declarado la jurisprudencia<sup>38</sup> y tal como se desprende de la Constitución al definirla como "acto que emana de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores"<sup>39</sup>.

Tal es el caso, por ejemplo, de la contratación de empréstitos y operaciones de crédito público que requieren "para su validez, una ley especial que las autorice"<sup>40</sup>. Así lo dispone el artículo 13 de la Ley de Crédito Público al señalar que "El Ejecutivo Nacional no podrá contratar ningún empréstito u operación de crédito público, sino en virtud de autorización expresa que acuerde el Congreso Nacional, de conformidad con las disposiciones de esta ley".

38. A tal efecto, la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena (Sentencia de 15-3-62) ha sostenido: "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 el 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". (CSJ-CP-27-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia, Ministerio de Justicia, Caracas.)

39. Tal como lo establece el artículo 162 de la Constitución.

40. Así lo señala el artículo 231 de la Constitución. Véase en Nota N° 34. Véase también el artículo 3 de la Ley de Crédito Público en Nota N° 53. Véase Nota N° 134.

### b') *Autorización por medio de Acuerdo*

24. Pero no en todos los casos es necesaria una ley formal que autorice la celebración del contrato, sino que en algunas oportunidades basta un Acuerdo del Congreso, es decir, un acto emanado de las Cámaras Legislativas actuando en sesión conjunta<sup>41</sup>.

Tal es el caso, por ejemplo, del otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos y recursos naturales. A tal efecto, el artículo 126 de la Constitución sostiene que "No podrá en ningún caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales".

Otro caso en que es necesaria la autorización del Congreso Nacional es en la enajenación de bienes inmuebles patrimoniales de la República. A tal efecto la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional dispone en su artículo 23 que "los bienes inmuebles pertenecientes a la Nación no pueden ser enajenados sin previa y expresa autorización del Congreso Nacional, dada con conocimiento de causa", aunque la Constitución actual en su artículo 150, ordinal 2º, ha atribuido al Senado la facultad de conceder estas autorizaciones.

### c) *Naturaleza de la Autorización Legislativa*

25. La autorización legislativa, sea dada por ley o por acuerdo, es un *acto legislativo* en su fondo y en su forma que habilita a la Administración para ejercer el poder jurídico de contratar.

El acto de autorización legislativa, como todo acto legislativo es unilateral y se dicta a instancia de la Administración. Por ello la ley habla de la autorización "dada con conocimiento de causa" o dada por las Cámaras Legislativas "debidamente infor-

41. Véase el artículo 126 de la Constitución en Nota N° 31. Véase la Exposición de Motivos al respecto, en Nota N° 36.

madras por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes”<sup>42</sup>.

Por otra parte, ya se ha dicho que la autorización es previa a la conclusión del contrato y ello la diferencia de la aprobación que es posterior<sup>43</sup>.

Las Cámaras Legislativas, en virtud de este poder de autorizar la celebración de contratos, puede apreciar discrecionalmente la legalidad y la oportunidad o conveniencia del contrato. Con este fin es que la ley o la Constitución exigen la intervención previa de las Cámaras Legislativas. Por otra parte, la autorización legislativa puede contener determinaciones sobre “Las oportunidades, formas y condiciones que considere más convenientes a los intereses de la Nación, dentro de los límites fijados por el Congreso Nacional”<sup>44</sup>, para que la Administración contrate.

#### d) *Efectos de la autorización*

##### a') *Efectos sobre el futuro contrato*

26. La autorización legislativa, al igual que el cumplimiento de la formalidad de control fiscal previo<sup>45</sup>, no perfecciona, ni mucho menos, el contrato.

La autorización legislativa para contratar ni siquiera obliga a la Administración a hacerlo, sino que es sólo la condición habilitante indispensable para que pueda hacerlo.

Por tanto, una vez concedida la autorización, la Administración en ejercicio del derecho de apreciar la oportunidad y conveniencia de sus actos, queda en libertad de decidir si contratará o no<sup>46</sup>. Esto diferencia la autorización legislativa de la decisión de contratar que ciertos órganos administrativos rea-

42. Véase el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y el artículo 126 de la Constitución.

43. Véase Nº 21 y sig., y Nº 49 y sig.

44. Así lo establece el artículo 15 de la Ley de Crédito Público.

45. Véase Nº 9 y siguientes.

46. Cfr. André de Laubadère, *ob. cit.*, p. 147; Eloy Lares Martínez, *ob. cit.*, p. 202; Georges Vedel, *Droit Administratif*, Presses Universitaires de France, París, Tomo II, 1959, p. 596.

lizan y a la cual están sometidos los órganos encargados de otorgar el contrato<sup>47</sup>.

La sola autorización legislativa por tanto, no obliga contractualmente a la Administración.

### b') *Los efectos de la ausencia de autorización legislativa*

27. La autorización legislativa, por configurar como parte de un acto mixto y complejo, una etapa en la formación de la voluntad administrativa para contratar, es necesaria para la validez del futuro contrato.

El contrato concluido por la Administración, sin la previa autorización legislativa cuando debía obtenerla, es nulo<sup>48</sup>. Por otra parte, el funcionario público que contrató por la Administración sin el requisito de la autorización legislativa cuando era necesaria, incurre en responsabilidad individual por abuso de poder y violación de ley.

La Administración, por no estar ligada contractualmente, sólo responde —si lo hay— del enriquecimiento sin causa que ha experimentado por la ejecución de prestaciones por parte del cocontratante, y en la medida de dicho enriquecimiento y del empobrecimiento del cocontratante<sup>49</sup>.

## 5. LA DECISION ADMINISTRATIVA DE CONTRATAR

### A) *Introducción*

28. Ciertos contratos administrativos requieren para su conclusión, una decisión previa de una autoridad administrativa, que los autorice y ordene.

47. Véase el N° 28 y siguientes.

48. Cfr. André de Laubadère, *ob. cit.*, p. 147; Eloy Lares Martínez, *ob. cit.*, p. 202; Enrique Sayagues Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, Tomo I, 1953, p. 416.

A tal efecto, la Procuraduría de la Nación sostuvo: "Obsérvese, en efecto, cómo es de doctrina administrativa unánime que las 'autorizaciones' que de acuerdo con la Constitución o las leyes, los funcionarios o agentes de la Administración requieren para otorgar o producir determinados actos jurídicos, constituyen un elemento constitutivo y necesario del 'consentimiento'; por tanto, la omisión de la autorización no es que vicie el consentimiento, sino que lo impide, obsta para su manifestación legítima; y siendo el consentimiento elemento esencial a la existencia del acto, omitido aquél, éste tampoco existe jurídicamente hablando". Véase esta opinión en el *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso Nacional 1959*, Caracas, 1960, p. 624.

49. Véase N° 20, Nota N° 30.

Estas decisiones administrativas de contratar tienen la característica de que obligan a la autoridad administrativa competente a contratar y no solamente la faculta para hacerlo.

En la Administración Pública Nacional estas decisiones se producen respecto de cierto tipo de contratos por el Consejo de Ministros, debido a la importancia de las operaciones implícitas en el contrato.

Veamos entonces la intervención del Consejo de Ministros en la formación de la voluntad administrativa en los contratos administrativos.

B) *La Intervención del Consejo de Ministros en la celebración de contratos administrativos*

a) *La Previsión Constitucional*

29. Establece el artículo 190, ordinal 15 de la Constitución, que es atribución del Presidente de la República en Consejo de Ministros “celebrar los contratos de interés nacional permitidos por la Constitución y las Leyes”.

Es decir que de acuerdo con esta norma, el Consejo de Ministros debe *decidir* la conclusión de un contrato administrativo<sup>50</sup> cuando una norma constitucional o una ley se lo atribuya expresamente.

Ante todo es necesario aclarar que la palabra “permitir” utilizada en esta disposición equivale en Derecho Público a tener una facultad o una competencia, que necesariamente debe ser atribuida a alguien. Esta permisión debe entenderse en el sentido de atribución de competencia al Presidente de la República en Consejo de Ministros por parte de la Constitución o la ley.

Por tanto, la interpretación lógica y racional de este dispositivo no es la de que siempre y en todo caso el Presidente de la República en Consejo de Ministros debe celebrar todos los contratos de interés nacional o administrativos que consagre la Constitución o cualquier ley, sino solamente con carácter obli-

50. Cfr. Eloy Lares Martínez, *ob. cit.*, p. 203.

gatorio aquellos contratos que la Constitución o una ley le permita o atribuya expresamente al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Por tanto, sólo requieren la decisión previa de concluirse por el Consejo de Ministros, los contratos administrativos que la Constitución y la ley le atribuyan expresamente.

b) *Contratos administrativos que necesariamente deben ser decididos por el Consejo de Ministros*

a') *Noción Previa*

30. Tal como hemos dicho, sólo los contratos administrativos que la Constitución o la ley permitan o atribuyan expresamente al Presidente de la República en Consejo de Ministros deben ser decididos por este organismo para su conclusión.

Veamos en nuestro sistema jurídico-positivo los contratos administrativos que requieren la intervención decisora del Consejo de Ministros.

b') *Contratos permitidos por la Constitución*

31. La Constitución atribuye expresamente ciertos contratos, en cuanto a su decisión previa para concluirse, al Consejo de Ministros. Tal es el caso de los Empréstitos Públicos, cuya negociación debe ser hecha por el Presidente de la República en Consejo de Ministros<sup>51</sup>.

Una posible permisión de orden Constitucional es también la consagrada en los artículos 97 y 231 de la Constitución. Estas disposiciones remiten a la ley, y ésta puede establecer la permisión, la atribución expresa al Presidente de la República en Consejo de Ministros para celebrar o decidir la conclusión del contrato<sup>52</sup>.

51. A tal efecto, el artículo 190, ordinal 13º de la Constitución establece que es atribución del Presidente de la República en Consejo de Ministros "negociar los empréstitos nacionales".

52. El artículo 97 de la Constitución establece que "no se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público..."

Véase el artículo 231 de la Constitución en Nota Nº 34.

c') *Contratos permitidos por la Ley*

32. Un caso de contratos administrativos, atribuidos expresamente en lo que respecta a su decisión previa para concluirse, al Consejo de Ministros, es el contemplado en el Decreto-Ley N° 76 del 8 de marzo de 1958 de la Junta de Gobierno de la República de Venezuela. El artículo 1° de dicho Decreto-Ley<sup>53</sup> establece que "los contratos de la Nación cuyo monto exceda de las previsiones presupuestarias, así como aquellos cuyo pago se haya previsto en partes, en el transcurso de más de un ejercicio fiscal, y las obligaciones de los Institutos Autónomos y demás personas jurídicas que hayan de ser garantizadas por la Nación, deberán ser sometidos, antes de su otorgamiento, a la aprobación del Consejo de Ministros, sin perjuicio de cualquier otro requisito establecido en la Constitución y leyes de la República".

Por tanto, este tipo de contratos administrativos, por previsión legal, deben ser llevados "antes de su otorgamiento, a la aprobación (*sic*) del Consejo de Ministros". A pesar del mal uso de la palabra "aprobación" claramente se deduce que la intervención del Consejo de Ministros es previa a la conclusión

53. El artículo 3 de la Ley de Crédito Público al efecto establece: "Los contratos de la Nación, Estados, Municipalidades e Institutos o Establecimientos Autónomos, que originen obligaciones cuyo pago total o parcial por el respectivo ente público se haya previsto en el transcurso de uno o más ejercicios fiscales, posteriores al ejercicio vigente *se considerarán como operaciones de crédito público* para los efectos de esta ley y quedarán sujetos a las formalidades y requisitos que establece la misma".

"Parágrafo primero: Se exceptúan del cumplimiento de las formalidades y requisitos de esta ley, los contratos cuya ejecución se extiende más allá de un ejercicio presupuestario, en los cuales el pago se haga a medida que se ejecuten las obras, sin que el ente público concluidas éstas, quede afecto a obligación alguna, pero siempre que los pagos a efectuarse en ejercicios posteriores al vigente para la firma del contrato, no excedan en total del dos y medio por ciento (2½%) del presupuesto de ingresos del ente público contratante".

"Parágrafo segundo: Asimismo quedan exceptuados de tales requisitos y formalidades los contratos de gestión ordinaria, destinados a satisfacer los requerimientos normales del funcionamiento de la Administración".

El artículo 211 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, por otra parte, establece que: "En los contratos de interés nacional para obras, suministros o servicios, que celebre el Ejecutivo Nacional, podrá estipularse que el pago se efectúe por partes, en el transcurso de varios ejercicios fiscales debiendo incluirse en las sucesivas leyes de Presupuesto de Rentas y Gastos Públicos las partidas correspondientes a los pagos anuales que se hayan pactado".

del contrato y consiste, en puridad, en la decisión de contratar tal como se reafirma en el artículo 2 del Decreto <sup>54</sup>.

Si se observa el artículo 3 de la Ley de Crédito Público, se llega a la conclusión que parte de los contratos referidos en el señalado Decreto N° 76 están considerados como operaciones de crédito público. En efecto, dicho artículo dispone: "Los contratos de la Nación, Estados, Municipalidades e Institutos o Establecimientos Autónomos, que originen obligaciones cuyo pago total o parcial por el respectivo ente público se haya previsto en el transcurso de uno o más ejercicios fiscales, posteriores al ejercicio vigente, se considerarán como operaciones de crédito público para los efectos de esta ley y quedarán sujetos a las formalidades y requisitos que establece la misma".

El párrafo primero del antes transcrito artículo 3 de la Ley de Crédito Público establece sin embargo, que "se exceptúan del cumplimiento de las formalidades y requisitos de esta ley, los contratos cuya ejecución se extienda más allá de un ejercicio presupuestario, en los cuales el pago se haga a medida que se ejecuten las obras, sin que el ente público concluidas éstas, quede afecto a obligación alguna, pero siempre que los pagos a efectuarse en ejercicios posteriores al vigente para la firma del contrato, no excedan en total del dos y medio por ciento (2½%) del presupuesto de ingresos del ente público contratante".

Por tanto, los contratos que tengan por objeto operaciones de crédito público, y los contratos de obra pública incursos en la excepción legal antes señalada, de conformidad con el Decreto N° 76 del 8 de marzo de 1958 deben ser decididos por el Consejo de Ministros.

c) *Contratos administrativos que pueden ser decididos por el Consejo de Ministros*

33. Aparte de los contratos administrativos anteriormente analizados que deben necesariamente ser decididos por el Con-

54. El artículo 2 de este decreto (*Gaceta Oficial*, N° 25.605 de 8 de marzo de 1958), establece que: "En la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda se llevará un registro de compromisos donde se asentarán ordenadamente y de acuerdo con las normas que al efecto estatuya el mismo Despacho, los compromisos del Estado a que se refiere el artículo anterior.

sejo de Ministros, todos los contratos administrativos pueden ser llevados a él, para su decisión, en virtud de la facultad que tiene el Presidente de la República de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Ministerios, de llevar al Consejo de Ministros "cuando lo juzgue conveniente", los contratos administrativos ordinarios<sup>55</sup>.

Sin embargo, ésta es una atribución o facultad del Presidente y no una obligación jurídica.

### C) *Efectos de la decisión del Consejo de Ministros*

#### a) *Efectos sobre el futuro contrato*

34. Al igual que las formalidades previas a la conclusión del contrato antes estudiadas, la decisión de contratar del Consejo de Ministros tampoco perfecciona el contrato. El contrato no puede considerarse concluido por la sola decisión de contratar<sup>56</sup>.

Sin embargo, contrariamente a los que sucede respecto a la autorización legislativa<sup>57</sup>, la decisión administrativa del Consejo de Ministros, de contratar, obliga al órgano competente para concluirlo, a otorgar el contrato, y no solamente para otorgarlo pura y simplemente, sino de acuerdo a las condiciones señaladas por la autoridad decisora<sup>58</sup>.

En todo caso la decisión de contratar no obliga a la Administración si no se ha otorgado el contrato. En todo caso la negativa a contratar, sin que se revoque la decisión por el propio Consejo de Ministros, acarreará responsabilidad de la Administración y del funcionario que se negó a obedecer la decisión<sup>59</sup>.

55. A tal efecto, el Estatuto Orgánico del Ministerio establece en su artículo 3 que: "El Presidente de la República convocará al Consejo de Ministros en los casos en que *la materia que haya de tratarse lo requiera, o cuando lo juzgue conveniente*".

56. Cfr. André de Laubadère, *ob. cit.*, Tomo I, p. 159.

57. Véase Nº 26.

58. Cfr. Eloy Lares Martínez, *ob. cit.*, p. 203.

59. Artículo 47 y 121 de la Constitución. Véanse en Notas Nos. 22 y 26. Cfr. André de Laubadère, *ob. cit.*, Tomo I, p. 160.

b) *Efectos de la ausencia de decisión de contratar*

35. La decisión de contratar por el Consejo de Ministros constituye también una etapa en la formación de la voluntad administrativa y por tanto, la ausencia de decisión de contratar en los casos en que la Constitución y la ley la exijan, produce la invalidez del contrato y su consecuente nulidad<sup>60</sup>.

Por otra parte, el funcionario público que celebró el contrato sin que su conclusión haya sido autorizada y decidida por el Consejo de Ministros, incurre en responsabilidad individual por abuso de poder y violación de la ley de acuerdo a lo establecido en el artículo 121 de la Constitución.

### III. LA CONCLUSION DEL CONTRATO

#### 1. INTRODUCCION

36. La conclusión del contrato resulta del acuerdo de voluntades entre la Administración y su cocontratante.

El momento de conclusión del contrato constituye el momento de la manifestación del consentimiento de la Administración, es decir, de la manifestación de la voluntad administrativa formada de acuerdo con el procedimiento y las formalidades antes analizadas, previas al acto de conclusión.

Como el fin de este estudio es el análisis de la formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en la contratación administrativa, y su consecuencial manifestación, no entraremos en esta oportunidad a analizar los problemas de escogencia del cocontratante ni su capacidad.

Sólo hemos estudiado los requisitos que deben cumplirse previamente a la conclusión del contrato por parte de la Administración, para que haya "consentimiento legítimamente manifestado". Nos corresponde ahora estudiar el momento mismo de la conclusión del contrato y sus efectos, con el dato importantísimo de la intervención del funcionario competente para

60. Cfr. Gastón Jèze, *ob. cit.*, Tomo IV, p. 58.

contratar, requisito indispensable, también para que haya "consentimiento legítimamente manifestado".

Formas y competencia entonces, son los requisitos necesarios para la existencia del consentimiento legítimamente manifestado.

En este sentido ha señalado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que "mediando en un asunto la intervención del Estado su declaración de voluntad y el consentimiento que de ella emana, se expresan dentro de un proceso formativo que se desarrolla de acuerdo con la ley y con fundamento en la observancia de ciertas formalidades por parte de quien pueda cumplirlas en ejercicio de la función pública, porque tenga capacidad para obrar e intervenir en el acuerdo o convenio como sujeto de derecho. Según este principio, no podrá haber efecto consensual por manifestación legítima cuando dejan de cumplirse las *formas* requeridas para aceptar o imponer condiciones dentro del contrato, o cuando se han cumplido de manera irregular o distinta, porque el consentimiento así prestado no responde a la verdadera voluntad de los contratantes que es su fuente jurídica más importante"<sup>61</sup>.

## 2. LA COMPETENCIA PARA CONCLUIR EL CONTRATO

### A) *La celebración y la conclusión del contrato*

37. Debemos distinguir, como punto previo, la diferencia conceptual entre la celebración y conclusión del contrato. La celebración del contrato se refiere fundamentalmente al procedimiento, al derecho adjetivo necesario para que pueda llevarse a cabo en forma perfecta la conclusión. Esta en cambio, es el acto sustantivo que si bien necesita como *conditio sine qua non* el cumplimiento de las formalidades procedimentales previas, es perfectamente desligable de ellas en teoría. La conclusión viene entonces a identificarse al perfeccionamiento del contrato, al acuerdo de voluntades, al otorgamiento del contrato.

Ahora bien, esta distinción nos obliga a intentar determinar la naturaleza de las formalidades previas a la conclusión del

61. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 14 de diciembre de 1961 (CSJ-PA-97-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia, Ministerio de Justicia, Caracas).

contrato estudiadas anteriormente, ya que algunas de ellas no pueden desligarse del acto de conclusión.

Veamos por ejemplo: la formalidad previa de la consulta obligatoria, vinculante o no, y la formalidad del control fiscal previo constituyen —aunque la segunda pertenezca principalmente al Derecho Presupuestario— meros procedimientos sin ninguna influencia decisiva sobre la conclusión del contrato. ¿Pero podríamos decir lo mismo respecto a las autorizaciones legislativas en materia de operaciones de crédito público, o respecto a la decisión administrativa de contratar emanada del Consejo de Ministros?

Ciertamente que no, y ello, porque estas dos formalidades previas tienen un contenido sustantivo que no pueden desligarse del acto de conclusión del contrato. En efecto, cuando el Congreso autoriza una operación de crédito público, hemos dicho<sup>62</sup>, puede determinar que esa operación se realice, se concluya, “en las oportunidades, formas y condiciones que considere más convenientes a los intereses de la Nación”<sup>63</sup>.

Asimismo, la decisión administrativa de contratar que realiza el Consejo de Ministros<sup>64</sup> incluye todas las determinaciones sobre la conclusión del contrato, en el cual el Ministro respectivo o el órgano competente para realizar la conclusión material, es un mero ejecutor de la decisión del máximo órgano de la Administración Pública.

Por tanto, al referirnos nosotros en este capítulo al órgano competente para la conclusión del contrato, estudiaremos al funcionario llamado a concluir materialmente, a otorgar el contrato, aun cuando anteriores formalidades e intervenciones de autoridades públicas no puedan desligarse completamente del acto de conclusión del contrato en sentido propio.

## B) *La autoridad competente para concluir el contrato administrativo*

### a) *Noción Previa*

38. Al estudiar las autoridades de la Administración Pública Nacional competentes para suscribir o concluir los con-

62. Véase Nº 25.

63. El artículo 15 de la Ley de Crédito Público así lo establece.

64. Véase Nº 29 y siguiente.

tratos administrativos estudiaremos separadamente el Presidente de la República, los Ministros, el Procurador General de la República y otros funcionarios públicos.

### b) *El Presidente de la República*

39. El Presidente de la República como Jefe del Ejecutivo Nacional y como órgano que ejerce el Poder Ejecutivo Nacional<sup>65</sup> y por tanto con las competencias que le son atribuidas al Poder Nacional Ejecutivo de acuerdo con el artículo 136 de la Constitución Nacional, *puede* concluir todos los contratos administrativos de la competencia del Poder Nacional, cuando no estén atribuidos expresamente a algún otro funcionario de los que, junto con el Presidente de la República ejercen el Poder Ejecutivo, por la Constitución y las leyes<sup>66</sup>.

Sin embargo, esta facultad o poder no constituye una obligación jurídica, ya que el Presidente de la República puede perfectamente concluir los contratos administrativos por sus órganos directos, los Ministros o por los funcionarios que determine la ley.

Distinto es el caso, sin embargo, cuando la Constitución o la ley atribuyen expresamente al Presidente de la República la facultad de negociar determinados contratos como es el caso de los contratos de empréstito público<sup>67</sup>. En estos casos es el Presidente de la República quien debe suscribir el contrato excepto el caso de que la ley que autoriza el empréstito faculte también al Ejecutivo Nacional, en Consejo de Ministros, para designar al funcionario que suscribirá el contrato<sup>68</sup>, en cuyo caso puede designarse otra autoridad distinta del Presidente de la República.

### c) *Los Ministros*

#### a') *Principio General*

40. De acuerdo con el artículo 193 de la Constitución, los Ministros son los órganos directos del Presidente de la Repúbli-

65. Como lo establece el artículo 181 de la Constitución.

66. Artículo 181 de la Constitución.

67. Artículo 190, ordinal 13 y 15 de la Constitución.

68. Por ejemplo, la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para contratar un crédito externo por la cantidad de 100.000.000 de dólares de los Estados Unidos

ca, y por tanto, ejercen junto con éste, el Poder Ejecutivo Nacional<sup>69</sup>. Es atribución primordial de los Ministros tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Ministerios, "suscribir los actos del Despacho a su cargo"<sup>70</sup>.

La Constitución no señala en ninguna de sus disposiciones que todos los contratos administrativos *deben* cumplirse obligatoriamente por el Presidente de la República, tal como alguna vez se ha afirmado<sup>71</sup>.

La Constitución en cambio señala que no requerirán la aprobación legislativa aquellos contratos "permitidos por la ley"<sup>72</sup>. Y esta permisón, tal como se ha dicho<sup>73</sup> significa atribución de competencia que necesariamente debe ser dada a algún órgano administrativo. Y en esta forma es que la ley en innumerables oportunidades atribuye al Ministro respectivo la facultad de concluir los contratos administrativos relativos a su Despacho, además de la atribución general consagrada en el citado Estatuto Orgánico de Ministerios.

Tal es el caso, por ejemplo, de los contratos especiales que puede celebrar el Ministro de Minas e Hidrocarburos previstos en los artículos 4 y 8 de la Ley de Minas y reglamentados en los artículos 7 y 8 del Reglamento de la Ley de Minas<sup>74</sup>.

---

equivalente a 333.500.000 de bolívares con el Banco de Importación y Exportación de los Estados Unidos, de 25 de julio de 1961 (*Gaceta Oficial* N° 26.610 de 25 de junio de 1961), artículo 5°. Véase en Nota N° 89.

69. Artículos 181 y 193 de la Constitución. Véase Nota N° 144.

70. Así lo establece el artículo 10, ordinal 9° del Estatuto Orgánico de Ministerios. Al respecto, véase el *Informe de la Procuraduría General de la República al Congreso 1960*, Caracas, 1961, p. 307.

En este mismo sentido, el artículo 2, ordinal 5°, del Reglamento Interno del Ministerio de Hacienda establece que el Ministro de Hacienda tiene la siguiente facultad: "Representar al Poder Ejecutivo en la celebración y otorgamiento de contratos..."

A su vez, el Reglamento Interno del Ministerio de Agricultura y Cría, en su artículo 2, establece que: "El Ministro de Agricultura y Cría, como órgano directo del Presidente de la República, además de las funciones que le atribuyen las leyes y otros Reglamentos, representará al Ejecutivo Nacional en todos los asuntos y materias que fueren de la competencia del Despacho".

71. Siebel A. Girón R.: "Ausencia de un Régimen Contractual", lugar citado, p. 12.

72. Véase el artículo 126 de la Constitución en Nota N° 31.

73. Véase N° 29.

74. El artículo 4° de la Ley de Minas señala que: "Los yacimientos de urao (séquicarbonato de sodio y carbonato de soda), ozoquerita y helio se explotarán según los *contratos especiales* que celebre el Ejecutivo Federal, quien tendrá siempre en cuenta, como propósito, el fomento de la explotación de esas materias".

Por su parte, el artículo 8° de la Ley de Minas dispone que: "El Ejecutivo

En el mismo caso se encontrarían los contratos de venta y arrendamiento de terrenos baldíos consagrados en el Capítulo IV de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos y atribuidos al Ministerio de Agricultura y Cría como órgano directo del Presidente de la República <sup>75</sup>.

Sucede lo mismo en los contratos que tengan por objeto la enajenación de bienes muebles innecesarios y de productos manufacturados establecidos por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los cuales están atribuidos al Ministro de Hacienda <sup>76</sup>; en los contratos de arrendamiento de bienes nacionales <sup>77</sup>; y en los contratos de suministros y adquisiciones de bienes <sup>78</sup>.

En igual sentido se encuentran disposiciones en innumerables textos legales como la Ley Forestal, de Suelos y Aguas <sup>79</sup>, el Decreto Reglamentario de Obras Públicas Nacionales <sup>80</sup>, etc., que señalan a los Ministros como funcionarios que ejercen el Poder Ejecutivo Nacional como órganos directos del Presidente de la República.

Corresponde también al Ministro respectivo, en los ramos de la competencia de su Despacho, celebrar contratos administrativos de servicio, fundamentalmente porque su régimen de conclusión lo relega la ley a preceptos reglamentarios como sucede en el artículo 25, párrafo segundo de la Ley Orgánica

---

Federal podrá otorgar por medio de *contratos*, concesiones para la explotación de las piedras y demás sustancias a que se refiere el artículo anterior, cuando se hallen en terrenos baldíos. . .”

75. Véase al efecto el artículo 136, ordinal 10, de la Constitución.

76. Véase N° 5.

77. El artículo 29 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional establece que: “En los casos de arrendamiento de los bienes de la Nación, los arrendatarios pueden ser autorizados por Resoluciones especiales del Ejecutivo Nacional para ejercer, en determinados actos y para ciertos efectos, la personería del Fisco Nacional en defensa de derechos relativos a los bienes dados en arrendamiento”.

78. Véase el artículo 172, ordinal 11, en el N° 9.

79. El artículo 12 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas, establece que “la explotación por particulares de productos forestales en terrenos baldíos, se hará mediante concesiones por licitación, contratos o permisos que otorgue el Ejecutivo Nacional, *por intermedio del Ministro de Agricultura y Cría*, de conformidad con las disposiciones de esta ley y su Reglamento. . .”

80. El artículo 1° del Decreto Reglamentario de las Obras Públicas establece que: “Las obras públicas se harán por Administración o por *contratos* debidamente autorizados por el Ejecutivo Federal. . .”, quedando el Ministro de Obras Públicas, de acuerdo con el artículo 118 del mismo, “encargado de la ejecución de este Decreto”.

de la Hacienda Nacional. Algunos casos de contratación de servicios, sin embargo, están atribuidos directamente al Ministro respectivo como sucede en el caso contemplado en el artículo 10, ordinal 15º del Estatuto Orgánico de Ministerios respecto a la contratación de servicios de profesionales o técnicos extraños al Despacho respectivo, cuando fuere necesario.

Por último determinados contratos administrativos deben ser celebrados por el Ministro respectivo como órgano directo del Presidente de la República porque el procedimiento previsto para la contratación excluye tácitamente la intervención del Jefe del Ejecutivo Nacional. Así ocurre en los casos de remate de deudas atrasadas<sup>81</sup>; en los casos de licitaciones en contratos de servicios<sup>82</sup> y de obras<sup>83</sup> y suministros<sup>84</sup>; y en los casos de adjudicaciones en remates públicos<sup>85</sup>.

En todos estos casos, corresponde la conclusión del contrato al Ministro respectivo.

81. El artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional dispone: "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..."

82. El artículo 427 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional dispone que: "En cuanto sea posible, los contratos para construcción de obras y los de suministros y servicios, que se propongan celebrar los Despachos del Ejecutivo, serán objeto de *licitaciones*. Se exceptúan los contratos en que esté interesada la defensa nacional, los relativos a servicios técnicos y aquellos cuyo monto no exceda de diez mil bolívares"; estableciéndose en el artículo 428 el procedimiento respectivo.

83. Véase lo dispuesto en el artículo 427 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en la Nota N° 82. En este mismo sentido, la Resolución N° 8 del Ministerio de Obras Públicas de 8 de marzo de 1947 sobre licitaciones para obras públicas establece que "en interés del Fisco y con el propósito de favorecer la industria privada y promover la constitución o mayor desarrollo de empresas especializadas en grandes trabajos, la construcción de las obras que este Despacho resuelva no ejecutar directamente, se confiará, mediante contratos, a personas o empresas particulares, los cuales deberán obtenerse por *licitación pública* sometida a las pautas que más adelante se establezcan..."

84. Véase el ya citado artículo 427 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en la Nota N° 82. Asimismo respecto a contratos de suministros, la Resolución N° 1.400 del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de 8 de octubre de 1958 por el cual se dicta el Reglamento de Compras de ese Ministerio, establece la obligatoriedad del procedimiento de *licitación*. Al efecto, indica su artículo 3º que: "Todas las adquisiciones del Ministerio serán hechas por *licitaciones públicas*".

85. Véase lo dispuesto en el artículo 429 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

b') *La delegación de firmas*

41. El ordinal 9º del artículo 10 del Estatuto Orgánico de Ministerios hemos dicho, establece que "corresponde a cada Ministro en los ramos de la competencia de su Despacho... suscribir los actos del Despacho a su cargo". La misma disposición prevé que el Ministro "podrá autorizar a altos funcionarios del Ministerio para que firmen por él, conforme se determine en el Reglamento de este Estatuto". Ahora bien, ¿quiere significar esto último que el Ministro puede delegar en altos funcionarios de su Despacho la atribución de suscribir los contratos administrativos de su competencia?

Consideramos que la respuesta es negativa<sup>86</sup>. En efecto, la delegación de firmas contemplada en el Estatuto Orgánico de Ministerios está autorizada por éste "conforme lo determine el Reglamento". Y el Reglamento de la Ley de Ministerios aún vigente por defecto del Reglamento anunciado en el Estatuto Orgánico señala taxativamente en las letras a, b y c del ordinal 5º de su artículo 75, cuáles son los actos y los documentos que los Directores de los Ministerios pueden firmar "mediante Resoluciones del Despacho, por delegación del Ministro y previa consulta con éste". Estos actos y documentos son: "a) Las circulares y comunicaciones de las Oficinas dependientes del Ministerio; b) La correspondencia dirigida a los funcionarios subalternos administrativos, judiciales o municipales de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, que por razón de las leyes o reglamentos deben dirigirse al Ministerio; c) La correspondencia postal, telegráfica o radiotelegráfica en contestación a las solicitudes dirigidas al Despacho por particulares"\*. Como puede observarse, la ley, ni el Reglamento, autorizan a ningún Ministro para delegar en ningún Director o alto funcionario del Ministerio a su cargo, la atribución de suscribir contratos a nombre de la República, que tenga el Ministro, sino la de firmar la correspondencia ordinaria y ruti-

86. Véase al respecto el *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso Nacional*, 1960, Caracas, 1961, p. 307 y el *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso Nacional*, 1959, Caracas, 1960, pp. 547 y 548.

\* Este reglamento fue derogado por el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1971, y la materia fue regulada por el Reglamento de delegación de firmas de los Ministros del Ejecutivo Nacional de 1969. En la actualidad la delegación de firmas en materia de contratos es admitida.

naria, por así decirlo, dirigida a los funcionarios subalternos o a los particulares, y ni siquiera la dirigida a los altos funcionarios de la República, como son los demás Ministros, el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Presidente del Congreso Nacional y el de cualquiera de sus Cámaras, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, etc.

Por tanto, siendo la interpretación restrictiva la facultad de delegar el ejercicio de determinada atribución legal, no es admisible, desde luego, la analogía, y menos aún frente a un texto reglamentario expreso, por lo que, en nuestro sistema vigente, el Ministro no puede delegar la suscripción de contratos administrativos que le corresponden, en altos funcionarios o Directores de su Despacho <sup>87</sup>.

#### d) *El Procurador General de la República*

42. Como representante de los intereses patrimoniales de la República <sup>88</sup>, el Procurador General de la misma puede, *cuando así lo ordene el Ejecutivo Nacional*, suscribir o concluir contratos administrativos.

Además, cuando una ley dispone que el Presidente de la República en Consejo de Ministros puede designar el funcionario que suscribirá el contrato autorizado <sup>89</sup>, perfectamente pue-

87. Hay algunos Directores de Ministerios con situación especial, tal como sucede respecto al Director General del Ministerio de Hacienda, cargo creado por Decreto-Ley N° 77 de 8 de marzo de 1958 (*Gaceta Oficial* N° 25.605 de 8 de marzo de 1958).

88. Corresponde a la Procuraduría General de la República de acuerdo con el artículo 202 de la Constitución "Representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República".

A tal efecto, la Procuraduría de la Nación, ha señalado que "no es absolutamente exacto, a su juicio, que: "La única persona autorizada y facultada para firmar contratos a nombre de la Nación es el Ministro respectivo", toda vez que el Procurador de la Nación es un funcionario competente, de acuerdo con la Ley de la Institución a su cargo, para celebrar contratos a nombre de la Nación Venezolana y del Fisco Nacional, *conforme a las instrucciones que le imparta el Ejecutivo Nacional*"; *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso Nacional*, 1959, Caracas, 1960, pp. 547 y 548.

89. Tal es el caso señalado en la ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para contratar un crédito externo por la cantidad de 100.000.000 de dólares de los Estados Unidos equivalente a 333.500.000 de bolívares con el Banco de Importación y Exportación de los Estados Unidos de 25 de julio de 1961 (*Gaceta Oficial* N° 26.610 de 25 de julio de 1961), que dispone en su artículo 5° que: "El Ejecutivo Nacional queda facultado para designar, en Consejo de Ministros el funcionario que suscribirá el contrato de crédito a que se refiere esta ley..."

de ser designado el Procurador General de la República, para suscribirlo en representación del Ejecutivo Nacional.

e) *Otros funcionarios*

43. Pero no solamente los Ministros están facultados para celebrar contratos sino que también, como en el caso señalado anteriormente, pueden ser designados para concluirlos otros funcionarios públicos.

De esta manera, la ley o el reglamento, pueden designar otros funcionarios distintos del Ministro, para celebrar contratos administrativos. Tal es el caso, por ejemplo, de ciertos contratos de suministros del Ministerio de Minas e Hidrocarburos que pueden ser celebrados por un funcionario subalterno de ese Ministerio<sup>90</sup>.

C) *La incompetencia*

44. El consentimiento legítimamente manifestado hay que referirlo de manera especial al concepto de competencia, de aptitud de obrar del funcionario<sup>91</sup>. Por tanto, no puede haber consentimiento legítimamente manifestado, y en consecuencia no puede existir contrato administrativo, cuando éste ha sido concluido por un funcionario incompetente; y ello, porque de acuerdo con el artículo 232 de la Constitución, el Estado no reconoce otras obligaciones que las contraídas *de acuerdo con las leyes*, por órganos legítimos del Poder Público; y son las leyes quienes atribuyen la competencia y atribuciones de los órganos del Poder Público; "y a ellas debe sujetarse su ejercicio" de acuerdo con el artículo 117 de la Constitución. Por tanto, el Estado no reconoce obligaciones contraídas por órganos legítimos del Poder Público incompetentes para contraerlas, o lo que es lo mismo, en el contrato concluido por un órgano in-

90. Véase al efecto el Reglamento de Compras del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de 8 de octubre de 1958, que establece en su artículo 22: "Las compras de vigencia de materiales cuyo precio no exceda de quinientos bolívares podrán ser efectuadas por la sección de Adquisiciones, previa solicitud de la Dirección respectiva, debidamente conformada por el Director de Administración".

91. Este ha sido criterio tradicional de la Procuraduría: Véase al efecto el Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso Nacional, 1959, Caracas, 1960, p. 545. Asimismo, el *Informe de la Procuraduría de la Nación*, 1960, Caracas, 1961, p. 307.

Puede verse también la *Doctrina de la Procuraduría de la Nación 1953-1954*, Caracas, 1957, pp. 7 y sigts.

competente, no hay manifestación legítima de voluntad, no hay consentimiento y como consecuencia, no hay ni existe contrato<sup>92</sup>.

### 3. LOS EFECTOS DE LA CONCLUSION DEL CONTRATO

#### A) *Noción Previa*

45. La intervención de la autoridad administrativa competente en la conclusión del contrato administrativo constituye la manifestación de la voluntad de la Administración cuando ha sido formada de acuerdo con las formalidades previas estudiadas<sup>93</sup>.

Por tanto, y aquí se destaca el formalismo de la contratación administrativa por contraposición al consensualismo de la contratación de derecho privado, la manifestación de voluntad de la Administración en la conclusión del contrato debe ser expresa por lo que no puede concebirse una manifestación de la voluntad administrativa en forma tácita por el silencio administrativo<sup>94</sup>.

Interesa al hablar de los efectos de la conclusión del contrato, estudiar por una parte el valor de las relaciones entre la administración y el cocontratante antes del acto de conclusión, y por otra parte, los efectos mismos del acto de conclusión.

#### B) *El valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión*

46. Es interesante destacar, cuál es el valor de la publicación de licitación. ¿Es una verdadera oferta o una simple

92. André de Laubadère, *ob. cit.*, p. 172, sostiene en cambio que se trata de una nulidad. La Procuraduría General de la República ha dictaminado, al contrario, lo siguiente: "El posible contrato celebrado entre el reclamante, sin estar investido de la representación suficiente, y terceras personas, al cual se ha hecho referencia, no obliga, jurídicamente, a la Nación". *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso Nacional, 1957-1958*, Caracas, 1959, p. 550.

93. Véase N° 2 y siguientes.

Cfr. André de Laubadère, *ob. cit.*, Tomo I, p. 173.

94. Cfr. André de Laubadère, *ob. cit.*, Tomo I, p. 174; Enrique Sayagues Laso, *ob. cit.*, Tomo I, p. 543.

Por ello es que el artículo 199, letra a, ordinal 2° de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional señala que "los gastos de adquisición y arrendamiento, ejecución de trabajos por cuenta de la Nación, suministros de materiales y efectos para los servicios públicos y todos los demás gastos ocasionados por el servicio público nacional, se justifican: por copia del acto jurídico que autoriza la negociación o ejecución del servicio y del acto que provee a su ejecución".

invitación a tratar?<sup>95</sup> El interés de esta distinción es importante: si existe una verdadera oferta, una aceptación por parte del licitante de ese ofrecimiento perfecciona el contrato, y el autor de la oferta se encuentra obligado a cumplirlo.

Sin embargo, la publicación de licitación por parte de la Administración, no es una oferta, sino simplemente una invitación a tratar o una simple invitación a los particulares para que ofrezcan condiciones de contratar a la Administración. Por tanto, la verdadera oferta en la licitación es la propuesta<sup>96</sup> del particular. La aceptación de la oferta por la Administración se hace concediendo la buena pro por la adjudicación; pudiendo, sin embargo, declarar desierta la licitación si juzga que las propuestas no llenan los requisitos exigidos<sup>97</sup>. Por tanto, la Administración por el hecho de haber publicado la licitación no se obliga a aceptar la mejor propuesta, sino que su aceptación es libre<sup>98</sup>.

De esta manera, y aun en ausencia de licitación, las relaciones previas a la conclusión del contrato entre la Administración y los particulares, no obligarán a aquélla, y hasta que la Administración no haya manifestado su voluntad a través del acto de conclusión del contrato, no han nacido obligaciones ni derechos para las partes contratantes<sup>99</sup>.

En este mismo sentido, las llamadas "órdenes provisionales" no pueden considerarse como contratos creadores de obligacio-

95. Véase la distinción en Mazeaud: *Lecciones de Derecho Civil*, Editorial Ejea, segunda parte. Vol. I, Buenos Aires, 1960, p. 153.

96. Sobre la propuesta en la licitación véase el artículo 428, ordinal 3º, de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

97. Al efecto, véase el artículo 428, ordinal 6º, de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

98. En este sentido, la Procuraduría de la Nación ha señalado: "Es por eso que mientras la Administración no haya aprobado expresamente la oferta a través del acto de otorgamiento que es el contrato, no existe vinculación entre ella y el particular interesado, puesto que los actos previos que realiza la administración son meros trámites administrativos que *no otorgan derecho alguno a los interesados*, ya que su único objeto es el de preparar la realización del acto administrativo contractual que es el otorgamiento de la concesión, y hasta que la administración no haya manifestado su voluntad a través de dicho acto, no han nacido obligaciones ni derechos para las partes contratantes". Véase en el *Informe de la Fiscalía General de la República al Congreso Nacional*, 1960, Caracas, 1961, p. 311.

99. Véase Nota anterior N° 98.

nes entre las partes o como instrumentos contractuales que obliguen a la República <sup>100</sup>.

### C) *Efectos del acto de conclusión*

#### a) *Efectos sobre el contrato*

47. Consecuencia obligada de lo anteriormente expuesto es que mientras la Administración no haya manifestado su voluntad y consentimiento en el acto de conclusión del contrato, no existe vinculación alguna entre ella y el particular interesado, puesto que los actos previos que realiza la Administración son simples trámites administrativos que no otorgan derecho alguno a los interesados, ya que su único objeto es el de preparar la realización del acto contractual de otorgamiento del contrato, y repetimos, hasta que la Administración no haya manifestado su voluntad a través de dicho acto, no han nacido obligaciones ni derechos para las partes contratantes <sup>101</sup>.

Por tanto, el momento de la conclusión del contrato es el momento del perfeccionamiento del mismo.

Sin embargo, no en todo caso, el perfeccionamiento del contrato por el acto de conclusión del mismo, lo hace definitivo y productor de todos sus efectos jurídicos. Hay algunos casos en que es necesario, para que el contrato produzca la plenitud de sus efectos jurídicos, que sea aprobado por el Poder Legislativo <sup>102</sup>.

100. A tal efecto, la Procuraduría de la Nación ha sostenido: "Se expuso en la contestación de la demanda y en estos informes se ratifica, que la orden provisional, como su nombre lo indica es meramente "provisional", es pura y simplemente una proposición de compra, sujeta a la tramitación administrativa consiguiente, que, como tal, *mal puede obligar por sí sola a la Nación Venezolana ya que la misma no es un contrato*; el hecho de que la misma haya sido aprobada por la Contraloría General de la Nación, no implica ninguna obligación para el Ejecutivo, el cual puede perfectamente desistir de la negociación contenida en la "orden provisional" a pesar de la aprobación impartida por la Contraloría de la Nación. No siendo la "orden provisional" un contrato que crea obligaciones entre las partes, mal puede prosperar la acción por cumplimiento de contratos que sobre ella se hace, como en el caso de autos. *Informe de la Fiscalía General de la República al Congreso Nacional, 1960, Caracas, 1961, p. 313.*

101. Véase el *Informe de la Procuraduría de la Nación, 1960, Caracas, 1961, p. 311.* Véase Nota N° 98.

102. Véase el artículo 126 de la Constitución en Nota N° 31.

Estos casos de aprobación, sin embargo, los veremos más adelante<sup>103</sup>.

#### b) *La ausencia del acto de conclusión*

48. La ausencia del acto de conclusión no produce vínculo contractual, y por tanto, no produce obligaciones derivadas de contrato entre las partes.

Sin embargo, dado el caso de que el particular, porque haya hecho tratos previos con la Administración, haya comenzado a ejecutar una prestación, aunque el contrato no se haya celebrado, la Administración debe indemnizar al particular en la medida en que ella se haya enriquecido por la prestación ejecutada, sin causa alguna, y en la medida en que el cocontratante se haya empobrecido<sup>104</sup>.

## IV. FORMALIDADES POSTERIORES A LA CONCLUSION DEL CONTRATO: LA APROBACION DEL CONTRATO

### 1. INTRODUCCION

49. Ciertos contratos no producen enteros efectos después del acto de conclusión, sino una vez que cumplan una formalidad posterior, que consiste en la aprobación del contrato por parte de los órganos legislativos.

Por ello, establece el artículo 126 de la Constitución que "sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública, o los permitidos por la ley".

Ya hemos señalado, que a pesar de una aparente incongruencia<sup>105</sup>, de este artículo y de otros de la Constitución se despren-

103. Véase N° 50 y siguientes.

104. Véase N° 20, Nota 30.

Asimismo, véase el *Informe de la Procuraduría de la Nación al Congreso*, 1959, Caracas, 1960, pp. 550 y 551.

105. Véase N° 21.

de que la aprobación legislativa es posterior a la conclusión del contrato. Y también se desprende, dada la peculiar redacción del dispositivo constitucional, que la *regla general teórica* en nuestro régimen de contratación administrativa es que los contratos administrativos requieren aprobación legislativa. Establece, sin embargo, el dispositivo constitucional dos excepciones, a esta regla general: no requieren aprobación legislativa primero, los contratos administrativos necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública; y segundo, los contratos administrativos "permitidos por la ley" o atribuidos por la ley a cualquier autoridad pública sin indicación de la intervención del Poder Legislativo. De ello se desprende que en realidad, en la práctica, la excepción es la regla general, pues la gran mayoría de contratos administrativos no requieren la intervención *a posteriori* del Congreso Nacional, por lo cual el requisito de aprobación legislativa es excepcional.

Conviene, al hablar de la aprobación legislativa como una formalidad posterior a la conclusión del contrato, estudiar en primer lugar, la naturaleza jurídica del acto de aprobación, y en segundo lugar, los efectos jurídicos de la aprobación legislativa de los contratos administrativos.

## 2. NATURALEZA JURIDICA DE LA APROBACION LEGISLATIVA

### A) *Noción Previa*

50. Es necesario al estudiar la naturaleza jurídica de la aprobación legislativa del contrato administrativo, analizarla bajo dos puntos de vista: material y formal.

### B) *Desde el punto de vista material: actos realizados en ejercicio de la función administrativa*

51. Desde el punto de vista material o de contenido, el acto de aprobación legislativa es un *acto realizado en función administrativa*.

En efecto, este ha sido criterio tradicional de nuestra jurisprudencia. Así la antigua Corte Federal y de Casación en sentencia de 5 de mayo de 1937 estableció: "Las normas jurídicas integradas en parte por las leyes, implican un mandato general

y abstracto que impone reglas de conducta válidas para todos y para casos abstractamente determinados; por lo cual, el Poder Legislativo, en su función normativa, procede generalizando. Cuando ejerce esa función elabora leyes en sentido material, que tienen todas las características de la ley propiamente dicha; *mientras que cuando colabora con el Poder Ejecutivo en la Administración Pública, ejecuta actos administrativos aun cuando ellos estén revestidos de la forma extrínseca de la ley*, y son estos actos los que la doctrina del derecho constitucional denomina leyes formales. Estas no tienen el contenido de la ley propiamente dicha, porque no establecen reglas de conducta para todos, no contienen un mandato general y abstracto, sino que se refieren a relaciones concretas, a casos particulares: *son providencias administrativas o actos de administración pública en forma de ley. Tal lo que sucede en la llamada ley que aprueba un contrato o un convenio de interés nacional*"<sup>106</sup>.

Aparte de que cómo veremos más adelante no estamos de acuerdo con la distinción entre ley formal y ley material que ahí se hace<sup>107</sup>, es importante destacar de esta decisión la doctrina de que los actos de aprobación legislativa son en su contenido y desde el punto de vista material, actos realizados en ejercicio de la función administrativa, aunque en su forma sean leyes<sup>108</sup>.

106. *Memoria* 1938, Tomo I, p. 226.

107. Véase N° 57.

108. Cfr. E. Sayagues Laso, *ob. cit.*, Tomo I, p. 551. Véase también el voto salvado a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena de 15 de marzo de 1962 (CSJ-CP-27-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia) que expresa: "La aprobación legislativa recaída en los contratos de interés nacional, celebrados por el Presidente de la República por órgano del Ministro respectivo, perfecciona y completa la voluntad administrativa que interviene en la creación del vínculo contractual. La voluntad del otro contratante, que es generalmente un particular o empresa privada, se forma y manifiesta según las reglas del derecho privado. *El proceso de formación de la voluntad administrativa comprende varias etapas, una de las cuales es la aprobación impartida por el órgano legislativo*".

"Siempre que un contrato requiera la aprobación del Congreso, el acto aprobatorio emanado de este último constituye una de las manifestaciones de voluntad del Estado, complementaria de la manifestación anterior, hecha por el órgano ejecutivo. La decisión aprobatoria de las Cámaras, es por su contenido, *un acto administrativo de aprobación*, esto es, una declaración de un órgano del Estado, en ejercicio de la función administrativa, que expresa su conformidad con una declaración anterior de otro órgano estatal. Las Cámaras, en efecto, actúan en esa ocasión en ejercicio de la función administrativa. Ambas declaraciones configuran lo que la doctrina moderna denomina "acto complejo", o sea, aquel en que la voluntad administrativa se forma mediante

Y es que ello no podría ser de otro modo, pues, en derecho público, y este es un principio esencial de nuestra disciplina, los actos se determinan por su propia naturaleza y contenido, y no por el órgano del cual proceden.

Este ha sido un criterio tradicional en nuestra jurisprudencia.

En efecto, la Corte Federal y de Casación, en sentencia del 30 de octubre de 1952, ha establecido que "los actos de carácter administrativo como los judiciales, fiscales... lo son por su naturaleza, por la cuestión que en ellos se ventila, y no cambia ese carácter ni suspende ni restringe la facultad del funcionario a quien la ley le da competencia para conocer y decidir la circunstancia de que otra autoridad conozca de asunto semejante y aun conexo con aquél"<sup>109</sup>.

Por tanto, ha sostenido la misma Corte en sentencia de 4 de abril de 1951, que "no son los nombres o denominaciones, sino su naturaleza o contenido lo que da a los actos tanto de los funcionarios como de los particulares, su verdadero carácter, su significación o fisonomía propia"<sup>110</sup>.

Estos criterios de calificación de los actos administrativos los hemos visto totalmente confirmados en una reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa de 18 de julio de 1963, donde se expuso que "prevalece en la doctrina el criterio de que, tratándose de actos del Poder Público, la condición de acto administrativo no deriva, necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza, sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo"<sup>111</sup>.

Por tanto, consideramos, que el acto de aprobación legislativa en su contenido y desde el punto de vista material, es un acto realizado en ejercicio de la función administrativa, que hace posible la ejecución de un contrato perfeccionado por su conclusión<sup>112</sup>.

---

la intervención de dos o más órganos cuyas respectivas manifestaciones pasan a integrarla".

Sobre el concepto de acto administrativo de aprobación véase: Bielsa: "Regimen Jurídico de las autorizaciones y aprobaciones administrativas", en *Estudios de Derecho Público*, 2ª Edic., Tomo I, pp. 429 y sigs.

109. CFC-CP-40-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia.

110. CFC-CP-3-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia.

111. Aún sin sigla en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia.

112. Véase N° 55.

C) *Desde el punto de vista formal: leyes*

52. Ahora bien, pero si es cierto que en su contenido el acto de aprobación legislativa es un acto realizado en ejercicio de la función administrativa, por su forma es un acto legislativo, y más propiamente una ley. Y ley en nuestro sistema constitucional es la llamada ley en sentido formal, o sea, "actos que sancionan las Cámaras Legislativas como Cuerpos Colegisladores", como lo destaca el artículo 162 de la Constitución.

En este sentido ha señalado la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en sentencia de 15 de marzo de 1962 que "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 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 atribuibles 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 había lugar a planteamiento doctrinario de distinción entre ley material y ley formal. . . porque para calificar de ley una norma de derecho, basta -nicamente determinar si es o no un acto sancionado por las Cámaras Legislativas como Cuerpos Colegisladores"<sup>113</sup>.

Por tanto, el acto de aprobación legislativa de un contrato administrativo, en su forma es una ley con todas las implicaciones que este concepto supone<sup>114</sup>.

### 3. CONTRATOS QUE REQUIEREN LA APROBACION LEGISLATIVA

53. Diversos contratos administrativos requieren en Venezuela la aprobación legislativa. En efecto, el artículo 90 de la

113. CSJ-PA-27-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia.

114. Véase N° 57.

Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, establece que "el servicio para recibir ingresos y hacer pagos por cuenta del Tesoro Nacional, y cualesquiera otros relacionados con dicho servicio, podrán ser contratados por el Gobierno con un Instituto Bancario, que indispensablemente habrá de ser nacional, responsable y de recursos suficientes para garantizar el Gobierno un crédito destinado a satisfacer las necesidades del Tesoro. El contrato deberá someterse a la aprobación del Congreso Nacional".

En materia de concesión para aprovechamiento de aguas del dominio público, la Ley Forestal, de Suelos y Aguas establece en su artículo 35 que "serán temporales y se regularán por contratos especiales sujetos, para su validez, a la aprobación posterior del Congreso Nacional".

Hemos escogido estos dos casos de contratos administrativos que requieren la aprobación posterior del Congreso Nacional, por la distinta redacción que presenta la ley: en el segundo caso se requiere la aprobación como *requisito de validez del contrato*, en el primer caso no se indica esta circunstancia ni tampoco en el dispositivo constitucional 126, que consagra la aprobación de los contratos administrativos como regla general.

Esta observación nos será útil para entrar a analizar los efectos de la aprobación legislativa en los contratos administrativos.

#### 4. EFECTOS DE LA APROBACION LEGISLATIVA

##### A) *Introducción*

54. Debemos analizar, al hablar de los efectos de la aprobación legislativa, no sólo éstos respecto al contrato en sí, sino también respecto a los terceros extraños a la relación contractual, a los poderes del Congreso, y por último, los efectos de la ausencia de aprobación legislativa.

##### B) *Efectos sobre el contrato*

55. El acto de aprobación, en principio, no influye en la validez del contrato, sino en su eficacia<sup>115</sup>. Por ello, la Corte

115. Cfr. Guido Zanobini, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Editorial Arayú, Buenos Aires, 1954, p. 336.

Suprema de Justicia ha señalado que es en virtud de la aprobación legislativa, en virtud de que ha tomado forma de ley el acto aprobatorio, "que el contrato ha producido la plenitud de efectos jurídicos que no hubieran llegado a originarse sin la intervención de las Cámaras Legislativas"<sup>116</sup>.

Esta es la regla general en materia de aprobación legislativa de acuerdo con el artículo 126 de la Constitución: no constituye un requisito de validez del contrato sino un requisito para que produzca efectos y pueda ejecutarse<sup>117</sup>. El contrato administrativo, por tanto, queda perfeccionado con la conclusión.

Sin embargo, hemos observado que algunas disposiciones legislativas que consagran el requisito de la aprobación legislativa<sup>118</sup>, lo establecen como condición de "validez" del contrato. En este caso, que es la excepción de nuestro régimen jurídico, el contrato sólo se perfecciona cuando se ha producido la aprobación legislativa<sup>119</sup>.

### C) *Efectos respecto a los poderes del Congreso*

56. El principal efecto de la aprobación legislativa es que a pesar de su forma de ley, ella no puede ser derogada ni modificada posteriormente por el Congreso.

Y ello porque, sea la aprobación un acto necesario para la ejecución del contrato, o sea necesario para su validez, ella, a pesar de que es dada libre y discrecionalmente por el Congreso, forma parte de un acto complejo y mixto, donde entran en juego actos emanados por el Poder Ejecutivo y Legislativo, que

116. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 15 de marzo de 1962 (CSJ-CP-27-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia).

117. Cfr. Onorato Sepe: *Contratto della Pubblica Amministrazione*, Enciclopedia del Diritto, Edizione Speciale per gli Studenti dell'Università di Roma, Giuffrè Editore, Milán, 1960, p. 164; Massimo Severo Giannini, *L'Attività Amministrativa* (l'attività Negoziale). Lesioni tenute durante l'anno accademico 1961-1962, Jandi Sapi Editori, Roma, 1962, pp. 78 y 79; Eloy Lares Martínez, *ob. cit.*, p. 204; Georges Vedel, *ob. cit.*, Tomo II, p. 596; André de Laubadère, *ob. cit.*, Tomo I, pp. 88 y siguientes.

118. Véase N° 53.

119. Cfr. Rafael Bielsa: *Compendio de Derecho Administrativo*, De Palma, Buenos Aires, 1960, p. 86; Enrique Sayagues Laso, *ob. cit.*, Tomo I, p. 551.

no puede ser modificada entonces por la sola voluntad de uno de los Poderes Públicos intervinientes<sup>120</sup>.

#### D) *Efectos respecto a los terceros*

57. Pero esta aprobación legislativa también produce ciertos efectos respecto a los terceros extraños a la relación contractual, y éstos están constituidos por el derecho que tiene todo administrado interesado de solicitar jurisdiccionalmente, el control de la constitucionalidad de las leyes.

En efecto, la forma de ley que reviste el acto estatal de aprobación tiene como consecuencia que cualquier tercero interesado extraño a la relación contractual pueda solicitar ante el órgano jurisdiccional contralor de la constitucionalidad de las leyes, la conformidad con la Constitución de las cláusulas del contrato.

La jurisprudencia de la antigua Corte Federal y de Casación en algunas decisiones sostuvo erradamente en nuestro concepto, la improcedencia del recurso objetivo de inconstitucionalidad contra las llamadas leyes formales o actos legislativos singulares con forma de ley, admitiéndolo únicamente contra las llamadas leyes materiales, de contenido general y abstracto<sup>121</sup>.

Este criterio errado no fue tradicional en la jurisprudencia de la antigua Corte, y en algunas ocasiones admitió el recurso de inconstitucionalidad contra actos legislativos singulares con forma de ley<sup>122</sup>.

---

120. A este respecto, en el Voto Salvado a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno de 15 de marzo de 1962 se señala: "La misión de las Cámaras consiste en aprobar o negar, esto es, a aquéllas sólo incumbe impartir o negar su aprobación; pero en ningún caso, modificar el contrato. Como consecuencia, la ley aprobatoria de un contrato de interés nacional no es susceptible de derogatoria, ni de reforma total o parcial" (CSJ-CP-27-1, según la sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia). Cfr. Enrique Sayagues Laso, *ob. cit.*, Tomo I, p. 551.

121. Sentencia de la Corte Federal y de Casación de 5 de mayo de 1937, *Memoria 1938*, Tomo I, p. 226.

122. Sentencias de la Corte Federal y de Casación de 16 de noviembre de 1937 (*Memoria 1938*, Tomo I, p. 339), de 26 de noviembre de 1937 (*Memoria 1938*, Tomo I, p. 350) y de 22 de diciembre de 1937 (*Memoria 1938*, Tomo I, p. 381).

En sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno de 15 de marzo de 1962, se confirma en forma clara el criterio de que el recurso de inconstitucionalidad procede contra los actos singulares con forma de ley, y más aún, cuando el artículo 215, ordinal 3º de la Constitución atribuye a la Corte Plena la facultad de declarar la nulidad total o parcial no sólo de las leyes nacionales, sino también de los demás *actos* de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución<sup>123</sup>.

Por tanto, en nuestro actual sistema jurídico procede el recurso de inconstitucionalidad contra las leyes aprobatorias de contratos administrativos. Y ello es lógico: dado el interés nacional y estatal que presentan esos contratos administrativos que requieren aprobación legislativa, es necesario que todo ciudadano interesado *pueda* obtener el control de la constitucionalidad de esas leyes aprobatorias. Así hemos visto recientemente como la Municipalidad del Distrito Federal, con el carácter de tercero extraño en el contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela, solicitó ante la Corte Suprema de Justicia en Pleno, y obtuvo la nulidad, por inconstitucionalidad de la Cláusula 29 de dicho contrato<sup>124</sup>.

### E) *Efectos de la ausencia de aprobación legislativa*

58. Cuando se trata de una aprobación legislativa necesaria para la validez del contrato administrativo, mientras ella no sea dada al contrato no se perfecciona, y por lo tanto, no tiene ningún efecto<sup>125</sup>.

Cuando se trata, como es la regla general, de una aprobación legislativa necesaria para que el contrato administrativo produzca plenos efectos, mientras ella no sea dada, el contrato no puede ser ejecutado<sup>126</sup>.

En todo caso, el contrato que requiere aprobación legislativa, y no es aprobado, no produce ningún efecto.

123. Véase Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno de 15 de marzo de 1962 (CSJ-CP-27-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia).

124. Véase Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Pleno de 15 de marzo de 1962 (CSJ-CP-27-1, según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia).

125. Véase N° 53.

126. Véase N° 53.

Si se han ejecutado prestaciones a favor de la administración, y ésta se ha enriquecido estará obligada a indemnizar a su cocontratante en la medida de su enriquecimiento y del empobrecimiento de éste <sup>127</sup>.

## V. CONCLUSION: LA CLASIFICACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### 1. INTRODUCCION

59. Como conclusión de las formalidades que ha de cumplir la Administración para la formación de su voluntad en la contratación administrativa, veremos, de acuerdo a lo antes analizado, la clasificación en Venezuela de los contratos administrativos.

Consideramos que la Constitución Venezolana de 1961 consagra tres categorías distintas de contratos administrativos.

Estas tres categorías son: 1. Los contratos administrativos excepcionales; 2. Los contratos administrativos especiales; y 3. Los contratos administrativos ordinarios.

Veamos estos tres tipos de contratos consagrados en nuestro sistema constitucional y administrativo.

### 2. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS EXCEPCIONALES

60. En primer lugar, la Constitución consagra los contratos administrativos que pueden llamarse excepcionales, es decir, aquellos contratos que requieren para su validez y eficacia la intervención del órgano legislativo.

Esta intervención puede ser de dos tipos: previa o posterior, según se trate de autorización <sup>128</sup> o aprobación <sup>129</sup>.

A) La intervención posterior, es la llamada "aprobación" y que se realiza por medio de ley formal llamada en doctrina "acto singular con forma de ley" o "ley que aprueba un contrato" <sup>130</sup>.

127. Véase Nº 20, Nota Nº 30.

128. Véase Nº 21 y siguientes.

129. Véase Nº 49 y siguientes.

130. Véase Nº 52.

B) La intervención legislativa, por otra parte, puede ser previa: Por la llamada "autorización" que el mismo artículo 126 de la Constitución consagra.

Esta autorización previa para celebrar contratos puede ser de dos tipos:

- a) Autorización por medio de ley formal<sup>131</sup>.
- b) Autorización por medio de acuerdo del Congreso<sup>132</sup>.

Respecto de estos contratos que requieren intervención previa o posterior de las Cámaras Legislativas, no hay ninguna duda en que deben celebrarse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y suscritos por el Ministro o Ministros respectivos, porque así lo determina la Constitución<sup>133</sup> o las leyes<sup>134</sup>. Se trata de contratos en los cuales, por su extraordinaria importancia, está interesada la vida misma del Estado<sup>135</sup>.

Pero además de estos contratos administrativos excepcionales, nuestra Constitución admite otros tipos de contratos administrativos —los especiales y los ordinarios— que no requieren en su celebración la intervención del Poder Legislativo y que sólo los primeros —los especiales— requieren en su celebración la opinión decisora del Consejo de Ministros.

Veamos estos otros tipos de contratos administrativos.

### 3. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES

61. Además de los contratos administrativos excepcionales anteriormente examinados hay otro tipo de contratos administrativos que pueden llamarse contratos administrativos especiales porque *están "permitidos" por la Constitución o la ley*

131. Véase Nº 23.

132. Véase Nº 24.

133. Artículo 190, ordinal 15º de la Constitución en concordancia con los artículos 231 y 190, ordinal 13º de la misma, para los empréstitos nacionales. Véase Nota Nº 34.

134. El artículo 90 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional dispone que: "El servicio para recibir ingresos y hacer pagos por cuenta del Tesoro Nacional, y cualquiera otros relacionados con dicho servicio, podrán ser contratados por el Gobierno con un Instituto Bancario, que indispensablemente habrá de ser nacional, responsable y de recursos suficientes para garantizar al Gobierno un crédito destinado a satisfacer necesidades del Tesoro. El contrato deberá someterse a la aprobación del Congreso.

135. Véase Nº 21 y siguientes y 49 y siguientes.

al *Presidente de la República en Consejo de Ministros* en lo que respecta a su celebración <sup>136</sup>.

Es decir, la especialidad de estos contratos radica en que están atribuidos expresamente en la decisión de su conclusión al máximo organismo administrativo de Venezuela: al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Ya hemos dicho que es necesario aclarar que la palabra "permitir" utilizada en los artículos 126 y 190, ordinal 15º de la Constitución *equivale en Derecho Público a tener una facultad o una competencia que necesariamente debe ser atribuida a alguien* <sup>137</sup>.

Cuando el artículo 126 de la Constitución establece que no requerirán la aprobación legislativa los contratos de interés nacional para el normal desarrollo de la Administración Pública *o los que permita la ley*, establece dos tipos de contratos en forma disyuntiva: a) Los normales para el desarrollo de la Administración Pública; y b) Los permitidos por la ley sin la formalidad de intervención legislativa, a una autoridad pública determinada.

Cuando el contrato administrativo es de éstos permitidos por la ley o más claramente, *atribuidos* por la ley al Presidente de la República en Consejo de Ministros <sup>138</sup>, estamos en presencia de los llamados contratos administrativos especiales.

Esta permisión, también señalamos <sup>139</sup>, debe entenderse en el sentido de *atribución de competencia al Presidente en Consejo de Ministros por parte de la Constitución o de la ley* como dice textualmente el artículo 126 en concordancia con el artículo 190, ordinal 15º de la Constitución.

Estos contratos están condicionados por su *estructura, naturaleza o cuantía*, según los casos, y aunque en su celebración puede hacerse intervenir diversos órganos o cuerpos consultivos, o contralores <sup>140</sup>, su decisión corresponde al órgano supremo de

136. Artículos 126 y 190, ordinal 15º de la Constitución. Véase Nota Nº 31.

137. Véase Nº 29.

138. Véase artículos 126 y 190, ordinal 15º de la Constitución. Véase Nota Nº 31.

139. Véase Nos. 29 y 31.

140. Véase Nos. 3 y siguientes.

la Administración, o sea, al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Debe tenerse en cuenta, y de ahí la especialidad de estos contratos, que ellos deben llevarse al conocimiento del Consejo de Ministros porque "su importancia y repercusión de la vida nacional exigen el conocimiento y dictamen de todos los miembros del Gobierno"<sup>141</sup>.

Es decir, que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, sólo debe celebrar contratos administrativos cuando la Constitución o una ley lo faculden expresamente para hacerlo. De lo contrario la marcha y normal funcionamiento de la Administración Pública se vería entrabada constantemente por la exigencia de tales formalidades que sólo deben ser observadas en contratos que tienen importancia primordial para el Estado, como son los llamados contratos administrativos excepcionales y los especiales<sup>142</sup>.

Debemos señalar, sin embargo, que los contratos administrativos que denominamos ordinarios y que analizaremos seguidamente y que no requieren la intervención del Consejo de Ministros, en su celebración, pueden, sin embargo, ser llevados a él por el Presidente de la República "cuando lo juzgue conveniente" tal como lo autoriza el artículo 3º del Estatuto Orgánico de Ministerios. Pero esto constituye una *potestad del Presidente y no una obligación jurídica*.

#### 4. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ORDINARIOS

62. La tercera categoría de contratos administrativos está configurada por aquellos contratos de interés público que no requieren para su celebración ni la intervención del Poder Legislativo ni la intervención del Consejo de Ministros, sea porque están "permitidos" o más claramente "atribuidos" por la ley a una autoridad pública distinta del Consejo de Ministros, sea porque son aquellos contratos necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública contemplados también en el artículo 126 de la Constitución.

141. Cfr. Aurelio Guaita: *El Consejo de Ministros*, Colección Estudios Administrativos, Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1959, p. 40.

142. Véase Nº 29.

La Constitución, hemos dicho <sup>143</sup>, no señala en ninguna de sus disposiciones que todos los contratos de interés nacional deben celebrarse obligatoriamente por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

La Constitución no expresa quién debe celebrar estos contratos ordinarios, pero indudablemente, por no ser de aquellos que la Constitución o la ley atribuyen expresamente al Presidente de la República en Consejo de Ministros, sea porque la ley los atribuye a otra autoridad, sea porque son de los necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública y como tales implican la intervención de los órganos que ordinaria y normalmente desarrollan la actividad administrativa, ellos no deben ir al Consejo de Ministros.

Por tanto, estos contratos administrativos ordinarios son fundamentalmente de dos órdenes:

A) Aquellos que la ley atribuye expresamente para su celebración al Ministro respectivo actuando como órgano directo del Presidente de la República <sup>144</sup> y que deben ser suscritos por dicho Ministro <sup>145</sup>, y que no pueden, por su *naturaleza*, considerarse "*necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública*" <sup>146</sup>.

B) Pero además de estos contratos administrativos ordinarios porque deben celebrarse por el Presidente de la República por intermedio del Ministro respectivo *por atribución o permisión expresa de la ley*, hay otro tipo de contrato administrativo ordinario que está constituido por aquellos que *son* "necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública".

Estos contratos administrativos ordinarios consisten generalmente en aquellos contratos de *estructura simplificada*, o aquellos contratos de *menor importancia* por su *naturaleza o cuantía*, o aquellos contratos que sin revestir las características

143. Véase Nº 40.

144. El artículo 193 de la Constitución dispone: "Los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República, y reunidos integran el Consejo de Ministros. . ."

145. Artículo 10, ordinal 9º del Estatuto Orgánico de Ministerios. Véase Nº 40.

146. Artículo 126 de la Constitución. Véase en Nota Nº 31.

anteriores son *normales, ordinarios*, en el desarrollo de la Administración Pública.

Estos contratos están caracterizados legalmente por la circunstancia de que su celebración corresponde al Presidente de la República por órgano del Ministro respectivo o del funcionario que señale la Ley, sin necesidad de intervención del Consejo de Ministros. Esta caracterización puede resultar por alguna de estas tres circunstancias:

a) Porque una ley permita expresamente o atribuya competencia expresamente al Ministro para celebrar el contrato<sup>147</sup>.

b) Porque la ley relega a preceptos reglamentarios el régimen de celebración de ciertos contratos<sup>148</sup>.

c) Por último, otros contratos administrativos ordinarios deben ser celebrados por el Ministro respectivo como órgano directo del Presidente de la República y por tanto con exclusión de la intervención del Consejo de Ministros, porque el procedimiento previsto para la contratación excluye tácitamente la intervención de ese máximo organismo de nuestra Administración Pública<sup>149</sup>.

En conclusión, los contratos administrativos pertenecientes a la tercera categoría señalada, o sea, los contratos administrativos ordinarios permitidos por la ley al Ministro respectivo como órgano del Presidente de la República o aquellos contratos administrativos ordinarios necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública, *no requieren en su celebración la intervención del Presidente de la República en Consejo de Ministros*, sino que pueden ser celebrados por el Ministro respectivo como órgano del Presidente de la República o por los funcionarios que señalen las leyes<sup>150</sup>.

Debe advertirse en todo caso, que si el Presidente de la República lo considera conveniente *puede* llevar el contrato a su consideración por el Consejo de Ministros en base a la atribución consagrada en el artículo 3º del Estatuto Orgánico de Ministerios, pero en ningún caso, respecto a los contratos administrativos ordinarios, está obligado a hacerlo.

147. Véase N° 40.

148. Véase N° 40.

149. Véase N° 40.

150. Véanse Nos. 42 y 43.

# LA FACULTAD DE LA ADMINISTRACION DE MODIFICAR UNILATERALMENTE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS \*

(Con especial referencia a los contratos de obras públicas en el Derecho venezolano) \*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION.
- II. LAS MODIFICACIONES UNILATERALES EN LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS:
  - \* 1. *Nota previa.* 2. *Las modificaciones cuantitativas a la obra (aumento o disminución de la cantidad de obra prevista).* 3. *Las modificaciones cualitativas a la obra.*
- III. LOS LIMITES DEL PODER DE MODIFICACION UNILATERAL:
  1. *Límites generales.* 2. *Límites contractuales.* 3. *Límites derivados de los principios que informan la contratación administrativa.*
- IV. LAS CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES UNILATERALES.

## I. INTRODUCCION

1. Es noción fundamental de los efectos de los contratos en el Derecho privado el dispositivo contenido en el artículo 1.159 del Código civil: "Los contratos tienen fuerza de ley entre las partes. No pueden revocarse sino por mutuo consentimiento o por las causas autorizadas por la ley". Esta fórmula entraña principalmente tres características del contrato en el Derecho privado: en primer lugar, el carácter obligatorio del contrato, que impide a las partes desligarse de sus obligaciones contractuales; en segundo lugar, la inmutabilidad del contrato, que por su "fuerza de ley entre las partes" no puede modificarse sino por mutuo consentimiento; y, por último, la irrevocabilidad unilateral del contrato, salvo por las causas que permita expresamente la ley <sup>1</sup>.

De acuerdo a lo anteriormente señalado, puede decirse que en el Derecho privado es absoluto el axioma de la inmutabilidad de las convenciones. Por tanto, y de acuerdo a ello, lo que el

---

\* Publicado en *Revista de Derecho Español y Americano*, Nº 19, Madrid, 1968, pp. 1 a 17.

1. *Vid.* Allan-Randolph Brewer-Carías: *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1963, pp. 191 y sigts.

*mutuus consensus* ha formado, sólo el *mutuus disensus* puede variar o alterar: ninguno de los contratantes puede unilateralmente modificar el contrato sin el concurso y acuerdo del otro <sup>2</sup>.

Ahora bien, indudablemente que, como todo contrato, el contrato administrativo tiene fuerza obligatoria entre las partes, pues de lo contrario no se estaría en presencia de un negocio jurídico contractual. Sin embargo, en los contratos administrativos, la Administración no está ligada de una manera tan absoluta como lo están los particulares en los contratos civiles, pues ella dispone, al menos bajo ciertas formas y en ciertas condiciones, "si no la facultad de modificar las disposiciones del contrato de una manera general, absoluta y discrecional, al menos de un poder de intervención unilateral" <sup>3</sup>.

Es decir, en los contratos administrativos el principio no es tan rígido como lo es en el Derecho civil, pues en ciertos casos, y mediando indemnización, la Administración puede desligarse de sus obligaciones contractuales y rescindir unilateralmente el contrato sin que haya falta alguna de parte del contratante, así como modificar unilateralmente las condiciones de ejecución del mismo. Sin embargo, la existencia de ese poder de la Administración no significa que el contrato administrativo no obligue a la Administración, y no tenga fuerza obligatoria sino para el particular cocontratante; al contrario, implica que el principio fundamental en el Derecho privado, de la inmutabilidad contractual, no se aplica a los contratos administrativos con las mismas consecuencias generales y absolutas <sup>4</sup>.

Estos principios han sido admitidos expresamente por la doctrina <sup>5</sup> y jurisprudencia venezolanas; y, en efecto, la antigua

2. Cfr. M. A. Berçaitz: *Teoría de los contratos administrativos*, Buenos Aires, 1952, p. 298; M. A. Flamme: "Los contratos de obras públicas de la Administración", en *Revista de Administración Pública*, N° 21, Madrid, 1956, p. 82.

3. Vid. André de Laubadère: "Du pouvoir de l'Administration d'imposer unilatéralment des changements aux dispositions des contrats administratifs", en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, París, 1954, p. 56.

4. Cfr. André de Laubadère: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, t. II, París, 1956, pp. 331 y 332.

5. Cfr. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho administrativo*, Caracas, 1963, p. 215; Allan-Randolph Brewer Carías; *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo y la Jurisprudencia venezolana*, cit., pp. 192 y 193. Vid., asimismo, Allan-Randolph Brewer-Carías: "Los contratos de la Administración en la doctrina de la procuraduría general de la República", en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 31. Caracas, pp. 276 y 277.

Corte Federal y de Casación, en sentencia de 5 de diciembre de 1944, ha expresado que: "En el contrato administrativo de obra pública, como en todos los que interesan a un servicio público, la parte representada por la autoridad administrativa no está obligada inflexiblemente por la regla de Derecho privado de la intangibilidad de los contratos; sin necesidad de acuerdo previo con la otra parte, tiene el derecho de introducir modificaciones en el plan de la obra, en sus planos, en los medios de ejecución y en ésta misma, aumentándola o disminuyéndola dentro de ciertos límites que no la desnaturalicen, y aun desistir de ella"<sup>6</sup>.

En definitiva, si en los contratos administrativos rige la regla de la mutabilidad de las condiciones de ejecución por parte de la Administración, no sólo no ligan a ésta como podría suceder en los contratos civiles, sino que "la situación individual del derecho de los particulares (cocontratantes) es menos estable que la situación individual nacida de los contratos civiles"<sup>7</sup>.

Ahora bien, el fundamento de esta facultad de modificación unilateral radica en las exigencias del interés general de la comunidad, que son variables, por lo cual, en el curso de la ejecución de un contrato puede surgir la necesidad de introducir variaciones en las obligaciones contraídas por el cocontratante en el acto de conclusión del contrato<sup>8</sup>.

Si se admitiese la intangibilidad del contrato, ello "sería perjudicial a los intereses colectivos, pues fácilmente se comprende los perjuicios que habría si la Administración necesitare de acuerdos previos con el contratista para introducir modificaciones en contratos que por su naturaleza y finalidad deben estar en todo momento sometidos a rectificaciones y mejoras que el mismo interés público aconseja, así sea en los planos como en los trabajos o en los medios de ejecución"<sup>9</sup>.

6. Vid. *Memoria de 1945*, t. I. p. 290. Cfr. "Sentencia de la antigua Corte Federal de 12 de noviembre de 1954", en *Gaceta Forense*, N° 6, 1954, Caracas, pp. 193 y sigs.

7. Vid. "Sentencia de la antigua Corte Federal de 12 de noviembre de 1954", en *Gaceta Forense*, N° 6, 1954, Caracas, p. 193.

8. Cfr. Eloy Lates Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*, cit., p. 215.

9. Vid. "Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 5 de diciembre de 1944, en Allan-Randolph Brewer Carías: "Los contratos administrativos en la Jurisprudencia administrativa venezolana, en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 26, 1963, pp. 135 y 136.

Dada la naturaleza de este poder, y el interés general envuelto, se le ha llegado a considerar como de orden público, no pudiendo la Administración renunciar a ejercerlo<sup>10</sup>. Por otra parte, expresamente la doctrina<sup>11</sup> y la jurisprudencia han reconocido el derecho de la Administración a introducir esos cambios "sin que sea necesario que se hayan previsto esas facultades en cláusulas expresas del contrato"<sup>12</sup>.

Ahora bien, si todo cuanto queda dicho rige como principio indubitable en los contratos administrativos, en forma especial se aplica a los contratos administrativos de obras públicas<sup>13</sup>. En ello están conformes los diversos sistemas del Derecho comparado<sup>14</sup>, y aun los autores que dudan de la validez general del principio<sup>15</sup>. De ahí que la jurisprudencia de la antigua Corte Federal haya señalado que "tratándose de contratos de obras públicas, como un puerto, una carretera, la Administración puede, para dar mayor satisfacción a las necesidades colectivas, modificar en más o en menos las cantidades de trabajo a efectuar por el contratista"<sup>16</sup>; y ello, porque la Administración es el "maître de l'ouvrage", y como consecuencia, tiene siempre el poder de señalar unilateralmente la concepción y la organización de la obra<sup>17</sup>.

10. Cfr. Gaston Jèze: *Principios generales del Derecho Administrativo*, t. IV. Buenos Aires, 1950, pp. 235 y 254.

11. Cfr. A. de Laubadère: "Du pouvoir de l'Administration d'imposer unilaterale des changement aux disposition des contrats administratifs", *loc. cit.*, p. 40; M. A. Berçaitz: *Teoría general de los contratos administrativos*, cit., pp. 281 y 305; M. Waline: *Droit administratif*, París, 1963, p. 605; J. Rivero: *Droit administratif*, París, 1962, p. 108; M. Caetano: *Tratado elemental de Derecho administrativo*, Santiago de Compostela, p. 387; G. Jèze, *Principios generales del Derecho administrativo*, cit., t. IV, p. 254; E. Sayagués Laso: *Tratado de Derecho administrativo*, t. II. Montevideo, 1959, p. 103; Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*, cit. p. 215.

12. Vid. "Sentencia de la antigua Corte Federal de 5 de diciembre de 1944", en Allan-Randolph Brewer Carías: "Los contratos administrativos en la Jurisprudencia administrativa venezolana", *loc. cit.*, p. 136.

13. Cfr. P. L. Josse: "Marché de travaux publics", en *Repertoire de Droit Public et administratif*. Dalloz, t. II, París, 1959, p. 356.

14. Cfr. M. A. Flamme: "Los contratos de obras públicas en la Administración", *loc. cit.*, p. 81.

15. Vid. L'Huiller: "Les contrats administratifs tiennent-ils liende loi à l'administration?", en *Dalloz*, 1953, Chroniques, pp. 87 y sigs.

16. Vid. Sentencia de 5 de diciembre de 1944, en *Memoria 1945*, t. I, p. 285.

17. Cfr. A. de Laubadère: "Du pouvoir de l'Administration d'imposer unilaterale des changements aux dispositions des contrats administratifs", *loc. cit.*, página 61; A. de Laubadère: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, t. II, París, 1956, p. 337.

Ahora bien, sentado lo anterior es indispensable señalar que cuando se habla de las modificaciones unilaterales al contrato administrativo, no se incluyen todas las medidas dictadas por autoridades públicas susceptibles de repercutir y entrañar cambios en la situación del cocontratante. En efecto, en la doctrina se ha hecho distinción respecto a las diversas modificaciones *indirectas* que puedan resultar para la situación de los contratantes provenientes de múltiples medidas legislativas, reglamentarias o individuales susceptibles de ser pronunciadas por el poder público. Estas intervenciones, sean cuales fueren sus repercusiones sobre los contratos administrativos, no deben ser indiferentemente enmarcadas dentro del ejercicio del poder de modificación unilateral<sup>18</sup>. De ahí que se descarten del análisis posterior las medidas tomadas por una autoridad pública distinta de la Administración contratante<sup>19</sup>, así como las medidas tomadas por ésta cuando no tienen por objeto directo el modificar el contrato, aun cuando lo afecten indirectamente.

Dicho esto, y con referencia específica a los contratos de obras públicas, es necesario analizar previamente las diversas modalidades que pueden revestir las modificaciones introducidas al contrato, para luego precisar los límites de ese poder de modificación unilateral y sus consecuencias.

## II. LAS MODIFICACIONES UNILATERALES EN LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS

### 1. NOTA PREVIA

Se ha señalado anteriormente que durante la ejecución de los contratos de obras públicas la Administración puede imponer unilateralmente al contratista ciertas modificaciones en las condiciones iniciales de la obra tal como habían sido previstas en el contrato. Estos cambios pueden concernir a las modalidades de ejecución, al objeto mismo del contrato (aumen-

18. Cfr. A. de Laubadère: "Du pouvoir de l'Administration d'imposer unilatéralement des changements aux disposition des contrats administratifs, *loc. cit.*, página 52.

19. Vid. Allan-Randolph Brewer Carías: *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo*, cit., p. 209.

to o disminución de volumen de trabajos) o a la cesación definitiva de los trabajos. Siendo este último supuesto una modalidad de otra prerrogativa de la Administración pública en los contratos administrativos (el poder de rescisión unilateral), el análisis de las modificaciones unilaterales a los contratos de obras públicas se hará sólo bajo dos ángulos: las modificaciones cualitativas y las modificaciones cuantitativas de la obra, ya que, en efecto, tal como lo ha señalado la Procuraduría General de la República, "si bien en los contratos de obras públicas se contrata generalmente una cantidad de obra determinada, ello no impide la realización, durante la ejecución de las obras por parte del contratista, de obras extras no previstas cualitativa o cuantitativamente en el contrato original. Estas obras extras pueden ser de dos tipos: obras extras, porque el contratista haya tenido que ejecutar mayor cantidad que la prevista cualitativamente, y obras extras porque el contratista haya tenido que ejecutar obras no previstas ni cualitativa ni cuantitativamente"<sup>20</sup>.

## 2. LAS MODIFICACIONES CUANTITATIVAS A LA OBRA (AUMENTO O DISMINUCION DE LA CANTIDAD DE OBRAS PREVISTAS)

En primer lugar, como se ha visto, la modificación unilateral puede consistir en el aumento o disminución de las cantidades de obras que debe ejecutar el cocontratante en relación a la prevista originalmente. Esta posibilidad, aun cuando sometida a ciertos límites que se analizarán más adelante, es la regla general en los contratos de obras públicas, ya que las cantidades originales previstas se señalan como simplemente estimativas<sup>21</sup>. En este sentido, en las cláusulas de condiciones generales de los contratos de obras públicas que celebra el Ministerio de Obras Públicas se señala expresamente esa circunstancia:

"El total estimado de costo de los trabajos resulta de multiplicar las cantidades de obra indicadas en el presupuesto por los precios unitarios correspondientes. Sin embargo, es enten-

20. Vid. Oficio de la Procuraduría General de la República, Sección de asesoría del Estado, N° 317, de 10 de febrero de 1966.

21. Cfr. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho administrativo*, cit. p. 247.

dido y convenido que este precio total está sujeto a variación para el caso en que las cantidades de obra que en definitiva ejecute el contratista con la aprobación del Ministerio no correspondan a las cantidades o medidas respectivas previstas en el presupuesto, caso éste en el cual se harán los ajustes a que haya lugar con base en los precios unitarios establecidos en el presente contrato”.

El señalamiento de que el volumen de obra que se realice está sujeto a modificación resulta más claro aún en los contratos suscritos con la Corporación Venezolana de Guayana. En éste se indica lo siguiente:

“Las cantidades indicadas en el presupuesto para cada partida de trabajo se considerarán como simples estimaciones sujetas a variaciones de acuerdo con los documentos del contrato y las necesidades o requerimientos reales de la obra. Cuando las cantidades de obra que en definitiva ejecute el contratista difieran en las indicadas en el presupuesto, se harán los ajustes necesarios basados en las cantidades reales ejecutadas y en los precios correspondientes. Los precios no están sujetos a modificación.”

De acuerdo a lo anterior, resulta evidente que la razón de la existencia de presupuestos cuantitativos en la ejecución de obras públicas, dado que las cantidades pueden modificarse por ser las originales simplemente estimativas, resulta de que constituyen el único medio de provocar ofertas comparables a los efectos de la adjudicación del contrato<sup>22</sup>.

### 3. LAS MODIFICACIONES CUALITATIVAS A LA OBRA

Pero las modificaciones al contrato de obra pública pueden incidir no sólo en las cantidades de obra a ejecutar, que puede aumentar o disminuir, sino en las cualidades de la obra, sea porque se modifiquen las modalidades de ejecución, o sea porque se establezcan obras adicionales o complementarias.

En efecto, la Administración puede, en primer lugar, introducir modificaciones en las modalidades de ejecución de la

22. Cfr. M. A. Flamme: “Los contratos de obras públicas de la Administración, *loc. cit.*, p. 99.

obra, ya que estas modificaciones tendrían siempre alguna relación con las obras que son objeto del contrato. Por otra parte, la Administración puede imponer la realización de obras complementarias si éstas lo son de la obra objeto del contrato, con ese carácter, es decir, puede imponer la realización de obras no previstas, pero que no le son totalmente extrañas a la obra contratada.

Esta posibilidad también es aceptada por las cláusulas de condiciones generales de los contratos celebrados por el Ministerio de Obras Públicas, al prever que "El Ministerio no aceptará cobro alguno por trabajos no previstos en el contrato a menos que hubieren sido previamente autorizados por escrito por el ministerio y se hubiere fijado el precio de ellos. Dichos precios serán sometidos al estudio y aprobación de la Contraloría General de la República".

En los contratos suscritos con la Corporación Venezolana de Guayana, la posibilidad de modificaciones cualitativas a la obra contratada por parte de la Administración está asimismo claramente precisada. En efecto, se establece lo siguiente:

"La Corporación podrá ordenar al contratista que ejecute, y el contratista deberá ejecutar, de acuerdo con lo estipulado en esta cláusula, cualquier modificación o adición a la obra, o cualquier trabajo especial relacionado con ella; y el pago correspondiente se hará de acuerdo con los precios y las partidas aplicables del presupuesto. Si las partidas del presupuesto no son aplicables al trabajo especial, la Corporación y el contratista, de mutuo acuerdo, determinarán los precios necesarios para su pago. En caso de desacuerdo, el contratista estará obligado a realizar el trabajo especial por administración."

### III. LOS LIMITES DEL PODER DE MODIFICACION UNILATERAL

#### 1. LOS LIMITES GENERALES

Si bien, como se ha dicho, la Administración goza de un amplio poder de modificación unilateral de los contratos administrativos, el ejercicio de ese poder no es ilimitado, absoluto

y discrecional<sup>23</sup>, sino que, al contrario, está sometido a diversos límites de carácter general, de carácter contractual y derivados de los principios generales que informan la contratación administrativa.

En efecto, el primer elemento de limitación proviene de la aplicación del principio general de la legalidad administrativa. Todo acto administrativo de imposición de una modificación unilateral a un contrato administrativo "debe ceñirse a reglas o normas preestablecidas; de ahí 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"<sup>24</sup>. Tal como lo señala A. de Laubadère, puede suceder, en efecto, que ciertas reglas del régimen jurídico de un contrato administrativo hayan sido establecidas por textos legales o reglamentarios; en estos casos, la Administración no puede pretender modificar esas reglas sin violar el principio de la legalidad<sup>25</sup>.

Por otra parte, y dada la naturaleza del poder de modificación unilateral, todo cambio en la ejecución de un contrato administrativo debe responder a la vez a un cambio en las circunstancias tenidas en cuenta al concluirse el contrato. Por tanto, el poder de imponer modificaciones unilaterales no puede ser consecuencia del ejercicio irrestricto de una facultad discrecional, sino que su ejercicio está ligado a la realización de determinadas condiciones que lo justifiquen, es decir, supone algunos cambios de circunstancias que justifican su ejercicio<sup>26</sup>.

---

23. Cfr. A. de Laubadère: "Du pouvoir de l'Administration d'imposer unilatéralement des changements aux dispositions des contrats administratifs, *loc. cit.*, página 56.

24. Vid. "Sentencias de la antigua Corte Federal de 17 de julio de 1953 y de 23 de octubre de 1953", en Allan-Randolph Brewer Carías: "Algunas bases del Derecho público en la Jurisprudencia venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 27, Caracas, 1963, p. 145, asimismo en *Gaceta Forense*, 2ª etapa N° 1, 1953, p. 151, y N° 2, 1953, p. 64.

25. Cfr. A. de Laubadère: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, cit., t. II, p. 338.

26. Cfr. Jean Rivero: *Droit administratif*, cit. p. 108; André de Laubadère: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, cit., t. II, pp. 30 y 336.

Por otra parte, si bien, como queda dicho, el ejercicio del poder de modificación unilateral supone un cambio de circunstancias que lo motiven, en la apreciación de dicho cambio y de dichas circunstancias la Administración, aun cuando goza de cierta libertad, no puede cometer arbitrariedades. Es decir, la posible libertad de apreciación de los cambios de circunstancias se encuentra asimismo limitada por todos los límites impuestos al ejercicio del poder discrecional, y concretamente, por los derivados de los principios de racionalidad, justicia, igualdad y proporcionalidad<sup>27</sup>.

## 2. LOS LIMITES CONTRACTUALES

Pero además de los límites generales señalados anteriormente, el poder de modificación unilateral está sometido a diversas limitaciones derivadas del contrato mismo. En efecto, y en primer lugar, "la Administración deberá respetar las limitaciones previstas en el contrato acerca del derecho de introducir cambios en las condiciones de la obra fijadas en los planos y en el pliego de condiciones"<sup>28</sup>.

Por otra parte, las modificaciones sólo pueden versar sobre las disposiciones que "interesan al servicio", es decir, la construcción de la obra pública<sup>29</sup>, cuando son exigidas estrictamente por el interés público<sup>30</sup>. De aquí que se señale que esta limitación al poder de modificación unilateral deriva de su propio fundamento, es decir, de la necesidad de asegurar el funcionamiento regular y continuo de los servicios públicos por su adaptación incesante a las necesidades que hay que satisfacer. También, a menos de cometer una desviación de poder, la Administración no puede ordenar otras modificaciones que las que tienen "una causa jurídica de adaptación

---

27. Vid. Allan-Randolph Brewer Carias: "Los límites del poder discrecional de las autoridades administrativas", en *Ponencias venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho comparado, Uppsala, agosto de 1966*, Caracas, 1966; pp. 255 a 279.

28. Vid. Eloy Lares Martínez: "Manual de Derecho administrativo", *cit.*, p. 246.

29. Cfr. André de Laubadère: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, *cit.*, t. II, pp. 387 y 388; Long, Weil y Braibant: *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, París, 1962, p. 35.

30. Cfr. M. Caetano: *Tratado elemental de Derecho administrativo*, *cit.*, p. 384.

contractual, a saber, el mismo servicio público” o la obra pública<sup>31</sup>.

Por otra parte, otra limitación contractual importante del poder de modificación unilateral está en el propio objeto sobre el cual el contratista se ha comprometido a aportar su concurso. Resolverlo de otro modo equivaldría a sacrificar el interés legítimo del contratista, y no ya solamente a colocarlo después del interés general<sup>32</sup>. En efecto, en los contratos administrativos la Administración y los cocontratantes han concluido el contrato, teniendo un determinado objeto, por lo que la Administración no puede pretender imponerle una modificación que conduzca a desnaturalizar el contrato, dándole así un objeto nuevo, diferente de aquel que ha sido precisado por la común intención de las partes<sup>33</sup>. Esto no sería modificar la obra, sino ordenar una obra diferente.

En este sentido, la antigua Corte Federal y de Casación ha señalado que el poder de modificación unilateral no puede implicar “que los cambios o rectificaciones sean de tal magnitud que *desnaturalicen* o cambien *sustancialmente* la obra o el servicio contratados, porque en estos casos, aunque siempre se trate del ejercicio de un derecho, no de incumplimiento culpable de la Administración Pública, se reconoce al contratista el derecho de solicitar prórrogas y compensaciones y aun a la resiliación del contrato”<sup>34</sup>. Es decir el objeto del contrato impide las modificaciones que alteren la esencia o sustancia de éste, tal como había sido inicialmente apreciada por las partes<sup>35</sup>.

31. Cfr. M. A. Flamme: “Los contratos de Obras Públicas de la Administración”, *loc. cit.*, p. 84.

32. Cfr. M. A. Flamme: “Los contratos de Obras Públicas de la Administración”, *loc. cit.*, p. 84.

33. Cfr. A. de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., t. II, pp. 339 y 389.

34. Vid. Sentencia del 5 de diciembre de 1944, en *Memoria de 1945*, t. I, p. 285.

35. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats administratifs*, cit. Tomo II, p. 388; A. Saramitre: “Los contratos administrativos de obras públicas”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 21, Madrid, 1956, p. 326; G. Vedel: *Droit Administratif*, Tomo II, París, 1959, p. 604; Conclusiones aprobadas por el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en relación al tema “Los contratos de obras públicas de la Administración”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 21, Madrid, 1956, p. 127. Vid., asimismo, la sentencia de la antigua Corte Federal de 12 de noviembre de 1954, en Allan-Randolph Brewer Carías: “Los contratos administrativos en la Jurisprudencia administrativa venezolana, *loc. cit.*, p. 148.

En esta forma, las obras nuevas o las obras ajenas a la obra contratada desnaturalizan el contrato. Esto es lógico porque tales obras, siendo extrañas a la obra objeto del contrato, no pueden considerarse modificaciones de ésta. Ocurre algo distinto, como se ha visto, con las obras imprevistas, suplementarias y complementarias, las cuales sí pueden ser ordenadas por la Administración<sup>36</sup>. En todo caso, el determinar en un supuesto concreto si se trata de una obra nueva o de una obra complementaria, imprevista o suplementaria, frecuentemente crea dificultades, porque la cuestión resulta dudosa.

En efecto, no toda prescripción de trabajo suplementario (obras extras cualitativamente) constituye forzosamente una obra nueva distinta de la prevista originalmente. Es necesario entonces distinguir la obra nueva de otros tipos de trabajos, que, aun cuando no figuran en el contrato, pueden ser impuestos al contratista, como las obras no previstas y los trabajos complementarios o suplementarios. La obra nueva que escapa de las posibilidades del poder de modificación unilateral es entonces aquella que es extraña por su objeto al trabajo previsto en el contrato, sin ninguna relación con éste, o "aquella obra que, aunque prevista en el contrato, debe ser ejecutada en condiciones enteramente nuevas y diferentes de las previstas originalmente"<sup>37</sup>. El Consejo de Estado francés, para calificar estas obras, emplea expresiones como "trabajos extraños al objeto del contrato", "trabajo que no puede ser visto como formando parte de la ejecución del contrato concluido", "o que no se parece en nada al que había sido previsto"<sup>38</sup>.

En cambio, la obra no prevista es aquella que, aun cuando no figuraba en el contrato, no le es enteramente extraña, o también "aquella que, aunque prevista, la Administración prescribe condiciones de ejecución diferentes, sin que estas condiciones nuevas trastornen la economía del contrato"<sup>39</sup>. Por

36. Cfr. E. Sayagués Laso: *Tratado de Derecho administrativo*, cit., t. II, p. 104; M. B. Berçaitz: *Teoría general de los contratos administrativos*, cit., p. 305.

37. Vid. André de Laubadère: *Traité Elementaire de Droit Administratif*, cit. t. II, pp. 296-297.

38. Vid. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., t. II, p. 390.

39. Cfr. André de Laubadère: *Traité Elementaire de Droit Administratif*, cit. t. II, p. 397; André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., t. III, p. 391.

tanto, tal como se ha visto anteriormente, es posible introducir modificaciones a los contratos administrativos de obras públicas cualitativamente, siempre que no constituyan obra nueva, sino obras complementarias o no previstas. De esta manera, y aun cuando las cláusulas del contrato indiquen que el contratista está obligado a ejecutar cualesquiera modificaciones o trabajos especiales que le fueron impuestos, esto hay que interpretarlo a la luz de los términos que se refieran al objeto del proyecto, los cuales excluyen el derecho para la Administración de ordenar unilateralmente modificaciones profundas y radicales que constituirían una obra nueva y extraña al proyecto adjudicado. "Semejantes modificaciones —señala M. A. Flamme— aparecen generalmente como habiendo escapado a las previsiones de las partes, y como de naturaleza, en todo caso, a dar al contratista una posición muy distinta de la resultante para él del proyecto primitivo; su ejecución, lejos de poder ser impuesta al titular del contrato primitivo, está subordinada a la obtención de su consentimiento en cuanto a la elaboración de un acta adicional al contrato primitivo. En definitiva, debe decirse que el poder de modificación unilateral de la Administración no escapa a toda condición de medida: las modificaciones permitidas al dueño de la obra deben mantenerse en los límites de la operación prevista por el contrato y no podrán ir hasta alterar su fundamento, hasta el punto de hacer una operación totalmente diferente"<sup>40</sup>.

En definitiva, en cuanto a los límites contractuales al poder de modificación unilateral relacionados con el objeto del contrato, debe señalarse que ninguna modificación puede alterar las bases de éste<sup>41</sup>.

En cuanto a las modificaciones cuantitativas a las obras previstas en el contrato, es evidente que éstas no deben pasar una cierta amplitud<sup>42</sup>. Esta limitación cuantitativa, sin em-

40. Vid. M. A. Flamme: "Los contratos de obras públicas de la Administración", *loc. cit.*, p. 85.

41. Cfr. José F. Rieffolo Bessone: *Contrato de obra pública*, Buenos Aires, 1946, p. 68; M. A. Flamme: "Los contratos de obras públicas de la Administración", *loc. cit.*, p. 85; R. Bielsa: *Derecho administrativo*, t. II, Buenos Aires, 1955, p. 360.

42. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., t. II, p. 388.

bargo, amerita alguna aclaratoria en relación al contrato en concreto. En efecto, en la mayoría de los sistemas de Derecho comparado el límite a las modificaciones unilaterales a las cantidades de obra que pueda ordenar la Administración está determinado en el propio contrato. Por ejemplo, en Uruguay, el límite de los aumentos o disminuciones de obra está en un sexto del monto total del contrato<sup>43</sup>; en Argentina, las modificaciones no deben pasar el 20 por 100 del valor originario del contrato<sup>44</sup>, y en países como España, el límite de las modificaciones está situado entre un 10 a un 20 por 100 del monto del contrato<sup>45</sup>.

En Francia, los pliegos de condiciones generales determinan desde hace largo tiempo el derecho a pedir la rescisión inmediata del contrato en caso de aumento o disminución de la masa general de los trabajos que sean superiores a un sexto del monto del contrato<sup>46</sup>.

En Venezuela, al contrario, no existen límites generales a las modificaciones cuantitativas de las obras públicas, sino que sólo en algunos contratos expresamente se establecen. En efecto, en los contratos celebrados por el Ministerio de Obras Públicas generalmente se señala un límite del 10 por 100 del presupuesto de la obra, declarándose que si el costo de los trabajos excediere de ese porcentaje, "el Ministerio celebrará nuevo contrato, bien con la misma compañía o con otras personas, jurídicas o naturales". En todo caso, no existiendo un límite legal o reglamentario al poder de modificación unilateral de las cantidades de obra que debe realizar el contratista, en ausencia de una norma contractual, los límites deben buscarse en los principios generales que informan la contratación administrativa y que se analizarán más adelante.

Por último, y en cuanto a los límites contractuales, es necesario señalar que las modificaciones unilaterales impuestas

43. E. Sayagués Laso: *Tratado de Derecho administrativo*, cit., p. 103.

44. Cfr. R. Bielsa: *Derecho administrativo*, cit., t. II, p. 360; M. A. Berçaitz: *Teoría general de los contratos administrativos*, cit., p. 304.

45. Vid. L. López Rodó y A. Guaita: "Los contratos de obras públicas en España", en *Revista de Administración Pública*, N° 21, Madrid, 1956, p. 303.

46. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., t. II, pp. 392 y sigs.; G. Jèze: *Principios generales del Derecho administrativo*, cit., t. II, pp. 259 y sigs.; P. L. Josse: "Marché de Travaux Publics", *loc. cit.*, p. 354.

por la Administración no pueden tocar ciertas cláusulas del contrato. En efecto, entre las cláusulas de los contratos administrativos pueden distinguirse: unas que interesan al funcionamiento del servicio o ejecución de la obra y ponen en juego sus necesidades, y otras que son extrañas al servicio. Estas últimas son esencialmente aquellas concernientes a las ventajas consentidas al cocontratante, y en particular los elementos financieros del contrato; por ejemplo, el precio estipulado. Estas cláusulas no pueden ser modificadas unilateralmente por la Administración, pues el fundamento de tal poder, es decir, la necesidad de adaptar el contrato a las exigencias del servicio o de la obra, no abarca sino las cláusulas que pueden interesar el funcionamiento del servicio o la ejecución de la obra, entre las cuales no están incluidas las cláusulas económicas<sup>47</sup>. En este sentido, tal como lo señala Lares Martínez, la facultad de modificación unilateral “no puede ejercerse con respecto a las ventajas financieras establecidas en el contrato en provecho del contratista. Los derechos patrimoniales del contratista deben respetarse y, por tanto, son intangibles”<sup>48</sup>.

### 3. LIMITES DERIVADOS DE LOS PRINCIPIOS GENERALES QUE INFORMAN LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA

De acuerdo con el artículo 1.160 del Código civil, “los contratos deben ejecutarse de buena fe, y obligan no solamente a cumplir lo expresado en ellos, sino a todas las consecuencias que se derivan de los mismos contratos, según la equidad, el uso o la ley”. Esta norma establece el principio fundamental del Derecho contractual, aplicable tanto a los contratos administrativos como a los contratos de Derecho privado de que los contratos deben ser ejecutados de buena fe<sup>49</sup>. En efecto,

47. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., t. II, p. 339; André de Laubadère: *Traité Elementaire de Droit Administratif*, cit., t. II, pp. 301 y sigs.; André de Laubadère: “Du pouvoir de l'administration d'imposer unilatéralement des changements aux dispositions des contrats administratifs, *loc. cit.*, p. 58.

48. Vid. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho administrativo*, cit., p. 215; cfr. M. A. Berçaitz: *Teoría general de los contratos administrativos*, cit., p. 301; G. Vedel: *Droit Administratif*, cit., t. II, p. 604; J. Rivero: *Droit Administratif*, cit., p. 108.

49. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit. t. II, pp. 102 y 186; E. Sayagués Laso: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Montevideo, 1953, p. 570.

tal como lo ha señalado la antigua Corte Federal y de Casación, el Derecho privado "sigue siendo el Derecho común en todo aquello que en dichos contratos (administrativos) no ofrezcan una naturaleza especial, un concepto nuevo de justicia, inconciliables con los preceptos civiles y mercantiles que rigen los contratos entre simples particulares"<sup>50</sup>. Ahora bien, en los contratos administrativos no sólo tiene plena aplicación el principio de la ejecución de buena fe, sino que éste se complementa con "un concepto nuevo de justicia" para emplear la frase de la Corte, derivado de la posición de subordinación en que se encuentra el cocontratante de la Administración frente a ésta<sup>51</sup>. Esta posición de subordinación que permite a la Administración utilizar determinados poderes unilaterales —entre ellos, el de modificación— debe tener una protección, derivada de la razonabilidad con que debe ser ejecutado el contrato por la Administración y con que debe ser empleado el poder modificatorio. En esta forma del principio de la buena fe, como norma en la ejecución de los contratos administrativos<sup>52</sup>, sugen una serie de limitaciones al poder de modificación unilateral, el cual no puede nunca ser irrestricto, absoluto y discrecional.

En primer lugar, tal como lo ha señalado A. de Laubadère, "la Administración no puede utilizar su poder de modificación para imponer al cocontratante cambios excesivos que sobrepasen una medida *razonable* o que excedan las posibilidades razonables del cocontratante"<sup>53</sup>. Es decir, tanto las modificaciones cuantitativas de la obra como las cualitativas, deben quedar encuadradas dentro del "*standard* de la razonabilidad"<sup>54</sup>. Por ello, la antigua Corte Federal y de Casación

50. Vid. Sentencia de 5 de diciembre de 1944 en Allán-Randolph Brewer Carías: "Los contratos administrativos en la Jurisprudencia administrativa venezolana", *loc. cit.*, p. 134.

51. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal de 12 de noviembre de 1954, en *Gaceta Forense*, N° 6, vol. I, 1954, p. 193.

52. Cfr. M. A. Berçaitz: *Teoría general de los contratos administrativos*, cit., p. 306.

53. Vid. André de Laubadère: "Du pouvoir de l'administration d'imposer unilatéralement des changements aux dispositions des contrats administratifs", *loc. cit.*, pp. 41 y 58; Cfr. Long, Weil y Braibant: *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, cit. p. 35.

54. Vid. M. A. Berçaitz: *Teoría general de los contratos administrativos*, cit., pp. 304, 305 y 306.

ha señalado, aun en relación con las modificaciones cuantitativas, que éstas deben imponerse “dentro de ciertos límites que no desnaturalicen” a la obra <sup>55</sup>.

En segundo lugar, las modificaciones unilaterales en los contratos administrativos no deben “exceder de los medios de que pueda disponer el contratista” <sup>56</sup>; es decir, “no debe exceder las posibilidades técnicas o económicas del cocontratante” <sup>57</sup>. En este sentido, por ejemplo, P. L. Josse señala: “Un contratista que ha aceptado efectuar un trabajo de mediana importancia puede que no disponga de los medios necesarios para concluir una obra que se ha convertido mucho más extensa por las órdenes de la Administración. En estos casos es poco equitativo rehusar una indemnización por el tiempo perdido, por los gastos efectuados para los nuevos trabajos, así como por la privación del beneficio que había calculado en relación a un contrato poco o menos importante” <sup>58</sup>.

Por último, la Administración tampoco puede pretender —porque ello iría contra el principio de la buena fe— introducir modificaciones en el contrato que por su importancia y amplitud conduzcan “a un trastorno grave del contrato y de su economía general” <sup>59</sup>. En estos casos es al juez a quien corresponde apreciar las señaladas condiciones. En esta búsqueda, el juez no debe contentarse con una simple apreciación en valor absoluto de la importancia de los cambios impuestos, sino que debe en realidad investigar, sobre todo, si la modifi-

---

55. Vid. Sentencia de 5 de diciembre de 1944, en *Memoria 1945*, t. I, p. 290.

56. Vid. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho administrativo*, cit., p. 250.

57. Vid. André de Laubadère: “Du pouvoir de l'administration d'imposer unilatéralement des changements aux dispositions des contrats administratifs”, *loc. cit.*, p. 41; André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., t. II, p. 339; M. Waline: “L'évolution récente des rapports de l'Etat avec ses co-contratants”, en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, París, 1951, N<sup>o</sup> 1, p. 20; G. Jéze: *Principios generales del Derecho administrativo*, cit. t. IV, pp. 234 y 258; R. Bielsa: *Derecho administrativo*, cit. t. II, p. 360, Nota N<sup>o</sup> 244.

58. Vid. P. L. Josse: “Marché de Travaux Publics”, *loc. cit.*, p. 354.

59. Vid. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., t. II, p. 339; André de Laubadère: *Traité Elementaire de Droit Administratif*, cit. t. II, p. 296.

cación en cuestión conduce o no a un trastorno del contrato o a desnaturalizarlo en relación a la concepción que de él se habían hecho las partes en el momento de su conclusión <sup>60</sup>.

#### IV. LAS CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES UNILATERALES

La antigua Corte Federal y de Casación no sólo ha reconocido plenamente el poder de la Administración de modificar unilateralmente los contratos administrativos según aconseje el interés público, sino que también ha reconocido expresamente que cuando esos "cambios o rectificaciones sean de tal magnitud que desnaturalicen o cambien sustancialmente la obra o el servicio contratados... se reconoce al contratista el derecho de solicitar *prórrogas* y *compensaciones* y aun la *resiliación* del contrato" <sup>61</sup>.

En base a esto, el ejercicio con menor o mayor intensidad y extensión del poder de modificación unilateral de los contratos administrativos trae como consecuencia que el particular contratante tenga derecho a recibir una indemnización o a solicitar una prórroga o, en ciertos casos, a pedir la rescisión del contrato.

En efecto, si la Administración puede por sus decisiones unilaterales, de una general, introducir cambios y modificar las obligaciones del contratista, estas intervenciones dan lugar, en contrapartida, a que éste tenga derecho a una compensación pecuniaria, es decir, tenga el derecho a una indemnización <sup>62</sup>. En este sentido, la antigua Corte Federal ha señalado que "la extrema flexibilidad que caracteriza a los contratos administrativos en relación con la facultad de la Administración para introducir en ellos modificaciones cuando así lo exija el interés general, no la exime, de manera absoluta, de indemnizar al cocontratante, cuando para éste, sin su culpa, se ha llegado a

60. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et pratique des Contrats Administratifs*, cit. t. II, p. 389.

61. Vid. Sentencia de 5 de diciembre de 1944, en *Memoria de 1945*, t. I, p. 285.

62. Cfr. Allan-Randolph Brewer Carías: *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo...*, cit., pp. 200 y 206.

una alteración sustancial del contrato y, desde luego a un cambio sensible en la ecuación económica del mismo. La indemnización en estos casos, como cuando se trata de una expropiación por causa de utilidad pública, es lo conforme con la justicia y la equidad”<sup>63</sup>.

Ahora bien, esta indemnización debe responder a una serie de principios: en primer lugar, para que pueda ser reclamada por el contratante, éste debe haber sufrido realmente un perjuicio, que debe ser probado. Por otra parte, la indemnización debe ser integral, es decir, debe compensar la totalidad de los daños que ha acarreado la intervención de la Administración<sup>64</sup>. De ahí que Jèze hable de que la indemnización debe cubrir el “perjuicio sufrido” y el “beneficio frustrado”<sup>65</sup>.

Por otra parte, las bases para calcular la estimación del perjuicio son de varios órdenes, y en primer lugar, los precios contenidos en el contrato. En efecto, se ha señalado cómo en los casos de modificaciones cuantitativas los contratos de obras públicas prevén generalmente la aplicación de los mismos precios establecidos en ellos para compensar los aumentos de obra. En estos casos la indemnización está calculada previamente en el contrato. En esta misma forma, en los supuestos de obras no previstas en el contrato, suplementarias o complementarias, algunos contratos de obra pública prescriben la aplicación de los precios fijados en los mismos, si ello es posible<sup>66</sup>. Si no lo es, la indemnización debe ser estimada por los contratistas o por el juez, de manera tal que cubra la integralidad de los aumentos en las cargas del contrato<sup>67</sup>.

63. Vid. Sentencia de 12 de noviembre de 1954, en *Gaceta Forense*, N° 6, 1954, p. 205; cfr. “Voto salvado a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en contratos Plena de 15 de marzo de 1962”, en Allan-Randolph Brewer Carías: “Los contratos administrativos en la Jurisprudencia administrativa venezolana”, *loc. cit.*, p. 144.

64. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit. t. II, p. 395; F. Garrido Falla: *Tratado de Derecho administrativo*, cit., t. II, p. 88.

65. Cfr. G. Jèze: *Principios generales del Derecho administrativo*, cit., t. IV, pp. 234 y 254.

66. Cfr. M. Waline: “L’Evolution récent de rapports de l’Etat avec ses cocontratants”, *loc. cit.*, p. 21.

67. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., t. II, p. 340.

Ahora bien, aun en los casos en que se establezca en el contrato un precio fijo para ciertos trabajos de la obra y se disponga que el precio fijado se imputará a todo aumento en la cantidad de la misma, esto debe ser aplicado siempre que las condiciones de ejecución que sirvieron de base para el cálculo del precio no cambien. De ahí que si no sólo ha habido aumento en la realización de una parte de la obra, sino que en ello se han impuesto al contratista condiciones realmente distintas de ejecución a las originalmente previstas, éste tenga derecho a recibir una indemnización que le cubra el perjuicio sufrido por el cambio de condiciones, siempre que esos cambios sobrepasen el módulo del *standard* de la razonabilidad. Es decir, el precio global se aplica a un tipo de obra que incluye variaciones normales, pero no puede aplicarse a variaciones que sobrepasen lo normal en este tipo de obra.

En todo caso, tal como lo ha señalado la jurisprudencia venezolana, el fundamento del derecho a indemnización en estos supuestos de ejecución de contratos administrativos radica en la necesidad del restablecimiento del equilibrio financiero del contrato<sup>68</sup>, concepto que ha sido acogido también por la doctrina venezolana<sup>69</sup> siguiendo la doctrina extranjera en materia de contratos administrativos<sup>70</sup>. En esta forma, si el equilibrio financiero ha sido roto por las modificaciones unilaterales impuestas al contrato por la Administración, el cocontratante tiene derecho a que se le indemnice en la medida del restablecimiento de dicho equilibrio.

El equilibrio financiero o la ecuación económica del contrato viene a ser entonces una relación que ha sido establecida entre

68. Cfr. Sentencia de 12 de noviembre de 1954 de la antigua Corte Federal, y sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 9 de marzo de 1939, en Allan-Randolph Brewer Carías: "Los contratos administrativos en la Jurisprudencia administrativa venezolana", *loc. cit.*, pp. 148 y 141 a 143, respectivamente

69. Cfr. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho administrativo*, cit. p. 217; Allan-Randolph Brewer Carías: *Las instituciones fundamentales del Derecho administrativo*, cit., pp. 204 y sigts.

70. Vid. por todos, André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit. t. II, pp. 32 y sigts.; André de Laubadère: "Les Eléments d'Originalité de la Responsabilité Contractuelle de l'Administration", en *L'Evolution du Droit Public (Etudes en l'Honneur d'Achille Mestre)*, París, 1956, p. 391; M. A. Berçaitz: *Teoría general de los contratos administrativos*, cit. p. 300.

las partes contratantes en el momento de la conclusión del contrato, entre un conjunto de derechos del cocontratante y un conjunto de cargas u obligaciones contractuales del mismo, que han sido consideradas como equivalentes. De ahí el nombre de ecuación financiera. Por eso se ha señalado que la noción de equilibrio financiero tiene su origen en la común intención de las partes de que sea mantenida la ecuación inicial del contrato<sup>71</sup>. En todo caso, este equilibrio económico del contrato, como un derecho del contratante, puede señalarse que no es un derecho a que se le garantice una prestación beneficiosa; al contrario, se trata simplemente de un derecho a que se mantenga en el curso de la ejecución del contrato una equivalencia entre las ventajas y las causas que el mismo conlleva para él, en la misma forma o medida como había sido calculada, exactamente o no, en el momento de la conclusión del contrato.

El mecanismo de esta ecuación económica del contrato, como fundamento del derecho a ser indemnizado del cocontratante en los casos de ruptura de la misma, ha sido demostrado en la forma siguiente por Péquignot: Al carácter estático del contrato del derecho privado, que es del tipo de la ecuación  $a = b$ , se opone el dinamismo del contrato administrativo, el cual es del tipo de la proporción  $a/b = a'/b'$ , en el sentido de que si en el primer caso las prestaciones  $a$  y  $b$ , contractualmente asumidas, deben quedar inmutables, en el segundo, en cambio, las prestaciones que pesan sobre las partes pueden variar ( $a'$ ,  $b'$ ), establecido que su relación se mantiene constante. El aspecto financiero presenta, pues, aquí más importancia que en Derecho privado; el trabajo de interpretación del juez consistirá en buscar no cuáles son las obligaciones de la Administración para constreñirla en nombre del derecho de su contratante, sino más bien cuál es el valor de la relación  $a/b$  para poder restablecer el equilibrio  $a'/b'$  cuando uno de estos términos varía. Haciendo esto el juez no falta a su deber; en efecto, él atiende a la común intención de las partes cuando busca respecto de qué remuneración el contratista ha con-

71. Cfr. R. Bonnard: "Précis de Droit Administratif", pp. 641 y 717, cit. por André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit. t. II, p. 38.

sentido en aportar su colaboración a la Administración para el objeto que ésta había fijado en la convención; el juez considerará con razón que el titular del contrato no ha consentido las cargas de éste más que en previsión de ciertas ventajas, por el incentivo de un determinado beneficio<sup>72</sup>.

Pero ya hemos señalado que el ejercicio de los poderes de modificación unilateral de la Administración de los contratos administrativos, en ciertos casos pueden producir el derecho, por parte del cocontratante, a pedir la rescisión del contrato.

En efecto, cuando las modificaciones unilaterales han sido limitadas en el propio contrato, por ejemplo, en aquellos casos en que se establece un límite cuantitativo a los aumentos o disminuciones de obras, todo traspaso a dicho límite contractual da derecho al cocontratante a pedir la rescisión del contrato<sup>73</sup>. En todo caso, si los límites a las modificaciones cuantitativas no han sido previstos en el contrato y en los supuestos de modificaciones cualitativas, las modificaciones no deben pasar de cierto volumen<sup>74</sup> o de cierta magnitud<sup>75</sup> o medida<sup>76</sup>. Dicha magnitud, en los casos de modificaciones cualitativas (cambios en las condiciones de ejecución, realización de obras complementarias o adicionales) o dicho volumen, en los casos de modificaciones cuantitativas (aumentos o disminuciones de cantidad de obra a ejecutar), están señalados por el módulo de *standard* de la razonabilidad, por la capacidad técnica o financiera del contratista y por el trastorno a la economía general del contrato. En efecto, siempre que las modificaciones unilaterales al contrato sean excesivas, porque traspasen los

72. Vid. G. Péquignot *Théorie Générale du Contrat Administratif*, París, 1945 y G. Péquignot "Des contrats Administratifs", *Jurisclesseur administratif*, fascículos Nº 511 y sigts, cit por André de Laubadère *Traité Theorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit, t II, p 34, Nota Nº 4, y por M. A. Flammé "Los contratos de obras públicas de la Administración", *loc cit*, pp. 85 y 86.

73. Cfr. André de Laubadère *Traité Elementaire de Droit Administratif*, cit t II, p 298; Enrique Sayagués Laso *Tratado de Derecho administrativo*, cit tomo II, p 103, L. López Rodó y A. Guaita "Los contratos de obras publicas en España", *loc cit.*, p. 303.

74. Cfr. J. Rivero *Droit Administratif*, cit p 108

75. Cfr. Eloy Lares Martínez *Manuel de Derecho administrativo*, cit p 246

76. Cfr. Gastón Jèze *Principios generales del Derecho administrativo*, cit tomo IV, p. 258.

límites de lo justo y razonable<sup>77</sup>, el cocontratante puede pedir la rescisión del contrato dado lo inaceptable de las modificaciones<sup>78</sup>. En estos supuestos entran todas aquellas modificaciones al objeto del contrato que impliquen la ejecución de una obra nueva por el contratista, produciéndose una desnaturalización o una alteración sustancial del contrato y de las bases del mismo<sup>79</sup>. Por otra parte, el cocontratante de la Administración también tiene derecho a pedir la rescisión cuando las modificaciones impuestas sean de tal naturaleza que transformen la economía general del contrato<sup>80</sup>, o cuando las modificaciones sobrepasen la capacidad técnica y financiera del cocontratante<sup>81</sup>.

En estos supuestos de derecho a pedir la rescisión del contrato puede aplicarse el artículo 1.167 del Código civil, el cual autoriza, en los contratos bilaterales, a una parte a pedir la resolución de los mismos, cuando la otra parte no ejecuta su obligación. En efecto, si, como se ha dicho, en materia administrativa rige el principio de que los contratos deben ejecutarse de buena fe<sup>82</sup>, ello implica que los mismos obligan no solamente a cumplir lo expresado en ellos, sino a todas las consecuencias que se derivan de los mismos contratos, según la equidad, el uso o la ley. Por tanto, aun en los casos de incumplimiento de obligaciones accesorias, como las derivadas de la aplicación del artículo 1.160 del Código civil y que configuran en estos supuestos los límites al poder de modificación

- 
77. Vid. R. Bielsa: "La locución 'Justo y razonable' en el Derecho y en la Jurisprudencia", en sus *Estudios de Derecho público*, t. I. Buenos Aires, 1950, pp. 478 y sigs.
  78. Cfr. M. A. Berçaitz: *Teoría general de los contratos administrativos*, cit. p. 305; Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho administrativo*, cit. pp. 246 y 250.
  79. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit. t. II, pp. 389 y 390; G. Jèze: *Principios generales del Derecho administrativo*, cit. t. IV, pp. 255 y 258.
  80. Cfr. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit. t. II, p. 389, nota N° 9.
  81. Cfr. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho administrativo*, cit. p. 250; P. L. Josse: "Marché de Travaux Publics", *loc. cit.*, p. 354; G. Jèze: *Principios generales del Derecho administrativo*, cit. t. IV, pp. 234 y 235; M. Waline: "L'Evolution recente des Rapports de l'Etat avec co-contractans", *loc. cit.*, p. 20
  82. Artículo 1.160 del Código civil.

unilateral anteriormente señalados, procede la posibilidad de pedir la rescisión del contrato o, en su defecto, la resolución <sup>83</sup>.

Por último, tal como se desprende de la jurisprudencia sentada por la antigua Corte Federal y de Casación, el cocontratante, como consecuencia de la introducción de modificaciones en el contrato administrativo, también tiene el derecho, en ciertos casos, de pedir una prórroga en la ejecución de la obra, cuando el retardo no le es imputable a él. Esto, por otra parte, puede verse como una aplicación a contrario del artículo 1.271 del Código civil: el cocontratante no estará obligado al pago de daños y perjuicios cuando el retardo en el cumplimiento de su obligación se debe a una causa extraña que no le es imputable, es decir, a las modificaciones unilaterales introducidas por la Administración. En este supuesto, el cocontratante tendrá derecho a que se le otorgue una prórroga para el cumplimiento de su obligación <sup>84</sup>.

---

83. Vid. Luigi Mosco: *La resolución de los contratos por incumplimiento* (artículo 1.124 del Código civil), Barcelona, 1962, cap. V, pp. 51 y sigs.

84. Cfr. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 5 de diciembre de 1944, en *Memoria de 1945*, p. 285.

# ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL EQUILIBRIO FINANCIERO EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y LA APLICABILIDAD EN VENEZUELA DE LA CONCEPCION AMPLIA DE LA TEORIA DEL HECHO DEL PRINCIPE \*

## I

1. La noción de ecuación económica o de equilibrio financiero en los contratos de derecho público, acogida definitivamente por la doctrina nacional<sup>1</sup> y por la Jurisprudencia de nuestro Supremo Tribunal<sup>2</sup>, viene a ser una relación que ha sido establecida entre las partes contratantes en el momento de la conclusión del contrato, entre un conjunto de derechos del cocontratante, y un conjunto de cargas y obligaciones contractuales del mismo, que han sido consideradas como equivalentes; de ahí el nombre de ecuación financiera, y por eso es que se ha señalado que la noción de equilibrio financiero tiene su origen en la común intención de las partes de que sea mantenida la ecuación inicial del contrato<sup>3</sup>. En todo caso, este equilibrio económico del contrato, como un derecho del contratante, puede señalarse que no es un derecho a que se le garantice una prestación beneficiosa; al contrario, se trata simplemente de un derecho *a que se mantenga en el curso de la ejecución del contrato, una equivalencia entre las ventajas y las cargas que el mismo conlleva para él*, en la misma forma o medida como había sido calculada, exactamente o no, en el momento de la conclusión del contrato.

---

\* Publicado en *Revista Control Fiscal y Tecnificación administrativa*, N° 65, año XIII, Caracas, 1972, pp. 86 a 93.

1. Cfr. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, p. 217; Allan-Randolph Brewer-Carías: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 204 y siguiente.

2. Vid. Sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación de 9 de marzo de 1939 y Sentencia de la antigua Corte Federal de 12 de noviembre de 1954 en Allan-Randolph Brewer Carías: "Los Contratos Administrativos en la Jurisprudencia Administrativa Venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 26, pp. 141 a 143 y 148.

3. Vid. André de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, Paris, 1956, Tomo II, p. 38.

2. El mecanismo de esta ecuación económica del contrato, como fundamento del derecho a ser indemnizado del contratante en los casos de ruptura de la misma, ha sido demostrado en la forma siguiente por Péquignot: El carácter estático del contrato del derecho privado, que es del tipo de la ecuación  $a = b$ , se opone al dinamismo del contrato administrativo, el cual es del tipo de la proporción:  $a/b = a'/b'$ , en el sentido de que si en el primer caso, las prestaciones  $a$  y  $b$ , contractualmente asumidas, deben quedar inmutables, en el segundo, en cambio, las prestaciones que pesan sobre las partes pueden variar ( $a'$ ,  $b'$ ) establecido que su relación se mantiene constante. El aspecto financiero presenta, pues, aquí, más importancia que en derecho privado; el trabajo de interpretación del Juez consistirá en buscar no cuáles son las obligaciones de la Administración para constreñirla, en nombre del derecho de su contratante, sino más bien, cuál es el valor de la relación  $a/b$  para poder establecer el equilibrio  $a'/b'$  cuando uno de estos términos varía. Haciendo esto el Juez no falta a su deber; en efecto, él atiende a la común intención de las partes cuando busca respecto de qué remuneración el contratista ha consentido en aportar su colaboración a la administración para el objeto que ésta había fijado en la convención; el Juez considerará con razón que el titular del contrato no ha consentido las cargas de éste más que en previsión de ciertas ventajas, por el incentivo de un determinado beneficio <sup>4</sup>.

3. Entonces, el contratante de la Administración, además del derecho a su contraprestación económica, tiene el derecho, inherente a todo contrato administrativo, al mantenimiento del equilibrio del mismo, y por tanto, a la inmutabilidad de la ecuación económica del contrato, cuando la mutación le causa perjuicios, sea que la modificación provenga de un acto de la propia administración pública —de modificación o rescisión unilateral sin culpa del contratante—, sea de modificación surgida en la ecuación económica proveniente de hechos ajenos a la voluntad de las partes contratantes —hechos eco-

4. Vid. Péquignot: "Des Contrats Administratifs, Jurisclasseur administratif", fascículos N° 511 y sigt., cit. por A. de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., Tomo II, p. 34, Nota N° 4 y por M. A. Flamme: "Los Contratos de Obras Públicas de la Administración", en *Revista de Administración Pública*, N° 21, Madrid, 1956, p. 82.

nómicos, naturales o actos de autoridades públicas distintas de la Administración contratante—. Ahora bien, y éste es el efecto esencial del equilibrio económico del contrato y del derecho de la inmutabilidad del mismo, el contratante de la Administración tiene derecho a recibir de la Administración una indemnización, cuando se produce la ruptura del mismo.

4. Esto ha llevado a que en ciertas oportunidades los mismos contratantes establezcan en el texto del contrato ciertas cláusulas de protección de la ecuación económica del mismo o de protección frente a posibles alteraciones que podrían ser consideradas como mutaciones al equilibrio económico del contrato. La Administración contratante muchas veces, y recientemente ha sido práctica generalizada desarrollada en las condiciones generales de los contratos de Obras Públicas, ha establecido cláusulas expresas en las cuales se exime del pago de las consecuencias de las rupturas del equilibrio económico del contrato provenientes del aumento, para el contratante, de los costos de mano de obra derivados de contratos colectivos que alteren, aumentándoles, los salarios y demás prestaciones sociales de los trabajadores. Este sería un típico caso de cláusula expresa de protección de la administración frente a posibles modificaciones del equilibrio económico del contrato, libremente aceptada por las partes contratantes.

Sin embargo, frente a las posibles rupturas de la ecuación financiera de los contratos administrativos, también se prevén cláusulas de protección de la situación del contratante. Tal es el supuesto, por ejemplo, de las difundidas cláusulas de revisión o variación de precios y tarifas que se establecen comúnmente en las concesiones de servicio público. Dentro de estas mismas cláusulas de protección de los contratantes ante las posibles mutaciones de las condiciones económicas del contrato, es de destacar aquéllas de empleo generalizado que tienden a asegurar a las partes contra las fluctuaciones de los precios, como las llamadas "cláusulas oro o plata". En este mismo caso se encuentran las cláusulas de pago en moneda extranjera, utilizada como moneda de pago o moneda de cuenta, permitidas en el artículo 26 de la ley de monedas vigente.

Pero dentro de esas cláusulas de protección del contratante frente a rupturas de la ecuación económica del contrato se

incluyen, también, las cláusulas de exención de impuestos o contribuciones. En efecto, las cláusulas de los contratos administrativos, que contienen una exención de impuestos, además de constituir dichas exenciones parte de las ventajas económicas del contrato (contraprestación) para el cocontratante, configuran una protección para éste frente a posibles rupturas del equilibrio económico del contrato derivados de nuevos gravámenes que pudieran afectar directa y específicamente las actividades propias del cocontratante de la administración con posterioridad a la conclusión y aprobación del contrato; rupturas éstas que además, pueden perjudicar tanto al servicio público que se prestaba, como directamente al Fisco Nacional por la obligación que le pueda surgir de indemnizar al cocontratante por las consecuencias de dichas rupturas.

5. Por otra parte, nuestra Suprema Corte en sentencia del 9 de marzo de 1939 de la antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental, ha dejado claramente establecido que en los contratos administrativos las exoneraciones de derechos constituyen parte del equilibrio económico del contrato.

En efecto, en dicha sentencia la Corte expresó: "Es digno de mencionar que a pesar del celo que generalmente se tiene en casi todos los países civilizados, por mantener incólume la garantía de la igualdad ante la Ley, aún en los más democráticos, a pesar de tener consignada en sus constituciones o en la más rancia tradición aquella garantía, sus leyes consagran numerosas franquicias y exenciones, como una necesidad de interés colectivo, pues no se conceden como un favor desinteresado, sino con altos fines de política económica, como por ejemplo la implantación y el fomento de determinadas industrias, para lo cual hay que proporcionar halagos a los capitales que se desean atraer. Los tratadistas en materia de finanzas suelen distinguir entre privilegios e inmunidades fiscales verdaderos y los que no lo son sino en *aparencia*, porque en realidad algunos sólo son auxilios o bien *subvenciones indirectas*, siendo uno de sus fines más frecuentes promover el fomento de determinadas industrias y *proporcionar a las respectivas empresas un equilibrio económico*; y se enseña que estos privilegios de mera *aparencia* no violan el principio de la igual-

dad ante la Ley ni el de la universalidad de los impuestos (Griziotti, *Derecho, Política y Hacienda*, p. 134; Trotabas, *Legislación Financiera*, pp. 259 y 260; Jèze, *Finanzas*, pp. 42 a 44)”<sup>5</sup>. En dicha sentencia agrega la Corte que a través de esas exoneraciones el Estado otorga a sus cocontratantes las seguridades “a fin de que arriesguen la inversión de sus capitales contando con ciertas *condiciones de equilibrio financiero* para sus empresas”<sup>6</sup> pues la “exoneración equivale para ellos a recibir del Estado *una contribución en dinero*”<sup>7</sup>, agregando que el mantenimiento de ese equilibrio económico es uno de los típicos derechos del cocontratante<sup>8</sup>.

En esta forma, concluye la Corte con lo siguiente: “*Siendo la exoneración de derechos una condición del equilibrio financiero proporcionado por la Ley misma a la empresa*, desde que ésta nace y mientras dure su explotación, hay que aplicarle según la doctrina ya citada, la otra regla de índole contractual consistente *en la obligación implícita para el Estado concedente de no alterar ese equilibrio*”; de manera que si el Estado aún legítimamente, por la actuación de cualquiera de sus órganos rompe dicha ecuación, surge también “*la obligación eventual para el Estado de indemnizar en este caso al concesionario* (o cocontratante), según la entidad del daño o de las nuevas cargas que éste sufra”<sup>9</sup>.

## II

6. Ahora bien, en la hipótesis de que se declarara judicialmente la nulidad, por inconstitucionalidad o ilegalidad de la cláusula de un contrato administrativo que consagrara una exención de impuestos a favor del cocontratante de la administración, lo que constituiría como se ha visto, además de una contraprestación, una típica cláusula de protección de la situación económica del cocontratante, si dicha sentencia decla-

5. Vid en “Memoria de la Corte Federal y de Casación 1940”, Tomo I, pp. 338 y 339.

6. Vid. en Memoria cit. de 1940, Tomo I, p. 342.

7. Vid. en Memoria cit. de 1940, Tomo I, p. 350.

8. Vid. en Memoria cit. de 1940, Tomo I, pp. 346 y 347.

9. Vid. en Memoria cit. de 1940, Tomo I, p. 351.

ratoria de nulidad tuviese efectos hacia el pasado, evidentemente que se rompería la ecuación económica del contrato, pues se haría más gravosa la situación económica del cocontratante, surgiendo entonces para éste, un derecho de indemnización frente a la administración; y ello, porque consideramos que no sólo existe ruptura de la ecuación económica o equilibrio financiero del contrato administrativo y por tanto derecho a indemnización para el cocontratante, por la aplicación de la llamada teoría del Hecho del Príncipe y teoría de la imprevisión creada por la jurisprudencia francesa, a las que se ha referido recientemente la Procuraduría General de la República<sup>10</sup>, sino que también puede haber ruptura de ese equilibrio económico y derecho del cocontratante de la Administración a ser indemnizado *por cualquier acto jurídico de una autoridad pública distinta de la Administración contratante*.

7. En este sentido la jurisprudencia venezolana ha admitido el derecho del cocontratante de la Administración a ser indemnizado por la Administración, cuando se altera el equilibrio financiero del contrato administrativo como consecuencia de un acto de una autoridad pública distinta de la administración<sup>11</sup>, y concretamente, por acto del Poder Legislativo. En efecto, la Corte Suprema, por sentencia de la antigua Corte Federal y de Casación en la Sala Federal Accidental del 9 de marzo de 1939, sostuvo lo siguiente: "Siendo la exoneración de derechos una condición de equilibrio financiero proporcionado por la Ley misma a la empresa desde que ésta nace y mientras dure su explotación, hay que aplicarle, según la doctrina ya citada, la otra regla de índole contractual consistente en la obligación implícita para el Estado concedente de no alterar ese equilibrio; y es indudable que lo alteraría dando efecto inmediato contra las concesiones ya otorgadas, *a la nueva Ley que restringe el derecho de exoneración*. Es tan racional la obligación de mantener ese equilibrio financiero, *que aún tratándose de reformas de la Ley en la parte puramente*

10. Oficio de la Procuraduría General de la República, N° 5203 de fecha 27 de septiembre de 1966. Véase en *Doctrina de la Procuraduría General de la República* 1966, pp. 75 al 78.

11. Cfr. Allan-Randolph Brewer Carías: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1962 p. 209.

*reglamentaria o estatutaria de ésta, no obstante el derecho con que el Estado o el legislador proceden en estas reformas de lo no contractual, también se reconoce en doctrina y en jurisprudencia la obligación eventual para el Estado de indemnizar en este caso el concesionario, según la entidad del daño o de las nuevas cargas que éste sufra por la reforma (Jèze, ob. cit., pp. 331 y 332, edic. española; p. 70, edic. francesa; Bonnard, Derecho Público, pp. 342 a 344; Derecho Administrativo, pp. 561, 564 y 565; Hauriou, ob. cit., p. 507; H. Berthélemy, p. 713; Nezzard, Derecho Público, p. 300, edición de 1938). Ahora bien, siendo de principio universal que toda indemnización debe ser en su monto igual o equivalente a la monta del daño o perjuicio que se está en la obligación de reparar, si el Estado concedente, considerando la exoneración de derechos, según lo cree el Procurador, un precepto estatutario o reglamentario, resuelve suprimirla o restringirla, la indemnización a los concesionarios por el descalabro financiero que la reforma les ocasionaría con respecto al equilibrio antes establecido, habría de ser una suma de dinero igual a lo que a partir de la nueva ley tuviera que pagar por derechos de importación, comprendidos en la franquicia, según los términos de la legislación bajo cuya vigencia se otorgaron las concesiones. Con este razonamiento sólo quiere la Corte hacer palpable una vez más que aún si fuera inconstitucional la franquicia, como ella no es sino una subvención indirecta, la anulación del precepto, por culpa imputable al Legislador mismo, al adoptar una forma inconstitucional de conceder subvenciones, dejaría vivo el derecho de los concesionarios a dicha subvención, bajo otra forma que fuera legal”<sup>12</sup>.*

8. Ahora bien, en base a lo anteriormente señalado, es evidente que en Venezuela tiene aplicación la concepción amplia de la teoría del hecho del Príncipe que según el decir del Profesor Eloy Lares Martínez, “abarca toda intervención de los poderes públicos que haga más difíciles u onerosas las condiciones en las cuales el contratista ha de dar cumplimiento a las obligaciones contraídas”<sup>13</sup>, y así la Corte ha reconocido

12. Vid. en Memoria de 1940, cit. pp. 350 y 351.

13. Vid. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1963, p. 219; Cfr. A. de Laubadère: *Traité Théorique et Pratique des Contrats Administratifs*, cit., Tomo III, p. 24.

el derecho de indemnización, como se ha visto, “aún si fuera inconstitucional” la exoneración, “por la anulación del precepto” legal que la contenga (y la anulación por inconstitucionalidad sólo puede ser dictada por el órgano jurisdiccional competente), “por culpa imputable al Legislador mismo, al adoptar una forma inconstitucional de conceder subvenciones”. En el supuesto entonces en que se declarara la nulidad por inconstitucionalidad de la exoneración de derechos prevista en un contrato administrativo, es evidente que, como se deduce de la doctrina de la Procuraduría General de la República<sup>14</sup> existe para el cocontratante de la administración el derecho a ser indemnizado porque “el desmejoramiento de la posición económica del contratista” proviene de una medida que es imputable al Estado”, es decir “atribuible... *a su falta*”, en la hipótesis analizada tal como lo dijo la Corte, “por culpa imputable al legislador mismo, al adoptar una forma inconstitucional de conceder subvenciones”. Por tanto, aún aplicando el criterio estricto de la teoría francesa del hecho del Príncipe<sup>15</sup> (extensivo a actos legislativos), sería procedente el derecho de un cocontratante, a ser indemnizado, pues si bien es cierto que el órgano jurisdiccional que declarase la nulidad de la cláusula de exoneración, no debe resolver “según su libre arbitrio” sino que debe aplicar “imperativamente” “el orden constitucional” y decidir “conforme a éste”, la anulación se pronunciaría, según el criterio del Supremo Tribunal, “*por culpa imputable al Legislador mismo*, al adoptar una forma inconstitucional de conceder subvenciones”, cumpliéndose entonces el requisito definido por la doctrina de la Procuraduría de que “para que funcione la teoría... el desmejoramiento de la posición económica del contratista ha de provenir de una medida que sea *imputable al Estado*, es decir, atribuible a su voluntad o a su falta”<sup>16</sup>.

---

14. Vid. Oficio citado en Nota 10.

15. Vid. Oficio citado en Nota 10.

16. Vid. Oficio citado en Nota 10.

## III

9. En esta forma, la afirmación de la Procuraduría General de la República de que "el derecho a la reparación integral, consagrado en la teoría del hecho del Principe, se justifica en la doctrina y la jurisprudencia en los casos de medidas emanadas de los *órganos legislativos y administrativos*, pero no por efecto de las decisiones de los órganos que ejercen la función jurisdiccional"<sup>17</sup>, en nuestro criterio, aparentemente no tiene base ni fundamento alguno, pues como hemos visto, si en la hipótesis estudiada el órgano jurisdiccional dicta una medida de anulación, ello se debe a alguna culpa imputable al legislador, como lo ha declarado la Corte en la sentencia señalada de 1939 al referirse a un supuesto similar, lo que no cambia la situación del cocontratante cuyo derecho a recibir la indemnización equivalente a la subvención tal como lo señaló la Corte en esa oportunidad, quedaría "vivo"<sup>18</sup>.

---

17. Vid. Oficio citado en Nota 10.

18. Vid. Oficio citado en Nota 10.



SEGUNDA PARTE

DOCTRINA  
ADMINISTRATIVA

LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS



# LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION EN LA DOCTRINA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA \*

## I. CARACTERIZACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### 1. LA EJECUCION DE UN SERVICIO PUBLICO

1. PN - I59 - 615 12-6-59

*Dos condiciones fundamentales, de acuerdo con la doctrina dominante, caracterizan los contratos de esta naturaleza: la noción de servicio público, entendido éste en su más lata acepción; y la presencia de cláusulas exorbitantes o derogatorias del derecho común.*

Estima la Procuraduría de fundamental importancia determinar, previamente al estudio pormenorizado de dichos contratos, la califi-

---

\* Recopilación, sistematización y notas publicada en la *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 30, Caracas 1964, pp. 179 a 232; y N° 31, 1965, pp. 269 a 299.

La doctrina contenida en este trabajo ha sido extraída exclusivamente de los dictámenes de la Procuraduría General de la República correspondientes al período 1953-1962.

Para la cita de cada dictamen se ha indicado, además de su fecha, la página del informe o recopilación que lo contiene.

Para la cita de estos informes y recopilaciones se han utilizado las siguientes abreviaturas:

PN - D53/54: Procuraduría de la Nación. *Doctrina sustentada en materia civil, fiscal y administrativa (Años 1953-1954)*. Publicaciones periódicas del Ministerio de Justicia, Editorial Rex, Caracas, 1957.

cación jurídica de los mismos. A su juicio, el “Contrato Original” —y, consiguientemente, el “Contrato Modificatorio” y el “Contrato de Ampliación”, dada su comunidad—, es un contrato administrativo.

En efecto, dos condiciones fundamentales, de acuerdo con la doctrina dominante, caracterizan los contratos de esta naturaleza: la noción de servicio público, entendido éste en su más lata acepción; y la presencia de cláusulas exorbitantes o derogatorias del derecho común.

Si por la primera se entiende, conforme a su concepto clásico, toda actividad que las entidades de carácter público hayan decidido asumir porque, a su juicio, su realización por ellas sea necesaria al interés general o al interés público y cuya realización por la iniciativa privada podría no satisfacer adecuadamente ese interés general o ese interés público —concepto en el cual pueden estar lógicamente comprendidas las empresas industriales y comerciales—, es evidente, en criterio de la Procuraduría, que, precisamente, esa nota o característica ha sido el elemento determinante del contrato mismo. No es imposible, desde luego, que en países de estructura económica o de condiciones económicas y sociales distintas al nuestro, la construcción, por el Estado, de una Planta Siderúrgica, no recoja esa característica de interés público; al contrario, puede ser común, frecuente o regular, que, en tales países, esa obra pueda responder, más bien, a una manifestación más de la gestión privada del Estado, y que los contratos celebrados para su establecimiento o explotación sean, en consecuencia, integralmente de Derecho Privado; y, sin embargo, “...mettre en valeur les richesses naturelles d'un pays —dice Waline—, est d'intérêt public”. Pero, en un país como el nuestro, ligado de manera impresionante a la explotación de una riqueza no renovable, cuyo porvenir económico está condicionado, precisamente, por la magnitud de esa riqueza y cuya salvación única, en el sentir de los entendidos, se encuentra en su transformación agrícola e industrial y, concretamente, en el establecimiento

- 
- PN - 156: Procuraduría de la Nación. *Informe al Congreso Nacional (1955)*. 1956, Caja de Trabajo Penitenciario, Cárcel Pública, Caracas, 1956.
- PN - 157: Procuraduría de la Nación. *Informe al Congreso Nacional (1956)*. 1957, Caracas, abril, 1957.
- PN - 157/58: Procuraduría de la Nación. *Informe al Congreso Nacional (1957-1958)*. Caracas, enero 1959.
- PN - 159: Fiscalía General de la República. *Informe al Congreso Nacional (1959)*. Caracas, abril 1960.
- PN - 160: Fiscalía General de la República. *Informe al Congreso Nacional (1960)*, Caracas, marzo 1961.
- PGR - D62: Procuraduría General de la República. *Doctrina de la Procuraduría General de la República (1962)*. Caracas, 1963.

y explotación de tres industrias básicas (Siderúrgica, Petroquímica y Electrificación), estima la Procuraduría de la Nación que mayor interés público que el que pueda revestir cualquiera de esas tres industrias básicas, difícilmente revista en la vida nacional cualquier otro proyecto. Además, las cláusulas Nos. 18 y 10 del "Contrato Original" y del "Contrato de Ampliación", respectivamente, aunque sea de manera incidental, hacen referencia expresa a la noción de "utilidad pública" que tienen estas "instalaciones"; y la cláusula N° 31 del "Contrato Original", de acuerdo con la Administración, que concede al contratista la exoneración de los derechos arancelarios que cause la importación de maquinaria, equipos y materiales para la construcción de la obra, es un signo evidente del interés público que ésta tiene, pues la concesión de tales facilidades extraordinarias, tiene, precisamente, su fundamento, o justificación legal, en el "interés nacional", que es el que aconseja a la Administración la conveniencia de conceder franquicias, rebajas o exoneraciones de contribuciones, conforme a lo previsto en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional; "interés nacional" este que no es distinto, ni puede serlo, del "interés público" o "interés general". La evidencia del concepto releva, pues, al Despacho, de insistir en él. En consecuencia, duda seriamente la Procuraduría de que los jueces venezolanos rehusen dar, en eventual oportunidad, tal calificación a los contratos en examen.

Por otra parte, cualquiera sea el concepto que se tenga de las cláusulas exorbitantes del derecho común, que tipifican, según la doctrina, los contratos administrativos, es decir, bien que se las considere como prerrogativas propias de la Administración, o como cláusulas infrecuentes en los contratos de Derecho Privado, o, en fin, como cláusulas que llevan ellas mismas la nota típica de lo administrativo, estima la Procuraduría que los contratos en examen satisfacen también esa exigencia. En efecto, la llamada "Cláusula Escalatoria" o de "Variaciones de Costo", contenida en la cláusula N° 19 del "Contrato Original" y ratificada en la cláusula N° 18 del "Contrato de Ampliación", no hace otra cosa que recoger en el texto de dichos contratos la teoría administrativa de la "imprevisión", que es privativa del Derecho Administrativo, y con la cual se persigue mantener el "equilibrio financiero del contrato", aunque en el presente caso, y dada la forma como fue concebida y aplicada, haya perseguido el elemento contrario, o sea, el "desequilibrio" en las contraprestaciones a cargo de la Administración; ello no obsta, sin embargo, para su correcta calificación jurídica. Las cláusulas Nos. 9 y 8 del "Contrato Original" y del "Contrato de Ampliación", respectivamente, si bien técnicamente desde el punto de vista formal pueden no responder al concepto, sin embargo recogen, así sea de manera implícita, la facultad extraordinaria que tiene la Administración, en todos los contratos de esta naturaleza, de modificar las condiciones del mismo, siempre y cuando lo aconseje el interés pú-

blico. Estas dos estipulaciones son suficientes para caracterizar la condición necesaria de la naturaleza jurídica del acto.

Véase N° 5.

## 2. LA ESPECIALIDAD DEL OBJETO

2. PGR - D62 - 138

30-3-62

*La naturaleza del objeto de un contrato, es el elemento fundamental para los efectos de su calificación como contrato administrativo por oposición al contrato civil.*

De acuerdo con lo que venimos sosteniendo, es éste el elemento del contrato verdaderamente relevante para calificarlo de administrativo o de civil. Efectivamente, así lo ha consagrado nuestra jurisprudencia al expresar que cuando la Administración Pública lo celebra con el objeto de asegurar una prestación de utilidad pública, nos encontramos sin duda frente a un contrato administrativo, añadiendo: "La especialidad de dichos contratos radica en el objeto y en el interés general que envuelven" (pág. 191 de la citada *Gaceta Forense*); a lo cual suma esta Procuraduría su criterio de que ese interés general, al que se refiere la sentencia analizada, no es, por su parte, más que una resultante del objeto mismo del contrato.

En su más reciente decisión sobre la materia, la Corte Suprema de Justicia ha ratificado el anterior criterio en los siguientes términos: "En el caso de autos ha de ser necesariamente el objeto mismo del contrato —constitución de un servicio público— y la actividad desplegada en el mismo por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, lo que ineludiblemente determina la procedencia del control constitucional del acto por parte de la Corte Suprema de Justicia". "Se trata, en efecto, en el caso de autos, de un contrato de derecho público y de interés nacional, que entraña un servicio público a prestar una institución bancaria particular" (sentencia dictada por la corte Suprema de Justicia el 15 de marzo de 1962, publicada en *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 760, extraordinario, de 22 de marzo de 1962, pág. 5).

A nuestro juicio, el convenio suscrito entre el Ministerio de Fomento y T.A.S.A. no implica una prestación de utilidad pública por parte de la empresa, ya que no se le ha confiado, efectivamente, la ejecución misma de determinado servicio público, sino simplemente se le ha encomendado la realización de un estudio que podría culminar en la creación para el futuro de un supuesto servicio, cuyas características, presumiblemente, contribuiría a precisar el referido estudio contratado.

3. PGR - D62 - 140

30-4-62

*A los efectos de determinar si un contrato es administrativo o civil, el elemento esencial es el objeto.*

Ha quedado, pues, aclarado que la distinción entre los contratos administrativos y civiles estriba sobre todo en la diferente naturaleza de algunas notas —especialmente del objeto— que, respectivamente, los integran, y es, por tanto, indispensable entrar a examinar los contratos relacionados con esta reclamación, para determinar su verdadera naturaleza jurídica, previo análisis de cada uno de los elementos de los mismos.

4. PN - I59 - 946

*No debe considerarse como un contrato de interés público nacional de aquellos a que se refiere el artículo de la Constitución Nacional aquel en que no se comparte ni se delega ninguna función específica ni esté en juego la soberanía de la nación.*

Examinado detenidamente el aludido proyecto de contrato, se observa de sus términos que el contenido del mismo apenas se refiere, en sus dos aspectos, a una prueba suplementaria, adicional, a todos los cálculos y comprobaciones que el MOP ha tenido en cuenta para ordenar la construcción del P. s. el L. de M. Según explicación dada a esta Procuraduría por entendido en la materia, funcionario de ese Despacho, la labor a realizar por el L. N. de I.C. de L. P., consiste en la construcción de un modelo pequeño de aquel P. para someterlo a pruebas de resistencia y demás factores que sean inherentes a la propia obra y comunicar al MOP las experiencias obtenidas.

Puede afirmarse, pues, que tal clase de contrato en manera alguna debe considerarse como de los que, según el texto constitucional de referencia, necesitan de la autorización del Congreso Nacional para poder celebrarse. En nuestro concepto, esa autorización se impone en contratos sobre empréstitos, explotaciones industriales, concesión de servicios, de obras públicas y en cualquier otro en que el Estado delegue el ejercicio de una determinada función pública o que esté en juego la soberanía de la Nación.

En el caso en examen, ciertamente que no se advierte ninguna de las características indicadas en el párrafo que antecede: el contrato se traduce en una medida que el Ministerio ha considerado conveniente llevar a cabo a mayor abundamiento de las seguridades que han sido previstas para la construcción propiamente de la obra; y como se observa de los términos mismos del contrato ninguna res-

ponsabilidad comparte o se delega en el L. N. de I. C. de L. atinente a una función pública específica de ese Ministerio.

Por las razones expuestas, la Procuraduría considera que para la celebración del mencionado contrato no se hace necesario obtener la autorización del Congreso Nacional, pues si bien el contratante es una entidad oficial extranjera, el contrato en sí no reviste los caracteres apuntados en la parte primera del artículo transcrito.

### 3. LA EXISTENCIA DE CLAUSULAS EXORBITANTES

5. PGR - D62 - 137 30-4-62

*La existencia de cláusulas exorbitantes en un contrato, aunque no es elemento decisivo para considerarlo como contrato administrativo, ayudan a precisar el carácter de aquél.*

A pesar de que, tal como hemos dicho, la doctrina ha sostenido en los últimos tiempos que un contrato es administrativo fundamentalmente en atención al objeto del mismo, del cual las cláusulas exorbitantes no son más que una manifestación; no obstante, cuando ellas aparecen ayudan a precisar el carácter de dicho contrato.

Se entienden las cláusulas exorbitantes como aquellas que salen de la órbita del Derecho común y colocan a la Administración, no sólo en una situación de privilegio —que es lo usual— sino que, en virtud de las mismas, puede incluso la Administración sacrificarse en aras de un interés público y pactar condiciones tan desventajosas que serían inconcebibles en un particular que contrate.

Véase N° 1.

## II. CONDICIONES DE VALIDEZ DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### 1. LA CAPACIDAD Y COMPETENCIA DE LOS CONTRATANTES

#### A. La competencia

##### a. Principio

6. PN - I56 - 96 9-11-55

*Sólo el Presidente de la República, los Ministros del Despacho Ejecutivo en representación de aquél, el Procurador General de la República, o un tercero suficiente*

*y formalmente autorizado al efecto, pueden obligar contractualmente a la República.*

A tal respecto, este Despacho ha sustentado con anterioridad el criterio que a continuación me permito transcribirle, el cual se ratifica plenamente en esta oportunidad: "Es un principio de derecho (artículo 1.161 del Código Civil) que la propiedad se transmite y se adquiere por efecto del consentimiento legítimamente manifestado, y la cosa queda a riesgo y peligro del adquirente aunque la tradición no se haya verificado. Así, pues, cuando exista acuerdo entre las partes vendedora y compradora sobre el precio de una cosa perfectamente identificada y al mismo tiempo la resolución o propósito de comprar y vender, es indudable que se causa una situación de derecho que crea obligaciones recíprocas, cuyo incumplimiento bien podría originar perjuicios y dar lugar a que surjan las acciones correspondientes para su justo resarcimiento. Mas, para que pueda tener vitalidad legítima esa situación de derecho, es necesario que quede perfectamente definido y subsistente un elemento preponderante cual es "el del consentimiento legítimamente manifestado"... Proceda precisar que el "legítimo consentimiento" a que se hace referencia debe ser formalizado clara y expresamente y resultar de una relación directa debidamente comprobada, o indirectamente a través de un mandatario investido de suficiente facultad; y en ese orden de ideas y de conceptos jurídicos cabe afirmar que la inexistencia de esas características no podrá ser suplida con la ejecución de diligencias circunstanciales, de tipo meramente administrativo y de orden interno, que hayan podido efectuarse, ya que la simple tramitación de éstas en ningún caso puede ser raíz de derechos a favor de terceras personas, ni de obligaciones a cargo del Estado".

Lo acertado del criterio transcrito resulta mayormente apreciable si se observa que el requisito de aprobación por parte de la Contraloría de la Nación es indispensable para la adquisición de bienes para el patrimonio nacional y, por tanto, de no interpretarse la situación en la forma en que se deja expuesta, la Nación estaría obligada en todo caso a pagar intereses por el precio de los bienes que adquiriera en compra-venta para su patrimonio, por cuanto dichos intereses se causarían ineludiblemente por el transcurso del tiempo que en forma inevitable ha de correr en tanto se gestiona y se obtiene la referida aprobación que la ley ordena obtener a tales efectos.

Aplicando el criterio referido al caso consultado, se encuentra que no existe en autos prueba alguna de que el capitán de fragata V.G. haya actuado como "mandatario investido de suficiente facultad" para obligar a la nación, y aún en el supuesto negado de que tuviera dicha facultad, no consta que aceptara la modalidad formulada por el vendedor en cuanto al "plazo de seis meses", modalidad ésta que al ser incluida por el referido vendedor en la aprobación de la po-

sible venta, se erige en modificatoria de la oferta primitiva, con todas las características de una nueva oferta (artículo 1.137 del Código Civil). A mayor abundamiento, se observa que los mismos sucesores del vendedor S., en comunicación antes citada, exponen que el nombrado capitán V.G. contestó a requerimiento que se le hiciera para formalización de la venta “en el sentido de que había tramitado la propuesta por ante sus superiores competentes diciéndoles que la tardanza se debía a subsanar errores de hecho.

En consecuencia, ni la actitud antes descrita, ni la estimación del precio del inmueble, pues dicho precio quedaba sujeto a la definitiva aprobación de la Contraloría de la Nación, ni la misma aprobación impartida por ese organismo para la adquisición, tanto menos cuanto que en el caso concreto estudiado el avalúo original fue objetado por la Contraloría; ni aún las actuaciones administrativas posteriores, pueden tener un significado y alcance que exceda de los límites de simples gestiones administrativas internas.

El contrato de venta es perfecto cuando con consentimiento libre, manifestado legítimamente, el comprador y el vendedor se ponen de acuerdo sobre la cosa y precio. Cuando la Nación es parte, estos principios jurídicos no sólo conservan plena vigencia, sino que, principalmente, han de adaptarse a las necesidades que surgen como derivación del ordenamiento positivo que rige a la condición jurídica del adquirente. En efecto, cuando la Nación es compradora como en el caso de autos, “el consentimiento legítimamente manifestado” hay que referirlo también, y de manera muy especial, al concepto de “competencia” para manifestarlo; según éste, y conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la adquisición de bienes para el patrimonio de la Nación se hará por el Ejecutivo Nacional, y conforme a las disposiciones constitucionales pertinentes, el Poder Ejecutivo Nacional lo ejerce el Presidente de la República, cuyos órganos regulares son los Ministros del Despacho, por medio de los cuales han de celebrarse los contratos con arreglo a las leyes (artículos 100, 111 y ordinal 15 del 108 de la Constitución Nacional). Por consiguiente, sólo el Presidente de la República, los Ministros del Despacho Ejecutivo en representación de aquél, o un tercero suficiente y formalmente autorizado al efecto, pueden obligar a la nación manifestando legítimamente el consentimiento de ésta para la compra-venta; pero es más, aún teniendo competencia, dicho consentimiento no podrá manifestarse legítimamente sino después que la Contraloría de la Nación haya rendido informes favorables a la adquisición que se proyecta.

*Véanse Nos. 8, 14, 15.*

7. PN - I57/58 - 550

3-10-57

*Para obligar contractualmente a la Nación venezolana se requiere competencia legal o personería suficiente de quien dice actuar en su nombre; éste, por los contratos que celebre con defecto de tales cualidades, resulta obligado personalmente.*

“...no aparece de los autos que el nombrado A. O. de L. hubiera sido investido de personería suficiente para celebrar contratos de arrendamiento en nombre de la Nación venezolana y poder, en consecuencia, obligarla: apenas se limita a afirmar el reclamante, sin amparar su afirmación con ningún medio probatorio idóneo “que en la oportunidad, fue comisionado por la Dirección de Cultura y Bellas Artes para tomar en arrendamiento este local”; tampoco aparece de los autos que el Despacho a su muy digno cargo, o la Contraloría de la Nación, hayan, en definitiva, aprobado, al menos *a posteriori*, el contrato celebrado entre el reclamante y la O.G.G., C.A., por el cual ésta cedía en arrendamiento un inmueble de su administración para ser ocupado por una determinada dependencia oficial; y menos aún aparece que dichos organismos hayan autorizado al reclamante a cancelar tales servicios con su propio peculio a reserva de su reintegro por parte del Tesoro Nacional. No desconoce la Procuraduría el mérito que, con esta forma de colaboración con la Administración pública, pudiera alcanzar el empleado o funcionario que no duda en hacer tales pagos de sus propios ingresos; al contrario, podría considerarse plausible tal conducta; sin embargo, tal proceder no parece conciliarse con el carácter formal propio de la Administración, cuyos actos están sujetos, para su validez o para su eficacia, al cumplimiento previo de requisitos, muchos de ellos esenciales, como la competencia del funcionario; además, como antecedente —y así me permito advertirlo—, resultaría, más bien, un tanto peligroso, pues en el futuro, cualquier funcionario podría considerarse autorizado para adoptar determinaciones análogas, pero con propósitos distintos a los que, con base en la presunción legal de la buena fe, hayan podido privar en el caso en estudio, y a lo cual, desde luego, convendría no dar lugar. Pero, a pesar de ello, es de destacar que el posible contrato celebrado entre el reclamante, sin estar investido de la representación suficiente, y terceras personas, al cual se ha hecho referencia, no obliga, jurídicamente, a la nación: bajo este aspecto, pues, que se fundamenta en la incompetencia del funcionario para producir el acto que haya dado lugar a presuntas obligaciones a cargo del Tesoro Nacional, la Procuraduría considera manifiestamente improcedente la reclamación examinada”.

8. PN - I60 - 495

27-9-60

*No constituye promesa de compra una simple comunicación suscrita por un funcionario sin competencia para obligar a la Nación.*

Alegan los demandantes que existe una obligación por parte de ese Ministerio de adquirir el fundo de su propiedad, denominado H. C., ubicado en jurisdicción de la Parroquia M., Departamento V. del Distrito Federal, por cuanto consideran que el contenido del oficio N°... de fecha... emanado de la Dirección de R. N. R., que dice:

“Acuso recibo de su comunicación de fecha... de los corrientes, referente al fundo H. C., ubicado dentro de los linderos del Parque Nacional E. A. y del cual es usted propietario junto con los ciudadanos C.E.D., F.C., A.M., H.A., B.S. y M. O. En respuesta, cumpto en participarle que el Despacho, en atención a lo dispuesto en la Ley Forestal, de Suelos y Aguas, no permite ningún desarrollo en esa zona por encontrarse comprendida dentro de las *Zonas Protectoras*”.

“Ahora bien, con el deseo de darle a este asunto una solución adecuada y justa, el Ministerio está dispuesto a llegar a un arreglo con ustedes, a fin de adquirir la propiedad para incorporarla al Parque Nacional E. A.”.

constituye una promesa formal de compra hecha por ese Despacho, la cual fue aceptada por ellos en comunicación dirigida a ese Ministerio con fecha... estimando como precio de la supuesta negociación la cantidad de... bolívares.

A ese respecto, opina la Procuraduría que, en primer término, el referido oficio no constituye en forma alguna una promesa de compra, por cuanto en el texto del mismo no aparece en forma expresa ninguna oferta hecha por el Ministerio, para lo cual tenía necesariamente que seguir las pautas señaladas por la ley, con la consiguiente y oportuna aprobación por parte de la Contraloría de la Nación, ya que ello hubiese constituido lo que en doctrina se denomina un “antecontrato”, que en modo alguno podía ser suscrito por un funcionario sin competencia para obligar a la nación.

b. *Incompetencia de los directores de Ministerios*

*Los directores de Ministerios son incompetentes para obligar contractualmente a la República.*

Véanse Nos. 18 y 23.

c. *Imposibilidad de la delegación de firmas*

9. PN - 159 - 547

13-5-59

*Los Ministros no pueden legalmente delegar en funcionarios de su Ministerio la firma de contratos a nombre de la Administración.*

No obstante y aunque sea de manera incidental, la Procuraduría se permite disentir del criterio manifestado por dicha Consultoría en su citado dictamen N° 23, de fecha 5 de marzo de 1959, según el cual, "de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y específicamente del Estatuto Orgánico de Ministerios, la única persona autorizada y facultada para firmar contratos a nombre de la nación es el Ministro respectivo, quien podrá cuando lo creyere conveniente, delegar en forma expresa tales funciones o atribuciones en persona o personas del Despacho". La Procuraduría discrepa de tal criterio por cuanto, en primer lugar, no es absolutamente exacto, a su juicio, que "la única persona autorizada y facultada para firmar contratos a nombre de la Nación es un funcionario también competente, de acuerdo con la ley de la institución a su cargo, para celebrar contratos a nombre de la Nación venezolana y del Fisco Nacional, conforme a las instrucciones que le imparta el Poder Ejecutivo Nacional; y, en segundo lugar, porque tampoco es absolutamente exacto, en opinión de la Procuraduría, que el Ministro pueda "cuando lo creyere conveniente, delegar en forma expresa... en persona o personas del Despacho" la atribución legal que tiene de celebrar contratos a nombre de la nación venezolana, pues si bien es cierto que, de acuerdo con el artículo 10 del Estatuto Orgánico de Ministerios "corresponde a cada Ministro en los ramos de la competencia de su Despacho:... 9° Suscribir los actos del Despacho a su cargo...", y que "podrá autorizar a altos funcionarios del Ministerio para que firmen por él, conforme se determine en el Reglamento de este Estatuto"; no es menos cierto que, al "determinar" el Reglamento de la Ley de Ministerios, aún vigente, el defecto del Reglamento del Estatuto, anunciado por éste, dicho Reglamento señala taxativamente, en las letras a), b) y c) del ordinal 5° de su artículo 75, cuáles son los actos y documentos que los directores de los Ministerios pueden firmar "mediante resolución del Despacho, por delegación del Ministro y previa consulta con éste: a) Las circulares y comunicaciones de las Oficinas dependientes del Ministerio. b) La correspondencia dirigida a los funcionarios subalternos administrativos, judiciales o municipales de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales, que por razón de las leyes o reglamentos deben dirigirse al Ministerio. c) La correspondencia postal, telegráfica en contestación a solicitudes dirigidas al Despacho por particulares". Como puede observarse, la ley no autori-

za a ningún Ministro para “delegar” en ningún director o alto funcionario del Ministerio a su cargo, la atribución de suscribir contratos a nombre de la Nación, que tenga el Ministro, sino la de firmar la correspondencia ordinaria y rutinaria, por así decirlo, dirigida a los funcionarios subalternos o a los particulares, y ni siquiera la dirigida a los altos funcionarios del Estado, como son los demás Ministros, el Procurador y el Contralor de la Nación, el Presidente del Congreso Nacional y el de cualquiera de sus Cámaras, los Presidentes de las Cortes Federal y de Casación, etc. Siendo, además, de interpretación restrictiva la facultad de delegar el ejercicio de determinada atribución legal, no es admisible, desde luego, la analogía, y menos todavía frente a un texto reglamentario expreso. Es necesario dejar a salvo la situación especial en que al respecto pueda encontrarse el Director General del Ministerio de Hacienda, quien, en conformidad con el Decreto-Ley N° 77, de fecha 8 de marzo de 1958, tiene asignado atribuciones también especiales.

He considerado conveniente manifestar la anterior discrepancia de criterio y sus motivos, a objeto de evitar equívocos para lo futuro que, al tiempo en que puedan resultar contrarios a las Leyes, pueden comprometer también la estabilidad y consistencia jurídica de actos que otorgue la Administración.

## B. La Capacidad

### a. Las incapacidades especiales

10. PN - I60 - 492

1-9-60

*Los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales están afectados por la incompatibilidad establecida en el artículo 47 de la Constitución Nacional y, en consecuencia, el contrato celebrado entre un militar y la Nación venezolana es anulable por incapacidad legal, a los términos del artículo 1.144 del Código Civil, en su primera parte.*

Dicho artículo 47 dice textualmente:

“Nadie que esté al servicio del Estado podrá celebrar contrato alguno con él por sí mismo ni por medio de interpuestas personas, salvo las excepciones que establezcan las leyes”.

A este respecto, y después del estudio del asunto planteado, la Procuraduría de la Nación observa:

El artículo 47 antes transcrito constituye una novedad dentro de nuestro ordenamiento constitucional, ya que no existe precedente alguno que le sirva de fundamento. Por ello, a los fines de su interpretación, hay que recurrir a la intención que tuvo el constitu-

yente, al significado propio de las palabras del texto y a los principios generales del Derecho, para determinar su verdadero alcance.

Al revisar las actas contentivas de los debates suscitados en la Asamblea Constituyente de 1953, con motivo de la discusión del citado artículo 47, aparece que los parlamentarios que intervinieron en dichos debates tuvieron la intención de darle un carácter general, es decir, establecer que la prohibición allí contenida afectará a todas las personas que, en una o en otra forma, estuvieren al servicio del Estado, comprendiendo desde el Presidente de la República hasta el último de sus servidores.

De acuerdo con esos mismos debates parlamentarios se pensó con tal prohibición, crear una norma de moral pública, al impedir que las personas que estén al servicio del Estado pudieran, dada la posible influencia de que gozan, obtener ventajas especiales al contratar con la Nación, cualquiera que fuere su rango, mencionándose especialmente entre tales personas a los militares en servicio.

De otra parte, la propia redacción del texto en forma tan general y la concepción negativa allí empleada, dan a entender bien claramente la naturaleza absoluta de la prohibición. Además, su carácter constitucional le da un predominante valor normativo que generaliza cualesquiera otras prohibiciones más limitadas consignadas en las leyes; y, en fin, la claridad de su contenido permite que su aplicación pueda descender inmediatamente al campo de las relaciones subjetivas, sin ninguna necesidad de recibir un desarrollo complementario por el legislador ordinario. Es, pues, un texto constitucional que consagra una prohibición absoluta, general, y que puede ser aplicada desde el mismo momento en que la Constitución entró en vigencia.

Asimismo, el artículo 56 de la Constitución Nacional, en su primera parte, cuando se refiere a las Fuerzas Armadas Nacionales, las considera como una institución al servicio exclusivo de la nación, debiéndose inferir, por consiguiente, que sus integrantes están afectados por la prohibición de referencia.

Por lo anteriormente expuesto, la Procuraduría considera que, no existiendo ningún precepto legal que establezca una excepción a la regla consagrada en el artículo 47 de la Constitución Nacional en favor de las personas que integran las Fuerzas Armadas Nacionales, un contrato celebrado entre la Nación venezolana y un militar es anulable por incapacidad legal, a los términos del artículo 1.144 del Código Civil, en su primera parte.

*Véase N° 12.*

b) *El requisito del domicilio*

11. PN - I57/58 - 643

4-9-58

*Es requisito constitucional indispensable para la validez de los contratos de interés público celebrados por*

*la Nación con personas naturales o jurídicas extranjeras, que éstas estén domiciliadas en el país.*

“...el artículo 48 de la Constitución Nacional, de antigua data en nuestro ordenamiento constitucional, establece: “Ningún contrato, de interés público nacional, estatal o municipal podrá ser celebrado con gobiernos extranjeros ni traspasado a ellos. Tampoco podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas que no estén domiciliadas en Venezuela ni traspasarse a ellas los suscritos con terceros”. Siendo el contrato del empréstito de evidente interés público, es indispensable el cumplimiento del requisito del domicilio de los prestamistas, en Venezuela. No aparece de la documentación acompañada que aquéllos lo hayan cumplido. Es de advertir que la disposición citada es de orden público eminente, tanto por su jerarquía constitucional como por su propio carácter prohibitivo; por tanto, la nulidad es la sanción de lo realizado con su violación”.

12. PN - I59 - 618

12-6-59

*Es requisito constitucional el del domicilio en Venezuela, de las personas extranjeras con las cuales la nación venezolana pretenda celebrar contrato de interés público.*

Para la Procuraduría de la Nación es irrevocable a dudas el carácter público, como ya se expuso en el capítulo anterior, que tienen los contratos celebrados por la nación venezolana para la construcción de la Planta Siderúrgica del Orinoco.

Pues bien, el artículo 48 de la Constitución venezolana dispone: “Ningún contrato de interés público, nacional, estatal o municipal podrá ser celebrado con gobiernos extranjeros ni traspasado a ellos. Tampoco podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas que no estén domiciliadas en Venezuela ni traspasarse a ellas los suscritos con terceros”.

“Para celebrar tales contratos con entidades oficiales o semioficiales extranjeras que tengan personería jurídica autónoma o para pasarlos a ellas requerirá la autorización del Congreso Nacional”.

No obstante, en el encabezamiento del “Contrato Original” se lee:

“Entre el Ejecutivo Nacional de la República de Venezuela, representado por el ciudadano Ministro de Fomento, doctor Silvio Gutiérrez, quien procede en este acto por disposición del ciudadano Presidente de la República, y quien en lo sucesivo se denominará *el Ministerio* por una parte; y por la otra, la *Innocenti Società Generale per l'Industria Metallurgica e Mecannica*, Sociedad por Acciones, de Milán, Italia, y que se obliga a domiciliarse legalmente en Caracas en el término de siete días (7) a partir de la fecha de la firma del contrato y sin cuyo requisito éste no entra en vigencia, y quien en lo sucesivo se denominará *el contratista*, representada en este acto por su presidente, Ing. Ferdinando Innocenti, de nacionali-

dad italiana, con pasaporte italiano N° 3969240, se ha convenido en celebrar el contrato contenido en las siguientes cláusulas:...

Tal precepto, de Derecho Público, de jerarquía constitucional, concebido, incluso, en forma prohibitiva, reviste, sin lugar a la menor duda, evidente carácter de orden público: orden público eminente, además, puesto que se trata del orden constitucional.

Ahora bien, para la fecha de celebración del referido "Contrato Original" (31 de diciembre de 1955), *el contratista* —una persona jurídica extranjera—, no estaba domiciliado en Venezuela. Por ello, a fin de obviar el impedimento constitucional mencionado, las partes convinieron en someter la "vigencia" del contrato al previo cumplimiento del requisito del domicilio del contratista en el país. En otras palabras —y ello reviste suma gravedad, que es necesario destacar desde un principio— convinieron en someter a condición suspensiva el acatamiento ineludible que se merece una norma de jerarquía constitucional, una norma de inalienable orden público. Estima la Procuraduría, de acuerdo con principios jurídicos de vigencia universal, que, si en el campo del Derecho Privado, conforme a lo previsto en el artículo 6° de nuestro Código Civil, "no pueden renunciarse ni relajarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden público o las buenas costumbres", con mayor razón en el campo del Derecho Público —en el cual en esta oportunidad ha actuado la Administración—, cuya legislación es toda de orden público, y, como ya se dijo, de orden público eminente cuanto ella tiene rango constitucional. La referida condición suspensiva, pactada por partes en el encabezamiento de su contrato, constituye, en criterio de la Procuraduría de la Nación, "un convenio" por el cual se ha pretendido relajar la observancia de un precepto investido de semejante carácter: la sanción de tal conducta no puede ser otra que la nulidad absoluta de lo actuado.

Al opinar así, la Procuraduría sólo ratifica su criterio al respecto, establecido con motivo de la consulta que le formulara el Ministerio de Hacienda con respecto al proyecto de Empréstito Externo, el cual se encuentra a las páginas 261 y 262 del *Informe* rendido por el Despacho al Congreso Nacional, a saber:

"Procede, sin embargo, señalar que el artículo 48 de la Constitución Nacional, de antigua data en nuestro ordenamiento constitucional, establece: "Ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal podrá ser celebrado con gobiernos extranjeros ni traspasado a ellos. Tampoco podrán celebrarse con personas naturales o jurídicas que no estén domiciliadas en Venezuela ni traspasarse a ellas los suscritos con terceros". Siendo el contrato del empréstito de evidente interés público, es indispensable el cumplimiento del requisito del domicilio de los prestamistas, en Venezuela. No aparece de la documentación acompañada que aquéllos lo hayan cumplido. Es de advertir que la disposición citada es de orden público eminente, tanto por su jerarquía constitucional como por su propio

carácter prohibitivo; por tanto, la nulidad es la sanción de lo realizado con su violación...”.

“En consecuencia, la Procuraduría considera que para la validez de este Convenio deben domiciliarse en la República los Bancos que no lo estén...”

Aunque en el caso podría reargüirse que el contrato de empréutico no es de “interés público” en el sentido en que éste aparece en la Constitución Nacional, y que, al prever la ley de la materia la contratación del crédito externo, implícitamente está autorizando su contratación con personas no domiciliadas en el país; no obstante, tal argumentación —además de ser muy discutible por sí misma— tampoco sería aceptable en el caso en examen, por cuanto es indudable que en éste aparece evidente el “interés público”, cualquiera sea su aceptación, pues se trata, de la contratación de la construcción de una obra pública en el territorio nacional.

Es éste, pues, un punto fundamental en el problema que se estudia, pues que, *ab initio*, aparece comprometida la validez jurídica de los referidos contratos.

En efecto, no considera la Procuraduría que sólo sea nula la estipulación en examen, sino, al contrario, que es nulo, de nulidad absoluta, todo el contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y la “Innocenti S. G.” con fecha 31 de diciembre de 1955. Pero es más: si se estima nulo el referido contrato, *a fortiori* es necesario considerar también nulo el “Contrato Modificatorio”, por este último, precisamente, “modificatorio” de aquél, pues en razón de ello no tiene autonomía jurídica, por así decirlo y, por tanto, está sujeto a las mismas vicisitudes que corra el “Contrato original”, aquel al cual “modifica”.

En ese mismo supuesto, resulta también obligada la nulidad del “Contrato de Ampliación”, de fecha 17 de mayo de 1957, pues con todo y tener este contrato autonomía e independencia jurídica, no tiene, sin embargo, independencia material o técnica respecto de los otros, es decir, el objeto del “Contrato Original”. En efecto, el “objeto del contrato” original es el siguiente:

“Cláusula N° 1. *El contratista* se obliga a elaborar para *el Ministerio*, a todo costo, por la exclusiva y con los propios elementos de aquél, el proyecto definitivo para el establecimiento de una Planta Siderúrgica con una capacidad de producción de artículos terminados de 421.500 toneladas métricas anuales y ejecutarlo efectuando las obras y construcciones y montajes y suministrando las maquinarias y materiales para la instalación total y la entrega de la Planta en condiciones de empezar el normal proceso de producción todo de acuerdo con las estipulaciones del presente contrato y con los documentos complementarios a que se refiere la cláusula N° 2”. Y el “objeto del contrato” de ampliación es el siguiente:

“Cláusula N° 1. *El contratista* se obliga a elaborar para *el Ministerio*, a todo costo, por la exclusiva cuenta y con los propios elementos de aquél, el proyecto definitivo para el establecimiento

de una Planta Siderúrgica prevista para una producción inicial de 650 toneladas métricas anuales de acero y preparada en cuanto a obras de adaptación del terreno e instalaciones generales para ser elevada a una producción de 1.200.000 toneladas métricas de acero, de conformidad con las especificaciones contenidas en el anexo A) del presente contrato. Igualmente se obliga a ejecutar este proyecto, que constituye una ampliación de la Planta Siderúrgica prevista en el contrato firmado entre el *Ministerio y el contratista* el 31 de diciembre de 1955, realizando de conformidad con el presente contrato las obras, construcciones y montajes mayores por cantidad o diferentes por naturaleza, según sea necesario, y suministrando las maquinarias de mayor potencia o capacidad y cantidades mayores de material, en condiciones de iniciar el proceso normal de producción, todo de acuerdo con lo estipulado en el presente Contrato y con todos los documentos complementarios enumerados en la cláusula N° 2°.

Como puede observarse, el objeto de dichos contratos continúa siendo sustancialmente el mismo, en el sentido de que ambos se refieren al proyecto de la Planta Siderúrgica del Orinoco y la ejecución del mismo proyecto con las modificaciones y ampliaciones contenidas en el mencionado "Contrato de Ampliación". Siendo así, y como quiera que, por el "Contrato Original" el contratista se había obligado a proyectar y a ejecutar dicha Planta de tales y cuales características; y por cuanto en el "Contrato de Ampliación" se persigue como objeto del mismo la ampliación y modificación de esas mismas características, es evidente que el objeto de dichos contratos es materialmente el mismo; o para hablar con mayor propiedad, es evidente que el objeto de las obligaciones estipuladas en ambos instrumentos, continúa siendo sustancialmente el mismo. Por tanto, si el primero es nulo, conforme se ha expuesto aquí, el segundo contrato también es nulo. Mal podría concebirse, pues ello implicaría una contradicción *in terminis*, que si bien es nulo el primer contrato, en cuya virtud el contratista ha realizado determinada parte de la obra, no lo sea, en cambio, el segundo contrato, en cuya virtud también el contratista ha realizado otra parte de la misma obra; admitir lo contrario nos parece repugnante a la lógica.

Es verdad, sin embargo, que, para las respectivas fechas de celebración del "Contrato Modificatorio" y del "Contrato de Ampliación" (1° de junio de 1956 y 17 de mayo de 1957) ya estaba *el contratista* domiciliado en el país, pues en su encabezamiento se dice que aquél se había domiciliado legalmente en Venezuela el 5 de enero de 1956. Podría, pues, pensarse que habiendo cumplido éste con la obligación de domiciliarse en Venezuela y, principalmente, que habiendo las partes consentido y tolerado el vicio del "Contrato Original", de tal modo que no dudaron en celebrar los otros contratos mencionados y en darles ejecución voluntaria a los tres contratos, todos éstos se convalidaron, y por tanto, el vicio primitivo que los afectara quedó saneado.

Piensa, sin embargo, distinto la Procuraduría de la Nación; conceptuando, como conceptúa ella, que dichos contratos están afectados de nulidad absoluta, considera, al mismo tiempo, de acuerdo con los principios generales del Derecho, que el carácter de esa nulidad impide, de manera también absoluta, la convalidación o confirmación ulteriores de tales contratos, tanto por el consentimiento de las partes como por la voluntaria ejecución que las mismas hayan dado. Cabe recordar que, si en el campo del Derecho Privado, como es bien conocido, “no se puede hacer desaparecer por ningún acto confirmatorio los vicios de un acto absolutamente nulo por falta de formalidades” (artículo 1.352 del Código Civil), en el campo del Derecho Público, menos confirmable es, por así decirlo, el acto que, como el “Contrato Original”, está afectado de una nulidad absoluta, pues que razonablemente no puede tener otro carácter la derivada de la violación de un precepto constitucional. Para el Despacho, no tenían las partes otra forma de convalidación que la nueva celebración del mismo contrato.

Pero aun en el supuesto, negando desde luego que la nulidad que a juicio de la Procuraduría afecta dichos actos, no fuera de tal carácter y se admitiera, entonces, su confirmación o convalidación ulteriores con la ejecución voluntaria de las partes, estima el Despacho que poderosas y útiles razones de sana política aconsejan sostener su criterio, a fin de impedir que, en todo caso, esta conducta de la Administración pueda exigirse en precedente de gestión administrativa, inaceptable, desde luego, por antijurídico, inmoral y peligroso. En efecto, si se admite que el vicio denunciado quedó saneado por voluntaria ejecución que a dichos contratos han dado tanto la Administración como el contratista, ello equivale a admitir, implícitamente, que, en nuestro Derecho y contra cualesquiera prohibiciones constitucionales y legales, es posible que la Administración someta la vigencia de determinados actos jurídicos —y más que su vigencia, su validez misma—, a condiciones suspensivas, procedimientos éstos que constituirían un cómodo expediente para burlar el ordenamiento constitucional y legal de la República. Si hoy se admite, pues, semejante posibilidad, mañana se admitirán, con base en tal precedente, desafueros iguales o mayores. Podrían multiplicarse los ejemplos en que, eventualmente, podría tener aplicación tan vicioso y singular procedimiento.

Conviene, pues, por vía de ilustración, mencionar algunos de esos ejemplos: el artículo 47 de la misma Constitución Nacional establece que “nadie que esté al servicio del Estado podrá celebrar contrato alguno con él, por sí mismo ni por medio de interpuestas personas, a salvo las excepciones que establezcan las leyes”; el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional dispone que los altos funcionarios del Estado, allí enumerados, “no podrán, por sí mismos, ni por medio de personas interpuestas, vender ni comprar bien alguno a la nación, ni celebrar con ella contrato de ninguna especie”; el artículo 1.482, ordinal 4º del Código Civil determina que “no

pueden comprar, ni aun en subasta pública, ni directamente, ni por intermedio de otras personas: . . . los empleados públicos, los bienes de la nación, de los Estados o sus secciones, o de los establecimientos públicos de cuya administración estuvieren encargados, ni los bienes que se venden bajo su autoridad o por su ministerio"; y las Leyes de Minas e Hidrocarburos establecen que determinados funcionarios son legalmente inhábiles para adquirir concesiones mineras o petroleras durante el tiempo en que ejerzan su ministerio, y que la sanción que le corresponde al otorgamiento de esas concesiones a dichas personas es la nulidad. Pues bien, si con el precedente aquí examinado se pretendió someter a condición suspensiva la validez de un acto, porque ésta a su vez, estaba condicionada al ulterior cumplimiento de un requisito constitucional, con mayor facilidad aún se podría condicionar la validez legal de un contrato cualquiera —de la compra o venta de un bien de la nación, o de una concesión de minas o de hidrocarburos otorgada, por hipótesis, al Presidente de la República o a los Ministros del Despacho Ejecutivo—, a la fecha en que expire su mandato, o al hecho de que dejen de serlo, según los casos. Queda abierta la puerta al fraude a la Constitución y a la ley. El artículo 7º de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional dispone que en ninguna causa fiscal se puede convenir, transigir ni desistir, sin autorización previa al Ejecutivo Nacional, dada por escrito, y con intervención del Procurador de la Nación, y que, en los asuntos que dependan de la Contraloría, tal autorización será impartida previo informe del Contralor de la Nación. Pues bien, con mayor razón ese mismo antecedente permitirá también obviar esta prohibición legal y, en consecuencia, considerarse facultada la autoridad administrativa para celebrar, por hipótesis, transacciones en causas fiscales sin el previo cumplimiento de esos requisitos y formalidades, condicionando su validez al cumplimiento, *a posteriori*, de los mismos, con los consiguientes eventuales perjuicios que para el Fisco Nacional pudiera envolver la operación.

Los ejemplos propuestos, tomados al azar de nuestra legislación positiva, son suficientemente elocuentes para demostrar que, de aceptarse hoy la legitimidad de los procedimientos o artificios mediante los cuales las partes en el "Contrato Original" pretendieron burlar una prohibición constitucional, ello equivale a legitimar una puerta abierta al fraude a la Constitución y a la ley; tal despropósito ha podido ser práctica común en Administración ya superada en la vida nacional; y para evitar cualquier tentativa de resurrección, el más útil instrumento con que cuenta la República es su propia normativa jurídica y la indeclinable voluntad de sus servidores de respetarla estrictamente y de hacerla respetar.

En síntesis, la Procuraduría considera nulos los mencionados contratos y conveniente, por lo demás, desde el punto de vista jurídico, que la nación sostenga y defienda esa nulidad.

## 2. EL CONSENTIMIENTO

## A. Principio general

13. PN - D53/54 - 8

13-4-54

*El consentimiento legítimamente manifestado debe ser formalizado clara y expresamente, y éste no puede ser suplido con actuaciones y tramitaciones administrativas internas.*

Es un principio de derecho (artículo 1.161 del Código Civil) que la propiedad se transmite y se adquiere por efecto del consentimiento legítimamente manifestado, y la cosa queda a riesgo y peligro del adquirente, aunque la tradición no se haya verificado. Así, pues, cuando exista acuerdo entre las partes vendedora y compradora sobre el precio de una cosa perfectamente identificada y al mismo tiempo la resolución o propósito de comprar y vender, es indudable que se causa una situación de derecho que crea obligaciones recíprocas, cuyo incumplimiento bien podría originar perjuicios y dar lugar a que surjan las acciones correspondientes para su justo resarcimiento.

Mas, para que pueda tener vitalidad legítima y plena esa situación de derecho, es necesario que quede perfectamente definido y subsistente un elemento preponderante cual es "el del consentimiento legítimamente manifestado", por la parte a quien se atribuye el incumplimiento de la obligación, ya sea la de vender, ya sea la de comprar y, cabalmente, en el caso planteado por el señor..., es ostensible la ausencia completa de ese elemento sustancial.

En efecto, en el expediente enviado a esta Procuraduría, no existe documento ni recaudo alguno que permita siquiera inferir que los Ministros de Obras Públicas o de Agricultura y Cría, personeros del Poder Ejecutivo Nacional en sus respectivos ramos y, por tanto, capaces para obligarlo, hayan manifestado su "legítimo consentimiento" en relación con una promesa de adquisición del inmueble denominado..., y en este aspecto procede consignar que el propio reclamante declara en su exposición que la propuesta de compra le fue comunicada por una tercera persona, y el único documento que existe, de donde pudiera pretenderse alguna situación favorable a las aspiraciones del reclamante, atribuye la representación del Ministerio de Obras Públicas, pero sin expresar siquiera que tuvo a la vista la credencial que lo invistiera con esa representación.

Procede precisar que el "legítimo consentimiento" a que se hace referencia, debe ser formalizado clara y expresamente y resulta de una relación directa debidamente comprobada, o indirectamente a través de un mandatario investido de suficiente facultad; y en ese orden de ideas y de conceptos jurídicos, cabe afirmar que la inexistencia de esas características no podrá ser suplida con la ejecución de diligencias circunstanciales de tipo meramente administrativo y

de orden interno, que hayan podido efectuarse, ya que la simple tramitación de éstas en ningún caso puede ser raíz de derechos a favor de terceras personas, ni de obligaciones a cargo del Estado. Así, pues, habrá de establecerse que ni el avalúo del inmueble..., ni la aprobación dada por la Contraloría de la Nación para su adquisición, ni ninguna otra actuación administrativa que se haya cumplido, pueden tener un significado y alcance que exceda los límites de una simple gestión interna.

Habida cuenta, pues, de no existir prueba alguna en el expediente enviado a esta Procuraduría de que el Poder Ejecutivo Nacional haya manifestado su legítimo consentimiento para concertar con el señor..., un contrato de compra-venta de la finca de su pertenencia denominada..., se dictamina categóricamente que no existen propiamente, ni problemas que resolverse, como lo cree el reclamante, según lo expresa en el texto de su exposición, ni ninguna obligación que cumplirse por parte del Estado.

14. PN - I59 - 504

27-1-59

*Quando la Nación es compradora, el consentimiento legítimamente manifestado hay que referirlo también, y de manera muy especial, al concepto de "competencia".*

Ese Ministerio ha negado terminantemente la existencia de un contrato de compra-venta con la mencionada firma M.A.C., ya que sólo se hizo una proforma de los posibles valores del material necesitado, que éste como los demás de las firmas licitantes, debe ser aprobado previamente por la Sección de Logística. Producción y Consumo del Estado Mayor Conjunto, para ser llevado oportunamente a consideración del titular del Ministerio, quien, de acuerdo con nuestro ordenamiento legal, es el único funcionario que puede obligar, y, por ende, contratar a nombre del Gobierno Nacional lo que sea específico del Ministerio de la Defensa.

Esta Procuraduría cree ajustada a derecho la conclusión sustentada por ese Ministerio, ya que no existe en autos prueba alguna de que el director de la Cuarta Sección del Estado Mayor General haya actuado como "mandatario investido de suficiente facultad" para obligar a la nación. Al respecto, ha sido criterio del Despacho, que se permite reiterar en esta ocasión, el que "es un principio de derecho (artículo 1.161 del Código Civil) que la propiedad se transmite y se adquiere por efecto del consentimiento legítimamente manifestado, y la cosa queda a riesgo y peligro del adquirente, aunque la tradición no se haya verificado. Así, pues, cuando exista acuerdo entre las partes vendedora y compradora sobre el precio de una cosa perfectamente identificada y al mismo tiempo la resolución o propósito de comprar y vender, es indudable que se causa

una situación de derecho que crea obligaciones recíprocas, cuyo incumplimiento bien podría originar perjuicio y dar lugar a que surjan las acciones correspondientes para su justo resarcimiento. Mas, para que pueda tener vitalidad legítima esa situación de derecho, es necesario que quede perfectamente definido y subsistente un elemento preponderante cual es el del "consentimiento legítimamente manifestado" . . . " . . . procede precisar que el "legítimo consentimiento" a que se hace referencia debe ser formalizado clara y expresamente y resultar de una relación directa debidamente comprobada, o indirectamente a través de un mandatario investido de suficiente facultad; y en ese orden de ideas y de conceptos jurídicos, cabe afirmar que la inexistencia de esas características no podrá ser suplida con la ejecución de diligencias circunstanciales, de tipo meramente administrativo y de orden interno, que hayan podido efectuarse, ya que la simple tramitación de éstas en ningún caso puede ser raíz de derechos a favor de terceras personas, ni de obligaciones a cargo del Estado".

Lo acertado del criterio transcrito resulta mayormente apreciable si se observa que el requisito de aprobación por parte de la Contraloría de la Nación es indispensable para la adquisición de bienes para el patrimonio nacional, y por tanto, de no interpretarse la situación en la forma en que se deja expuesta, la nación estaría obligada en todo caso a pagar intereses por el precio de los bienes que adquiriera en compra-venta para su patrimonio, por cuanto dichos intereses se causarían ineludiblemente por el transcurso del tiempo que en forma inevitable ha de correr en tanto se gestiona y se obtiene la referida aprobación que la ley ordena obtener a tales efectos.

El contrato de venta es perfecto cuando con consentimiento libre, manifestado legítimamente, el comprador y el vendedor se ponen de acuerdo sobre la cosa y precio. Cuando la nación es parte, estos principios jurídicos no sólo conservan plena vigencia, sino que, principalmente, han de adaptarse a las necesidades que surgen como derivación del ordenamiento positivo que rige a la condición del adquirente. En efecto, cuando la nación es compradora, como en el caso de autos, "el consentimiento legítimamente manifestado" hay que referirlo también, y de manera muy especial, al concepto de "competencia" para manifestación; según éste y conforme a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la adquisición de bienes para el patrimonio de la nación se hará por el Ejecutivo Nacional, y conforme a las disposiciones constitucionales pertinentes, el Poder Ejecutivo Nacional lo ejerce el Presidente de la República, cuyos órganos regulares son los Ministros del Despacho, por medio de los cuales han de celebrarse los contratos con arreglo a las leyes (artículos 100, 111 y ordinal 15 del 108 de la Constitución Nacional). Por consiguiente, sólo el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y Ejecutivo en representación de aquél, o un tercero suficiente y formalmente

autorizado al efecto, puede obligar a la nación manifestando legítimamente el consentimiento de ésta para la compra-venta; pero es más, aun teniendo competencia, dicho consentimiento no podrá manifestarse legítimamente sino después que la Contraloría de la Nación haya rendido informes favorables a la adquisición que se proyecta.

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, la Procuraduría estima improcedente la reclamación examinada.

15 . PN - 159 - 545

13-5-59

*En los contratos celebrados con la nación venezolana el "consentimiento legítimamente manifestado" hay que referirlo también, y de manera muy especial, al concepto de "competencia".*

Siendo, pues, éste el contenido de esta primera reclamación, el Despacho, para emitir su opinión al respecto, se permite formular las consideraciones siguientes:

Primera: El asunto fue sometido, en diversas oportunidades y con motivos distintos, a la consideración y estudio de la Consultoría Jurídica del Ministerio. Esta emitió al respecto sus dictámenes Nos. 23, 103 y 88 de fechas 5 de marzo y 14 de mayo de 1958 y 10 de marzo de 1959, respectivamente, en los cuales se sostiene, sustancialmente, que los contratos que se dice fueron celebrados entre el director de la Televisora Nacional y la reclamante carecen de validez legal y no obligan a la nación venezolana porque el funcionario, que pretendió actuar a nombre de éste, carecía de competencia para ello.

Segunda: A los fines de seguir la tramitación prevista en los artículos 58 y siguientes de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público, ha sido pasado el expediente a esta Procuraduría.

A tal efecto, el Despacho se permite ratificar la doctrina que, desde antiguo, ha venido sosteniendo de manera reiterada y uniforme y que, *mutatis mutandis*, considera aplicable al caso de autos:

"...es un principio de derecho (artículo 1.161 del Código Civil) que la propiedad se trasmite y se adquiere por efecto del consentimiento legítimamente manifestado, y la cosa queda a riesgo y peligro del adquirente, aunque la tradición no se haya verificado. Así, pues, cuando exista acuerdo entre las partes vendedoras y compradora sobre el precio de una cosa perfectamente identificada y al mismo tiempo la resolución o propósito de comprar y vender, es indudable que se causa una situación de derecho que crea obligaciones recíprocas, cuyo incumplimiento bien podría originar perjuicios y dar lugar a que surjan las acciones correspondientes para su justo resarcimiento. Mas, para que pueda tener vitalidad legíti-

ma esa situación de derecho, es necesario que quede perfectamente definido y subsistente un elemento preponderante cual es "el del consentimiento legítimamente manifestado"...". "...Procede precisar que el "legítimo consentimiento" a que se hace referencia debe ser formalizado clara y expresamente resultar de una relación directa debidamente comprobada, o indirectamente a través de un mandatario investido de suficiente facultad; y en ese orden de ideas y de conceptos jurídicos, cabe afirmar que la inexistencia de esas características no podrá ser suplida con ejecución de diligencias circunstanciales, de tipo meramente administrativo y de orden interno, que hayan podido efectuarse, ya que la simple tramitación de éstas en ningún caso puede ser raíz de derecho a favor de terceras personas, ni de obligaciones a cargo del Estado".

Lo acertado del criterio transcrito resulta mayormente apreciable si se observa que el requisito de aprobación por parte de la Contraloría de la Nación es indispensable para la adquisición de bienes para el patrimonio nacional y, por tanto, de no interpretarse la situación en la forma en que se deja expuesta, la nación estaría obligada en todo caso a pagar intereses por el precio de los bienes que adquiriera en compra-venta para su patrimonio, por cuanto dichos intereses se causarían ineludiblemente por el transcurso del tiempo que en forma inevitable ha de correr en tanto se gestiona y se obtiene la referida aprobación que la ley ordena obtener a tales efectos.

"...El contrato de venta es perfecto cuando con consentimiento libre, manifestado legítimamente, el comprador y el vendedor se ponen de acuerdo sobre la cosa y precio. Cuando la nación es parte, estos principios jurídicos no sólo conservan plena vigencia, sino que, principalmente, han de adaptarse a las necesidades que surgen como derivación del ordenamiento positivo que rige la condición jurídica del adquirente. En efecto, cuando la nación es compradora, como en el caso de autos, "el consentimiento legítimamente manifestado" hay que referirlo también, y de manera muy especial, al concepto de "competencia" para manifestarlo; según éste y conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la adquisición de bienes para el patrimonio de la nación se hará por el Ejecutivo Nacional, y conforme a las disposiciones constitucionales pertinentes, el Poder Ejecutivo Nacional lo ejerce el Presidente de la República, cuyos órganos regulares son los Ministros del Despacho por medio de los cuales han de celebrarse los contratos con arreglo a las leyes (artículos 100, 111 y ordinal 15 del 108 de la Constitución Nacional). Por consiguiente, sólo el Presidente de la República, los Ministros del Despacho Ejecutivo en representación de aquél, o un tercero suficiente y formalmente autorizado al efecto, pueden obligar a la nación manifestando legítimamente el consentimiento de ésta para la compra-venta; pero es más, aun teniendo competencia, dicho consentimiento no podrá manifestarse legítimamente sino después que la Contraloría de la Na-

ción haya rendido informes favorables a la adquisición que se proyecta”.

En consecuencia con el criterio anteriormente expuesto, la Procuraduría comparte la opinión de la Consultoría Jurídica de ese Despacho, en cuanto es forzoso estimar nulos los contratos mencionados, toda vez que están viciados de incompetencia absoluta por parte del funcionario que entendió actuar a nombre de la nación, no teniendo, en ninguna forma, la representación de la misma.

Véase N° 18.

B. *La formación de la voluntad de la administración: las formalidades previas a la conclusión del contrato*

a. *La intervención de órganos consultivos*

*Cuando la ley requiere la intervención de órganos consultivos en forma previa a la conclusión del contrato y con carácter vinculante, no podrá haber consentimiento legítimamente manifestado sino una vez que se dé cumplimiento a esa formalidad.*

Véanse Nos. 6, 14, 15, y 19.

b. *La intervención de órganos contralores: el control previo de compromisos*

a'. *Principio general*

*El requisito legal de la aprobación previa, por parte de la Contraloría de la Nación, de todos los contratos que pretenda celebrar la Administración Nacional, es de indispensable cumplimiento para la validez y eficacia de esos contratos, pues constituye un elemento constitutivo del consentimiento.*

16. PN - I59 - 625

12-6-59

En cuanto a la tramitación, por ante la Contraloría de la Nación, a que tales contratos estaban ineludiblemente sujetos conforme a la ley, el Despacho observa lo siguiente, de acuerdo con los elementos de juicio de que dispone:

A) Con oficio N° 55.051. Dirección de Administración, de fecha 30 de diciembre de 1955, el Ministerio de Fomento remitió a la Contraloría de la Nación, “por duplicado, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, el contrato a celebrarse entre este Ministerio y la firma Innocenti Società Generale per l'Industria Meta-

llurgica e Meccanica, para elaborar el proyecto definido para el establecimiento de una Planta Siderúrgica, con una capacidad de producción de artículos terminados de aproximadamente 421.500 toneladas métricas anuales”.

Y en oficio N° 12.973, de la misma fecha (30 de diciembre de 1955, el Contralor de la Nación manifestó al Ministro de Fomento que la Contraloría “ha impartido su aprobación a dicho contrato bajo el N° 1.048 de la Sección Tercera de la Sala de Control”.

Es evidentemente inverosímil que un contrato de esta naturaleza, dentro de sus múltiples complejidades económicas, técnicas y jurídicas, sin tomar en cuenta su extensión y la de sus anexos, haya podido ser debidamente examinado en sólo algunas horas, para su legal aprobación por la Contraloría de la Nación.

Es posible que esta irregularidad en nada influya en las relaciones jurídicas creadas entre la Administración y el contratista; pero tan injustificada precipitación del organismo contralor, que condujo, indudablemente, a una irreflexiva aprobación de dicho contrato, constituye, en criterio del Despacho, un indicio muy grave de anormalidades e irregularidades en el seno de la Administración de entonces y, específicamente, en lo que a esta negociación se refiere.

B) Con oficio N° 23.832 —Dirección de Administración—, de fecha 6 de junio de 1956, el Ministro de Fomento remitió a la Contraloría de la Nación, “a los fines consiguientes, el proyecto de modificación del contrato celebrado por este Ministerio con la firma Innocenti Societá Generale per l’Industria Metallurgica e Meccanica, para el establecimiento de una Planta Siderúrgica...”

Dos observaciones graves suscita el texto transcrito. En primer lugar, se remitió “el proyecto de modificación del Contrato Original, y es lo cierto —de acuerdo con las fechas atribuidas a tales contratos, como oportunamente se advirtió— que este “Contrato Modificadorio” había sido celebrado ya el día 1° de los mismos mes y año, es decir, cinco días antes de su envío”; se pretendió hasta engañar —para decir las cosas por sus nombres— a la Contraloría de la Nación y aún de manera infantil, pues el contrato —cualquiera haya sido la fecha de su celebración— tenía necesariamente que enviarse a la Sala de Centralización de la misma Contraloría, conforme a lo previsto en el artículo 163 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional. En segundo lugar, “el proyecto se remite a los fines consiguientes” y no de “conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 172 *ejusdem*”, como fue remitido el “Contrato Original”; fórmula vaga e imprecisa aquélla, comúnmente utilizada en nuestra literatura oficial no sólo con fines de economía de léxico, sino, no pocas veces, para esconder reticencias o reservas.

En oficio N° 4.020, de fecha 27 de junio de 1956, el Contralor se limitó a manifestar al Ministro de Fomento, luego de algunas diligencias relativamente intrascendentes, que la Contraloría “ha tomado nota de dichas modificaciones en el expediente respectivo”.

Como puede observarse, pues, el caso no fue que este "Contrato Modificatorio" fuera aprobado *a posteriori* por la Contraloría, sino, sencillamente, que no fue aprobado por su Sala de Control, como sí lo fue el "Contrato Original" con todo y la irregularidad ya anotada. No es cuestión de discutir sobre el significado de simples fórmulas —"tomar nota" y "aprobar"—. No; aparte de que ambas expresiones tienen significados distintos, no se justifica la omisión del número bajo el cual la Sala respectiva "aprobó" tal contrato o, si se quiere, "tomó nota" de él. El hecho de que este contrato sea "modificatorio" del "original" no excusaba la obligación de su aprobación. En efecto, las modificaciones introducidas por este contrato no son de tal modo intrascendentes que sólo hayan merecido informar de ellas a la Contraloría para que ésta sólo "tomara nota" de las mismas; tan importantes son que afectan las cláusulas económicas del "Contrato Original". Así, por ejemplo, por la cláusula N° 6 de éste, el Ministerio se había obligado a entregar al contratista 157.577.573,14 dólares en 792 letras de cambio "en la oportunidad en que éste haya dado cumplimiento a las obligaciones estipuladas en la cláusula 22", a saber: presentar al Ministerio "en el plazo máximo de 60 (sesenta) días laborables a partir de la firma del presente por la cantidad de USA \$ 99.824.381,57", la cual únicamente podía "ser constituida por Bancos y/o Compañías de Seguros legalmente constituidas, solidariamente responsables con *el contratista*"; y "traspasar a favor de *el Ministerio* los derechos que se deriven de los pedidos y/o contratos de construcción de equipos y maquinarias, hasta un monto de USA \$ 99.824.381,57". Pues bien, a sabiendas, Ministerio y Contraloría, de que en el "Contrato Original" el contratista no había garantizado debidamente el cumplimiento de la totalidad de sus obligaciones frente a la nación, en el "Contrato Modificatorio" se pretendió satisfacer la omisión aceptando la fianza personal del señor Ferdinando Innocenti hasta por la cantidad de 80.000.000,00, cuyos bienes no se conocen en el país; además en este "Contrato Modificatorio" se agregó el valor de las facturas de las maquinarias y materiales, contra cuyo monto se iba a liberar proporcionalmente la garantía bancaria, "un veinte por ciento por concepto de los gastos generales y de proyecto", aumento este que, si bien no modificaba en este aspecto el costo de la obra, sí contribuía poderosamente a la precipitada liberación de dicha garantía: estas dos circunstancias resultaban suficientes para que el aludido "Contrato Modificatorio" recibiera previamente la correspondiente "aprobación" de la Contraloría.

C) Con oficio N° 19.995 —Dirección de Administración—, de fecha 15 de mayo de 1957, el Ministro de Fomento remitió a la Contraloría de la Nación, "por duplicado, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, el Proyecto de Contrato a celebrarse entre este Ministerio y la firma Innocenti Società Generale per l'Industria

Metallurgica e Meccanica de Milán, Italia”, para la ampliación de la Planta Siderúrgica del Orinoco.

Y en oficio N° 3.790, de fecha 16 de mayo de 1957, es decir, un día después del de recibo del anterior, el Contralor manifestó al Ministro de Fomento que la Contraloría “ha tomado nota del mismo (contrato de ampliación) bajo el N° 1.408 ya citado”.

Pero, en oficio N° 4.301, de fecha 3 de junio de 1957, el Contralor se dirige nuevamente al Ministro, “como alcance al oficio N° 3.790, de esta Contraloría, fecha 16 de mayo del presente año”, “y le manifiesta que este organismo ha impartido su aprobación a dicho contrato bajo el N° 584 de la Sección Tercera de la Sala de Control”.

Esto revela, pues, primero, que en criterio de la misma Contraloría, no es lo mismo “tomar nota” y “aprobar”; segundo, que ningún examen había hecho la Contraloría del referido Proyecto de Ampliación, no obstante su monto de 115.000.000,00 pues al día siguiente a su recibo se limitó a manifestar al Ministro que había tomado nota de él; y, tercero, que la “aprobación” fue impartida después que dicho contrato había sido celebrado el 17 de mayo del mismo año.

En lo que respecta, pues, a la omisión de la aprobación, por parte de la Contraloría, del “Contrato Modificatorio”, y a la supuesta aprobación *a posteriori* del “Contrato de Ampliación”, la Procuraduría de la Nación ratifica, una vez más, el criterio que, desde antiguo, tiene establecido sobre el particular, y el cual conceptúa aplicable, *mutatis mutandis*, al caso en examen, a saber:

“El contrato de venta es perfecto cuando con consentimiento libre, manifestado legítimamente, el comprador y el vendedor se ponen de acuerdo sobre la cosa y precio. Cuando la nación es parte, estos principios jurídicos no sólo conservan plena vigencia, sino, que, principalmente, han de adaptarse a las necesidades que surgen como derivación del ordenamiento positivo que rige a la condición jurídica del adquirente. En efecto, cuando la nación es compradora, como en el caso de autos, “el consentimiento legítimamente manifestado” hay que referirlo también, y de manera muy especial, al concepto de “competencia” para manifestarlo; según éste y conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la adquisición de bienes para el patrimonio de la nación se hará por el Ejecutivo Nacional, y conforme a las disposiciones constitucionales pertinentes, el Poder Ejecutivo Nacional lo ejerce el Presidente de la República, cuyos órganos regulares son los Ministros del Despacho, por medio de los cuales han de celebrarse los contratos con arreglo a las leyes (artículos 100, 111 y ordinal 15 del 108 de la Constitución Nacional) pero es más, aun teniendo competencia, dicho consentimiento no podrá manifestarse legítimamente sino después que la Contraloría de la Nación haya rendido informes favorables a la

adquisición que se proyecta. Por tanto, en el caso de autos y conforme a los principios expuestos, la venta se perfeccionó el 16 de febrero de 1954, fecha en la cual el ciudadano Ministro de Obras Públicas comunicó a los vendedores que la Contraloría de la Nación, bajo el N° 15.840 de la Sección Tercera de la Sala de Control, había impartido su aprobación a la adquisición del fundo..., por el precio de Bs....” (Procuraduría de la Nación, *Informe al Congreso Nacional*, 1956, pág. 97).

Si la Procuraduría, pues, ha considerado, conforme a la interpretación ya tradicional que le ha merecido el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, “que el requisito de aprobación por parte de la Contraloría de la Nación es indispensable para la adquisición de bienes para el patrimonio nacional” (*ibidem*), incurriría en manifiesta e injustificada contradicción si interpretara hoy en forma distinta la disposición correlativa que atribuye a la Sala de Control del citado organismo el deber de “velar porque los suministros de toda clase de bienes, inclusive materiales, y los servicios personales hechos a las administraciones públicas y entidades administrativas, lo sean a sus justos precios, y verificar si tales suministros y servicios han sido efectivamente proporcionados”, disposición ésta contenida en el ordinal 11 del artículo 172 *ejusdem*; y mayor aún sería la contradicción advertida, si interpretara, también en forma distinta, el dispositivo del segundo aparte del citado ordinal, que en buena lógica es complementario del referido artículo 25, según el cual “los diversos Departamentos del Ejecutivo Federal y demás oficinas nacionales deberán antes de proceder a la adquisición de bienes y materiales, someter los proyectos de compra respectivos a la aprobación de la Sala de Control”.

Juzga, en efecto, la Procuraduría de la Nación que, en nuestro Derecho Positivo, los requisitos legales del “previo informe favorable de la Contraloría” para la adquisición de bienes para el patrimonio de la nación venezolana, o de “someter los proyectos de compra respectivos a la aprobación de la Sala de Control” “antes de proceder a la adquisición de bienes y materiales”, no son simples formalidades de mero trámite, sin relevancia alguna en la vida jurídica de los contratos que celebre la Administración con violación de tales requisitos, bien porque se considere que han de cumplirse exclusivamente en la esfera interna de la Administración, en la cual no tiene, por tanto, participación alguna el contratante de la Administración, o bien porque se los estime como preceptos del Derecho Presupuestario, que sólo obligan a la Administración. Al contrario, estima la Procuraduría que tales requisitos no tienen como única y exclusiva finalidad verificar, por parte del organismo contralor, la sinceridad y legalidad del gasto público, sino conjuntamente con ella, la de ser verdaderos elementos constitutivos, entre otros, del “consentimiento legítimamente manifestado” cuando la Administración Nacional es parte en contratos u otros actos jurídicos. La “a-

probación” previa de los mismos, por parte de la Contraloría, no es, pues, en criterio del Despacho, la simple autorización de un gasto: es más, es también la autorización del contrato o acto que lo origina.

Una interpretación racional y sistemática de los respectivos textos legales ratifica el concepto. Es de observar previamente que la Contraloría de la Nación —como la Procuraduría de la Nación—, no son organismos de orden exclusivamente legal, ni órganos del Poder Ejecutivo; son instituciones con un común origen —la Constitución—, vinculada la primera, al Poder Legislativo, y la segunda, al poder Judicial. Pues bien, el artículo 95 de la Constitución Nacional dispone que “el Poder Legislativo Nacional ejercerá la inspección y fiscalización de los ingresos y egresos del Tesoro Nacional, de las operaciones inherentes a dichos actos en los Despachos del Poder Ejecutivo Nacional y en los Institutos Autónomos y de las cuentas correspondientes mediante un organismo denominado Contraloría de la Nación, sin perjuicio de la inspección y fiscalización que ejerza el Poder Ejecutivo Nacional”. En la Contraloría de la Nación, pues, de acuerdo con el dispositivo constitucional transcrito, el Congreso Nacional ha delegado la función, que normalmente correspondería al Parlamento, no sólo de “inspección y fiscalización de los ingresos y egresos” públicos, sino también de las “operaciones inherentes a dichos actos” realizadas por la Administración Nacional. De allí que la ley, por una parte, no sólo confiera a la Contraloría un conjunto de atribuciones indispensables para ejercer debidamente su ministerio, como la contenida en el citado ordinal 11 del artículo 172 hacendario, sino que, por otra parte, obliga a la misma Administración a obtener previamente la aprobación de la Contraloría para efectuar “las operaciones inherentes” a los “ingresos y egresos del Tesoro Nacional”. En consecuencia, resulta razonable pensar que la aprobación de la Contraloría es sustitutiva, en cierto modo, de la del Congreso, al cual —de ser posible materialmente hacerlo— correspondería acordarla o negarlas, pues si es él quien vota el Presupuesto, quien autoriza los ingresos y los gastos también debe ser quien autorice los actos que los causen, es decir “las operaciones inherentes a dichos actos”. Y tanto es ello así, que la misma Constitución y algunas leyes especiales han reservado al propio Congreso la facultad de autorizar determinados contratos de singular importancia o de especial gravedad.

Tales consideraciones permiten, pues, a la Procuraduría afirmar, con el mayor énfasis, que el requisito de la aprobación previa de la Contraloría a los contratos que pretenda celebrar la Administración Nacional, no constituye sólo la aprobación del gasto correspondiente, sino la autorización del contrato; y que, en consecuencia, los contratos celebrados con omisión de tal requisito —como el “Contrato Modificatorio”, para cuya celebración no se obtuvo la aprobación de dicho organismo, o como el “Contrato de Amplia-

ción”, el cual fue aprobado *a posteriori*, están afectados de nulidad absoluta.

De ahí que la Procuraduría considere muy dudoso que pueda prosperar en nuestro Derecho el argumento que, ante legislaciones extranjeras, pueda esgrimirse en el sentido de que el requisito de la aprobación previa del organismo contralor sea irrelevante para la vida jurídica del contrato, porque sólo compete a la Administración cumplirlo, sin que para ello intervenga en nada su contratante. En efecto, aun admitiendo que la finalidad de la referida aprobación, sea exclusivamente la de determinar la sinceridad y legalidad del gasto, esto es, permitir a la Contraloría comprobar tanto la realidad de la inversión como su correcta imputación a un crédito presupuestario, aparece ausente de toda duda que la atribución que el ordinal 15 de la letra b) del artículo 108 de la Constitución Nacional confiere al Presidente de la República para “celebrar contratos con arreglo a las leyes” “por medio del Ministro o Ministros respectivos” exige, el sometimiento pleno y absoluto de Administración y particulares a las leyes, con arreglo a las cuales sólo es posible que la Administración celebre contratos; por consiguiente, los requisitos que éstas establezcan en esa materia constituyen ineludible exigencia para la validez y eficacia de dichos contratos, sin que, por otra parte, los textos legales permitan distinguir si su contratante está en capacidad o no de verificar directamente el cumplimiento de tales requisitos. Aunque pueda llegarse a admitir, concretamente, que al particular le es inaccesible verificar si la erogación a que el contrato ha de dar lugar está debidamente prevista en los créditos del Presupuesto o en los créditos adicionales legalmente acordados, no le es en ningún caso imposible verificar, previamente a la contratación, si se ha cumplido, por lo menos, el requisito de la aprobación previa de la Contraloría de la Nación; y tanto es ello así que, en la práctica, buen cuidado tienen los particulares de averiguarlo y de diferir la celebración de los contratos hasta el cumplimiento del mencionado requisito legal. Con todo, y aun en la imposibilidad hipotéticamente admitida antes, es también indiscutible que, no sólo en virtud de la presunción legal, sino principalmente por el interés que el contratante de la Administración tiene en conocer los límites de la capacidad, o competencia, o responsabilidad de su cocontratante, de la Administración, se presume necesariamente que aquél conoce perfectamente las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional; por lo cual, si consiente en contratar con la Administración, necesariamente consiente también en someterse a todos los requisitos exigidos por la mencionada ley y, principalmente, a todas las consecuencias de cualquier orden que se deriven del incumplimiento de los mismos: ellas constituirán, por así decirlo, un riesgo más de la contratación. Así, por ejemplo, puede mencionarse que el artículo 200 de la citada Ley Orgánica establece:

“Art. 200. Ningún servicio o gasto de derecho contra el Tesoro si no consta que ha sido autorizado en forma legal por el respectivo Ministro, ya especialmente o ya en virtud de la ejecución de las leyes o de reglamentos. Los Ministros no podrán autorizar ni disponer gastos para los cuales no exista un crédito legalmente acordado; y tampoco podrán disponer gastos cuyo monto exceda del crédito disponible al cual deban imputarse”.

Pues bien, quien contrata con la Administración manifiesta que conviene en someterse a la posibilidad de que sus prestaciones a la Administración no le den derecho alguno contra el Tesoro, si no consta la autorización de las mismas “en forma legal por el respectivo Ministro”, o si, para el gasto a que ellas den lugar, no existe “un crédito legalmente acordado”, o, de existir, el monto de dichas prestaciones exceda de las disponibilidades de éste. Obsérvese, en fin, cómo en el campo del Derecho Privado —Civil y Mercantil—, los particulares ponen especial diligencia en cerciorarse, previamente a la celebración de sus contratos, de la capacidad o habilidad de sus cocontratantes, especialmente en los casos en que éstos son personas naturales incapaces, o personas jurídicas, o están representadas por personeros convencionales o legales: sin que el ejemplo implique que se pretenda asimilar —lo cual es imposible— la condición jurídica del incapaz a la condición jurídica de la Administración, sí es suficiente dicho ejemplo para demostrar que igual diligencia deben prestar quienes pretendan celebrar contratos con ésta en el sentido de verificar previamente la competencia de su funcionario o agente y el cumplimiento de todos los requisitos y formalidades que las leyes exijan para considerar válidamente obligada a la Administración.

En conclusión, en el supuesto negado de que el “Contrato Modificatorio” o el “Contrato de Ampliación” no fueran nulos por la razón expuesta en los acápites 1 y 2 de este Capítulo, serían nulos, en todo caso, por el defecto aquí denunciado; nulidad ésta de tal carácter que, como en aquellos casos, impide que los actos afectados de la misma puedan confirmarse o convalidarse por el consentimiento de las partes o por la voluntaria ejecución que las mismas les hayan dado.

#### b' Alcance

*El control previo de compromisos que realiza la Contraloría General de la República tiene por objeto verificar la legalidad del compromiso, la disponibilidad del crédito presupuestario y la justeza de los precios proyectados.*

Véase N° 19.

c'. *Efectos*a". *Sobre el contrato*

17. PN - I59 - 935

*El control previo de compromisos no es una mera formalidad de trámite que tiene por objeto verificar la legalidad y sinceridad del gasto proyectado, sino que constituye uno de los pasos del consentimiento y, por tanto, un requisito de validez del contrato.*

De los anteriores recaudos que sirven de elementos de juicio para emitir el dictamen solicitado por ese Despacho, se desprende que habiendo sido sometida a licitación la construcción del M. N. del D.S. de P.C., obtuvo la buena pro la contratista S. C. de V.; que entre el Ministerio y dicha empresa se celebró el contrato respectivo; que luego de celebrado fue enviado a la Contraloría para su aprobación, de modo que no se cumplió con el requisito legal de someter el proyecto de contrato a la aprobación previa de la Contraloría, para luego proceder a su celebración. Es de advertir sobre este particular que la Procuraduría ratifica el criterio emitido al respecto, esto es, que "el requisito de la aprobación previa de la Contraloría a los contratos que pretenda celebrar la Administración Nacional, no constituye sólo la aprobación del gasto correspondiente, sino la autorización del contrato, y que, en consecuencia, los contratos celebrados con omisión de tal requisito, como el que se estudia, para cuya celebración no se obtuvo la aprobación de la Contraloría, está afectado de nulidad". Por ello, este Despacho juzga que el contrato celebrado entre el consorcio S.C. y el MOP está afectado de nulidad por no haber sido sometido antes de su celebración a la aprobación de la Contraloría, violando en esa forma las disposiciones de los artículos 25 y 172 en su ordinal 11 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

*Véase Nos. 6, 14, 15 y 19.*

b". *Sobre las facultades de la Administración*

18. PN - I60 - 306

18-1-60

*La realización del control previo sobre el compromiso no obliga a la Administración a concluir el contrato aprobado y, por lo tanto, ella puede desistir de la contratación.*

“Es un principio de derecho (artículo 1.161 del Código Civil) que la propiedad se trasmite y se adquiere por efecto del consentimiento legítimamente manifestado, y la cosa queda a riesgo y peligro del adquirente, aunque la tradición no se haya verificado. Así, pues, cuando exista acuerdo entre las partes vendedora y compradora sobre el precio de una cosa perfectamente identificada y al mismo tiempo la resolución o propósito de comprar y vender, es indudable que se causa una situación de derecho que crea obligaciones recíprocas, cuyo incumplimiento bien podría originar perjuicios y dar lugar a que surjan las acciones correspondientes para su justo resarcimiento. Mas, para que pueda tener vitalidad legítima esa situación de derecho, es necesario que quede perfectamente definido y subsistente un elemento preponderante cual es “el del consentimiento legítimamente manifestado”. Procede precisar que el “legítimo consentimiento” a que se hace referencia debe ser formalizado clara y expresamente y resultar de una relación directa debidamente comprobada, o indirectamente a través de un mandatario investido de suficiente facultad; y en ese orden de ideas y de conceptos jurídicos, cabe afirmar que la inexistencia de esas características no podrá ser suplida con la ejecución de diligencias circunstanciales, de tipo meramente administrativo y de orden interno, que hayan podido efectuarse, ya que la simple tramitación de éstas en ningún caso puede ser raíz de derechos a favor de terceras personas, ni de obligaciones a cargo del Estado. El contrato de venta es perfecto cuando con consentimiento libre, manifestado legítimamente, el comprador y el vendedor se ponen de acuerdo sobre la cosa y precio. Cuando la nación es parte, estos principios jurídicos no sólo conservan plena vigencia, sino que, principalmente, han de adaptarse a las necesidades que surgen como derivación del ordenamiento positivo que rige a la condición jurídica del adquirente. En efecto, cuando la nación es compradora, como en el caso de autos (y como pretende la demandante en el presente juicio) “el consentimiento legítimamente manifestado” hay que referirlo también, y de manera muy especial, al concepto de “competencia” para manifestarlo; según éste, y conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, la adquisición de bienes para el patrimonio de la nación se hará por el Ejecutivo Nacional; y conforme a las disposiciones constitucionales pertinentes, el Poder Ejecutivo lo ejerce el Presidente de la República, cuyos órganos regulares son los Ministros del Despacho, por medio de los cuales han de celebrarse los contratos con arreglo a las leyes (artículos 100, 111 y ordinal 15 del 108 de la Constitución Nacional). Por consiguiente, sólo el Presidente de la República, los Ministros del Despacho Ejecutivo en representación de aquél, o un tercero suficiente y formalmente autorizado al efecto, pueden obligar a la nación manifestando legítimamente el consentimiento de ésta para la compra-venta”..

En consecuencia, con el criterio anteriormente expuesto, la representación de la nación venezolana considera, y así pide respetuosamente a este Supremo Tribunal tenga a bien declararlo, que los directores de los Ministerios carecen de facultades legales para celebrar contratos a nombre de la nación con terceras personas y, por tanto, para obligarla. En concordancia con las disposiciones constitucionales anteriormente citadas, el ordinal 9º del artículo 10 del Estatuto Orgánico de Ministerios establece que “corresponde a cada Ministerio en los ramos de la competencia de su Despacho”... suscribir los actos del Despacho a su cargo...”; y si bien es cierto que la misma disposición prevé que el Ministro “podrá autorizar a altos funcionarios del Ministerio para que firmen por él, conforme se determine en el Reglamento de este Estatuto”, es de advertir que, entre las atribuciones de los directores de los Ministerios, contenidas en el artículo 75 del citado Reglamento, solamente aparecen las de firmar las diversas clases de correspondencia que aparecen mencionadas en las letras a, b y c, del ordinal 5º de la mencionada disposición reglamentaria. Pero en ningún caso tales funcionarios, por el hecho exclusivo de serlo, aparecen investidos de facultades suficientes para celebrar “convenios” o contratos a nombre de la nación venezolana. Y si en la práctica —que la Procuraduría de la Nación ha considerado irregular y viciosa—, dichos funcionarios han incurrido en tales excesos, nos permitimos destacar que, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 7º del Código Civil, “las leyes no pueden derogarse sino por otras leyes; y no vale alegar contra su observancia, el desuso ni la costumbre o práctica en contrario por antiguos o universales que sean”.

Por tanto, los instrumentos en que la actora pretende fundamentar la acción, como son una “orden provisional” y la “orden ya refrendada del pedido, aprobada por la Contraloría”, no obligan a la nación venezolana porque, aun admitiendo como auténticas las firmas de los funcionarios que aparecen otorgándolas, éstos carecen, en virtud de las disposiciones constitucionales y legales citadas, de facultades legales para obligarla, ni han sido constituidos “mandatarios investidos de suficientes facultades”.

Véase N° 23.

d'. *La ausencia de control*

a". *Efectos*

19. PN - I60 - 385

11-3-60

*La ausencia de los requisitos de control previo de compromisos produce responsabilidad personal de los funcionarios públicos que actuaron en la contratación, y puede también dar origen a una responsabilidad administrativa por enriquecimiento sin causa.*

Examinados los recaudos del caso, el Despacho observa:

a) La firma reclamante ha acompañado su factura N° 1.242-12, de fecha 3 de julio de 1958, por el concepto y el valor antes señalados. Aparece en ella constancia auténtica de que los efectos, a que la misma se contrae, fueron recibidos en la Oficina de Adquisiciones de ese Ministerio el 4 de julio de 1958.

Ahora bien, aparece también en el expediente copia fotostática del oficio N° 5.774 —Sala de Control, Sección Tercera—, de fecha 11 de julio de 1958, del ciudadano Contralor de la Nación para el ciudadano Ministro de Hacienda, en el cual aquél le avisa recibo de su oficio N° 7.909, de fecha 25 de junio del mismo año, relacionado con el Proyecto de Compra N° 20.258, a favor de la firma Manufacturas R. con monto de Bs. 900,00, en cuya respuesta, el Contralor de la Nación no dio su aprobación al mencionado Proyecto.

b) Como puede observarse, el Proyecto de Compra fue ejecutado (3 de julio de 1958) antes de haber recibido (11 de julio de 1958) el informe favorable de la Contraloría de la Nación, Proyecto éste que resultó objetado por dicho organismo.

No obstante, el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, dispone:

“La adquisición de los bienes muebles o inmuebles que sean necesarios para el uso público o el servicio oficial de la nación, se hará por el Ejecutivo Federal previo el informe favorable de la Contraloría, conforme a las disposiciones legales sobre la materia”.

Y el artículo 172 de la misma ley, al señalar las atribuciones de la Sala de Control de la Contraloría de la Nación, establece en su ordinal 11:

“Velar por que los suministros de toda clase de bienes, inclusive materiales, y los servicios personales hechos a las administraciones públicas y entidades administrativas, lo sean a sus justos precios, y verificar si tales suministros y servicios han sido efectivamente proporcionados”.

“A los fines de esta atribución, la Sala formará listas de los precios corrientes, durante cada mes, de los efectos, materiales, bienes y servicios regularmente suministrados a las administraciones y entidades dichas. Tales listas serán conservadas en la Sala hasta la rendición del Informe Anual de la Contraloría y luego en el Archivo”.

“Los diversos Departamentos del Ejecutivo Federal y demás oficinas nacionales deberán antes de proceder a la adquisición de bienes y materiales, someter los proyectos de compra respectivos a la aprobación de la Sala de Control”.

Juzga en efecto, la Procuraduría de la Nación, y así lo ha sostenido doctrinariamente en forma reiterada, que:

“...en nuestro Derecho Positivo, los requisitos legales del “previo informe favorable de la Contraloría” para la adquisición de bienes

para el patrimonio de la nación venezolana, o de “someter los proyectos de compra respectivos a la aprobación de la Sala de Control, antes de proceder a la adquisición de bienes y materiales”, no son simples formalidades de mero trámite...”

Al contrario, estima la Procuraduría que tales requisitos no tienen como única y exclusiva finalidad verificar, por parte del organismo contralor, la sinceridad y legalidad del gasto público, sino conjuntamente con ellas, la de ser verdaderos elementos constitutivos entre otros, del “consentimiento legítimamente manifestado” cuando la Administración Nacional es parte en contratos u otros actos jurídicos. La “aprobación” previa de los mismos, por parte de la Contraloría, no es, pues, en criterio del Despacho, la simple autorización del contrato acto que lo origina.

c) Es evidente, en criterio del Despacho, que el contrato de venta —que toda adquisición de efectos y materiales configura—, no ha podido perfeccionarse legalmente. Pero, habiendo constancia auténtica de que los bienes, cuyo precio se reclama, fueron efectivamente suministrados a la Administración, sería injusto que ésta se negase a pagarlos: al contrario, ella resulta obligada a su pago, mas la fuente de su obligación no está en contrato alguno, sino en el enriquecimiento sin causa. Dada la cuantía del valor de tales bienes, no considera arbitraria la Procuraduría que se le pague a la reclamante, a ese título, la suma reclamada por ella y convenida, en principio, con la Administración.

En tal virtud, el Despacho considera, pues, procedente el pago como acreencia no prescrita correspondiente a un presupuesto fenecido.

d) No obstante, para la Procuraduría es evidente que, con la mencionada adquisición de bienes, se ha incurrido en violación flagrante de la ley, sin que la supuesta “urgencia” de la adquisición constituya razón suficiente para excusarla, menos aún si se toma en consideración la naturaleza misma de los bienes adquiridos (sillas). La omisión de los requisitos y formalidades legales para obligar legalmente a la nación sería explicable en casos de “urgencia” extrema, que no es precisamente el de autos, y como podría serlo, por ejemplo, para evitar la interrupción a la satisfacción inaplazable de una necesidad perentoria de la Administración o de la comunidad; pero en la gestión normal y rutinaria de aquélla no tiene justificación posible.

Es evidente, asimismo, en opinión también del Despacho que, con la infracción de la ley, antes mencionada, se ha ocasionado un perjuicio al Tesoro, representado por la diferencia entre el precio al cual fueron adquiridas las cosas y aquel al cual podrían haberlo sido, como bien lo anotó la Contraloría de la Nación en su citado oficio N° 5.774.

Este hecho conduce a comprometer la responsabilidad civil del empleado o funcionario que lo ejecutó, conforme a lo dispuesto

en los artículos 139 y 144, ordinal 5° de la misma Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que establecen:

“Artículo 139. Los empleados de Hacienda, independientemente de la responsabilidad criminal en que puedan incurrir por delitos y faltas que cometan en el ejercicio de sus cargos, responden civilmente al Tesoro de todos los perjuicios que causen por infracción de las leyes, ordenanzas, reglamentos e instrucciones, y por abuso, falta, dolo, negligencia, impericia o imprudencia en el desempeño de sus funciones”.

“Artículo 144. Los ordenadores de pagos son responsables: . . .

5° De los perjuicios ocasionados con contratos, remates o adjudicaciones hechos sin las formalidades legales”.

Por tanto, la Procuraduría considera que, si bien la Administración está obligada, como antes se dijo, a pagar a la firma acreedora la cantidad de Bs. 900,00, a título de indemnización por enriquecimiento sin causa, quiere dejar consignados los anteriores conceptos a fin de que se eviten en el futuro tales irregularidades.

Véase N° 16.

#### b”. *Justificación*

*La omisión de las formalidades de control previo de compromisos en los contratos administrativos puede ser explicable en casos de urgencia extrema.*

Véase N° 19.

c. *La intervención del Poder Legislativo: la autorización legislativa.*

20. PN 159 - 624

12-6-59

*Es requisito constitucional, la autorización previa del Congreso Nacional para celebrar contratos de interés público con entidades oficiales o semioficiales extranjeras.*

Como se ha expuesto, dispone también la Constitución Nacional en el aparte de su citado artículo 48 que “para celebrar tales contratos (de interés público nacional, estatal o municipal) con entidades oficiales o semioficiales extranjeras que tengan personería jurídica o para traspasarlos a ellas, se requerirá la autorización del Congreso Nacional”.

Pues bien, si la Procuraduría estima que el domicilio del contratista en el país para la fecha de la celebración del “Contrato Original” es motivo bastante suficiente de nulidad, tanto de dicho contrato como de los que le son complementarios, con mayor razón

considera que son también nulos tales contratos, si el contratista es una "entidad semioficial extranjera" y para la celebración no se solicitó y obtuvo previamente "la autorización del Congreso Nacional". Obsérvese, en efecto, como es de doctrina administrativa unánime, que las "autorizaciones" que, de acuerdo con la Constitución o las leyes, los funcionarios o agentes de la Administración requieren para otorgar o producir determinados actos jurídicos, constituyen un elemento constitutivo y necesario del "consentimiento"; por tanto, la omisión de la autorización no es que vicié el consentimiento, sino que lo impide, obsta para su manifestación legítima; y siendo el consentimiento elemento esencial a la existencia del acto, omitido aquél, éste tampoco existe jurídicamente hablando.

En el caso en examen, si bien no se puede afirmar categóricamente que el contratista tenga tal carácter, no es menos cierto que de ello conoce la Comisión una pluralidad de indicios. A objeto de verificarlo, pues, y establecer la necesaria consecuencia de derechos a este respecto, estima la Procuraduría conveniente que la Comisión sugiera al Gobierno Nacional practicar las diligencias que juzgue pertinentes a través de nuestras representaciones diplomáticas en el exterior.

Véase Nº 4.

### C. Los vicios del consentimiento

*Es de advertir, en efecto, que cualesquiera sean los contratos que celebre la Administración —de Derecho Privado o de Derecho Público—, el "consentimiento" y la "Causa lícita" continúan siendo elementos esenciales para la existencia de los mismos; y que, además, los vicios que afecten aquél —el error, el dolo, la violencia—, pueden comprometer su validez, así como la falta de causa, o la causa ilícita por contraria a la ley, a las buenas costumbres y al orden público, comprometen también su existencia.*

21. PN - I59 - 613

12-6-59

Es de advertir, en efecto, que cualesquiera sean los contratos que celebre la Administración —de Derecho Privado o de Derecho Público—, el "consentimiento" y la "causa lícita" continúan siendo elementos esenciales para la existencia de los mismos; y que, además, los vicios que afecten aquél —el error, el dolo, la violencia— pueden comprometer su validez, así como la falta de causa, o la causa ilícita por contraria a la Ley, a las buenas costumbres y al orden público, comprometen también su existencia.

Pues bien, no es un secreto que en la conclusión de tales contratos se incurrió en maniobras o manejos dolosos, de tal modo que

de los mismos contratos aparecen indicios graves de ellos: el costo exorbitante de la ejecución de las obras contratadas (“hay entre 100 y 120 millones de dólares en exceso de precio” o un costo “45 por ciento más caro que la propuesta más alta” de la licitación, y 28,83 millones de dólares de intereses “erróneamente”, calculados, según se dice en el Informe de la Primera Junta Directiva del Instituto Venezolano del Hierro y del Acero) y la aprobación, o la aprobación precipitada, o *a posteriori* y, en todo caso, meramente formal, de la Contraloría de la Nación, a tales contratos, son, pues, indicios muy graves de que éstos fueran el producto o la consecuencia de negociados enjuiciables; además, en letra c) de la cláusula N° 29 del “Contrato Original”, ratificada por la cláusula N° 18 del “Contrato de Ampliación”, se estableció expresamente, como causa de resolución del contrato, que “*el Ministerio compruebe que el contratista*” ha ofrecido o prometido de pagarle a cualquier persona que pueda tener intervención oficial en la obra, según los términos de este contrato, comisiones, regalías, obsequios y otros beneficios, ¿la simple “oferta” o “promesa” de tales “prestaciones” y no su pago, se sancionaba con la resolución del contrato? ¿Cuál el propósito, en todo caso, de erigir expresamente tan singular circunstancia en causal de resolución?

Un contrato que ofrece tan singulares características en su celebración y formalización debe calificarse como “contrato doloso”. Pues bien, es verdad que, de acuerdo con el artículo 1.154 del Código Civil, el dolo, para que sea causa de anulabilidad del contrato, debe cumplir, entre otras condiciones, la de que las maquinaciones que lo constituyen provengan del otro contratante o de un tercero con el conocimiento de aquél; es decir, que el dolo común no tendría efectos anulatorios. Sin embargo, juzga la Procuraduría que tal criterio, evidentemente correcto en las relaciones obligacionales creadas contractualmente entre los particulares, no es de tal modo valedero y aplicable en las relaciones de tal naturaleza creadas entre la Administración y los particulares: el interés público, los intereses de la comunidad, deben estar a cubierto no sólo de los apetitos desbordados, de la codicia, de los contratantes de la Administración o de terceros, sino también de los manejos dolosos de funcionarios deshonestos e inescrupulosos. Repugna, en efecto, a la conciencia jurídica, que contratos dolosos, provenientes de colusiones, concusiones, cohechos, sobornos, corrupción de funcionarios, tráfico de influencias, etc., es decir, delictuosos, cuya persecución es de acción pública, pueden obligar válidamente a la Administración. Admitir en el Derecho Administrativo la rígida solución del Derecho Privado a situaciones análogas creadas entre los particulares, es admitir el contrasentido, el exabrupto, de que la Administración tenga que reconocer a sus contratantes, como válidos, los efectos de actos delictuosos de los cuales no sólo son reos los funcionarios, sino también aquellos mismos contratantes que se allanan a las pretensiones ilegales e inmorales de los funcionarios o que, en alguna

forma, los corrompen o los incitan a delinquir. La solidaridad legal en la responsabilidad penal, no es, en estos casos un hecho aislado, o inocuo a la responsabilidad civil. De ahí que la Procuraduría adhiera al criterio conforme al cual la sanción del contrato administrativo doloso debe ser su nulidad. No se discute si la Administración, en estos casos, tiene, o no, contra los autores del daño —funcionarios y contratantes—, la acción por indemnización de los daños y perjuicios que con la celebración de contratos dolosos le hayan ocasionado.

Pero en la alternativa, la sanción más adecuada parece ser la acción de nulidad.

A título ilustrativo, se considera oportuno trasladar, a continuación, el concepto del “contrato doloso”, y sus consecuencias, expuesto por el autor español Sabino A. Gendin en su obra *Los Contratos Públicos*:

“Llámase contrato doloso cuando el dolo es cometido por ambas partes contratantes, cuando hay confabulación de ambas partes para realizar aquél. En tal caso, cualquier interesado en la Administración, representada por un órgano competente podrá impugnar la validez del contrato, sin perjuicio de que exijan responsabilidades políticas, administrativas, civiles o criminales al representante de la Administración que, con mala fe, en perjuicio de ésta, formuló y perfeccionó un convenio, aun con todas las apariencias legales en punto a trámites y formalidades”.

“Los intereses públicos son tan sagrados que deben ser garantizados frente a las maquinaciones y confabulaciones de los gobernantes y administradores con empresas y particulares, a quienes les adjudiquen, en daño de aquéllos, contratos de obras, suministros, servicios públicos, etc., mediante prebendas, sobornos o promesas de cualquier clase de beneficios”.

“No sólo el declarar nulos los contratos realizados por administradores incompatibles para contratar con ciertas personas (véase capítulo III, parágrafo 2º), supone garantías bastantes en la ética contractual. Por eso deben admitir los tribunales contencioso-administrativos los recursos de impugnabilidad de los contratos públicos concluidos con perjuicio para el erario de la Administración, a instancia de cualquier persona interesada, digamos también que por los administradores que sustituyan a los que cometieren el negocio doloso o la de autoridades y corporaciones superiores que tienen facultades para demandar la anulación de tales contratos dolosos; todo, claro está, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que de la declaración del contrato doloso derivase”.

“Como se observará, la doctrina del dolo mutuo para los contratos públicos es diametralmente contraria a la de los privados. Sabido es que éstos, para que el dolo produzca la nulidad de los contratos, deberá ser grave y no haber sido empleado por dos parte contratantes. (Art. 1.270 del Código Civil)”.

Por otra parte, conviene, por lo menos, plantear la problemática de valorar las proyecciones que en la licitud de la causa de las obligaciones asumidas por la Administración en estos contratos, tenga la conducta de sus representantes o agentes en la celebración de ellos; es decir, si su voluntad fue exclusivamente determinada a contratar por los efectos esperados y obtenidos de la comisión de delitos contra la cosa pública, previstos y sancionados por el Título III del Libro Segundo del Código Penal; en otras palabras, si una conducta evidentemente contraria al orden público puede causar válidamente tales obligaciones.

Véase N° 23.

#### D. La conclusión del contrato

##### a. Principio general

22. PN - I60 - 311 3-2-60

*Mientras la Administración no haya aprobado expresamente la oferta a través del acto de otorgamiento que es el contrato, no existe ninguna vinculación entre ella y el particular interesado, puesto que los actos previos que realiza la Administración son meros trámites administrativos que no otorgan derecho alguno a los interesados.*

Como la concesión tiene por objeto una prestación de utilidad pública, conforme a lo establecido en el artículo 1° de la Ley de Minas, ella es realmente un contrato administrativo, y justamente en esta clase de contratos la voluntad del Estado está subordinada no sólo a los requisitos de forma prescritos por las leyes, sino también, y de manera principal, al propio interés de la nación, que reclama el buen acierto y fidelidad de sus agentes. Es por eso que "mientras la Administración no haya aprobado expresamente la oferta a través del acto de otorgamiento que es el contrato, no existe ninguna vinculación entre ella y el particular interesado, puesto que los actos previos que realiza la Administración son meros trámites administrativos que no otorgan derecho alguno a los interesados", ya que su único objeto es el de preparar la realización del acto administrativo contractual que es el otorgamiento de la concesión, y hasta que la Administración no haya manifestado su voluntad a través de dicho acto, no han nacido obligaciones ni derechos para las partes contratantes.

El criterio antes expuesto está en todo conforme con el sustentado por la ley de la materia, al referirse a otros contratos cuyo otorgamiento también es potestativo para el Ejecutivo Nacional. En efecto, en las concesiones de exploración y subsiguiente explotación

de que habla el ordinal 1º del artículo 174 de la Ley de Minas, luego de haberse cumplido con los trámites necesarios para obtener la concesión, el artículo 178 *ejusdem*, dispone que “si no hubiere habido oposición, o cuando hubiere sido declarada sin lugar por sentencia definitivamente firme, y si el Ejecutivo Federal estuviese dispuesto a otorgar la concesión solicitada, así se declarará por resolución en la cual dispondrá que se otorgue el título de la concesión dentro del lapso de treinta días a contar de la fecha de la publicación de dicha resolución”. De la misma manera, para la explotación de las reservas nacionales, el ordinal 4º del artículo 187 establece que: “Vencido el plazo que se hubiere fijado para oír las solicitudes y proposiciones, el Ministerio de Fomento, caso de que el Ejecutivo Federal estuviese dispuesto a ello, adjudicará la buena pro a la solicitud y proposición que a su juicio, tomadas en cuenta todas las circunstancias concomitantes, hallare más favorables para los intereses de la nación...” Así, pues, el otorgamiento de las concesiones de carácter potestativo, entre las cuales está la que ha motivado el presente estudio, es un acto discrecional del Ejecutivo Nacional, todo lo cual viene a corroborar el criterio expuesto de que las obligaciones y derechos de las partes contratantes, nacerá a partir del momento del otorgamiento, por lo que antes de este acto, ningún vínculo jurídico existe entre el particular y la Administración.

b. *Valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión*

23. PN - I60 - 307

18-1-60

*La “orden provisional”, como su nombre lo indica, es meramente “provisional”; es pura y simplemente una oferta o proposición de compra, sujeta a la tramitación administrativa consiguiente, que, como tal, mal puede obligar a la nación, pues no es un contrato.*

Pero, aun en el supuesto negado de que los directores de los Ministerios tuvieran esas facultades, debemos destacar que “la “orden provisional” (Anexo A del libelo), como su nombre lo indica es meramente “provisional”, es pura y simplemente una oferta o proposición de compra sujeta a la tramitación administrativa consiguiente, que, como tal, mal puede obligar a la nación, pues no es un contrato”; y que la segunda “orden”, aunque “aprobada por la Contraloría General de la Nación”, aparece firmada por el ciudadano doctor S.L.F., quien para la fecha de expedición de dicha “orden”, aun admitiéndola como vinculante —lo que se niega una vez más—, no era director de Administración del Ministerio de Agricultura y Cría. Por consiguiente, es manifiestamente inexacta la afirmación de

la demandante, contenida en su libelo, según la cual “el 24 de enero de este mismo año” (1958), se le entregó a la “C. M., S. A., la orden ya refrendada del pedido”, puesto que ni siquiera para esa fecha (24 de enero de 1958) era aún director de Administración de dicho Ministerio la persona a cuya firma se atribuye la expedición de dicha “orden, siendo así, pues, que tal “orden” aparece expedida por quien ni siquiera era funcionario de hecho, por lo cual está afectado de nulidad absoluta; es evidente que ella surge como resultado de graves maquinaciones y manejos fraudulentos, todo lo cual agrega dos vicios más que afectan la existencia y la validez del presunto contrato o “convenio”, como son la incompetencia absoluta de la persona a quien se atribuye un destino público que aún no desempeña y el error en que seguramente se ha hecho incurrir a dicha persona.

Estas afirmaciones obligan a la representación de la Nación a exponer los antecedentes del asunto: existió, efectivamente, en el Ministerio de Agricultura y Cría, el proyecto de adquirir, de la firma demandante, determinados materiales: la “orden provisional” tiene ese carácter. Sometido el proyecto a la Contraloría de la Nación, ésta lo aprobó. Pero antes de comunicárselo a la compañía vendedora, ocurrieron los acontecimientos políticos del 21, 22 y 23 de enero de 1958. Es evidente por ostensible y por notorio, que entre el 22 de enero y el 24 del mismo, en que los nuevos Ministros, designados por el nuevo Gobierno el día anterior, tomaron posesión de sus cargos, los Departamentos Ministeriales estuvieron acéfalos, entre ellos, desde luego, el de Agricultura y Cría. Por consiguiente, mal podría comunicarse a la firma vendedora —hoy demandante— la resolución definitiva del Ejecutivo Nacional, de perfeccionar la operación, puesto que no había Ministro en el Despacho que adoptara tal resolución. Designado el nuevo Ministro, el Despacho, como es lógico suponerlo, sometió a revisión todos los proyectos, aprobados o no, que existían de compras; y llegó a la conclusión de que la compra proyectada a través de la citada “orden provisional” con la “C. M., S.A.”, resultaba innecesaria o inconveniente. Desde luego, resultaba también innecesario comunicarle esta decisión a la “C. M., S.A.”, pues, como ya se ha dicho, con ésta no mediaba ningún contrato, sino una simple proposición de compra representada por la citada “orden provisional”; y si, por haber entendido esta “orden provisional” como definitiva, la mencionada firma ya había procedido “de inmediato” y como era natural, apoyada en la seriedad de la Administración Pública y la fe y confianza en sus estipulaciones, a hacer los pedidos de materias primas para la fabricación del material plástico y el material de cobre industrializado, y se gestionó en los Bancos la apertura de las cartas de crédito necesarias para responder a los compromisos contraídos; si incurrió en tales o mayores gastos, ello es consecuencia de la propia torpeza de la demandante. Pues bien, desistido el proyecto, la orden fue cancelada o anulada, y asimismo fueron destruidos o anulados al-

gunos de los ejemplares en que ella constaba; y como ha podido haber quedado sin destruir o sin anular alguna copia de dicha orden, dado lo numeroso de los ejemplares o copias, la nación tiene graves razones para presumir, muy fundadamente, que terceras personas introdujeron esa copia dentro del cúmulo de órdenes que diariamente firma el director de Administración del Ministerio, a quien han podido sorprender en su buena fe, para luego entregar tal copia a la "C.M., S.A."

En razón de tales hechos, de tan notoria gravedad, el ciudadano Procurador de la Nación, en su carácter constitucional de suprema autoridad del Ministerio Público, ha procedido a denunciarlo por ante los tribunales penales competentes.

En consecuencia, la representación de la nación impugna de nulidad las supuestas "órdenes" en que la actora fundamenta su acción.

Finalmente, aun en ese doble supuesto, negado una vez más —de que los directores de los Ministerios sean funcionarios legalmente competentes para obligar contractualmente a la Nación y de que, en el caso de autos, los instrumentos en que la actora fundamenta la acción resulten ser efectivamente auténticos—, no puede negarse a la Administración, puesto que es de doctrina administrativa universalmente aceptada, el derecho indiscutible que ella tiene de rescindir unilateralmente los contratos que celebre cuando así resulte aconsejable por el supremo interés público, al cual ha de estar subordinado necesariamente el particular interés del contratista. En tal eventualidad, la acción para deducir no sería la deducida en el caso de autos, cual es la de ejecución del presunto contrato.

24. PN - I60 - 312

3-8-60

*Una "orden provisional" no puede considerarse como un contrato creador de obligaciones entre las partes.*

La demandante ha traído a juicio como prueba fundamental de sus relaciones contractuales con la Nación venezolana las "órdenes provisionales" distinguidas con las letras "A" y "B". Así se expresa en la narrativa del libelo de demanda donde se dice que "el día 21 de enero, pues, fecha de esa "orden provisional", que acostumbra entregar el Despacho, como todos los Despachos Ejecutivos, en caso de urgencia de sus pedidos, se perfeccionó el contrato, orden esta debidamente conformada por la Dirección de Administración y por la Contraloría Interna del Ministerio". Se impone, pues, analizar la naturaleza de las "órdenes provisionales" y esclarecer si las mismas pueden considerarse como instrumentos contractuales que obliguen a la nación venezolana.

Se expuso en la contestación de la demanda y en estos informes se ratifica, que la "orden provisional", como su nombre lo indica es meramente "provisional", es pura y simplemente una proposición

de compra sujeta a la tramitación administrativa consiguiente, que, como tal, mal puede obligar por sí sola a la Nación venezolana, ya que la misma no es un contrato; el hecho de que la misma haya sido aprobada por la Contraloría General de la Nación, no implica ninguna obligación para el Ejecutivo, el cual puede perfectamente desistir de la negociación contenida en la "orden provisional" a pesar de la aprobación impartida por la Contraloría de la Nación. No siendo la "orden provisional" un contrato que crea obligaciones entre las partes, mal puede prosperar la acción por cumplimiento de contratos que sobre ella se hace, como en el caso de autos.

Los conceptos enunciados se ven confirmados por las declaraciones hechas por el testigo presentado por los apoderados actores, doctor S. L. F., quien era para la época de la emisión de la "orden provisional", distinguida con la letra "B", el Director de Administración del Ministerio de Agricultura y Cría, quien a la contestación a las repreguntas octava y novena, expuso: "Consiste (la "orden provisional"), como su nombre lo indica, en una "orden provisional" que se convierte en una operación real cuando las mercancías objeto de la orden, son recibidas por la proveeduría del Despacho y previa confrontación por el encargado de dicha oficina de que los materiales anotados en la "orden provisional" coinciden con la factura de despacho y la cual es presentada por la firma interesada", y más adelante: "Lógicamente al constatar la proveeduría que los materiales despachados no se ajustan a las especificaciones contenidas en la orden provisional de compra puede devolver la mercancía objeto de la negociación y, por lo tanto, queda nula la orden en referencia". Es de suma importancia la declaración anotada, no tanto por su valor probatorio, el cual es casi nulo en el presente juicio, por estar emitiendo el declarante juicios sobre el mérito de actos administrativos, que no necesitan ser probados, ya que dichos conceptos son de los que el juzgador debe conocer, sino porque llama la atención sobre un punto fundamental del presente juicio. Afirman los demandantes que la "C.M., S.A." "...solicitó hacer el día 16 en los depósitos del Ministerio entrega de cuatro mil metros (Mts. 4.000) de tubería plástica ya fabricada, a fin de que el Despacho comenzara a remediar las necesidades urgentes que requería, habiéndose expresado por la Dirección de Administración, que podía hacer esa entrega de material al encargado de la recepción en los depósitos, señor A.". Pues bien, aun admitiendo que la "orden provisional", una vez convertida en definitiva pudiese ser considerada como un contrato, no ha sido probado procesalmente que la M. hubiera entregado los materiales vendidos en los depósitos del Ministerio de Agricultura y Cría, y ni siquiera se ha comprobado la intención de la M. de consignar los mencionados materiales, lo cual quiere decir que no es cierto, al menos desde el punto de vista de la verdad procesal, que la M. haya cumplido con su obligación contractual, ya que esto, repetimos, no aparece comprobado en

autos, y en consecuencia, mal puede pretender que la nación venezolana cumpla con la obligación de pagar el precio de los mismos. Tratándose, como se trata, de un contrato sinalagmático, el incumplimiento imputable a una de las partes de la obligación respectiva exonera a la contraparte de la suya.

Podemos, pues, concluir nuestras argumentaciones, relativas a las "órdenes provisionales", pretendida documentación de las relaciones contractuales entre las partes del juicio, afirmando: 1º) Que a las mismas por su propia naturaleza no puede dárseles el carácter de contratos, como afirman los apoderados demandantes; y 2º) Admitiendo que lo tuvieran, no aparece comprobado en autos que la M. haya cumplido con su prestación contractual y mal puede exigir la contraprestación por parte de la nación venezolana.

Véase Nos. 8 y 21.

### 3. EL OBJETO

25. PN - 157/58 - 645

4-9-58

*Es nula de pleno derecho la cláusula contractual por la cual la nación exima de impuestos estatales o municipales.*

El artículo 3º del Proyecto de Decreto-Ley, por el cual la Junta de Gobierno autoriza la contratación exterior, establece: "Los ingresos producidos por razón del crédito que se contraiga estarán exonerados de los impuestos sobre la renta y de timbre fiscal y en general de cualesquiera otros impuestos, tasas, derechos y contribuciones creados o que se crearen ya fueren nacionales, estatales o municipales". Y la sección 1.07 del Artículo 1 del Proyecto de Convenio estipula que "tanto los pagos al vencimiento como los abonos anticipados que se efectúen a cuenta de capital, y los pagos de intereses y la compensación por los compromisos... estarán libres y exentos de cualesquiera impuestos, tasas, derechos o contribuciones o de la deducción de las mismas, hoy vigentes o que impongan, apliquen, recauden o establezcan al respecto la República o cualesquiera subdivisión política o autoridad fiscal de la misma"; y que "la República garantiza que este Convenio, así como los pagarés y cualquier pago a capital de los préstamos y de sus correspondientes pagarés, y de los intereses sobre los mismos y de cualesquiera otras sumas pagaderas en virtud del presente Convenio, no están ni estarán sujetos a papel sellado, impuestos de timbre fiscal, impuestos sobre la renta y cualquier otro impuesto, tasa, derecho o contribución que ahora existan o en lo adelante impongan, apliquen, recauden o establezcan al respecto, la República o cualquier subdivisión política o autoridad fiscal de la misma".

Como puede observarse, se estipula una exención total o absoluta de todo impuesto, tasa, derecho o contribución que grave o pueda gravar todas las operaciones relativas al empréstito proyectado y a los beneficios obtenidos en ellas por los prestamistas. Tal exención, concebida en tales términos, merece, en opinión del suscrito, especial examen. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 125 de la Constitución Nacional, “no podrán concederse franquicias, rebajas o exoneraciones que no hayan sido estipuladas en contratos aprobados por el Congreso Nacional”, del mismo modo, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional establece en su encabezamiento, que “el Ejecutivo Federal no podrá conceder franquicias, rebajas o exoneraciones, a menos que tales concesiones estén expresamente autorizadas por la ley o hayan sido estipuladas en contratos legalmente celebrados”. Conforme a las disposiciones transcritas, es indudable que la ley, por la cual el Congreso Nacional autorice la contratación de un empréstito, puede en principio establecer exoneraciones o exenciones de impuestos o contribuciones. Y, asimismo, en el supuesto de que la Junta de Gobierno se considere competente para dictar esa autorización, es indudable que en ejercicio de las funciones legislativas que detente, puede también establecer en su dictado tales exoneraciones.

Ahora bien, tales facultades no son, en criterio del Despacho, absolutas e ilimitadas. Al contrario, tanto el Congreso Nacional, porque también él ha de estar sometido a la Constitución Nacional, y con mayor razón la Junta de Gobierno en defecto de aquél, deben atender y acatar las limitaciones establecidas no sólo en la Constitución sino también en otras leyes de la República; o, si lo que se pretende es dictar un ordenamiento jurídico distinto al preexistente, debe entonces la Junta de Gobierno proceder a su previa derogatoria.

En este sentido, la Procuraduría se permite destacar que la “exención” de “impuestos, tasas, derechos o contribuciones”, se ha concebido en términos tan generales y absolutos que no se ha detenido frente a las delimitaciones establecidas por la Constitución y las leyes, entre las entidades políticas o administrativas, como son los Estados y las Municipalidades que ejercen y comparten la Soberanía Fiscal del Estado. Al contrario, tal “exención” alcanza a toda exacción establecida o que se establezca, no sólo por la República sino por “cualquier subdivisión política a autoridad fiscal de la misma”. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que dice: “En los contratos celebrados por los Estados y por las Municipalidades, no podrán éstos obligarse a solicitar ni a obtener franquicias de impuestos nacionales; y tampoco en los contratos celebrados por la nación, podrán pactarse la obligación de solicitar ni obtener la exención de impuestos de los Estados ni de las Municipalidades. Tales estipulaciones serán nulas de pleno derecho”. Si la ley sanciona con la nulidad de pleno derecho “la obligación de solicitar” u “obtener

la exención de impuestos de los Estados” o “de las Municipalidades”, con mayor razón ha de estar sancionada, con nulidad de igual carácter la estipulación de la exención absoluta de impuestos establecidos o que se establezcan por los Estados o las Municipalidades en ejercicio de la Soberanía Fiscal que la misma Constitución Nacional les reconoce (artículo 16, ordinal 3º y 21, ordinal 4º). Ello, pues, además de contener una manifiesta violación de la ley, establece un peligroso antecedente de desconocimiento, por parte del Poder Nacional, de la autonomía de los Estados y de las Municipalidades, y de invasión, por el mismo Poder, en las esferas propias de dichas entidades, delimitadas, como se ha dicho, por la misma Constitución Nacional.

26. PN - I57/58 - 647

4-9-58

*El poder de imposición del Estado no puede ser jamás objeto de contratación porque es inherente a su propia soberanía.*

Aún más, la “exención” comentada no se detiene ni en el espacio ni en el tiempo. Las expresiones de que ella alcanza a “cualquier otro impuesto, tasa, derecho o contribución que ahora existan o en lo adelante impongan, apliquen, recauden o establezcan al respecto la República o cualquier subdivisión política o autoridad fiscal de la misma”, implican, en criterio de la Procuraduría de la Nación, una forzosa inhibición y una anticipada declinatoria de la soberanía de la República. En efecto, y conforme a los mas 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.

Véase Nº 41.

#### 4. LA CAUSA

*La causa lícita es un elemento esencial para la existencia del contrato administrativo.*

Véase Nº 21.

### III. LA FORMACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

#### 1. CARACTER DE LA LICITACION

27. PN - I60 - 309

3-2-60

*La licitación que publique la Administración no da derecho a los oferentes a obtener una buena pro, y por tanto, aquélla puede ser declarada desierta.*

Con fecha 20 de agosto de 1958, el Ministerio de Minas e Hidrocarburos publicó en el Diario *El Independiente*, de esta ciudad, un aviso oficial contentivo de la licitación para la explotación de una mina de caolín, situada en terrenos baldíos de la jurisdicción del Municipio Dalla Costa, Distrito Roscio del Estado Bolívar. Se expresa en dicho anuncio que en el Despacho de Minas e Hidrocarburos "curra una solicitud tendiente a la celebración de un contrato para la explotación" de la referida mina; que "en el proyecto de contrato, entre otras obligaciones de carácter administrativo, el solicitante ofrece de acuerdo con la ley":

a) Pagar como impuesto superficial un bolívar por hectárea y por año.

b) Pagar como impuesto de explotación el 2 por ciento sobre el valor comercial del material en Caracas.

c) Manufacturar el caolín en el país y en el caso de que la producción sobrepasare a la manufactura, se reservaría el derecho de exportar el excedente.

Ante esta proposición hecha por C.C., C.A., con fecha 10 de febrero de 1959, el Ministerio de Minas e Hidrocarburos resolvió oír proposiciones de todas aquellas personas que estuviesen interesadas en la aludida explotación, incluyendo al proponente original, que mejorasen sustancialmente las ventajas antes señaladas a fin de otorgarla al autor de la proposición más ventajosa, teniendo por finalidad el procedimiento adoptado:

a) "Obtener los mayores beneficios para el Fisco Nacional";

b) "El desarrollo eficiente de la minería en el país".

En el texto de la licitación se establece que: a) "Los interesados deberán presentar sus ofertas al Ministerio en sobre cerrado antes del 15 de septiembre del corriente año" (1959); b) Que "el 16 del mismo mes, a las 10 a. m., en acto público que tendrá lugar en la Dirección de Minas, Torre Norte, Piso 20, Centro Simón Bolívar, se procederá a la apertura de los sobres; y c) Que dentro de los 15 días siguientes se dará a conocer en este mismo Diario, la decisión adoptada por el Despacho al respecto.

A dicha licitación sólo concurrieron las siguientes compañías: C.C., C.A. y P. M., C.A., ambas domiciliadas en Caracas. C.C., C.A., proponente original, mejoró su oferta anterior así:

a) Pagar como impuesto superficial la cantidad de Bs. 5 por hectárea y por año;

b) Pagar como impuesto de explotación el 2 por ciento sobre el valor comercial del material en Caracas;

c) Manufacturar el caolín en el país, pero reservarse el derecho de exportar el excedente, caso de que la producción sobrepasare a la manufactura.

Por su parte, P. M., C.A., después de explicar que su capital es totalmente nacional y que su objeto es el de suministrar materias básicas a todas las industrias nacionales, hace su oferta así:

a) Tratar el mineral en una nueva fábrica que está construyendo en la zona industrial de Cagua, Estado Aragua, que está a punto de terminar;

b) El mineral será manufacturado totalmente en el país;

c) Vender el mineral tratado a cualquier industria o entidad nacional que lo requiera;

d) Pagar al Ejecutivo Nacional como impuesto superficial la cantidad de Bs. 5 por hectárea y por año durante los primeros cinco años, y la cantidad de Bs. 7 por hectárea y por año durante los años siguientes;

e) Pagar por una sola vez y como derecho inicial de explotación el 5 por ciento del valor comercial del mineral en Caracas.

Llegado el día y hora para la apertura de los sobres, conforme a lo previsto, el Ministerio de Minas e Hidrocarburos procedió a hacerlo así en presencia de los interesados, según consta de acta levantada al efecto, la cual cursa en el expediente; luego el Despacho de Minas e Hidrocarburos pasó las ofertas presentadas a la División de Economía Minera, dependiente de la Dirección de Economía del mismo Ministerio, para que previo estudio rindiera un informe sobre la conveniencia o no de otorgar la concesión. En escrito de fecha 28 de setiembre de 1959, el citado organismo cumplió su cometido exponiendo una serie de razones, recomendando al Ministerio la conveniencia de declarar desierta la licitación. El análisis hecho por la División de Economía se puede resumir así:

a) El mineral de la concesión es de excelente calidad, propio para ser utilizado en la manufactura de ladrillo refractario, que requiere la Siderúrgica;

b) Dada la excelente calidad del caolín, su precio podría ser de Bs. 100 puesto en Valencia, el cual supera de manera considerable al explotado en otros lugares, como en Nirgua, que sólo cuesta Bs. 38 la tonelada, sin que la diferencia sea causada por los costos de transporte únicamente;

c) Que el Instituto Venezolano del Hierro y del Acero necesita considerables cantidades del ladrillo refractario y, ante la circuns-

tancia anotada, sería preferible que el yacimiento de referencia fuese explotado directamente por el mencionado Instituto, toda vez que en esta forma se lograrían tres objetivos, a saber:

- 1º) Eliminación de intermediarios.
- 2º) Suministro regular y permanente de la materia prima.
- 3º) Reducción apreciable del costo de producción del acero.
- d) Que C.C., C.A., es la compañía más poderosa en la industria de su ramo con capacidad de asegurar el control de la industria del caolín, mientras que P. M., C.A. conforme a su objeto, es una empresa intermediaria, lo que traería por consecuencia, de otorgársele la concesión, un encarecimiento de la materia prima básica de la industria manufacturera en detrimento del consumidor;
- e) Que debido al aumento del consumo de los productos derivados del caolín y a la protección arancelaria de que fue objeto la industria por decreto del 13 de febrero de 1959, se han comenzado a establecer en el país importantes empresas con tal fin, como, por ejemplo, la "G., C.A.", la cual proyecta hacer una inversión inicial de Bs. 4.187.500,00, por lo que es posible que tanto esta empresa como otras que se hayan constituido después de cerrada la licitación, estén interesadas en la explotación del aludido yacimiento.

Ahora bien, de acuerdo con las ofertas presentadas por C.C., C.A. y P. M., C.A., no hay duda de que entre las dos, y desde un punto de vista comparativo, la más ventajosa es la hecha por la última de las empresas nombradas, tanto porque ofrece pagar por concepto de impuestos superficial y de explotación una cantidad mucho más alta que las ofrecidas por C.C., C.A., como porque además se compromete a que el mineral será manufacturado totalmente en el país, mientras que la otra licitante se reserva el derecho de exportar el excedente.

No obstante lo dicho, es criterio de esta Dirección de que, a pesar de ser más ventajosa la proposición de P. M., C.A., el Ejecutivo Nacional no está obligado a otorgarle la concesión a la mencionada compañía porque si entre los objetivos perseguidos por la Administración, según se expresa en el texto de la licitación, está el de obtener los mayores beneficios para el Fisco Nacional y dada la circunstancia de que la División de Economía Minera considera que el referido mineral, por sus excelentes cualidades, puede tener un precio por tonelada puesta en Valencia, tres veces mayor que el que se explota en otros yacimientos, sin que influya en dicho precio el costo del transporte, se observa que la compañía reclamante no ha mejorado sustancialmente las ventajas perseguidas. Otro de los objetivos de la Administración es el interés que ésta tiene en el desarrollo de la minería en el país y para ello no sólo debe tomarse en cuenta el aumento en el pago de los impuestos, sino también ciertas condiciones que debe llenar el aspirante a concesionario para asegurar el control de la producción y, en este sentido, la División de Economía ha expresado en su informe que P.M., C.A. es una

empresa intermediaria, que por tal condición traería por consecuencia un encarecimiento de la materia prima básica de la industria manufacturera en detrimento del consumidor, lo que, desde luego, está en desacuerdo con la finalidad perseguida por la Administración. Además, el propio texto de la licitación establece que después de haber sido abiertos los sobres contentivos de las diversas proposiciones, el Ministerio “dará a conocer dentro de los quince días siguientes a dicha apertura, por aviso publicado en el mismo periódico”, la decisión que hubiere adoptado. Al expresarse en la licitación que el Ministerio comunicaría por la prensa la decisión que adoptase, se está diciendo que no está necesariamente obligado a contratar con ninguno de los proponentes, por cuya razón el Despacho de Minas podía tomar dos determinaciones, a saber: otorgar la concesión a quien ofreciere mayores ventajas a juicio del Ejecutivo Nacional, o bien declarar desierta la licitación, por no ajustarse ninguna de las proposiciones a las aspiraciones de la Administración. Se observa, además, que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos no actuó en este asunto de manera arbitraria, porque una vez que fueron abiertos los sobres pasó dichos recaudos, para su estudio, a la División de Economía, dependiente de la Dirección de Economía del aludido Ministerio. Y fue con base en el informe presentado por el citado organismo que el Despacho de Minas e Hidrocarburos optó por declarar desierta la licitación.

Por otra parte, la concesión para explotar el caolín en terrenos baldíos es un contrato administrativo que, conforme al artículo 8º de la Ley de Minas, su otorgamiento es potestativo del Ejecutivo Nacional. Cuando la Administración Pública licita la explotación de un yacimiento de caolín, siempre que esté en terrenos baldíos, lo hace teniendo en cuenta la defensa de los intereses de la nación y como la Administración está constituida jerárquicamente por una serie de funcionarios que han de obrar con sujeción a ciertas reglas, ella no puede quedar obligada para con el particular que haya ofrecido mejores condiciones, sino cuando la autoridad competente, en este caso el Ejecutivo Nacional, aprueba definitivamente el otorgamiento, mediante el cumplimiento de las formalidades propias del caso. En efecto, la licitación en esta clase de contratos no es sino un anuncio por medio del cual se participa a los interesados el interés del Estado en explotar determinado yacimiento minero, a fin de asegurar el control de la producción, mejores ventajas para el fisco nacional y evitar preferencias para el otorgamiento de la concesión que podrían dar lugar a situaciones injustas. Ahora bien, las condiciones que se establezcan en el texto de la licitación no pueden considerarse como las únicas aspiraciones de la administración, porque aun en el curso de la misma ellas pueden variar conforme a las necesidades e intereses de la nación. En el caso en estudio se observa la circunstancia anotada, cuando la División de Economía llega a precisar que el caolín del yacimiento en cuestión es de excelente calidad y tiene propiedades que lo hacen apto

para la fabricación de ladrillos refractarios. La determinación de la calidad del referido mineral produjo, desde luego, un cambio de criterio en la Administración al considerar que el Instituto Venezolano del Hierro y del Acero puede explotar directamente el caolín para la fabricación de ladrillos refractarios que necesita la Siderúrgica.

## 2. LA ADJUDICACION

*La adjudicación en las licitaciones de contratos administrativos debe ser dada al licitante que ofrezca las condiciones de contratación más ventajosas para la Administración.*

Véase N° 27.

## IV. LA EJECUCION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### 1. PRERROGATIVAS DE LA ADMINISTRACION

#### A. Principio general

28. PN - 159 - 617

12-6-59

*La consecuencia de la calificación de un contrato como administrativo es la presencia en la ejecución del mismo, de determinadas prerrogativas de la Administración, exorbitantes del derecho común.*

La calificación jurídica del contrato reviste, para la Procuraduría de la Nación, especial importancia, en razón de las consecuencias específicas que de la misma se derivan y en las cuales existe unanimidad en la doctrina administrativa. Entre ellas, el Despacho considera suficiente mencionar, a los fines exclusivos de este dictamen, las siguientes:

*Primera.* En la interpretación y ejecución de tales contratos, deben tenerse presentes las reglas y principios del Derecho Administrativo, en oposición al criterio hermético del Derecho Civil, no porque se excluya en absoluto su aplicación, sino porque ésta resulta secundaria o subsidiaria.

*Segunda.* Por ello —como dice un autor—, “la situación individual del derecho de los particulares (del contratista) en cuanto haya de por medio un contrato administrativo..., es menos estable que la situación individual nacida de los contratos civiles por estar supeditada al imperio de los intereses públicos”. En otras

palabras, la intangibilidad de los contratos, que garantiza el Derecho Civil, no se hace lugar, como en los contratos de Derecho Privado, en los contratos en examen. De ello se desprende, a su vez:

a) La facultad inalienable de la Administración de resolver unilateralmente *jure imperii* dichos contratos, sin necesidad de demandar judicialmente la resolución, si la forma como se vienen ejecutando o si la interpretación que el contratista pretende darles, o, incluso, si las condiciones de todo orden en que fueron celebrados, resultan contrarias al interés público; y de proseguir la Administración misma, bien directamente o a través de otro contratista, la ejecución de las obras contratadas con el anterior. En el dudoso supuesto de que, por el ejercicio de esta facultad de la Administración, hubiera lugar a indemnización alguna al contratista, la procedencia de la misma está condicionada al cumplimiento absoluto que éste haya dado al contrato.

b) La facultad de la Administración de resolver también unilateralmente tales contratos en los casos de suspensiones ilegales o no autorizadas de los trabajos, por parte del contratista, con el consiguiente derecho a solicitar del mismo la indemnización de daños y perjuicios que las suspensiones ocasionen a la Administración.

c) La facultad ilimitada de la Administración, de inspeccionar y fiscalizar la ejecución de las obras, por todos los medios de que disponga, a fin de verificar no sólo si aquéllas se están ejecutando de conformidad con las respectivas estipulaciones contractuales, sino también, y principalmente, si aquéllas se están ejecutando en la forma que mejor satisfaga el interés público; por ello, las facultades mencionadas en las referidas estipulaciones tienen pura y simplemente carácter enunciativo. Debe tenerse siempre presente —como anota Jèze— que el interés general exige una interpretación más rigurosa de las obligaciones del empresario.

d) La facultad inalienable o ilimitada de la Administración, de verificar, por todos los medios que estime conducentes —y sin que a ello obste la ambigüedad u oscuridad de las respectivas cláusulas contractuales—, la sinceridad y veracidad de todos aquellos elementos de costo que en cualquier forma tengan alguna influencia en la economía del contrato, como son, principalmente, aquellos en cuya proporción la Administración libere las garantías otorgadas por el contratista y los que determinen los costos variables de las obras.

## B. Poderes de dirección y control

*La Administración tiene facultades ilimitadas para inspeccionar y fiscalizar la ejecución del contrato.*

Véase N° 28.

C. *Poderes de Sanción Unilateral*

*La Administración puede sancionar unilateralmente el incumplimiento por parte del cocontratante, y entre las más graves se encuentran, la rescisión unilateral y la ejecución subsidiaria de la prestación.*

Véase N° 28.

D. *Poderes de modificación unilateral*

29. PN - I57/58 - 623 17-3-58

*Cualquier acuerdo posterior que modifique, así sea parcialmente, un contrato administrativo, es inoperante si no se ha sometido a las mismas formalidades y requisitos legales del contrato.*

“...Y asimismo, no es razón suficiente para que esta Procuraduría modifique su criterio antes expuesto, el antecedente alegado por la reclamante, según el cual, “así como se aprobó para los gastos de mano de obra efectuada por la E. de C”, así también debía el Ministerio aprobar, o reconocer, los gastos cuestionados: ello sólo significa una irregularidad manifiesta, puesto que revela que por acuerdos posteriores que no constan en el expediente, se tomaron decisiones que alteraban o modificaban la eficacia de las cláusulas de previsión establecidas en el contrato, sentándose así un criterio peligroso para el debido control administrativo y económico de contratos de esta naturaleza. Es verdad que el factor celeridad privó en la ejecución de las obras señaladas y que él constituyó un obstáculo para el buen cumplimiento de las normas contractuales mencionadas, pero no puede ser jamás bastante para relevar a la contratista de la responsabilidad en que pudiera ocurrir”.

Véanse Nos. 1 y 28.

E. *Poderes de rescisión unilateral*

30. PN - I60 - 312 3-8-60

*El Estado tiene facultad para rescindir unilateralmente los contratos administrativos que haya celebrado.*

Es un principio de derecho administrativo aceptado por la mayoría de los ordenamientos jurídicos modernos, que el Estado tiene facultad para rescindir unilateralmente los contratos que haya firmado, cuando así lo aconseje el interés público, al cual necesariamente,

debe subordinarse el interés particular. El mencionado principio deroga claramente el establecido por nuestro Código Civil en materia contractual, el cual establece que los contratos no pueden ser rescindidos sino por mutuo acuerdo. La posición especial y privilegiada del Estado sobre los particulares, justifica esta derogación; posición especial y privilegiada que favorece al Estado y que encuentra su justificación en la alta misión del administrador de la cosa pública que tiene como único objeto el beneficio de los administrados.

No hay que perder de vista que el Estado, aun cuando actúa como persona de derecho privado en relaciones contractuales con los particulares, lo hace con el objeto de dar cabal cumplimiento a la misión susodicha, la cual, repetimos, no tiene otro fin que el beneficio colectivo. En consecuencia, si el Estado en un determinado momento social o económico, el cual plantea problemas concretos y a los cuales hay que dar soluciones determinadas, contrae relaciones contractuales con particulares, a ese fin, y si por motivos de índole diferente, la situación social o económica que hicieron surgir la necesidad de contratar en un sentido, se modifica o desaparece, parece justo y beneficioso que se pueda librar de dichos compromisos contractuales, beneficiando así a sus administrados.

No quiere decir ésto que el particular quede completamente sujeto al arbitrio de la Administración Pública, la cual al tomar una medida tan grave debe analizar concienzudamente si en realidad el interés colectivo sea mayor al daño que se le causa al particular.

*Véanse Nos. 23 y 28.*

## 2. OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACION

31. PN - D53/54 - 135

20-9-54

*Existe obligación de la Administración de indemnizar a su cocontratante cuando un acto de otra autoridad administrativa distinta modifica el equilibrio financiero del contrato.*

En el contrato celebrado con fecha 28 de octubre de 1952 entre el Ejecutivo Nacional, por órgano del ciudadano Ministro de Obras Públicas y la Constructora... en la cláusula 5ª, se establece a cargo del contratista la obligación de solicitar y proveer el material necesario para llevar a cabo la obra, y apenas si en esa misma cláusula el Ministerio se reservó el derecho de suministrar los materiales, "que crea convenientes, cuando así favorezca a sus intereses"; luego, en la Cláusula 15ª, que concierne a la "Cooperación entre las partes" se estatuye que: "Queda entendido y convenido entre las dos partes contratantes que ellas cooperarán recíprocamente de todas maneras con el fin de adelantar las obras y de obtener y entregar en el

sitio de los trabajos todos los materiales, abastecimientos y equipos que se requieren en conexión con el proyecto”.

Ahora bien, aun reconociendo que en los términos del contrato nada expreso se estipuló con respecto al lugar y forma en que los materiales pudieran ser adquiridos por el contratista, y resultando de ello que la empresa interesada no está asistida de derecho alguno para formular la reclamación en cuestión; se observa, sí, que aun cuando la parte que se deja transcrita de la cláusula 15ª, no impone directamente una obligación al Ministerio en cuanto a la adquisición y suministro de materiales, sí involucra cuando menos, un deber de cooperación para con la empresa, en cuanto a la obtención de las facilidades de entrega “en el sitio de los trabajos” de todos los materiales, etc., etc., y en esta forma, existe ya un principio de derecho de parte de la reclamante a que se traduzca en lo económico lo que no ha podido ser realidad en los hechos de parte del Ministerio.

No estima esta Procuraduría procedente el argumento de que se trate de un “hecho unilateral”, como lo es el de la prohibición de la extracción de arena, y que de este hecho sea “responsable” el Ejecutivo Nacional, representante de la nación, ya que si bien es cierto que es el mismo Poder Ejecutivo el que por una parte aparece contratando con la constructora... y por la otra aparece dictando una resolución de prohibición de extraer arenas en las playas del Litoral, debe observarse, en cambio, que en el primer caso nada expreso se estipuló, como se deja dicho, en cuanto al lugar y forma de donde hubieran de obtenerse los materiales para la obra, entre éstos las arenas para la construcción, y además, en este acto de contratar la realización de una obra pública el Ejecutivo actúa en razón de la personería jurídica de que está investido y que lo coloca en condición paralela a las demás personas naturales y jurídicas; pero, cuando el Poder Ejecutivo de la nación dictó, a través del Ministerio de Comunicaciones, la resolución prohibitiva de extracción de arenas en las playas, actuó no ya en condición de persona jurídica, sino en ejercicio del *imperium* que caracteriza a sus funciones de gobierno, y así las cosas no puede darse a esta resolución el alcance de un acto simplemente unilateral de una de las partes contratantes, ya que en él no ha sido parte contratante la que lo impuso o ejecutó, sino el Gobierno el que lo ordenó en beneficio de la colectividad.

Tampoco considera este Despacho que el caso sea de fuerza mayor, ya que conforme al concepto más generalizado que de ésta se tiene, y que aparece expresado en la obra *Tratado Práctico de Derecho Civil Francés*, de Planiol y Ripert, a la página 537 del tomo 6º, “la expresión “fuerza mayor” indica el carácter invencible del obstáculo; “caso fortuito”, su aspecto imprevisible; “causa extraña”, el carácter externo en relación con el deudor”. En tal virtud no es éste un caso de fuerza mayor, porque el obstáculo que ha surgido para la extracción de arenas de las playas no puede ser

calificado en estricta lógica de “invencible”; tampoco es un caso fortuito, porque ha podido preverse; quedaría, pues, el caso comprendido entre las “causas extrañas”, por el carácter externo en relación al deudor, y no porque haya sido ejecutado unilateralmente por la otra parte contratante.

Así, pues, como consecuencia de cuanto dejamos expuesto y pese a reconocerse que no surge responsabilidad directa de la nación, porque no se trata de un acto unilateral de ella en su condición de persona jurídica, porque no se trata de un caso de fuerza mayor, y porque tampoco es un caso fortuito, sí debe admitirse responsabilidad por cuanto tratándose de una causa extraña a la voluntad de la constructora... , la otra parte, la nación, estaba en el deber de contribuir con aquélla en la solución, en fuerza de la comentada cláusula 15ª, del contrato y la circunstancia de hecho de no poder brindar esa cooperación pactada, puede y debe traducirse en indemnización económica por los daños y perjuicios que efectivamente haya sufrido la empresa interesada como secuela de la resolución del Gobierno de Venezuela en cuanto a la prohibición de extraer arenas de las playas.

## V. LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL

### 1. REQUISITOS GENERALES

32. PN - I60 - 497

27-9-60

*No procede reclamación por lucro cesante cuando ésta se basa en un hecho incierto y sin que exista ninguna relación entre las partes.*

Finalmente, reclaman los solicitantes “el lucro cesante consistente en la utilidad lícita y legítima de que fueron privados los propietarios al no poder, por consecuencia o como consecuencia del decreto a que nos hemos venido refiriendo, vender por parcelas el inmueble o la totalidad del mismo, a mejor precio sobre el de adquisición... y que estimamos en la cantidad de... bolívares”. Sobre este particular, es criterio de la Procuraduría que la reclamación de lucro cesante formulada por los solicitantes, basada en hechos inciertos, es improcedente pues, como ya hemos afirmado anteriormente, en el presente caso no ha existido ninguna relación contractual entre ellos y el Ministerio de Agricultura y Cría que diera lugar al nacimiento de una obligación cuyo incumplimiento pudiera servir de base a tal reclamación. Además, el lucro cesante tiene necesariamente que estar basado en hechos ciertos, no sobre hechos eventuales. A ese respecto, dice Ripert: “Cuando el perjuicio es puramente

eventual el cálculo no puede ser hecho, y conceder una retribución es, por lo mismo, imposible. Es preciso, en efecto, distinguir cuidadosamente el perjuicio eventual y el perjuicio futuro. Si éste puede ser reparado, es porque su existencia, aunque inactual, es cierta. No hay perjuicio, pero es seguro que un día u otro lo habrá y ya se puede prever su magnitud. Nada se opone, pues, a la reparación. El perjuicio eventual, en cambio, no tiene sino una existencia problemática: El daño que podrá sufrirse un día depende en parte de la falta cometida, pero depende también de otras circunstancias que no se ha realizado aún y que uno no puede decir si efectivamente se realizarán. De ahí que no sea dable pensar en resarcir ese daño, que puede no existir jamás. No es cuestión de rehusar una reparación a la víctima el día en que la lesión se produzca realmente o se torne cierta... Pero mientras el perjuicio permanezca incierto, no es posible acordar una indemnización cuyo cálculo no podrá ser establecido sobre ninguna base sólida”.

## 2. EL RETARDO EN LOS PAGOS

### 33. PN - I59 - 923

*Puede surgir responsabilidad para la Administración por su retardo en los pagos, pero en todo caso es necesario que el cocontratante la haya puesto en mora”.*

Es lo cierto, pues, que a la Nación se le imputa retardo en la cancelación de las cuotas que habían sido convenidas en el contrato y se le reclama el pago de una determinada cantidad de dinero como la equivalencia a la suma que la C. C. tuvo que desembolsar por las negociaciones que efectuaron con diversos bancos de la ciudad al descontar determinadas órdenes de pago. Para la nación, en realidad, tal tipo de negociaciones le son completamente extrañas y, de consiguiente, mal puede fundarse en ellas y en las obligaciones que de las mismas se derivaron, la reclamación que se le hace. Esta, si es que procedería, tendría su base en el artículo 1.277 del Código Civil, mediante el cual se establece que “a falta de convenio en las obligaciones que tienen por objeto una cantidad de dinero, los daños y perjuicios resultantes del retardo en el cumplimiento consisten siempre en el pago del interés legal, salvo disposiciones especiales”. En el contrato no se estipula, que la Nación debía pagar un interés del 6 por ciento anual al dejar de cancelar en su oportunidad las cuotas convenidas, por lo que si fuera aplicable en el caso en estudio la disposición legal comentada, los daños y perjuicios se traducirán en el pago del interés del 3 por ciento anual, que es el que la ley considera legal.

Pero la Nación no está obligada al pago de esos intereses. En efecto, en el aparte de ese artículo se dispone lo siguiente: “Se deben estos daños desde el día de la mora...”, y no hay constancia

en el expediente que la contratista hubiere puesto en mora a la nación, pues ésta no se produjo por la sola expiración del término convenido para hacer los pagos; era necesario que la contratista hubiera reclamado el pago que le adeudaba, desde cuyo momento es que pudiera haberse considerado en mora a la nación.

No encontrándose, pues, la Nación venezolana en situación de mora es evidente que nada adeuda a dicha compañía por este concepto y, de consiguiente, no procede la reclamación que ha sido formulada.

### 3. EFECTOS DE LAS HUELGAS

34. PN - I56 - 74

10-10-55

*Las huelgas sólo pueden dar lugar a la concesión de prórroga en el término para el cumplimiento de una obligación contractual, y no constituyen en general, causas que puedan afectar en forma definitiva la ejecución de un compromiso.*

“También procede comentar que las huelgas apenas son sucesos esporádicos, eventualidades de corta duración, que, a lo sumo, y por vía de conciliación y de tolerancia, podrían ser ponderadas por la parte a quien corresponda para determinar, a su propio juicio y voluntad, la concesión de una tregua o aplazamiento temporal para el cumplimiento de una obligación; pero en ningún caso constituyen por sí solas, aun cuando hubieren sido comprobadas, motivos suficientes en derecho para ser apreciadas en un proceso como causas o motivos que puedan afectar en forma definitiva la ejecución de un compromiso tan preciso y categórico como el contraído por la compañía T. I., con la nación venezolana, de concluir y firmar en esta ciudad en una fecha fijada con antelación, un contrato de compraventa de petróleo a realizarse en un período de dos años, mediando el antecedente que el cumplimiento de ese compromiso había quedado amparado por una cláusula penal radicada en fianza bancaria, constituida en un convenio preparatorio que creó un estado de derecho como preliminar necesario y aplicable a la celebración del contrato definitivo, en previsión de los perjuicios evidentes que su incumplimiento causaría al Fisco Nacional”.

## VI. LA HIPOTESIS DEL RECURSO AL ARBITRAMIENTO

35. PN - I59 - 660

12-6-59

*En los contratos administrativos no puede acudir al arbitraje para resolver las controversias que surjan en la ejecución del contrato.*

Como puede observarse de las estipulaciones contractuales transcritas, el procedimiento previsto en la cláusula 39 del "Contrato Original" para resolver, "por peritos en la materia designados uno por cada parte y un tercero por estos peritos", "las discrepancias que puedan presentarse entre las partes sobre cuestiones técnicas", es decir, el compromiso arbitral para resolver "cuestiones técnicas", el cual, con tal finalidad, resulta legalmente inobjetable, se fue erigiendo, a través de los dos contratos siguientes, en procedimiento general para resolver, además, "cuestiones" de otra naturaleza: "las divergencias sobre los valores de las obras e instalaciones y montaje", en proporción de los cuales el contratista puede, o liberar las cien letras por \$ 20.000.000, depositadas en garantía en el Banco Central, o liberar la parte liberable de la fianza o garantía bancaria o de compañía de seguros, de \$ 119.859.505,27 (de los cuales, por cierto, ya "la nación ha aceptado la liberación de \$ 106.599.751,93").

A este respecto, el Despacho observa que no existe disposición legal alguna que autorice a la nación venezolana para celebrar compromisos arbitrales, de modo de poder deferir a tribunales de arbitraje la solución de las dudas y controversias que surjan en la interpretación y ejecución de los contratos que ella celebre. Al contrario, por mandato del artículo 49 de la Constitución Nacional, "en los contratos de interés público celebrados con el Gobierno Nacional, con los de los Estados o con las Municipalidades se considerará incorporada la cláusula siguiente: "Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse sobre este contrato y que no puedan ser resueltas amistosamente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de Venezuela, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo puedan ser origen de reclamaciones extranjeras".

Por ello, la Procuraduría conceptúa válida la cláusula compromisoria mencionada en cuanto con ella se defiere a un arbitramento la solución de "las discrepancias que puedan presentarse entre las partes sobre cuestiones técnicas", pero la conceptúa nula, de nulidad absoluta, en cuanto con ella se pretenda despojar a los "tribunales competentes de Venezuela" de la facultad de decidir "divergencias" o "discrepancias" sobre "cuestiones" de otra naturaleza que no sea exclusivamente técnica. Con todo ello, no excluye, naturalmente, la posibilidad legal de que la nación pueda transigir válidamente tales "divergencias" o "discrepancias", una vez que éstas surjan con motivo de la interpretación y ejecución de los contratos en examen; por ello es materia sustancialmente distinta a la cláusula compromisoria; en efecto, la transacción, judicial o extrajudicial, que la nación quiera celebrar, si la considera conveniente, con respecto a las "divergencias" o "discrepancias" mencionadas, está sujeta, necesariamente, al previo cumplimiento de los requisitos y formalidades exigidos por el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que dispone:

“En ninguna causa fiscal se podrá convenir en la demanda, celebrar transacciones, ni desistir de la acción ni de ningún recurso, sin autorización previa del Ejecutivo Federal, dada por escrito y con intervención del Procurador General de la Nación”.

“En los asuntos que dependan de la Contraloría General, la autorización a que se refiere este artículo será impartida previo informe del Contralor General”.

De “causa fiscal”, a la cual se refiere la disposición legal transcrita, tiene la Procuraduría el siguiente concepto:

“Erróneamente pudiera alegarse que las prohibiciones para celebrar transacciones y desistir las acciones sin el previo cumplimiento de los requisitos previstos en el aludido artículo 7º de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, se concretan únicamente a los casos de acciones en curso ante los tribunales de justicia, ya que se usa la expresión “causa fiscal”, en el encabezamiento de la referida disposición legal. Tal opinión no podría prosperar porque chocaría contra los principios que constituyen normas de orden público en materia de Hacienda, del cual se encuentra una aplicación concreta en el artículo 49 de la misma ley, según el cual no pueden llevarse a efectos cesiones, remisiones, rebajas o transacciones de cualquier género sobre deudas atrasadas provenientes de cualquier renta que hayan pasado a figurar como saldos de años anteriores, sino cuando después de consultados el Contralor y el Procurador de la Nación estos funcionarios hayan informado por escrito, indicando las circunstancias de lo que se pretende”.

“El artículo 7º de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional está incluido entre las disposiciones generales del Título preliminar de esa ley y, por consiguiente, antes que un sentido restringido amerita una amplia interpretación, todo ello aunado a la interpretación que jurídicamente tiene el término causa, como lo exponen los autores Ignacio de Casso y Romero y Francisco Cervera y Jiménez-Alfaro en el *Diccionario de Derecho Privado*, que dan la siguiente acepción al vocablo causas: “Lo que se considera como fundamento u origen de algo, intención dirigida a la consecución jurídica mediata de un negocio de enriquecimiento (causa en sentido subjetivo) (Ennecerus). Es la función social que el negocio realiza, y en vista de la cual el ordenamiento jurídico concede eficacia al querer individual (Ravá)”.

“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 extendiesen al procedimiento extrajudicial, tanto porque se establecería un desigual tratamiento para los asuntos fiscales como porque todos los funcionarios del ramo tienen el deber de vigilar y de hacer efectivo todo derecho relacionado con lo 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 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 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 conforme a lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Nacional”. (Procuraduría de la Nación, *Informe al Congreso Nacional*, 1956, páginas 72-73).

De acuerdo con ese criterio, el planteamiento de tales “divergencias” y “discrepancias”, cuando éstas inciden en “cuestiones” que no sean técnicas y, de algún modo, tengan alguna repercusión o efecto en el patrimonio del Fisco, está comprendido dentro del concepto de “causa fiscal”.

Por otra parte, procede destacar que, “por valor igual al de los anticipos cuyos derechos “*el contratista* haya cedido” a la nación, ésta le entregará letras de cambio de las retenidas en garantía en el Banco Central, y que, “por valores iguales al monto de las relaciones de obras formadas por *el contratista*, se irá extinguiendo la garantía bancaria o de compañía de seguros”. Por tanto, juzga la Procuraduría que en éste, como en ningún caso, puede válidamente la Administración, convencionalmente, relevar a sus organismos controladores de su deber legal de control y vigilancia de todas las “operaciones” que aquélla realice, o sustituir, por un arbitramento, el ejercicio de tales atribuciones legales.

Dispone, en efecto, el artículo 166 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional:

“Art. 166. La Sala de Examen tiene por objeto principal examinar las cuentas y los anexos de ellas, de todas las oficinas o empleados de Hacienda, y de todas las entidades que manejan fondos, bienes o materiales costeados por el Fisco, o que los tengan bajo custodia, y verificar, durante aquel examen, la legalidad y sinceridad de todas las operaciones practicadas por dichas oficinas y entidades o sus empleados, por los ordenadores de pagos o por cualquier persona o entidad que manejen fondos o bienes públicos”.

Pues bien, si es —entre otras— atribución legal de la Sala de Examen de la Contraloría de la Nación “verificar... la legalidad y sinceridad de todas las operaciones practicadas” por la Administración Nacional, no puede negársele la facultad que tiene, en consecuencia, de “verificar” la “sinceridad” de los “valores” por cuyos montos la Administración libera las garantías que un contratista suyo le haya prestado.

Además, entre las “atribuciones y deberes”, de la misma Sala de Examen, el ordinal 13° del artículo 168 de la misma Ley Orgánica señala:

“13° Llevar un índice de los contratos celebrados por la nación en los cuales se estipule garantía por parte del contratista para el caso de incumplimiento de sus obligaciones. A este efecto, todos los Despachos Ejecutivos darán aviso a la Sala de los contratos de esta índole que celebren y de las prórrogas de los mismos que acuerden. La Sala vigilará por que las garantías se hagan efectivas llegado el caso de incumplimiento, y formulará los reparos correspondientes a fin de que ingresen definitivamente al Tesoro las garantías constituidas o el producto de ejecución de ellas. Una vez formulado el reparo por los motivos aquí establecidos, no podrá acordarse nueva prórroga de los contratos correspondientes”.

Pues bien, si “la Sala vigilara porque las garantías se hagan efectivas llegado el caso de incumplimiento, y formulará los reparos correspondientes a fin de que ingresen definitivamente al Tesoro las garantías constituidas o el producto de la ejecución de ellas”, también debe la Sala “vigilar” porque tales “garantías” se mantengan válidas y eficaces en su justa medida, y para hacerlo, puede también, perfectamente, “verificar”, en este caso, la “sinceridad” de los “valores” en cuya proporción la Administración libera las “garantías” prestadas por el contratista. La autoridad, pues, de la Contraloría de la Nación, en ningún caso y por ningún motivo, se puede menoscabar.

## VII. LOS DIVERSOS TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### 1. EL CONTRATO DE OBRA PUBLICA

#### A. Tipificación

*La inexistencia de prueba por escrito no es obstáculo para tipificar el contrato de obra, ya que éste tiene carácter consensual.*

36. PGN - D62 - 216

27-8-62

Analizados los anteriores recaudos, este Despacho considera indispensable determinar previamente si existió un contrato de obra entre el Ministerio de Obras Públicas y el reclamante, y, en caso afirmativo, establecer si se trata de un contrato regido por normas de Derecho Público o de Derecho Privado. Al efecto, observa:

El artículo 1.630 del Código Civil establece que: “El contrato de obra es aquel mediante el cual una parte se compromete a efectuar determinado trabajo, por sí sola o bajo su dirección, mediante un precio que la otra se obliga a satisfacerle”. De allí, que los elementos característicos del mismo sean: 1°) Ejecución de una obra,

que puede consistir en la construcción o reparación de edificios y, en general, toda clase de construcción; y, 2º) El pago de un determinado precio; este pago puede estipularse de diversas formas, como, por ejemplo, al precio alzado o al precio por unidad o medida. Además de los elementos propios, existen los elementos comunes de todos los contratos: consentimiento, capacidad y objeto lícito y posible. En cuanto a los caracteres, se trata de un contrato bilateral, *intuitu personae*, a título oneroso, conmutativo y consensual.

Ahora bien, en base a lo antes expuesto y en virtud de los recaudos enviados, encontramos tipificados en el convenio celebrado entre el Ministerio y el reclamante, los elementos característicos del contrato de obra. En efecto, con respecto al primero, o sea, ejecución de una obra, se observa que el contratista debía construir mallas "ciclone", puertas de malla "ciclone", cerca de alambre de púas, pavimentos, abañales de concreto, aceras, etc., y en relación con el precio, se desprende del presupuesto elaborado y aprobado, que se estableció un precio por unidad y medida, montante a la suma de Bs. 39.635,53. Por otra parte, hemos visto que tanto las obras como sus respectivos precios fueron revisados y conformados por la División de Presupuesto de la Dirección de Edificios y por la Contraloría General de la República.

Por consiguiente, la aprobación impartida por la Contraloría de la República formalizó el acuerdo de voluntades y, a juicio de este Despacho, perfeccionó el contrato, surgiendo, en consecuencia, la obligación para cada parte contratante de cumplir con sus respectivas prestaciones.

La inexistencia de prueba por escrito no es obstáculo para tipificar el contrato de obra, ya que éste tiene carácter consensual. En nuestro ordenamiento jurídico rige el principio de que los contratos se perfeccionan desde que las voluntades se encuentran acordes y se da el consentimiento para realizar el negocio, y si se recoge por escrito es con el fin de proveerse de un medio probatorio; salvo los casos en que la ley misma exige como requisito esencial la prueba por escrito, realizada con todas las formalidades legales.

En consecuencia, opinamos que, sin lugar a dudas, existió un contrato de obra entre el Ministerio de Obras Públicas y el reclamante, el cual se perfeccionó al ser aprobado por la Contraloría General de la República, haciéndose, por tanto, exigible su cumplimiento.

Véase N° 40.

#### B. Comienzo de ejecución

37. PGR - D62 - 143

27-8-62

*En el contrato de obra, cuando no se ha dispuesto otra cosa, el contratista debe comenzar de inmediato a ejecutar su prestación.*

Del memorándum ED-62-M-1.230, ya citado, aparece que una de las causas para solicitar de la Contraloría la anulación de la aprobación del presupuesto, fue el hecho de que no se había autorizado la ejecución de las obras. Ahora bien, como hemos dejado establecido, el contrato de obra es un contrato consensual, y por tanto, se perfecciona por el solo acuerdo de voluntades; de modo, pues, que una vez perfeccionado el contrato, el contratista debe inmediatamente dar comienzo a la ejecución de la obra, a menos que se convenga en que se inicie en una fecha posterior; pero, en el caso en estudio esta última situación no parece que haya sido convenida; en consecuencia, el contratista debió dar comienzo a la obra una vez que se consideró perfecto el contrato.

### C. Responsabilidad frente a terceros

38.

PN - 157/58 - 623

17-3-58

*Cuando de un contrato de obra pública pudiera entenderse que la Administración asume la responsabilidad de los daños y perjuicios causados a terceros por el contratista, siempre y cuando éste cumpla determinados requisitos, éste resulta directamente responsable si previamente no los ha cumplido.*

De conformidad con lo previsto en la cláusula número 28 del contrato celebrado entre ese Despacho y la Compañía Constructora V.C.A. para la ejecución de los trabajos de construcción de un tramo de la Avenida Generalísimo Francisco de Miranda, "la contratista se obliga a evitar en lo posible que sean causados daños o perjuicios de cualquier índole a terceras personas con motivo de la ejecución de las obras objeto de este contrato; pero cuando sea imposible evitar tales daños o perjuicios, procurará por todos los medios lícitos, reducirlos al minimum compatible con la normal ejecución de la obra; y si fuere imprescindible causar cualesquiera daños o perjuicios a propiedades, la contratista deberá notificarlo pormenorizadamente por escrito al Ministerio con la suficiente antelación para que puedan realizarse las gestiones del caso con quienes corresponde", a la vez "cuando la urgencia de las obras imponga de inmediato ocasionar o dañar total o parcialmente algún bien, la contratista deberá dejar expresa, clara y circunstanciada constancia escrita y comprobantes suficientes de la descripción, características, estado y valor del bien o bienes antes de la iniciación de los trabajos, así como también de la relación que tengan dichos daños o perjuicios directa o indirectamente con las obras para ejecutar"; pero no consta en el expediente respectivo, que la firma contratista V.C.A., cumpliera en ningún momento con las anteriores

estipulaciones, de modo que le cabría a la señalada contratista, de conformidad con la parte final de la citada cláusula 28 del contrato, la absoluta responsabilidad por los daños ocasionados a las instalaciones de la C.A.N.T. de V., con motivo de la construcción de un tramo de la Avenida Miranda en el sector Chacaíto.

#### D. *Relaciones Jurídicas con los Obreros*

39.

PN - 159 - 409

9-10-59

*No son aplicables al Estado las disposiciones contenidas en los apartes 2º y 3º del artículo 3º de la Ley del Trabajo.*

La primera afirmación de los reclamantes está expuesta en los siguientes términos: "Que la relación jurídica existente entre el Ministerio de Obras Públicas y la Constructora T. corresponde con absoluta exactitud a la hipótesis prevista por el aparte 1º del artículo 3º de la Ley del Trabajo". Ahora bien, la disposición citada no puede ser aplicada a un organismo de la Administración Pública como es el Ministerio de Obras Públicas. Dicho organismo ha sido creado con el objeto de que estén a su cargo, desde el punto de vista administrativo público, todo lo concerniente a la construcción de obras públicas que se realicen en el territorio nacional, y sería absurdo equipararlo a "quienes utilicen los servicios de estas personas naturales o jurídicas que mediante contratos se encarguen de trabajos que ejecuten con sus propios elementos, siempre que la obra contratada sea inherente o conexas con la actividad a que se dedica la persona a quien se presta el servicio".

En el caso que analizamos, la persona contratada sería la "C. T." y la persona a quien se presta el servicio es el Estado venezolano por intermedio de uno de sus Despachos Ejecutivos. Sería antijurídico, admitiendo la afirmación expuesta por el sindicato, considerar que la actividad de la persona a quien se presta el servicio, o sea, el Estado venezolano, sea la de construcción de carreteras. El Estado tiene funciones de índole general administrativa y, entre otras, las de atender a la creación de vías de comunicación y transporte. Lo equívoco de la afirmación sostenida por el sindicato se demuestra de la consecuencia que de ella se desprende, o sea: "Que el Ministerio de Obras Públicas se hizo en el momento mismo en que contrató con la empresa "T" solidariamente responsable del cumplimiento de la Ley del Trabajo". De aceptarse este principio se llegaría a la situación, por demás insostenible, de que el Estado debería ser responsable de todos los incumplimientos que cometan los contratistas para con sus obreros cada vez que los primeros, por estar en cesación de pago o quiebra, no puedan llevar a cabo sus obligaciones para con los segundos. Sería la quiebra del Fisco Nacional. La nación venezolana es indu-

dablemente un tercero en lo que a la relación contractual entre la "T" y el sindicato se refiere. Y si en el contrato entre la nación y la "T" figuran cláusulas inherentes a la relación entre el contratista y los obreros, éstas son incluidas únicamente para crear obligaciones al primero en favor del segundo.

Además, el contrato existente entre la nación y la constructora "T" es decisivo en su cláusula 57 citada por el sindicato: "El contratista, según el artículo 3º de la Ley del Trabajo, será considerado como patrono del personal que utilice para la ejecución de este contrato, y responderá del cumplimiento de las obligaciones laborales". No se ve de qué manera se pueda inducir de la cláusula transcrita, la responsabilidad solidaria de la nación venezolana, cuando por el contrario se afirma expresamente, que el "contratista... responderá del cumplimiento de las obligaciones laborales".

En un solo caso intervendrá el Ministerio de Obras Públicas en el pago de los salarios y demás prestaciones adeudadas por el contratista a los obreros, y es el previsto en su cláusula 58, que dice así: "En caso de que *el contratista* no pague a los trabajadores, con el fin de asegurar los derechos de éstos, y de que no se perjudiquen en ningún caso ni se les retenga salarios, pagará el Ministerio las reclamaciones que puedan presentar los trabajadores, con preferencia a cualquier otro pago que deba hacer el contratista. La cantidad pagada por este concepto se deducirá de los saldos que hubiere a favor del contratista". Esta cláusula prevé el caso de que el contratista no pague sus obligaciones laborales; entonces el Ministerio se subroga en dicho pago pero siempre y cuando existan saldos a favor del contratista. Pero éste no es el caso planteado. Por el contrario, actualmente es la constructora "T" quien adeuda a la nación venezolana una suma cuantiosa, y mal podría ésta pagar las obligaciones laborales de la "T" con los saldos que hubiera a su favor.

## 2. EL CONTRATO DE SUMINISTROS

40. PN - 159 - 411

12-5-59

*Los contratos que celebra la Administración Pública con empresas privadas para la construcción de determinadas edificaciones e instalaciones, según los cuales éstas adquieren y suministran todos los materiales, maquinarias e implementos necesarios para la ejecución y entrega de la obra, no pueden calificarse de modo alguno como contrato de compraventa".*

Contiene este alegato una doble afirmación, a saber: que el contrato celebrado entre la nación y la E.S.A. es un contrato administrativo de compraventa de materiales e implementos, y que es

además un contrato de prestación de servicios, para la ejecución de obras técnicas telefónicas.

Rechazamos categóricamente este alegato, y en su lugar afirmamos que se trata de un "contrato de obras", regido por disposiciones del Capítulo II del Título IX del Libro Tercero del Código Civil vigente, como pasamos a demostrarlo.

Basta una simple lectura del contrato para apreciar que su objeto principal no es, como lo pretende la parte actora, la compraventa de materiales e implementos, sino instalación y entrega de un número determinado de centrales telefónicas, listas para su funcionamiento; y si bien entre las obligaciones de la compañía contratista estaba la de adquirir y suministrar bajo su propia responsabilidad todos los materiales y elementos necesarios para la construcción de los edificios y para la instalación de las centrales telefónicas, es obvio que tal obligación tiene un carácter accesorio y no principal, dentro del objeto integral del contrato.

El caso es perfectamente análogo al de todos aquellos contratos que a diario celebra la Administración Pública con empresas privadas para la construcción de determinadas edificaciones e instalaciones, según los cuales las empresas contratistas adquieren y suministran todos los materiales, maquinarias e implementos necesarios para el cumplimiento de la obligación principal, que es la ejecución y entrega de la obra. En esos casos, como en el presente, existen elementos tales como los materiales de construcción y determinados instrumentos, maquinarias, etc., que son adquiridos y suministrados por el contratista para ser incorporados a la obra y que, desde luego, pasan junto con ésta a ser propiedad de la entidad contratante en el momento en que acepta la obra; en tanto que aquellos elementos, especialmente maquinarias e implementos de trabajo que son adquiridos por la empresa contratista para ser usados en la ejecución de la obra, permanecen luego siendo de su propiedad. Sin embargo, en ningún caso podría pretenderse que tales contratos, por implicar para el contratista la obligación de adquirir los materiales y elementos de trabajo, corresponden a la categoría jurídica del contrato de compraventa. Ampliemos un poco el análisis de este punto por ser de vital importancia en la solución del problema jurídico planteado.

El Título IX del Libro Tercero de nuestro Código Civil vigente se titula "De la prestación de servicios", y comprende dos capítulos, de los cuales el primero trata "Del Contrato de Trabajo" y el segundo "Del Contrato de Obras".

Según el artículo 1.629, único que integra el citado Capítulo I, "los derechos y las obligaciones de los patronos y trabajadores con ocasión de trabajo, se rigen por la legislación especial del trabajo"; y de acuerdo con las provisiones de nuestra legislación laboral, el contrato de trabajo es aquel que se celebra entre un patrono y un trabajador, y en virtud del cual el segundo se obliga a prestar personalmente sus servicios al primero, mediante el pago de un salario, el cual puede ser calculado bien por unidad de tiempo o

por unidad de obra. De suerte que el contrato celebrado entre la nación y la E.S.A. no puede ser calificado, bajo ningún respecto, como un contrato de trabajo; y cae necesariamente en la calificación de contrato de obras, regulado por disposiciones del Capítulo II del citado Título IX del Libro Tercero del Código Civil, cuyo artículo 1.631 dice textualmente como sigue: "Puede contratarse la ejecución de una obra, conviniéndose en quien la haya de ejecutar ponga solamente su trabajo o su industria, o que también provea el material".

De acuerdo con lo dispuesto en el precepto legal transcrito, la circunstancia de que la E.S.A. se obligase a suministrar los materiales e implementos necesarios para la construcción e instalación de las centrales telefónicas, no puede ser invocada, como trata de hacerlo el apoderado-actor, para despojar al contrato de la calificación jurídica que le corresponde, o sea, la de contrato de obras, y transformarlo en un contrato de compra-venta. Este criterio se robustece en alto grado al analizar la parte final de la cláusula 16ª del contrato, a la cual ya nos hemos referido, y que dice así:

"...teniendo la nación prioridad en caso de que la E. desee luego vender en Venezuela alguna de dichas maquinarias o implementos". En efecto, si como lo pretende el apoderado-actor, el objeto principal del contrato fuese la compraventa de las cosas que había de adquirir la compañía, hecha por ésta a la nación, sería inconcebible que después de ejecutado el contrato pudiera pretender la E.S.A. vender esas mismas cosas a terceras personas, y mucho menos a la nación, puesto que ya aquéllas habrían ingresado al patrimonio de ésta.

Contribuye igualmente a reforzar el criterio expuesto, la proporción en que, según la cláusula 14ª del contrato, se reparte el precio de la obra entre el costo de la mano de obra y el de la adquisición de materiales e implementos. En efecto, de acuerdo con la citada cláusula del contrato, del precio total de Bs. 126.535.500,00 que la nación se obligó a pagar a la E.S.A. por el cumplimiento de todas las obligaciones contractuales asumidas por ésta, un 66 por ciento a obra de mano (nacional y extranjera) y sólo un 34 por ciento a la adquisición de los materiales e implementos necesarios para la ejecución de la obra contratada.

Queda así demostrado que el contrato celebrado entre la nación y la E.S.A. no es, como lo pretende la contraparte, un contrato de compraventa, sino un contrato de obras, en el cual la obligación del contratista de adquirir y suministrar los materiales e implementos tiene, como en todos los contratos de igual índole, y conforme a lo dispuesto por el artículo 1.631 del Código Civil, un contrato eminentemente accesorio.

## 3. EL CONTRATO DE EMPRESTITO PUBLICO

41. PN - 157/58 - 651

4-9-57

*El Ejecutivo Nacional no está autorizado legalmente para limitarse, en un contrato de empréstito público, la facultad de contratar nuevos empréstitos o de realizar gastos públicos.*

A la limitación de Bs. 350.000.000,00, estipulada en la letra c) de la Sección 2,01 del artículo II del Proyecto, relativa al monto de los créditos internos con vencimiento anterior al 1º de setiembre de 1960 —fecha de vencimiento del empréstito proyectado—, cabe observar que no tiene justificación legal alguna. Al contrario, si la Constitución y las leyes de la República no le establecen al Estado limitación alguna en cuanto a la cantidad que pueda obtener por concepto de crédito público, interno, aparte de las limitaciones cuantitativas relativas a la Deuda Flotante, contenidas en el artículo 5º de la Ley de Crédito Público, ¿por qué —cabe preguntar— ha de limitarse contractualmente el Estado en la obtención de créditos internos? Tal limitación equivale a renunciar a la posibilidad, nada inverosímil por otra parte, de que, durante ese período, el Estado pudiera obtener en el mercado interno, en mejores condiciones que en el mercado internacional de capital, las cantidades suficientes para pagar el empréstito aquí proyectado y liberarse así de la deuda externa. Por otra parte, es de observar igualmente que de acuerdo con el artículo 41 de la Constitución Nacional, “el Poder Público se ejercerá conforme a esta Constitución y a las leyes que definan sus atribuciones y facultades”, por lo cual —agrega el mismo artículo— “todo acto que extralimite dicha definición constituye una usurpación de atribuciones”; y es precisamente el caso de que 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.

## VIII. LAS CONCESIONES FERROCARRILERAS

42. PND - 53/54 - 148

3-8-53

*Es principio que en las concesiones ferrocarrileras, vencido el lapso de la concesión la vía férrea debe pasar a beneficio de la Nación. En esta situación, antes del vencimiento de dicho lapso, el concesionario no está facultado para enajenar su patrimonio por no tener la libre disposición del mismo.*

Con fecha 17 de marzo de 1880, el Ejecutivo Federal celebró con el ciudadano.... un contrato para la construcción de un ferrocarril desde el puerto de La Ceiba o de La Mochila, en el Estado Trujillo, hasta el lugar denominado Sabana de Mendoza, en el mismo Estado, y dicho contrato fue aprobado por el Congreso de la República conforme consta del decreto de dicho Cuerpo Legislativo, fechado el 10 de abril de 1880, ordenado ejecutar el 13 de los mismos y publicado en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela* el 16 del mismo mes y año, ejemplar número 2.054; el artículo 11 del contrato en referencia dice textualmente así: "Los empresarios conservarán como propiedad de ellos la línea férrea por el término de ochenta años, contados desde el día en que la vía férrea sea abierta al público; y terminado este lapso de tiempo quedará dicha línea férrea con cuanto le es anexa, a beneficio de la nación, comprometiéndose los empresarios a entregarla en buen estado".

Posteriormente, el 3 de mayo de 1897, el Ejecutivo Federal celebró con la Compañía Anónima Ferrocarril de La Ceiba un contrato modificatorio del anterior, incidiendo la modificación en los artículos 5º, 9º y 14 del contrato anteriormente referido, y relacionada la misma con la exención del pago de derechos de importación y de todo impuesto de Aduanas para los materiales, máquinas, herramientas y demás útiles destinados al servicio del ferrocarril, y, además, con cierta especificación sobre tarifas de pasajes y de fletes en los vehículos de la empresa; este contrato fue aprobado también por el Congreso Nacional conforme al decreto de fecha 15 de mayo del referido año 1897; mandado a ejecutar el 24 de los mismos y publicado en el ejemplar número 7.082 de fecha 6 de agosto del mismo año, de la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*.

Más tarde, el día 15 de enero de 1924, el Ejecutivo Federal celebró otro contrato con la misma Compañía, el cual fue aprobado por decreto del Congreso Nacional de fecha 30 de mayo del mismo año, mandado a ejecutar el 8 de junio de ese mismo año y publicado en la *Gaceta Oficial* el día 15 de julio de 1924, en el ejemplar número 15.338; en la cláusula 7ª de este contrato la Compañía renuncia al privilegio de duración hasta por noventa y nueve años otorgado a la concesión ferrocarrilera y el Gobierno Nacional, "en

vista de que no ha concedido a la Compañía ningún apoyo pecuniario como suscriptor de acciones, ni la ha favorecido con ninguna subvención de importancia, ni le garantizó ningún rendimiento líquido, declara insubsistente el derecho que se reservó la nación por el artículo 11 del contrato fechado a trece de abril de mil ochocientos ochenta, relativo a la primera sección, la cual declaración es conforme al espíritu de la Ley de Concesiones Ferrocarrileras vigente”.

Por último, el día 25 de junio de 1928 el Ejecutivo Federal celebró con la misma Compañía otro contrato, referente a rebaja en los fletes, a exención de la obligación de prolongar el ramal ferrocarrilero hasta Valera y algunos otros puntos de secundaria importancia; este contrato fue aprobado por el Congreso Nacional en decreto de 13 de julio del mismo año; mandado a ejecutar el 19 de los mismos y publicado en el ejemplar número 16.562 del 20 de julio del mismo año, de la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*.

Ahora bien, a los fines de la evacuación de esta parte de la consulta, debe concretarse únicamente el primitivo contrato de 1880 y a la modificación que de éste se hiciera en el año de 1924; y a tal efecto, considera la Procuraduría de la Nación que por virtud de la expresa renuncia que el Gobierno Federal hiciera del derecho que la nación se reservara por el artículo 11 del contrato de fecha 13 de abril de 1880, la Compañía Anónima Gran Ferrocarril de La Ceiba adquirió la libre disposición de la totalidad de sus bienes, en cuanto concierne a la posible sujeción que éstos tenían con miras a hacerse parte del patrimonio nacional una vez concluido el plazo estipulado contractualmente para la duración de la concesión y, por tanto, desde este punto de vista, *la referida Compañía está facultada para enajenar su patrimonio*.

## IX. LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACION COLECTIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

43. PN - I57/58 - 456

9-7-58

El contrato colectivo de trabajo es una figura típica del Derecho del Trabajo, que no tiene cabida en ninguna otra de las ramas del Derecho Positivo. Además, en el campo de las relaciones jurídicas que median entre un patrono y sus trabajadores, el contrato colectivo de trabajo presupone la vigencia entre el primero y los segundos de una situación jurídica regida por todas las normas que integran el Derecho del Trabajo, a la cual viene a incorporarse el contrato colectivo como un sistema normativo complementario; de manera que por el hecho mismo de celebrarse un contrato colectivo de trabajo se está reconociendo la existencia de un contrato indi-

vidual de trabajo entre el patrono o empresa y cada uno de los trabajadores que le prestan sus servicios.

Esta circunstancia reviste particular importancia en el caso que nos ocupa, en razón de que el proyecto analizado abarca a todos los trabajadores que prestan sus servicios al Ministerio de Agricultura y Cría, tanto obreros como empleados; y, por tanto, de accederse a suscribir un contrato colectivo sin discriminar entre empleados y obreros, se estaría reconociendo la vigencia de la Legislación de Trabajo con respecto a unos y otros; lo cual, como hemos dicho, es contrario a los principios, y establecería un precedente que podría ser luego invocado por todos los demás trabajadores de la Administración Pública.

Por tales razones, el presente caso no debe ser considerado y resuelto en forma aislada, sino como un precedente que ha de establecer el criterio oficial frente al problema jurídico que se analiza.

Como consecuencia de las consideraciones expuestas, y antes de entrar al análisis de las cláusulas que integran el proyecto de contrato colectivo de trabajo a que se refiere este memorándum, nos permitimos formular las siguientes conclusiones previas:

1ª En el caso de que se llegue a celebrar un contrato colectivo de trabajo entre el Ministerio de Agricultura y Cría y sus trabajadores, tal contrato deberá abarcar únicamente a los obreros al servicio del mencionado Despacho, y no a los empleados y funcionarios dependientes del mismo. Si el Ministerio decidiese otorgar también a los empleados y funcionarios de su dependencia algunos de los beneficios económicos contenidos en el contrato colectivo que celebre con los obreros, deberá hacerlo de acuerdo con la ley, como acto de la Administración, por la vía ordinaria, y en la forma acostumbrada para tales medidas, pero no mediante contratación colectiva.

2ª En el contrato colectivo que celebre el Ministerio con los obreros de su dependencia deberá hacerse constar de modo claro que la celebración del contrato no implica, en manera alguna, derogación, ampliación ni modificación de los principios establecidos en el artículo 6º de la Ley del Trabajo vigente.

3ª Toda vez que la fijación del criterio oficial con respecto a la interpretación y aplicación de la Legislación del Trabajo corresponde al Ministerio del Trabajo, máxime cuando se trata de las relaciones entre el Estado como patrono y los trabajadores que le sirven, parece lo indicado que dicho Ministerio intervenga en las tramitaciones previas a la celebración de todo contrato colectivo que haya de celebrar alguna dependencia de la Administración Pública. La importancia de esta sugestión se pone de manifiesto al considerar la anómala situación que surgiría si en dos o más contratos colectivos suscritos por diferentes departamentos de la Administración Pública se estableciesen puntos de vista contradictorios; así como también en el caso de que, al surgir una discrepancia de criterio sobre la

interpretación de un contrato colectivo celebrado por un Despacho Administrativo, el Ministerio del Trabajo adoptase un criterio adverso al sustentado por el departamento suscriptor del contrato.

4ª No debe incluirse en los contratos colectivos que celebre con sus obreros la Administración Pública, ninguna cláusula que, de manera directa o indirecta, menoscabe el principio de autoridad, ni las facultades inherentes a los órganos del Estado para la preservación del orden público, siendo entendido que es nula cualquier cláusula contraria a este principio, toda vez que las facultades inherentes a los órganos del Poder Público son irrenunciables.

5ª Existe otra cuestión a la cual no hemos hecho referencia, y que debe ser también objeto de cuidadoso análisis, y es la legitimidad del organismo sindical que, según el proyecto, habría de suscribir el contrato en representación de los trabajadores. A este respecto surge, ante todo, una cuestión de principio de indiscutible trascendencia, que es la siguiente: 'No estando sometidos de manera irrestricta sino limitada a la Legislación del Trabajo los trabajadores del Estado, cabe preguntar si es legítima la representación de esos trabajadores por un sindicato cuya existencia, organización y función están regidas por dicha Legislación.

Surge asimismo, otra observación con respecto a la legitimidad de la representación sindical. En efecto, la denominación de "Comité Sindical Unificado Nacional" parece indicar que se trata de un organismo con jurisdicción en todo el territorio nacional, pero que no está organizado como federación sindical. De ser ello cierto, la cuestión ameritaría un detenido análisis para su esclarecimiento, ya que los sindicatos, técnicamente, son organismos de primer grado, con jurisdicción territorial limitada, y sólo las federaciones sindicales tienen jurisdicción nacional.

Como es fácil advertir, si la hipótesis planteada en el párrafo anterior resultare cierta, el contrato no debería ser suscrito por el mencionado organismo, sino por una verdadera federación sindical, o bien personalmente por cada uno de los trabajadores como es costumbre hacerlo cuando se trata de contratos colectivos celebrados directamente entre empresas privadas y los integrantes de su personal.

La solución a esta cuestión previa, por su dimensión y trascendencia, escapa a los límites del presente memorándum. Por ello nos limitamos a plantearla, pues consideramos que ha de ser resuelta para fijar al respecto un criterio oficial definido, antes de suscribir cualquier contrato colectivo de trabajo con un sindicato. Y es de observar que la necesidad de resolver esta importante cuestión abona el criterio anteriormente expuesto acerca de la conveniencia de que intervenga en el asunto el Ministerio del Trabajo.

# LOS CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION EN LA DOCTRINA ADMINISTRATIVA DE LA CONSULTORIA JURIDICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA \*

## I. LOS DOS TIPOS DE CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION: LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y LOS CONTRATOS DE DERECHO PRIVADO

### 1. LA CALIFICACION POR LA COLABORACION DIRECTA EN LA PRESTACION DE UN SERVICIO PUBLICO

1. DICTAMEN CJMJ - 168 - 1 2-10-61

*El hecho de que el cocontratante de la administración colabore por razón del contrato, directa y activamente en la prestación de un servicio público, basta para calificar el contrato como administrativo.*

A los fines de emitir la opinión solicitada es preciso observar lo siguiente: es sabido que la administración pública celebra contratos por intermedio de sus órganos legales y que los mismos pueden estar regidos o por el Derecho Privado o por un régimen especial de Derecho Público, configurándose en este caso el llamado contrato administrativo, aceptado por nuestro máximo tribunal en varias sentencias.

Por demás discutido y difícil resulta la escogencia del criterio conforme al cual ha de distinguirse cuál es el régimen jurídico aplicable a cada contrato en particular, cuando no hay una norma legal expresa que lo califica; sin embargo, parece desprenderse como

\* Publicado en la *Revista del Ministerio de Justicia*. Año XIII, Nº 48, Caracas, enero-marzo 1964, pp. 27 a 75.

La Doctrina Administrativa contenida en este trabajo ha sido exclusivamente extraída de los DICTAMENES DE LA CONSULTORIA JURIDICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA correspondientes a los años 1959 a 1964.

En la cita de los DICTAMENES se ha utilizado la sigla correspondiente de la Consultoría (DICTAMEN CJMJ) con indicación del número del Dictamen extractado, del número de la ficha extractada y de la fecha de aquél.

orientación más firme en la doctrina el hecho de la vinculación del cocontratante con la prestación del servicio público y así, siempre que por razón de la celebración del contrato, el cocontratante colabore directa y activamente en la prestación del mismo, el contrato celebrado debe calificarse de administrativo y por tanto sujeto al régimen jurídico especial de Derecho Público.

Frente a un contrato de arrendamiento de inmueble celebrado con el fin de utilizar éste como local o sede donde va a funcionar una dependencia del Ministerio, y en los casos concretos del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, es preciso determinar si el mismo se ha de regir o no por un régimen de Derecho Privado; a la luz del criterio doctrinal antes expuesto y en ausencia de norma legal expresa que lo califique, debe concluirse que se trata de un contrato de Derecho Privado y por tanto regido en principio por las normas del Código Civil y demás leyes especiales en materia de arrendamiento de inmuebles.

Véase N<sup>o</sup> 23.

2. LA CALIFICACION POR LA FINALIDAD PERSEGUIDA EN LA CONTRATACION

2.                    DICTAMEN CJMJ - 132 - 7

8-11-63

*El criterio de distinción en nuestro sistema actual radica más en la finalidad perseguida que en el objeto del contrato.*

Concluye el Informe en referencia (págs. 5 a 7) destacando que el criterio para distinguir los contratos administrativos de los contratos de derecho privado celebrados por la Administración debe referirse al *objeto* del contrato.

Señala el Informe referido (pág. 6) que "el objeto constituye el dato más importante para identificar un contrato administrativo: debe tratarse de un servicio público, de una prestación de utilidad pública, razón de la cual se obliga al particular contratante a una prestación corrientemente continua con una prestación de servicio público. (pág. 191).

Ahora bien, indudablemente que el objeto de contrato en relación con un servicio público es un dato importante para su calificación, pero ciertamente no es ni decisivo ni el más importante.

Por ejemplo, hay innumerables contratos de obra pública que no tienen por objeto una prestación relacionada con un servicio público.

La construcción de un monumento conmemorativo constituye un verdadero contrato administrativo de obra pública sin relación de ninguna clase con un servicio público. Estos contratos son los que tienen por objeto la construcción de obras públicas nacionales "de

ornato público" (artículo 2, letra c. del Decreto Reglamentario de las Obras Públicas de 14 de abril de 1909).

En el mismo caso se encuentran los contratos de empréstito cuyo objeto no tiene por lo general, relación directa y regular (Gaceta Forense citada, N° 6, 2ª etapa, Vol. I).

Por otra parte, no todos los contratos que se relacionan con el funcionamiento de los servicios públicos son contratos administrativos. Cuando la administración compra al contado máquinas, repuestos, combustibles, útiles, etc., destinados a la prestación de un servicio público, estos contratos podrán constituir un contrato administrativo de suministros o un contrato de compraventa de derecho privado, según que su incumplimiento perturbe de manera directa o inmediata la prestación del servicio.

Por tanto, el criterio del objeto del contrato y su relación con un servicio público no es suficiente para la calificación de los contratos administrativos ya que quedarían fuera de calificación otra serie de relaciones contractuales administrativas.

Es por ello por lo que esta Consultoría se inclina, en nuestro sistema vigente, por un criterio *amplio* situado en la *finalidad* del contrato.

Este criterio por otra parte ha sido acogido por nuestra jurisprudencia con carácter general. En efecto en sentencia de 14 de diciembre de 1961 la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa afirmaba que un contrato celebrado por la administración era de derecho privado "porque no había sido celebrado con *criterio de servicio público*" es decir, con finalidad de servicio público o de interés nacional (CSJ-PA-97-1). En igual sentido véase la Sentencia de la Corte Federal de 3 de diciembre de 1959 (CF-127-1).

En sentencia de 12 de noviembre de 1954 la antigua Corte Federal (CF-127-1) indicaba que los contratos administrativos tienen una finalidad general, por lo regular en relación con los servicios públicos; por razón del *fin* se obliga el particular contratante a una prestación, corrientemente continua y regular.

En el contrato de empréstito público por ejemplo, no hay en la prestación objeto del contrato relación alguna con una prestación de servicio público, en cambio, sí hay una finalidad de interés público o más ampliamente, una finalidad de servicio público en la contratación: proveer al Estado de los medios económicos necesarios para su funcionamiento.

Por último debemos señalar que siguiendo el criterio acogido por el Proyecto de Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional se eliminan todas las dificultades anotadas respecto al criterio del *objeto* del contrato, pues se lo *amplía*.

Este Proyecto, dispone en su artículo 22 que "son contratos administrativos: 1. Los contratos de obras públicas; 2. Los contratos que tuvieren por objeto el aprovechamiento, la explotación o el uso preferencial o exclusivo de recursos naturales renovables o no que se

encuentren en terrenos del dominio privado de la República, o en terrenos del dominio privado de alguna otra persona pública; 3. Los contratos en los cuales la obligación principal del contratante consiste en la prestación de un servicio público, o esté directamente relacionado con el mismo; 4. Los contratos que tengan por objeto la realización de operaciones de crédito público.

El proyecto en referencia señala asimismo en su artículo 21 que “estarán sometidos al régimen de derecho común todos los contratos celebrados por la Administración Pública, que conforme a esta ley, no sean contratos administrativos”.

Por tanto, para acoger el criterio del *objeto* debe seguirse un sistema enumerativo de los diversos objetos de los contratos administrativos como lo hace el mencionado Proyecto, de lo contrario preferible es utilizar el criterio de la finalidad del contrato para su calificación.

Por otra parte debemos señalar que si bien las llamadas “cláusulas exorbitantes del derecho común” pueden ayudar a la identificación de un contrato administrativo, la ausencia de tales cláusulas del texto del contrato no elimina la posibilidad de que se trate de un contrato administrativo, pues como lo ha indicado nuestra jurisprudencia (Sentencia de la Corte Federal de 12 de noviembre de 1954; CF-127-1) y cuando se trata de un contrato administrativo, esas cláusulas no han de estar expresas sino que se consideran implícitas en el contrato por razón de su finalidad.

Por tanto, las cláusulas exorbitantes constituyen un *efecto* de que el contrato sea administrativo (estén o no expresas) y no la *causa* de que sea administrativo.

Véase Nos. 3 y 4.

## II. LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### 1. CARACTERISTICAS

#### A. *El elemento subjetivo*

3.                    DICTAMEN CJMJ - 3 - 1   7-1-64

*En los contratos administrativos siempre debe ser una de las partes contratantes la administración, actuando en ejercicio de la función administrativa.*

Señala la Procuraduría que “tanto en los contratos propiamente administrativos como en los meramente civiles, celebrados por la Administración Pública, interviene ésta como parte” (pág. 4); pero que, como “lo expresó nuestra antigua Corte Federal” (Sentencia de 12

de noviembre de 1954, Gaceta Forense, N° 6, Segunda Etapa, pág. 192), “además de las características o elementos esenciales a todo contrato, se encuentran las muy especiales inherentes a los contratos administrativos, o sea una de las partes o sujetos de la relación jurídica es la Administración Pública, la cual al celebrarlo o perfeccionarlo *obró en su carácter de tal*” (pág. 5).

Es decir, que para que un contrato celebrado por la Administración Pública sea contrato administrativo, ésta debe obrar “en su carácter de tal”, como Administración Pública, con todas las prerrogativas que esto implica.

Concluye entonces la Procuraduría afirmando que, como el compromiso que contiene el contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y T.A.S.A. “se reduce a efectuar el estudio de una “región” determinada, y no a decisiones sobre la creación, funcionamiento o entrega al particular de un servicio público” (pág. 5), la República no ha intervenido en el contrato realizando “un acto de gestión pública, sino más bien comprometiéndose como persona jurídica en la forma en que a la Nación hace referencia el ordinal 1° del artículo 19 del Código Civil” (pág. 5).

En definitiva, quiere significar la Procuraduría, que como el compromiso del contrato no se reduce “a decisiones sobre la creación, funcionamiento o entrega al particular de un servicio público”, la Administración Pública no obra “en su carácter de tal” sino en la calidad que señala el Código Civil, y por tanto, se trata de un contrato de derecho privado y no de un contrato administrativo.

Antes de proceder al análisis de esta afirmación debe decirse sin embargo, que un contrato sea administrativo, sea de derecho privado, celebrado por la Administración, no puede contener decisiones sobre la *creación de un servicio público*, ya que éstos, por imperativo Constitucional, sólo pueden ser creados por ley o por Decreto Presidencial en Consejo de Ministros con la autorización de la Comisión Delegada del Congreso (Art. 190 ord. 11° de la Constitución).

También debe decirse que la personalidad del Estado y de la Administración es una sola, y la declaración consagrada en el artículo 19 del Código Civil no es hecha a los solos efectos de la actividad de derecho privado de la Administración, sino para cualquier fin y efectos.

Hechas estas aclaraciones, conviene señalar que no es posible decir en nuestro sistema jurídico actual, que sólo son contratos administrativos los que contienen “decisiones sobre... (el) funcionamiento o entrega al particular de un servicio público”, ya que múltiples contratos, que son administrativos (contrato de obra pública que tiene por objeto la construcción de una obra ornamental —monumento público—; contrato de empréstito) no tienen relación alguna con el “funcionamiento o entrega al particular” de un servicio público. Para poder calificar los contratos administrativos en Vene-

zuela, se inclina esta Consultoría por un criterio más amplio, el de la finalidad de interés público o de utilidad pública.

Por tanto, sólo podrá decirse que un contrato celebrado por la Administración es un contrato administrativo, cuando la prestación que se obligan a realizar las partes y concretamente el co-contratante de la administración, es una prestación de utilidad pública, teniendo el contrato como consecuencia, una finalidad de interés general. Una vez que esto se haya comprobado se podrá entonces saber si la Administración actuó u "obró como tal", en un régimen de derecho público y prerrogativa derivada de la finalidad pública perseguida, o actuó bajo relaciones de derecho privado en la misma forma como se relacionan los particulares.

No es posible, por tanto, determinar a priori si la Administración actuó o no en "cuanto tal", es necesario para ello, examinar previamente la finalidad perseguida al contratar, íntimamente ligada con el carácter de utilidad pública de las prestaciones contractuales.

#### B. *El elemento objetivo*

4.                    DICTAMEN CJMJ - 3 - 2

7-1-64

*Los contratos administrativos deben tener por objeto siempre una prestación de utilidad pública, y ello sucede cuando la administración, al contratar persigue una finalidad de interés público o general.*

Hemos señalado que el criterio finalista no mira al objeto como relacionado a la prestación de un servicio público para que se trate de un contrato administrativo, sino que mira al carácter de utilidad pública y satisfacción de un interés general que se persigue al contratar, y que revistan las prestaciones del contratante.

Sin embargo, es necesario previamente señalar en forma muy general qué entiende esta Consultoría por "utilidad pública" e "interés general". A este respecto en Dictamen de 14 de setiembre de 1961, N° 192, hemos expresado que "La utilidad pública ha sido definida por Pascuale Carugno en su obra "L'espropriazione por pubblica utilità", como "todo aquello que es ventajoso para el interés público": Es decir, que el interés público es lo que debe predominar para poder declarar cuándo una obra o un bien es de utilidad pública. Y el interés público es el fin que debe perseguir el poder estatal. En consecuencia, la declaración de utilidad pública supone que el bien es necesario para un objeto de interés público". (Dictamen CJMJ-192; 14-9-61 según sigla de esta Consultoría Jurídica).

Por tanto, un contrato contiene prestaciones de utilidad pública cuando persigue la satisfacción de un interés general, cuando tiene por finalidad un interés general o público.

*No es lo mismo entonces, prestación de utilidad pública que prestación de un servicio público.* Aquella es el género y ésta es la especie. Si bien toda prestación de servicio público es de utilidad pública, no toda prestación de utilidad pública constituye una prestación de un servicio público.

Lamentablemente la Procuraduría, en su dictamen de 30 de marzo de 1962 incurre en la grave imperfección de identificar ambas expresiones al afirmar: "A nuestro juicio, el convenio suscrito entre el Ministerio de Fomento y T.A.S.A. no implica una *prestación de utilidad pública* por parte de la empresa, ya que no se la ha confiado, efectivamente, la *ejecución misma de determinado servicio público*, sino simplemente se le ha encomendado la realización de un estudio que podría culminar en la creación para el futuro de un supuesto servicio, cuyas características, presumiblemente, contribuiría a precisar el referido estudio contratado". (Pág. 6). Ha inducido a la Procuraduría a manifestar esta opinión, la errada interpretación de algunas decisiones jurisprudenciales francesas, ya que le ha dado un carácter general a dichas decisiones, no teniendo ellas, ni en su texto, ni en la especulación de la doctrina francesa, ese carácter.

No es correcto, repetimos, identificar la prestación de utilidad pública, que es el género, con la prestación de un servicio público que es una de las especies de ese género.

Por tanto, no todo contrato administrativo que persigue una finalidad de interés general y que como consecuencia, contiene prestaciones de utilidad pública, debe tener por objeto la prestación de un servicio público.

Basta para que se trate de un contrato administrativo que se persiga una finalidad de interés general en su conclusión y que por tanto, su objeto, consista en una prestación de utilidad pública.

Veamos entonces la prestación objeto del contrato celebrado entre T.A.S.A. y el Ministerio de Fomento; y si esa prestación que se obligaba a realizar T.A.S.A. era una prestación de utilidad pública porque con esa contratación se perseguía una finalidad de interés general.

Aunque no tenemos a la vista el contrato controvertido, del Memorandum de 3 de mayo de 1963 de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Fomento se desprende que la obligación que se comprometía realizar T.A.S.A. era la de entregar al Ministerio de Fomento un *estudio técnico-económico de la región del Estado Bolívar y del Territorio Federal Delta Amacuro*.

Esta prestación que se comprometía a realizar T.A.S.A. para el Ministerio de Fomento, organismo administrativo encargado de ejecutar uno de los principales *finés* del Estado: "planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, *a fin de impulsar el desarrollo económico*

*del país*", (Art. 98 de la Constitución), indudablemente que es una prestación de utilidad pública. No podría el Ministerio de Fomento, como órgano del Estado encargado de perseguir una finalidad específica dentro de él, cuál es el de "*impulsar el desarrollo económico del país*", conseguir esa finalidad o comenzar a perseguirla en una región totalmente sub-desarrollada y sub-poblada, sin antes tener datos ciertos, *técnico-económicos*, de esa región del país constituida por el Estado Bolívar y el Territorio Federal Delta Amacuro.

Por tanto, no se trata "simplemente" como señala la Procuraduría (pág. 6) de "la realización de un estudio que podría culminar en la creación para un futuro de un supuesto servicio cuyas características, presumiblemente, contribuiría a precisar el referido estudio contratado", ni mucho menos. El desarrollo económico del país, no se consigue cuando es el Estado quien actúa, solamente "creando servicios públicos". No. El desarrollo económico del país se persigue, fundamentalmente, con la promoción de empresas, la protección y *fomento* de la producción, etc..., actividades que no implican por lo general, la creación de servicios públicos. Por ello se distingue claramente entre las actividades de Fomento y de Servicio Público de la Administración.

Se trata en consecuencia de una prestación *imprescindible y primaria* para la realización de un fin del Estado y por tanto de una finalidad de interés general, cual es, el *fomento* de la producción, y el desarrollo económico del país. Sin estudios "técnico-económicos" de las regiones venezolanas es imposible que el Estado acometa la realización, desarrollo y consecución de esos fines.

Por tanto, en opinión de esta Consultoría, estamos en presencia de una típica prestación de utilidad pública (la que se comprometía a realizar T.A.S.A.) y como consecuencia, en presencia de un típico contrato administrativo de obra (o de prestación de servicios: el celebrado entre T.A.S.A. y el Ministerio de Fomento).

Disiente entonces esta Consultoría del Informe de la Sección de Asesoría del Estado de 30 de marzo de 1962, acompañado marcado "A", y del Informe del Procurador Accidental acompañado marcado "B", de 4 de abril de 1963.

Véase N° 2

## 2. LA FORMACION DE LA VOLUNTAD ADMINISTRATIVA

### A. *La intervención previa del legislador: la autorización legislativa*

5.            DICTAMEN CJMJ - 132 - 3

8-11-63

*La autorización legislativa en los contratos administrativos puede ser dada sea por ley formal, sea por acuerdo.*

Pero la intervención legislativa, por otra parte, puede ser previa: por la llamada *autorización* que el mismo artículo 126 de la Constitución consagra.

Esta autorización previa para celebrar contratos puede ser de dos tipos:

a) Autorización por medio de ley formal (acto de las Cámaras Legislativas actuando como Cuerpos Colegisladores según el artículo 162 de la Constitución): tal es el caso de la contratación de empréstitos y operaciones de crédito público (art. 231 de la Constitución) que requieren ley especial que los autorice.

b) Autorización por medio de Acuerdo del Congreso (acto de las Cámaras actuando en sesión conjunta según el art. 126 de la Constitución): tal es el caso del otorgamiento de concesiones de recursos naturales y de hidrocarburos (art. 126 de la Constitución).

En todo caso, y debido a la importancia de estos distintos contratos excepcionales que requieren en su celebración la intervención legislativa, ellos deben ser celebrados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y deben ser suscritos por el Ministro respectivo. La celebración de estos contratos está atribuida por la Constitución o la Ley al Presidente de la República en Consejo de Ministros (art. 190, ordinal 15 de la Constitución). Así lo indica la misma Constitución en ciertos casos (art. 190, ordinal 13 respecto a los Empréstitos) y también las leyes (artículo 90 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y artículo 3º del Estatuto Orgánico de Ministerios).

Pero además de estos Contratos Administrativos excepcionales, nuestra Constitución admite otros dos tipos de contratos administrativos —los especiales y los ordinarios— que no requieren en su celebración la intervención del Poder Legislativo y que sólo los primeros —los especiales— requieren en su celebración la intervención del Consejo de Ministros.

Véase Nos. 16, 17 y 18.

## B. *El control previo de compromisos: la aprobación de la Contraloría general de la República*

### a. *Facultades de la Contraloría*

6. DICTAMEN CJMJ - 255 - 1

5-11-59

*La Contraloría sólo puede objetar los precios de los contratos que celebre el Ejecutivo Nacional en el momento de su aprobación, de lo contrario la parte económica del contrato que es intangible, se haría mutable.*

El control que corresponde a la Contraloría sobre la sinceridad del gasto puede ejercerse de modo preventivo o sucesivo. El preventivo, lo ejerce al estudiar los precios de los suministros y el otro, cuando verifica "si los servicios y suministros han sido efectivamente suministrados". En efecto, la Contraloría sólo puede objetar los precios de los contratos que celebre el Ejecutivo Nacional en el momento de su aprobación, pues de lo contrario lo intangible del contrato, que es su parte económica, se haría notable, con menoscabo de los derechos patrimoniales de la otra parte contratante.

Cuando la doctrina administrativa reconoce a la administración el derecho de modificar e incluso de resolver los contratos, deja claramente establecido que la parte económica es inalterable y que si las modificaciones al contrato alteran su equilibrio económico, la parte contratante tiene derecho a una indemnización equivalente.

En el caso en estudio, la Contraloría de la Nación después de aprobar el precio del contrato y de aceptada la obra, pretende alterar el precio del contrato.

Esta alteración, en criterio de esta Consultoría, viola el artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, por los motivos expuestos. Además, viola el principio general en materia administrativa de que no se puede revocar por contrario imperio aquellos actos que afecten derechos patrimoniales de los administrados.

Véase N° 25.

#### b. *Ambito del control*

7.                    DICTAMEN CJMJ - 26 - 1                    6-2-61

*Los contratos proyectados por los Institutos Autónomos deben someterse, salvo las excepciones legales, a la previa aprobación de la Contraloría General de la República.*

El art. 1° de la citada Resolución N° 7, de fecha 11 de enero de 1961, de la Contraloría de la Nación, publicada en la Gaceta Oficial N° 26.453, de la misma fecha, establece que "de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo Primero del Numeral 11 del art. 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional se fija en la cantidad de dos mil bolívares (Bs. 2.000,00) el límite dentro del cual los Despachos Ejecutivos e *Institutos Autónomos a quienes compete* podrán hacer adquisiciones individuales y otorgar contratos *sin someterlos previamente a la aprobación de la Contraloría de la Nación*". Los artículos siguientes de la referida Resolución señalan los requisitos y formalidades de acuerdo con los cuales se han de llevar a cabo las operaciones autorizadas en el art. 1°

El Parágrafo Primero del Ordinal 11 del art. 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional faculta a la Contraloría para, por

vía de excepción. “*permitir a los Despachos Ejecutivos e Institutos Autónomos hacer adquisiciones, otorgar contratos y aceptar presupuestos, sin someterlos previamente a su aprobación, pero sin perjuicio del control a posteriori respecto a la sinceridad y legalidad del gasto*”. “En estos casos —agrega el dispositivo— la Contraloría de la Nación, mediante Resolución publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, establecerá los requisitos que deberán cumplirse, así como el límite del monto de tales adquisiciones, contratos o presupuestos, el cual no podrá exceder de cinco mil bolívares (Bs. 5.000,00)”. La Contraloría, pues, a través de su Resolución N° 7 ha ejercido la mencionada facultad excepcional.

Y consideramos que tal facultad es excepcional, por cuando el citado ordinal 11 del art. 172 hacendario, establece, entre las “atribuciones y deberes de la Sala de Control” de la Contraloría, “velar porque en los suministros de toda clase de bienes, en los servicios personales prestados a las Administraciones Públicas, Entidades Administrativas e *Institutos Autónomos*, y en los contratos en general, se estipulen precios justos y razonables y se presten, según el caso de las garantías que consideren necesarias...” Y agrega la misma disposición que “los diversos departamentos del Ejecutivo Nacional y demás oficinas nacionales deberán *antes de proceder a la celebración de contratos y a la adquisición de bienes someter los proyectos respectivos a la aprobación de la Sala de Control, sin la cual aquéllos no tendrán ningún efecto*, salvo lo dispuesto en el párrafo primero de este ordinal”.

“La Caja de Trabajo Penitenciario —conforme a lo dispuesto en el art. 1° del Decreto N° 546, de 16 de enero de 1959, por el cual se la reorganizó— es *Instituto Autónomo* adscrito al Ministerio de Justicia”, con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional”.

Hecho el anterior recuento de la legislación que regula la materia, estima la Consultoría, que, previamente a la solución del problema objeto de la consulta, que es excepcional, ha de plantearse y resolverse el problema general, esto es, si el Instituto Autónomo denominado “Caja de Trabajo Penitenciario” está sujeto o no a las reglas generales del *control previo* establecidas en el citado ordinal 11 del art. 172 transcrito en lo pertinente.

Observa, el efecto, la Consultoría que, en la última reforma introducida a la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, por Ley Reformatoria de fecha 23 de mayo de 1960, fue objeto de modificaciones la mencionada disposición legal. Entre éstas, deben mencionarse las siguientes, en lo que respecta a los fines del presente dictamen: a) En la Ley anterior se mencionaban “las administraciones públicas y entidades administrativas”, en tanto, que, en la reforma, se mencionan “Las Administraciones Públicas, Entidades Administrativas e Institutos Autónomos”; b) en la ley anterior no se es-

tablecía sanción alguna expresa para la omisión de la aprobación previa de la Sala de Control a los proyectos, en tanto que, en la Ley reformada, se la sanciona estableciendo que éstos “no tendrán ningún efecto”; y c) a diferencia de la Ley anterior, la reforma prevé que no obstante lo dispuesto anteriormente, la Contraloría de la Nación queda facultada para relevar del control previo determinadas adquisiciones que hagan los Despachos Ejecutivos e *Institutos Autónomos*”.

Para la Consultoría Jurídica no es intrascendente la reforma mencionada en la letra a) anterior. No puede, razonablemente, pensarse que haya obedecido al propósito de introducir un simple cambio en las denominaciones de los Despachos sujetos en sus adquisiciones, al control previo de la Contraloría y menos hay lugar a pensar así, si se advierte que las denominaciones de tales Despachos, empleadas por la ley anterior, no habían inspirado duda alguna con respecto a cuáles de ellos estaban sujetos, o no, a tal requisito: excluidos los *Institutos Autónomos*, en razón, precisamente, de su propia autonomía, bien se sabía que todos los demás Despachos dependientes de la Administración Pública Nacional, estaban sujetos a dicho requisito. En efecto: el art. 71 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que, por cierto, no fue objeto de reforma alguna en la novísima Ley reformativa de aquélla, establece que “los bienes pertenecientes a esos Institutos o Establecimientos, no estarán sometidos al régimen de los bienes nacionales establecidos en esta Ley...”; este régimen” está establecido, fundamentalmente, en el Título I de dicha Ley (Bienes Nacionales), en el cual se contienen reglas no sólo para la administración y enajenación de los bienes nacionales, sino también para su adquisición; entre las reglas relativas a ésta, se encuentra el dispositivo del art. 25, según el cual “La *adquisición* de los bienes muebles o inmuebles que sean necesarios para el uso público o el servicio oficial de la Nación, se hará por el Ejecutivo Federal *previo el Informe favorable de la Contraloría, conforme a las disposiciones legales sobre la materia*”; y, entre éstas, están comprendidas, las contenidas en el referido ordinal 11 del art. 172 de la misma Ley. De donde se concluye que sustrayéndolos, del “régimen de los bienes nacionales establecido en esta Ley”, era evidente que las adquisiciones de bienes de los Institutos Autónomos, no quedaban sujetas a “previo el informe favorable de la Contraloría”. Por tanto, estima la Consultoría que, no puede obedecer a otro propósito que al de no excluir, del control previo, ninguna de dichos Institutos. Tal criterio, por lo demás, aparece ratificado aún, si se advierte que con la reforma mencionada en la letra c) anterior, la Contraloría puede, excepcionalmente, relevar, en determinados casos, del control previo, no sólo a los “Despachos Ejecutivos”, sino también a los “Institutos Autónomos”, expresamente mencionados en el Parágrafo Primero del ordinal 11 del art. 172 hacendario, que le otorga tal facultad. Luego, si la Contraloría en tales casos puede relevar a dichos Institutos de tal re-

quisito, es porque, obviamente, en los otros casos quedan sujetos a él.

Las anteriores consideraciones de carácter general, permiten a la Consultoría concluir que la "Caja de Trabajo Penitenciario", como Instituto Autónomo, y, más aún, a pesar de serlo, no sólo está comprendida dentro de la medida establecida en la resolución citada en el epígrafe", como dice la consulta, sino en el texto del ordinal 11 ya citado, en los casos no exceptuados por la misma Resolución y sin que obste a ello la doble circunstancia de que "las compras... son previamente aprobadas por el señor Ministro y el Consejo Directivo" y de que en su "sistema administrativo" no existe la práctica de utilización de fondos rotatorios", como lo advierte la consulta; pues cabe observar, en cuanto a lo primero, que ello es requisito del propio instrumento de su creación, que no aparece derogado ni explícitamente por la Ley Reformatoria aquí examinada y, en cuanto a lo segundo, que es un requisito establecido por aquella Resolución, cuya aplicación, depende, precisamente, de la organización y funcionamiento de los "Despachos Ejecutivos" e "Institutos Autónomos a quienes compete", como dice la misma resolución.

Desde luego, la Consultoría no quiere dejar pasar inadvertida la antinomia existente entre el ordinal 11 del art. 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y su art. 71; sin embargo, tal autonomía, más que en el cuerpo de una misma Ley, existe entre dos leyes: la Ley Reformatoria, que sometió al control previo a los Institutos Autónomos, y la Reformada que mantuvo la sustracción de los bienes de éstos, del régimen de los bienes nacionales. Por tanto, la Ley Reformatoria, en el punto cuestionado, constituye en opinión de la Consultoría, que, desde luego deja a salvo cualquiera otra más autorizada, una verdadera derogación implícita; y no puede pensarse de otro modo, porque, al control previo de los Institutos Autónomos, objeto, en verdad, de la reforma introducida por la Ley Reformatoria, se opondría la sustracción de sus bienes, de ese requisito.

La opinión aquí consignada es la que a la Consultoría le merece el texto mismo de la Ley. Ahora bien, el Organismo calificado para emitir sobre el particular una opinión autorizada y definitiva, es, sin duda, la misma Contraloría: se trata de interpretar precisamente, la Ley que la rige y de apreciar los alcances de una reforma proyectada por ella misma. Por tanto, y por considerar que la interpretación aquí consignada no se concilia con la índole de la entidad consultante, y que, de pretender llevar a la práctica tal interpretación, ello entraría enormemente el desarrollo de sus funciones, se sugiere plantearle la problemática a la misma Contraloría y solicitar de ella su opinión al respecto.



no basta que un contrato sea válido para que sea eficaz y por tanto produzca todos sus efectos jurídicos. Se requiere la aprobación de la Contraloría de la Nación para que las obligaciones y derechos de las partes puedan ejecutarse.

C. *La intervención posterior del legislador: la aprobación legislativa*

10. DICTAMEN CJMJ - 132 - 2

8-11-63

*El acto de aprobación legislativa en su naturaleza es un acto administrativo, y en su forma es una ley.*

La intervención posterior es la llamada en doctrina "acto singular con forma de ley" o "ley que aprueba un contrato".

Ha establecido la antigua Corte Federal y de Casación (sentencia de 5 de mayo de 1937, Memoria de 1938, Tomo I, pág. 226) que cuando el Poder Legislativo colabora en estos casos con el Poder Ejecutivo en la Administración Pública, "ejecuta actos administrativos aun cuando ellos estén revestidos de la forma extrínseca de la Ley".

Y ello no podría ser de otro modo ya que en derecho público, y este es un principio esencial en esta disciplina, los actos se determinan por su propia naturaleza y no por el órgano del cual proceden.

Este ha sido un criterio tradicional en la jurisprudencia administrativa de la Corte.

En sentencia de la Corte Federal y de Casación de 30 de octubre de 1952 (CFC-CP-40-1) se expresó que los actos administrativos "lo son por su propia naturaleza, por la cuestión que en ellos se ventila y no cambia ese carácter ni restringe la facultad del funcionario u órgano a quien la ley da competencia para decidir, la circunstancia de que otra autoridad conozca de asunto semejante o aún conexo con aquél". Por tanto, no son los nombres o denominaciones, "sino su naturaleza o contenido lo que da a los actos tanto de los funcionarios como de los particulares, su verdadero carácter, su significación o fisonomía propia" (Sentencia de la Corte Federal y de Casación de 4 de abril de 1951); (CFC-CP-3-1).

Estos criterios jurisprudenciales han sido totalmente confirmados por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18 de julio del año en curso, donde se expuso que "Prevalece en la doctrina el criterio de que, tratándose de actos del Poder Público, la condición de acto administrativo no deriva, necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza; sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo".

Ahora bien, si bien es cierto que los actos de aprobación de contratos son por su naturaleza actos administrativos, por su forma son

leyes, es decir, actos que sancionan las Cámaras Legislativas como cuerpos legisladores (art. 162 de la Constitución), y como tales son susceptibles de ser recurridos jurisdiccionalmente por la vía de inconstitucionalidad de las leyes. “Y es, en virtud de haber adoptado esta *forma*, que el contrato ha producido la plenitud de efectos jurídicos que no hubieran llegado a originarse sin la intervención de las Cámaras Legislativas”. (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena de 12 de marzo de 1962 CSJ-CP-27-1).

Esa intervención legislativa al darle forma de ley al acto, permite su impugnación jurisdiccional por vía de inconstitucionalidad. Y ésta es precisamente la principal finalidad de la aprobación legislativa: hacer que cualquier tercero como administrado interesado, pueda exigir la conformidad con la Constitución del contrato sin necesidad de ser una parte contratante.

Esta intervención posterior de las Cámaras, es decir, esta aprobación de acuerdo al texto de la Constitución (artículo 126) constituye la regla general en la contratación administrativa; siendo sin embargo la excepción en la práctica administrativa.

### 3. LA CELEBRACION DEL CONTRATO

*No sólo el Presidente de la República puede celebrar contratos administrativos, sino que también pueden hacerlo los Ministros del Despacho y los otros funcionarios que la ley autorice.*

Véase Nos. 16, 17, 18 y 26.

### 4. EFECTOS DEL CONTRATO

#### A. Poderes de la administración

##### a. Principio general

#### 11. DICTAMEN CJMJ - 3 - 1 7-1-64

*La administración tiene facultades unilaterales de adoptar medidas ejecutivas respecto al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos del contrato.*

La consideración del contrato estudiado, como contrato administrativo, produce diversas consecuencias, principalmente respecto a los poderes de la Administración para adoptar “decisiones ejecutivas sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos” del contrato. (Sentencia de la Corte Federal de 12-11-54; CF-127-1 según sigla del Instituto de Codificación y Jurisprudencia).

Veamos, porque estos son los puntos que aquí nos interesan, en que consisten los poderes de la Administración relativos al “cumplimiento, inteligencia y rescisión” del contrato de la Administración, a que alude nuestra jurisprudencia.

*Poderes respecto a la inteligencia del contrato*

La Administración en los contratos administrativos, tiene poderes unilaterales justos —no arbitrarios— respecto a la inteligencia o interpretación de los contratos administrativos.

Es decir, tiene poder la Administración para interpretar —dentro de la medida de lo justo y razonable— por medio de decisiones ejecutivas, los contratos administrativos celebrados con particulares.

*Poderes respecto al cumplimiento del contrato*

Tiene poderes unilaterales la administración para tomar decisiones ejecutivas respecto a la consideración del cumplimiento o incumplimiento del contrato administrativo, por parte de su cocontratante.

*Poderes respecto a la rescisión del contrato*

Tiene también la Administración, y ésta es una de sus principales prerrogativas, poderes unilaterales suficientes para rescindir los contratos administrativos, sea por razones de interés general —previa indemnización del cocontratante—; sea por incumplimiento de éste. En ambos casos sin necesidad de acudir a la vía judicial.

Véase Nos. 20 y 21.

b. *La rescisión unilateral del contrato*

*La Administración tiene facultades para rescindir unilateralmente el contrato administrativo, sea por incumplimiento del contratante, sea por razones de interés público.*

12. DICTAMEN CJMJ - 15 - 3

28-1-60

La Administración Pública puede unilateralmente declarar la resolución del contrato cuando el concesionario ha incurrido en falta grave a sus obligaciones. La resolución no implica para el concesionario la pérdida de los bienes afectados al servicio o de las obras realizadas, sin indemnización alguna. Sin embargo, en virtud de la retroactividad que produce la resolución del contrato las cosas deben volver al estado que tenían cuando se celebró el contrato.



Se desprende del informe de la Sección de Asesoría del Estado de 30 de marzo de 1962, acompañado marcado "A", que T.A.S.A. ha intentado una reclamación contra la República *por ante el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil* de esta Jurisdicción.

Siendo como se ha visto en la primera parte de este Dictamen, el contrato controvertido, un *contrato administrativo*; y correspondiendo a la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa el conocimiento de las acciones que se intenten contra la República por *responsabilidad contractual administrativa* (Art. 206 de la Constitución y artículo 7, ordinal 26° de la Ley Orgánica de la Corte Federal), por razón de la materia; puede la administración oponer la incompetencia del Tribunal en cualquier estado de la causa, por tratarse de una incompetencia de orden público como es esa por razón de la materia.

Ello traería la reposición de la causa al estado de intentarse nueva demanda por ante la Corte Suprema de Justicia, lo que favorecería indudablemente a la República, ya que le permitiría, en la oportunidad legal, oponer todas las excepciones a que tiene derecho.

## 6. LA CLASIFICACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### A. *Contratos administrativos excepcionales*

*Pueden denominarse contratos administrativos excepcionales aquellos que requieren para su validez la intervención previa (autorización) o posterior (aprobación) del órgano legislativo.*

16. DICTAMEN CJMJ - 132 - 1

8-11-63

En primer lugar, la Constitución consagra los contratos administrativos que pueden llamarse excepcionales, es decir, aquellos contratos que requieren para su validez la intervención del órgano legislativo.

Esta intervención, y aquí disentimos de la opinión del informe, puede ser de dos tipos: previa o posterior, según se trate de autorización o aprobación.

En el informe se señala textualmente (pág. 2), al referirse al artículo 126 de la Constitución que "la expresión "aprobación" ha suscitado la observación de que la frase subsiguiente ("no podrá celebrarse") resulta incongruente con la primera, por lo que ha de entenderse que se trata no de un acto aprobatorio sino de autorización es decir, previo a la celebración del contrato".

Esta Consultoría disiente totalmente del criterio expuesto en el Informe, pues considera que la Constitución si bien es la norma suprema del Estado, tal como lo ha declarado expresamente la juris-

prudencia de nuestro máximo Tribunal (Sentencia de la Corte Federal y de Casación de 23 de abril de 1942, Mem. 1943, Tomo I, pág. 295 y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 14 de marzo de 1962, (CSJ-PA-24-1), no puede ser interpretada aisladamente. En efecto, la interpretación de las normas constitucionales como de toda norma jurídica positiva, debe ser hecha atribuyéndole a la disposición el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del Constituyente en concordancia con todo el orden jurídico-positivo. Y en este sentido, ha sido el propio Constituyente quien ha distinguido en el texto constitucional los procedimientos de aprobación posterior y autorización previa de contratos. En efecto, es la propia Constitución quien distingue: en su artículo 126 primera parte habla de "aprobación del Congreso"; en el mismo artículo 126 aparte segundo, habla de autorización; y también habla de autorización en su artículo 231.

Por tanto, nosotros creemos que sí distingue la Constitución entre aprobación de un contrato por el Congreso y la autorización de un contrato por el Congreso, a pesar de una *aparente* incongruencia.

Dicha distinción, por otra parte está consagrada tradicionalmente en nuestra legislación, y repetimos, la Constitución no puede interpretarse aisladamente sino en relación a todo el orden jurídico, más aún, cuando éste no la contradice como sucede en el caso estudiado.

Un caso en que un contrato requiere la aprobación del Congreso, y siempre la aprobación es posterior, es el consagrado en el art. 90 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional la cual dispone que el contrato de concesión del servicio público de Tesorería deberá someterse a la aprobación del Congreso Nacional. Esto es lo que normalmente se llama *ley aprobatoria de un contrato*. (Véase la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 15 de marzo de 1962; CSJ-CP-27-1).

Pero además de estos casos de aprobación de contratos por el Congreso hay también otro tipo de contratos que requieren una autorización, autorización que siempre es *previa*. Esta autorización puede ser dada por ley especial como el caso contemplado en el artículo 231 de la Constitución para las operaciones del crédito público, o puede ser dada por un Acuerdo del Congreso tal como sucede en el caso contemplado en el segundo aparte del artículo 126 de la Constitución para las concesiones de hidrocarburos y recursos naturales.

La diferencia entre aprobación posterior y autorización previa de un contrato se destaca, por otra parte, de la Exposición de Motivos de la Constitución.

En efecto, en el Título IV del Poder Público la Exposición de Motivos expresa:

"De gran importancia es el artículo referente a los contratos de interés nacional. El principio de que debe aprobarlos el Congreso

es tradicional, pero se ha modificado el sistema según el cual se eximía de este requisito, en el propio texto constitucional, el otorgamiento de las concesiones de hidrocarburos y mineras en general, o de tierras baldías. En cuanto a las tierras baldías, la Ley Agraria ha modificado radicalmente el anterior régimen en cuanto a las concesiones, se han exceptuado del requisito, sólo aquellas que permita la Ley.

Para aclarar mejor la intención del Constituyente en asunto de tanta importancia se dispone que el Ejecutivo Nacional no podrá proceder al otorgamiento de nuevas concesiones sin previa autorización del Congreso, debidamente informado de todas las circunstancias pertinentes, y dentro de las condiciones que él mismo fije. Se hace clara mención de que esta autorización no dispensa del cumplimiento de las formalidades legales. La mente del Proyecto, en este aspecto, debe quedar claramente entendida: ella es la de que antes de proceder al otorgamiento de dichas concesiones, el Gobierno debe solicitar del Congreso una especie de autorización general.

En esta autorización que equivaldría a una definición de la política a seguir en la materia, el Congreso puede limitar concretamente las formas de las concesiones, el precio y condiciones de las mismas y las demás condiciones que juzgue necesarias. Tratándose de una autorización no sería menester una ley especial, sino un simple acuerdo adoptado por las Cámaras en sesión conjunta, y es por ello por lo que se dice que después de dada la autorización, el Ejecutivo se someterá, en cada uno de los actos respectivos a las formalidades que la Ley establece.

También se hace mención expresa de que ningún contrato de interés público podrá celebrarse con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela (ni traspasarse a las referidas personas) sin la aprobación del Congreso; esta disposición rige cualquiera que sea el sujeto de Derecho Público venezolano que realice el acto.

Los contratos normalmente necesarios para el desarrollo de la Administración Pública quedan exentos de los requisitos de la aprobación por el Poder Legislativo".

Respecto de estos contratos que requieren intervención previa o posterior de las Cámaras Legislativas no hay ninguna duda en que deben celebrarse por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y suscritos por el Ministro o Ministros respectivos porque así lo determina la Constitución (artículo 190, ordinal 15 en concordancia con el artículo 231 y 190, ordinal 13) o las leyes (artículo 90 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en concordancia con el artículo 3 del Estatuto Orgánico de Ministerios). Se trata de contratos en los cuales, por su extraordinaria importancia está interesada la vida misma del Estado.

Por tanto, recapitulando y en conclusión, esta Consultoría considera que los contratos administrativos, denominados excepcionales son a-

quellos que requieren la intervención del órgano legislativo sea en forma posterior o previa.

Véase Nos. 5 y 10.

### B. Contratos administrativos especiales

17.            DICTAMEN CJMJ - 132 - 4                           8-11-63

*Los contratos administrativos que pueden denominarse especiales son aquellos que requieren en su celebración, la intervención del Consejo de Ministros.*

Además de los contratos administrativos excepcionales anteriormente examinados hay otro tipo de contratos administrativos que pueden llamarse contratos administrativos especiales porque están “permitidos” por la Constitución o la Ley al Presidente de la República en Consejo de Ministros en lo que respecta a su celebración.

Es decir, la especialidad de estos contratos radica en que están atribuidos expresamente en su celebración al máximo organismo administrativo de Venezuela: al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Antes que todo es necesario aclarar que la palabra *permitir* utilizada en el artículo 126 y 190, ordinal 3º de la Constitución equivale en Derecho Público a tener una facultad o una competencia que necesariamente debe ser atribuida a alguien.

Cuando el artículo 126 de la Constitución establece que no requerirán la aprobación legislativa los contratos de interés nacional para el normal desarrollo de la Administración Pública o los que permita la ley, establece dos tipos de contratos en forma disyuntiva: a) Los normales para el desarrollo de la Administración Pública; y b) Los permitidos por la ley sin la formalidad de intervención legislativa, a una autoridad pública determinada.

Cuando el contrato administrativo es de estos permitidos por la ley o más claramente, atribuidos por la ley al Presidente de la República en Consejo de Ministros (artículo 126 de la Constitución en concordancia con el art. 190, ordinal 15º de la misma) estamos en presencia de los llamados contratos administrativos especiales.

Esta permisión debe entenderse en el sentido de *atribución de competencia al Presidente en Consejo de Ministros por parte de la Constitución o de la ley* como dice el art. 126 en concordancia con el art. 190 ordinal 15º de la Constitución.

Una posible permisión de orden constitucional es por ejemplo, la consagrada en los artículos 97 y 231 de la Constitución. Estas disposiciones remiten a la ley, y ésta puede establecer la permisión, la atribución expresa al Presidente de la República en Consejo de Ministros para celebrar el contrato.

Estos contratos están condicionados por su *estructura, naturaleza o cuantía*, según los casos, y aunque en su celebración puede hacerse intervenir diversos órganos o cuerpos consultivos, su decisión corresponde al órgano supremo de la Administración o sea al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Debe tenerse en cuenta, y de ahí la especialidad de estos contratos, que ellos deben llevarse al conocimiento del Consejo de Ministros porque "su importancia y repercusión en la vida nacional exigen el conocimiento y dictamen de todos los miembros del Gobierno" (Aurelio Guaita, *El Consejo de Ministros*, Colección Estudios Administrativos, Publicaciones de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, Madrid, pág. 40, 1959).

Es cierto que el art. 190, ordinal 15º atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros la facultad de celebrar los contratos de interés nacional *permitidos por esta Constitución y las leyes*; pero la interpretación lógica y racional de este dispositivo no es la de que siempre y en todo caso el Presidente en Consejo de Ministros debe celebrar todos los contratos de interés nacional o administrativos *que consagre la Constitución o cualquier ley*, sino solamente con carácter obligatorio aquellos contratos que la Constitución o una ley *le permita o atribuya expresamente* celebrar al Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Es decir que el Presidente de la República en Consejo de Ministros sólo debe celebrar contratos administrativos cuando la Constitución o una ley lo faculden expresamente para hacerlo. De lo contrario la marcha y normal funcionamiento de la Administración Pública se vería entorpecida constantemente por la exigencia de tales formalidades que sólo deben ser observadas en contratos que tienen importancia primordial para el Estado, como son los llamados contratos administrativos excepcionales y los especiales.

Debemos señalar sin embargo, que los contratos administrativos que denominamos ordinarios y que analizaremos seguidamente y que no requieren la intervención del Consejo de Ministros en su celebración pueden, sin embargo, ser llevados a él por el Presidente de la República "cuando lo juzgue conveniente" tal como lo autoriza el artículo 3º del Estatuto Orgánico de Ministerios. Pero esto constituye *una potestad del Presidente y no una obligación jurídica*.

### C. Contratos administrativos ordinarios

18.            DICTAMEN CJMJ - 132 - 5

8-11-63

*Los contratos administrativos ordinarios son aquellos que no requieren en su celebración, ni la intervención del órgano legislativo ni del Consejo de Ministros, por estar permitida su celebración por ley a otros funcionarios o por ser de los normales en el desarrollo de la Administración Pública.*

La tercera categoría de contratos administrativos está configurada por aquellos contratos de interés público que no requieren para su celebración ni la intervención del Poder Legislativo ni la intervención del Consejo de Ministros, sea porque están “permitidos” o más claramente “atribuidos” por la ley a una autoridad pública distinta del Consejo de Ministros, sea porque son aquellos contratos necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública contemplados también en el artículo 126 de la Constitución.

La Constitución no señala en ninguna de sus disposiciones que todos los contratos de interés nacional deben celebrarse obligatoriamente por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

La Constitución no expresa quién debe celebrar estos contratos ordinarios, pero indudablemente por no ser de aquellos que la Constitución o la ley atribuyen expresamente al Presidente de la República en Consejo de Ministros, sea porque la ley los atribuye a otra autoridad, sea porque son de los necesarios para el normal desarrollo de Administración Pública y como tales implican la intervención de los que ordinaria y normalmente desarrollan la actividad administrativa, ellos no deben ir al Consejo de Ministros.

Por tanto, estos contratos administrativos ordinarios son fundamentalmente de dos órdenes:

A. Aquellos que la ley atribuye expresamente para su celebración al Ministro respectivo actuando como órgano directo del Presidente de la República (art. 193 de la Constitución) y que deben ser suscritos por dicho Ministro (art. 10, ordinal 9º del Estatuto Orgánico de Ministerios), y que no pueden, por su naturaleza, considerarse *necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública*.

Por vía de ejemplo:

Tales son los casos de los contratos especiales que pueden celebrar el Ministro de Minas e Hidrocarburos previstos en los artículos 4 y 8 de la Ley de Minas y reglamentados en los artículos 7 y 8 del Reglamento de la Ley de Minas.

En el mismo caso se encontrarían los contratos de venta y arrendamiento de terrenos baldíos consagrados en el Capítulo IV de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos y atribuidos al Ministerio de Agricultura y Cría como órgano directo del Presidente de la República.

B. Pero además de estos contratos administrativos ordinarios porque deben celebrarse por el Presidente de la República, por intermedio del Ministerio respectivo *por atribución o permisión expresa de la ley*, hay otro tipo de contrato administrativo ordinario que está constituido por aquellos que son “necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública”.

Estos contratos ordinarios consisten generalmente en aquellos contratos de *estructura simplificada*, o aquellos contratos de menos

*importancia* por su *naturaleza o cuantía*, o aquellos contratos que sin revestir las características anteriores son *normales, ordinarios* en el desarrollo de la Administración Pública.

Estos contratos están caracterizados legalmente por la circunstancia de que su celebración corresponde al Presidente de la República por órgano del Ministro respectivo o al funcionario que señale la ley, sin necesidad de intervención del Consejo de Ministros. Esta caracterización puede resultar por alguna de estas tres circunstancias:

a) Porque una ley permita expresamente o atribuya competencia expresamente al Ministro para celebrar el contrato, como ocurre en los casos de enajenación de bienes muebles innecesarios y de productos manufacturados (art. 24 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional); en el caso de arrendamiento de bienes nacionales (artículo 29 de la misma ley); y suministros y adquisiciones de bienes (art. 172, ordinal 11 ejusdem).

En igual sentido se encuentran disposiciones en innumerables textos legales como la Ley Forestal de Bosques y Aguas, del Decreto Reglamentario de Obras Públicas Nacionales, etc. que señalan otros funcionarios competentes para celebrar contratos, distintos del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

b) Porque la ley relega a preceptos reglamentarios el régimen de celebración de ciertos contratos como sucede en el artículo 25, párrafo segundo de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional en lo relativo a la contratación de servicios.

Algunos casos de contratación de servicios sin embargo, están atribuidos directamente al Ministro respectivo como sucede en el caso contemplado en el artículo 10, ordinal 15° del Estatuto Orgánico de Ministerios respecto a la contratación de servicios de profesionales o técnicos extraños al Despacho, cuando fuere necesario.

c) Por último, otros contratos administrativos ordinarios deben ser celebrados por el Ministerio respectivo como órgano directo del Presidente de la República y por tanto con exclusión de la intervención del Consejo de Ministros, porque el procedimiento previsto para la contratación excluye tácitamente la intervención de ese máximo organismo de nuestra Administración pública.

Así como ocurre en los casos de remate de deudas atrasadas (artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional); en los casos de licitaciones en contratos de servicios (artículo 247 de la misma Ley), de obras (artículo 427 ejusdem y Resolución N° 8 del Ministerio de Obras Públicas de 8 de marzo de 1947 sobre licitaciones de las Obras Públicas Nacionales) y suministros (art. 127 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el Reglamento de Compras del Ministerio de Minas e Hidrocarburos dictado por Resolución N° 1400 del Ministerio de Minas e Hidrocarburos de 8 de octubre de 1958); y por último, en los casos de adjudicaciones en Remates Públicos (art. 429 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional).



b. *Derechos de la administración*

20.            DICTAMEN CJMJ - 116 - 1                            4-8-60

La Administración tiene derecho, en las concesiones de servicio público, de proceder a la ejecución directa del servicio cuando haya incumplimiento de parte del concesionario.

B. *La concesión de servicio público: prestación irregular*

21.            DICTAMEN CJMJ - 15 - 1                            28-1-60

*Es principio general en materia de concesión de servicio público que la Administración puede proceder a la ejecución directa del servicio cuando el concesionario no lo presta regularmente.*

Es principio general en materia de concesión de servicio público que la Administración Pública puede proceder a la ejecución directa del servicio cuando el concesionario no lo presta o lo presta irregularmente. “El derecho común de las sanciones en el contrato de concesión de servicio público —dice Jèze—, es el derecho de la Administración de adoptar por sí misma, inmediatamente y sin previa intervención del Juez todas las medidas indispensables para asegurar el funcionamiento del servicio público. Este poder no consiste únicamente en la facultad de la Administración de pronunciar por sí misma, sin recurso previo del Juez, la condena al pago de daños y perjuicios; llega hasta la sustitución más o menos completa, aunque momentánea, del concesionario por la Administración” (Jèze, Gastón, Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo VI, pág. 24, Buenos Aires, 1950).

Este derecho de la Administración pública de proceder a la ejecución directa del servicio público interrumpido en todo o en parte, o prestado con graves irregularidades, “es la esencia de la concesión; no es necesario pues, que esa atribución esté establecida expresamente en la ley ni en el contrato... Una cláusula tal sería inoficiosa y redundante” (Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Tomo I, pág. 402 Cuarta Edición). En el mismo sentido puede verse Bercaitz, Miguel Angel. Teoría General de los Contratos Administrativos, pág. 314, Buenos Aires, 1952).

Esta plenamente demostrado que fue por incumplimiento de la C.A.F. de C. que se interrumpió el servicio ferrocarrilero entre Carenero y Río Chico. Este hecho justificó la intervención de la Administración Pública y la consiguiente incautación de los bienes del concesionario, porque por encima de los intereses privados de



Respecto a la primera de las razones invocadas, es necesario recalcar que se trata de un alegato que no es admisible sino respecto de aquellas relaciones jurídicas bilaterales que la doctrina califica de “contratos administrativos”; ahora bien, la doctrina es concorde al calificar los arrendamientos de inmuebles que realizan las personas públicas como contratos que se rigen por el Derecho Privado. En efecto en ellos se encuentra la *vinculación directa* con el servicio público que es una de las notas más típicas del “Contrato Administrativo”, por otra parte, en nuestras leyes administrativas no hay normas que regulen ese tipo de contratación de las cuales pueda deducirse que en nuestro país rijan respecto de ellos, principios diversos de los admitidos en otros países.

Es más, aún respecto de los “Contratos Administrativos” la rescisión unilateral por motivos de exigencia del interés general y público se interpreta en forma muy estricta y comporta el pago de indemnización de daños y perjuicios en virtud del principio de la igualdad de provechos y cargas.

Véase N° 1

## 2. LA FORMACION DE LA VOLUNTAD DE LA ADMINISTRACION

### A. Principio general

24.            DICTAMEN CJMJ - 168 - 2                            2-10-61

*Si bien el Ministro es en principio el órgano que puede obligar a la Administración consensualmente, la voluntad de la Administración no se integra por la sola intervención de ese funcionario, sino que necesita, por lo menos de la intervención de control previo de la Contraloría General de la República.*

El contrato en cuestión es de naturaleza consensual y por tanto se perfecciona con el simple acuerdo de voluntades; ahora bien, por ser una de las partes de la Administración Pública Nacional es preciso analizar cómo se integra su voluntad: en principio puede decirse que el órgano que puede obligarla es el Ministro del Despacho debidamente autorizado por el Presidente de la República, autorización que no necesariamente ha de producirse caso a caso cuando el compromiso constituye un acto normal de gestión de la cosa pública. Se ha planteado sin embargo, un debate sobre la naturaleza del acto de control a priori sobre compromisos que establece la Ley Orgánica antes citada: parte de la doctrina afirma que dicho acto no era integrante de la voluntad de la Administración

Activa, sino un puro acto de control cuyo no cumplimiento afectaba el elemento "voluntad" en el contrato (en este caso, por ser un contrato de derecho privado y consensual, no afectaba su validez), otra parte de la doctrina sostenía que el acto de control previo sí integraba la manifestación de voluntad de la Administración y por tanto su no cumplimiento afectaba un elemento esencial del contrato, es de advertir que esta discusión dejó de tener sentido práctico a partir de la modificación que se hiciera a la ley citada con fecha 23 de mayo de 1960 (ord. 11 del art. 172), en la cual se declaró que los contratos celebrados sin cumplir con el requisito del control previo no tendrían "ningún efecto".

Al analizar los recaudos enviados se observa que los contratos en cuestión no fueron celebrados por intermedio del Ministro, único órgano con competencia de obligar a la Administración en este caso y por tanto que realmente no ha habido acuerdo de voluntades. Por otra parte parece que no se cumplió con el requisito de control previo, si bien para el momento no se había realizado la reforma que arriba se menciona y cabría la discusión antes planteada, sin embargo, dado el hecho de no haber intervenido el Ministro en la celebración del contrato no es necesario dar cabida a este asunto.

Puesto que puede concluirse que no ha habido contrato por lo antes señalado, resulta aplicable otra fuente de obligaciones, en concreto el enriquecimiento sin causa y por tanto aparece a cargo de la Administración una obligación cuyo monto es preciso determinar. Esa determinación resulta relativamente sencilla respecto del edificio "Residencias Maristas" y a partir de la fecha de la Resolución por la cual se reguló pero no puede decirse lo mismo respecto de los demás casos en los cuales no ha habido regulación, o al menos no se acompañó ningún recaudo que demuestre lo contrario, ni respecto del mencionado inmueble desde el momento en que se ocupó y la fecha de la regulación. Es preciso realizar una averiguación de los hechos para establecer el monto del empobrecimiento de los solicitantes, a fin de determinar la cuantía de la obligación de la Administración y posteriormente dar curso a la reclamación, no como obligación derivada de contrato, sino de enriquecimiento ilícito.

## B. *El control previo de compromisos*

### a. *Obligatoriedad*

*Los contratos celebrados sin cumplir el requisito del control previo de compromisos no tendrán ningún efecto.*

*Véase N° 24.*

b. *Efectos*

25. DICTAMEN CJMJ - 141 - 1 8-10-62

*Una vez que se han aprobado los precios respectivos por la Contraloría, no puede la Administración objetar la justeza de los precios ni la sinceridad de la operación.*

En esas oportunidades se ha sostenido que una vez que la Contraloría ha aprobado los precios de un contrato no puede, a posteriori, objetar la sinceridad de la operación, o la justeza de los precios. En efecto, el contrato es una unidad económica, donde cada parte contrata en vista de los beneficios económicos que procura obtener. Si una de las partes altera las cláusulas económicas, evidentemente que le está causando un perjuicio a la otra parte. Por eso, los contratos no pueden modificarse unilateralmente.

Véase N° 6.

## 3. LA CELEBRACION DEL CONTRATO

26. DICTAMEN CJMJ - 132 - 6 8-11-63

*Los contratos de derecho privado de la Administración pueden ser celebrados por el Procurador General de la República, cuando se lo ordene el Ejecutivo Nacional, pero no tienen que ser celebrados por ese funcionario.*

Nos corresponde ahora analizar el Informe en lo que respecta a los contratos de derecho privado celebrados por la Administración, llamados por contraposición a los contratos administrativos, *contratos de la administración*.

En el Informe se expresa textualmente (página 5) que en los contratos de derecho privado de la administración, es decir, "sino se trata de contratos administrativos, corresponde al Procurador General de la República, redactar y suscribir, en nombre y representación de la Nación, y de acuerdo con las instrucciones que reciba del Poder Ejecutivo Nacional, los documentos contentivos de dichos contratos, actos o negocios de *gestión privada* que a la República de Venezuela conciernen".

Esta atribución la tiene, ciertamente, el Procurador General de la República como representante de los intereses patrimoniales de la República (art. 202, ordinal 1° de la Constitución) de acuerdo con el ordinal 9 del artículo 9° de la Ley de la Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público.

Pero ¿tiene esta atribución el alcance que el Informe le pretende dar?



cución de los contratos celebrados por ella, frente al dispositivo del artículo 49 de la Constitución Nacional; y, segundo, porque el compromiso arbitral, de suyo, conlleva la idea de transacción, la cual, como bien se sabe, se fundamenta en la duda que de sus respectivos derechos o pretensiones puedan tener las partes, duda que en el presente caso no concurre al menos para la Nación.



TERCERA PARTE

# JURISPRUDENCIA

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA:  
RECURSOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS  
(Vol. IV)

Con la colaboración de  
Norma Izquierdo Corser



## IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

### 1. PRINCIPIOS GENERALES

#### A. Régimen jurídico

616. CF 5-8-58  
G.F. N° 21, 1958, p. 71

*En los recursos administrativos el Código de Procedimiento Civil se tiene como texto supletorio.*

Sin embargo, no puede concluirse que este silencio de la disposición administrativa citada signifique que tal derecho no existe, porque es principio general, sancionado por el Código de Procedimiento Civil, artículo 75 —texto que se tiene como supletorio del contencioso-administrativo—, que “de toda sentencia definitiva dictada en primera instancia, se da apelación salvo disposición especial en contrario”.

*Véase Nos. 607, 629, 641, 680.*

#### B. Interposición de los recursos

##### a. Carácter del recurrente

617. CF 5-8-58  
G.F. N° 21, 1958, p. 75.

*El recurrente en los recursos administrativos es un coadyuvante de la Administración.*

...su deber y conveniencia (de la Administración) estriba, como se ha dicho, en que el orden jurídico prevalezca incólume, que el imperio de la ley no se menoscabe ni desvirtúe; y por ello, el particular que reclama contra una violación de ésta, es en realidad un coadyuvador de la administración en el cumplimiento de ese deber, no su opositor o contrario.

b. *Requisitos*a' *Lapso de caducidad*

618. CSJ - SPA 10-5-65  
G.F. N° 48, 1965, pp. 118 y ss.

El lapso de caducidad de los recursos administrativos debe estar establecido en la ley respectiva. Si la ley consagra el recurso sin prever lapso alguno, no puede el Reglamento establecerlo.

Artículo 111 del Reglamento. Este artículo, cuya nulidad también se solicita, limita a seis meses, contados desde la fecha de vigencia de la Ley, el plazo para interponer el recurso a que se refiere el Parágrafo Cuarto del artículo 38 *ejusdem*, relativo a la solicitud de fijación de un nuevo cánón de arrendamiento de acuerdo con las reglas del Decreto N° 184. Se observa a este respecto, que la Ley, al consagrar este recurso en favor de los propietarios o arrendadores, no determinó ningún plazo para su ejercicio; por consiguiente, la intención del legislador fue la de conferir tal derecho sin límite de tiempo. En tales circunstancias no podía el Reglamentador de la Ley restringir el ejercicio de tal derecho, fijando caprichosamente un lapso que no emana del estatuto legal primario.

Véase Nos. 557, 641.

b' *El principio Solve et repete*

619. CF 29-7-59  
G.F. N° 25, 1959, pp. 99-100

*Para poder impugnar en vía administrativa los actos administrativos fiscales, debe pagarse, previamente, lo ordenado por el acto recurrido o, en su defecto, afianzarse el monto.*

Esta ejecutoriedad (de los actos administrativos) permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. De aquí, que en principio, los recursos contra los actos administrativos no tiene efectos suspensivos ya que, admitir lo contrario, equivaldría a hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares.

Tales principios derivan del conocido aforismo jurídico: *solve et repete* (paga y después reclama), según el cual y especialmente en materia fiscal, el reclamo contra los impuestos no exime de la obligación de pagar...

La legislación venezolana ha consagrado en sus leyes fiscales los anteriores principios. Sin embargo, ha sido más tolerante el le-

gislador patrio, al permitir que, en determinados casos, el previo pago para recurrir pueda ser sustituido por afianzamiento. Pero también en este caso, la constitución de la garantía viene a ser requisito de tan ineludible cumplimiento, como lo es el propio pago en aquellas situaciones en las que no se admite fianza. El incumplimiento de tales presupuestos crea una situación impeditiva que no tiene posibilidad de subsanación y, por tanto, constituye un supuesto típico de inadmisión del recurso.

Véase Nos. 545, 570, 642.

*c' Efectos de la interposición: no suspensivos.*

620. CF 29-7-59  
G.F. N° 25, 1959, pp. 99-100

*Los recursos contra los actos administrativos no suspenden la ejecución del acto.*

El interés público en que se inspiran las normas del Derecho Administrativo, justifica ciertos privilegios de que goza la administración para el cumplimiento efectivo de sus fines. Entre tales privilegios, que exceden de los moldes clásicos del Derecho común, se encuentra el de la inmediata ejecución de sus actos.

Esta ejecutoriedad permite darles cumplimiento incluso contra la voluntad de los propios interesados, por existir en ellos una presunción de legitimidad que no se destruye por la mera impugnación. De aquí que, en principio, los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos; y que, admitir lo contrario equivaldría a hacer posible paralizaciones de la acción administrativa por voluntad de los particulares.

621. CF 25-1-60  
G.F. N° 27, 1960, p. 34

*Los recursos contra los actos administrativos no producen la suspensión de los efectos del acto.*

De aquí, que, en principio, los recursos contra los actos administrativos no tienen efectos suspensivos; ya que admitir lo contrario equivaldría a hacer posible paralización de la acción administrativa por voluntad de los particulares. Se exceptúan solamente los casos en que la ley, de modo expreso, permite suspender en caso de apelación, y previo el cumplimiento de determinadas formalidades legales, la ejecución del acto administrativo.

Véase Nos. 552, 570.

C. *Renuncia del recurso*

622. CF 19-7-57  
G.F. N° 17, 1957, pp. 26-27

*Si bien la renuncia de las leyes en general no surte efecto, ello no impide que contractualmente se pueda renunciar al ejercicio de un determinado recurso administrativo.*

Ciertamente que el artículo 5 del Código Civil establece que la renuncia de las leyes en general no surte efecto...

Pero la renuncia de un derecho o de un beneficio determinado y concreto sí es válida, pues la citada disposición refiere únicamente a la renuncia general de las leyes, y ello, porque una renuncia general de las leyes comportaría el reconocimiento en los ciudadanos de la facultad de derogar las normas jurídicas. Más aún: la renuncia puede ser de un derecho que exista ya en nuestro patrimonio o que deba entrar en el porvenir; en el primer caso, la doctrina enseña que la renuncia es la dejación de un derecho que se tiene; en el segundo caso, la declaración de no querer adquirir o usar un derecho que debe ser nuestro, salvo, naturalmente, prohibición expresa de la ley, como es el caso de la renuncia a la herencia de una persona viva, (Art. 1022 C. C.)...

Ahora bien, la apelación es un recurso ordinario que la ley concede exclusivamente en beneficio de las partes; y como tal, puede ser renunciado válidamente, pues ello no envuelve la renuncia general de las leyes, sino de un derecho o beneficio concreto y determinado, que ambos contratantes estaban en cabal aptitud de apreciar y de medir sus efectos y consecuencias; y de consentirlo voluntariamente.

Tampoco puede afirmarse que la renuncia anticipada de ese recurso cae bajo la sanción del artículo 6 del Código Civil, pues que no se trata de leyes en cuya observación esté interesado el orden público, o sea, el conjunto de instituciones que constituyen la base de la sociedad o que atienden al interés general de la sociedad.

D. *Decisión del recurso*

623. CFC 7-12-37  
M, 1938, Tomo I, p. 374

*Cuando la ley no establece formas especiales para la decisión de los recursos administrativos, el funcionario ha de escoger la forma más conveniente y racional, siempre que ella demuestre claramente la voluntad de la Administración.*

Cuando la ley crea formas especiales para el cumplimiento del acto administrativo, quiere decir que el acto debe estar rodeado de todas aquellas garantías necesarias para que pueda producir su efecto. Más es necesario que la misma ley establezca, de manera categórica, las formas en que ha de cumplirse, y sólo así es cuando el acto cumplido fuera de esas formalidades legales, llega a estar viciado de nulidad.

Pero, cuando la ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la voluntad de la Administración Pública puede hacerse en las condiciones que juzgue más *convenientes y racionales* el funcionario público, siempre que, esa forma de expresión, demuestre claramente la voluntad de la Administración.

Es unánime la doctrina cuando señala que: Si la ley y las costumbres no preceptúan una forma determinada, la autoridad administrativa puede servirse de cualquier forma adecuada para la orden concreta.

624. CSJ - SPA 3-7-61  
G.F. N° 33, 1961, p. 14

*No es indispensable que la decisión de un recurso administrativo mencione y analice todos y cada uno de los alegatos de los interesados.*

Tampoco es requisito indispensable para la validez de una decisión administrativa, y ni aun para decisiones judiciales, la circunstancia de que en ella no se mencionen y analicen todos y cada uno de los alegatos de hecho y de derecho invocados por los interesados en el curso del procedimiento, por cuanto el fallo no implica una actitud polémica del sentenciador, sino un juicio técnico lógico de los hechos, soberanamente apreciados a través de las respectivas normas jurídicas.

625. CSJ - SPA 19-2-62  
G.F. N° 35, 1962, pp. 133-134

*No es posible equiparar en su aspecto formal una decisión gubernativa con la sentencia del proceso civil.*

Ante la ausencia de legislación procedimental administrativa expresa, los órganos decisores de esta importante rama gubernamental, han carecido de normas precisas en cuanto al aspecto formal de sus fallos, limitándose, generalmente, a una sucinta expresión declaratoria de la voluntad afirmativa o negativa de la Administración ante el

supuesto planteado. En los casos de nulidad de dichas decisiones, la presencia ante el órgano jurisdiccional del respectivo expediente administrativo —de obligatoria solicitud—, ha venido sirviendo como elemento de integración de las escasas resoluciones gubernamentales. Sin embargo, aun dentro de un adecuado régimen de procedimiento administrativo, no es posible equiparar en su aspecto formal, la decisión gubernamental con la sentencia como acto típico que es de conclusión normal del proceso civil. De la misma manera, el procedimiento administrativo en general, no puede estar dotado de la misma técnica formalista que el proceso civil ordinario.

Por consiguiente, no puede pretenderse que las resoluciones de los funcionarios de la Administración Pública cumplan con todos los requisitos y formalidades que para las sentencias establece la legislación procesal civil, en este caso las fijadas en el artículo 162 del C.P.C. como lo afirmó la actora.

*Véase N° 647.*

## 2. EL RECURSO JERARQUICO

### A. *Noción*

626. CF 5-8-58  
G.F. N° 21, 1958, p. 72

El recurso jerárquico que es, precisamente, la reclamación contra la decisión o un acto administrativo para ante el superior jerárquico, con el fin de que la revoque o modifique, por estimar que lesiona un derecho subjetivo o un interés legítimo del interesado y que transgrede normas legales vigentes.

### B. *Carácter*

627. CSJ - SPA 10-10-74  
G.O. N° 1703 Extr. 31-10-74, pp. 5-6

*El recurso jerárquico es un medio para que los funcionarios superiores revisen los actos de los inferiores.*

Aparece de autos que la recurrente recibió, con fecha 15 de agosto de 1974, un oficio de la Dirección de Hacienda Municipal del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui, por medio del cual le notificaba que por haber venido dicha empresa realizando actividades comerciales, en jurisdicción del citado Distrito, desde la fecha de su instalación, el 25 de noviembre de 1970, sin cancelar el respectivo impuesto municipal, ese Despacho había ordenado a la Tesorería Municipal, la emisión de una planilla de liquidación, por la suma de dos millones ochenta y ocho mil quinientos sesenta y un bolívar

con treinta y un céntimos (Bs. 2.088.561,35), por los conceptos antes expresados;

que la recurrente presentó su escrito de apelación contra el acto en cuestión por ante el funcionario que dictó la decisión, con fecha 29 de agosto de 1974 quien se negó a recibirlo, alegando que la apelación era extemporánea;

que a solicitud de la firma CIF, S.A., se practicó una inspección ocular en las oficinas de la Dirección de Hacienda Municipal del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui con el fin de dejar constancia de la entrega formal del escrito de apelación al titular de ese Despacho y de otros recaudos relativos al oportuno ejercicio de este recurso;

que en virtud de esas actuaciones quedó demostrado que el Director de Hacienda Municipal se negó a admitir el recurso de apelación interpuesto, "por haber vencido el tiempo legal" y a recibir los documentos anexados al mismo, a los fines previstos en los artículos 50 y 51 de la Ordenanza respectiva;

que en virtud de las razones expuestas, la recurrente ocurre a la Corte para demandar la nulidad de la decisión del Director de Hacienda Municipal del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui, en virtud de la cual se negó a recibir el escrito contentivo de la apelación formulada; y en forma subsidiaria, la nulidad del reparo fiscal "al cual se refiere la apelación cuya interposición impidió el nombrado funcionario".

Ahora bien, conforme al artículo 49 de la Ordenanza de Patentes de Industria y Comercio del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui "Las decisiones de los organismos o funcionarios a que se refiere esta Ordenanza serán apelables ante la Cámara por los interesados dentro del plazo de diez días contados desde la fecha en que quedaren notificados". Y conforme al artículo 50 *ejusdem*. "Los recursos se oirán únicamente cuando se interpongan ante el funcionario u organismo que haya dictado la decisión; se dará al recurrente recibo del escrito presentado y se remitirá a la brevedad posible, junto con el expediente al Concejo Municipal, anexado si se considera conveniente, un informe contentivo de los motivos por los cuales se fija el impuesto o se impone la sanción".

De acuerdo con las normas transcritas la reclamación en alzada contra un acto administrativo en la rama municipal debe interponerse para ante el superior jerárquico en el orden administrativo que lo es, en el caso concreto que se examina, el Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui. Pero la apelación es un recurso jerárquico cuyo sentido responde, como lo expresa este término, al concepto de jerarquía administrativa "que implica subordinación de los funcionarios inferiores ante los superiores". De esta manera el Concejo Municipal viene a ser el organismo que en última instancia ponga de manifiesto la voluntad administrativa del Municipio en cuanto tenga que ver con la recaudación de sus impuestos. En tal virtud, para que la instancia administrativa pueda estar ago-

tada, el recurso de apelación correspondiente ha de sufrir todo el trámite que de modo directo o indirecto asegure su ejercicio, y mediante el mismo, el cumplimiento de los fines de la institución. Pero como no existe un procedimiento administrativo que deba cumplirse en la sustanciación y decisión del recurso de apelación ha de ocurrirse a las normas previstas en el Código de Procedimiento Civil que es el instrumento que suple la ausencia de un régimen especial sobre la materia. Por estos motivos el recurso contencioso de nulidad no puede ser ejercicio ante la Corte sino después de haberse agotado la instancia administrativa, para lo cual era indispensable que después de negada la apelación por el Director de Hacienda Municipal en el caso de autos, la interesada ocurriera de hecho, previamente, ante la Cámara Municipal para que ésta mandara oír dicho recurso a los efectos previstos por los artículos 50 y 51 de la Ordenanza de Patentes de Industria y Comercio del Distrito Bolívar del Estado Anzoátegui. Al no hacerlo así, la recurrente dejó de cumplir con un requisito procesal en el agotamiento de la vía administrativa, de obligatorio cumplimiento para la interposición del recurso contencioso de anulación previsto en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

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, considera inadmisibles, y así lo declara, el presente recurso de nulidad.

### C. *Procedencia*

#### a. *Principio general*

628.

CF

15-3-55

G.F. N° 7, 1955, Vol. I, 120/121

*Ante la ausencia de la ley expresa en materia de apelación de Impuesto sobre la Renta, se aplica el principio general del derecho de apelación, en defensa del contribuyente.*

El hecho generador del problema en discusión es el de algunas deducciones hechas por la Compañía apelante sobre ventas en el exterior y como un elemento de costo. La discrepancia entre las partes proviene de que la Junta de Apelaciones sostiene que tales deducciones no son permitidas por la Ley aun cuando las partidas a que se refiere pudieran considerarse como elemento de costo de producción, y que tratándose de un caso de inconformidad con la liquidación fiscal no cabe recurso alguno contra lo decidido; en tanto que la recurrente sostiene que lo que se discute es la procedencia o improcedencia del impuesto porque, según ella, de acuerdo con la

ley, no son gravables como renta neta las cantidades que ella pagó en el exterior por concepto de comisiones de venta y que, por lo contrario, deben considerarse como deducciones para la determinación de aquellas.

Ahora bien, esta Corte, al igual de la Corte Federal y de Casación, hoy extinguida, ha reconocido que ningún criterio específico, claro y preciso contiene la Ley para decidir al oír la apelación, cuando se trata de procedencia del impuesto, por lo cual para remediar las graves consecuencias que pudieran derivarse de tal vacío, y para debida protección del contribuyente sin perjuicio de los del Fisco ni mengua o desconocimiento de la Ley, ha considerado que en esta materia el recurso de apelación debe interpretarse en un sentido amplio, de manera que no resulte coartado para los litigantes, quienes deben gozar de las máximas garantías de defensa permitidas por el derecho.

Por tanto, y sin prejuzgar sobre el fondo de la controversia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara con lugar el recurso de hecho interpuesto por la Mene Grande Oil Company contra la sentencia N° 482 de la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, y se ordena, en consecuencia, a la expresada Junta, que admita la apelación de referencia.

629.

CF  
G.F. N° 10, 1955, 117/120

6-12-55

*Las decisiones que dicte el Inspector del Trabajo en el caso de la inamovilidad de trabajadores con fuero sindical no son apelables; pero toda otra decisión del mismo Inspector sí es apelable.*

Para decidir, la Corte observa:

Como lo reconoce la parte actora y aparece de las actas procesales, el trabajador A. O. fue designado Secretario de la "Unión Venezolana de Empleados y Obreros del Distrito Federal", el día once (11) de junio de 1954, lo cual fue comunicado a la Empresa cuatro días más tarde, o sea el quince (15) del mismo mes, siendo así que, para entonces, el trabajador ya había sido despedido, pues fue el día doce (12) del mes de julio cuando la Empresa así se lo comunicó. Para la Empresa no estaba, pues, en ejercicio de un cargo sindical el trabajador O. cuando ocurrió el hecho que motiva la demanda. Consiguientemente, no se trata en el punto de la aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 198 de la Ley del Trabajo que consagra el fuero sindical.

Así debió estimarlo seguramente el propio Inspector del Trabajo desde luego que no ajustó su procedimiento a las pautas establecidas en el artículo 198 de la Ley del Trabajo. En efecto, no apa-

rece de autos que el Sindicato haya comunicado *inmediatamente al patrono los nombres de los integrantes de la Junta Directiva o los cambios ocurridos en ella*, lo cual es condición indispensable para el goce de las prerrogativas inherentes a la cualidad de miembros de la Junta Directiva del Sindicato. Ya se ha dicho que la comunicación fue hecha al patrono varios días después de haberse dispuesto por este último el despido del trabajador O. Mas, aun en el supuesto de que se hubiesen cumplido estrictamente en el punto de las exigencias legales, la verdad es que, de ninguna manera podría ubicarse el caso dentro de las previsiones del artículo 198 de la Ley del Trabajo, y menos de la norma contenida en la parte final de dicha disposición, ya que éstas se contraen única y exclusivamente a la determinación tomada por el Inspector del ramo en el caso específico de haber decidido “la articulación de ocho días” que indefectiblemente ha de abrir ese funcionario “cuando un patrono pretenda el despido de un trabajador amparado por la inamovilidad”, y ello, agrega la ley, “una vez recibidos los recaudos del patrono” y con citación del trabajador.

Nada de ésto ha ocurrido en el caso que se debate. El trabajador fue despedido sin que estuviera en juego su condición de miembro de la Junta Directiva del Sindicato. Ni el patrono tenía conocimiento de esa designación, ni tampoco lo tenían las autoridades del ramo, pues no había mediado la participación pertinente; más, de haberse ubicado el caso dentro de las previsiones del artículo 198 de la Ley del Trabajo, no sería el seguido por el Inspector del Trabajo el procedimiento adecuado, sino el que específicamente señala el citado artículo 198: “Cuando un patrono pretenda el despido de un trabajador amparado por la inamovilidad, el Inspector del Trabajo, *una vez recibidos los recaudos del patrono citará al trabajador y abrirá seguidamente una articulación de ocho días para las pruebas pertinentes, decidiendo dentro de los quince días siguientes al vencimiento de ese lapso*”. “DE LA DECISION DEL INSPECTOR —es decir, *de la decisión que recaiga en la articulación probatoria indicada*— NO SE CONCEDERA APELACION”. Es, pues, de la decisión de esa articulación y no de las determinaciones que en todo caso dictare el Inspector del Trabajo, que no se concede apelación. Y en el caso concreto no ha habido absolutamente ninguna articulación, sino que el Inspector ha decidido, sin articular el lapso probatorio que la ley ordena, la cuestión sometida unilateralmente a su consideración por el trabajador despedido.

Ahora bien, es de principio que, en el estado de derecho, la apelación es concedida a todo aquel que se sienta lesionado por una decisión administrativa; siendo taxativos los casos en que no procede el recurso. Cuando éste es negado expresamente por la ley, tal negación ha de entenderse limitada al caso específicamente contemplado por el legislador, sin que pueda extenderse a otras situaciones por interpretación analógica. Por ello, como la negativa de ese derecho constituye una derogatoria de los principios —ya que la

apelación es la regla— debe el intérprete ceñirse estrictamente a los precisos términos de la ley, cuando el recurso es negado.

La apelación es un derecho de carácter general y de incuestionable interés social, por cuanto con ello se busca el equilibrio y el imperio de la justicia y la verdad, y, por ende, la negativa de ese recurso —repítese— no puede extenderse más allá de los límites que la ley establece.

Y como en el caso de autos el procedimiento seguido por el Inspector del Trabajo, al acordar el reenganche del trabajador A. O., no se ciñó a las previsiones del artículo 198 de la Ley del Trabajo, mal puede pedirse la aplicación del fragmento de dicho precepto que niega el recurso ante el superior jerárquico, ya que la materia que allí quedó decidida no fue una articulación abierta para hacer las pruebas pertinentes en relación con la justicia o injusticia del despido, que es a lo que concretamente se contrae la ley. No se puede invocar la aplicación de determinados fragmentos de un precepto legal por estimarlos favorables, y marginar, a la par las demás disposiciones de ese mismo precepto.

630.

CF

5-8-58

G.F. N° 21, 1958, pp. 71-72

*El recurso jerárquico procede en todo caso, aunque no esté expresamente consagrado en la ley.*

Con respecto a la primera cuestión, cabe señalar que la Resolución N° 100 de la abolida Comisión Nacional de Abastecimiento, de 5 de abril de 1946, aún vigente, no determina plazo alguno para recurrir en apelación de sus propias resoluciones, ni sanciona siquiera ese derecho de apelar.

Sin embargo, no puede concluirse que este silencio de la disposición administrativa citada signifique que tal derecho no existe, porque es principio general sancionado por el C.P.C., artículo 175 —texto que se tiene por supletorio del contencioso administrativo—, que “de toda sentencia definitiva dictada en primera instancia se da apelación, salvo disposición especial en contrario...”

Por donde se ve que, de no existir ese recurso de alzada, los particulares quedarían indefensos, antes las resoluciones de los funcionarios administrativos inferiores, las cuales, como se ha dicho, podrían ejecutarse inmediatamente con fuerza del procedimiento de acción directa. No pueden negarse las consecuencias hondamente perjudiciales que de tal situación resultarían para los particulares y para la propia Administración Pública; en cuanto a ésta, porque se dificultaría en gran manera la posibilidad de corregir los errores o las arbitrariedades que pudieran cometer sus funcionarios inferiores, y faltaría así al cumplimiento de uno de sus fines primordiales: el mantenimiento del orden jurídico alterado por el acto o decisión

de un órgano inferior; y en cuanto al particular, porque quedaría por completo desarmado para la protección de un derecho subjetivo o interés legítimo, cuando éstos fueron desconocidos o lesionados por la misma causa.

Lo hasta aquí expuesto autoriza a concluir que, aunque la resolución N° 100 de 5 de abril de 1946, dictada por la disuelta Comisión Nacional de Abastecimiento, no lo establece expresamente, las decisiones dictadas por la Oficina de Inquilinato en apelación de sus normas, son apelables o reclamables para ante el superior jerárquico, que en este caso lo es el Ministro de Fomento.

631. CF 26-11-59  
G.F. N° 26, 1959, p. 125

*El recurso jerárquico procede como principio general.*

De acuerdo con ese orden de ideas, cuando el funcionario actúa fuera de los límites de sus atribuciones legales, comete infracción y su conducta puede ser corregida por parte del superior jerárquico o del órgano jurisdiccional competente.

632. CSJ - SPA 12-8-68  
G.F. N° 61, 1968, 97/99

*Los que consideren que se les ha cobrado excesivos e indebidos impuestos o derechos al protocolizar un acto, ejercerán el derecho de "reclamación", no el de consulta.*

Ahora bien, la Ley de Registro Público en su artículo 11, confiere a los particulares el derecho de dirigirse a la Corte por intermedio del respectivo Registrador para solicitar que ésta resuelva las dudas que ocurrieren en cuanto a la inteligencia y aplicación de la Ley en los casos concretos que puedan presentarse, y en su artículo 125 dispone que cuando el interesado se considere perjudicado por cobro excesivo o indebido de derechos o impuestos de registro, reclamará por escrito ante el Ministerio de Relaciones Interiores (hoy Ministerio de Justicia), directamente o por intermedio del mismo Registrador que hubiere hecho el cobro; y que de la resolución que dicte el mencionado despacho acerca de la reclamación, podrá apelar el interesado para ante esta Corte, en el término de cinco días, de ser adversa a sus pretensiones la decisión ministerial.

Como resulta del texto de tales disposiciones, la "consulta" consagrada en el artículo 11 y la "reclamación" establecida en el artículo 125, son recursos que por su diferente naturaleza, finalidad,

tramitación y efectos tienen también diferente aplicación en la esfera de nuestro derecho público.

La “reclamación” es un recurso jerárquico dirigido a lograr la revocatoria de un acto administrativo, consistente en la liquidación de los impuestos y derechos de registro que el reclamante considera cobrados indebidamente o en exceso, en la planilla expedida a su cargo por los funcionarios respectivos, y cuyos efectos se limitan al caso que motiva la decisión. El Superior jerárquico, a quien corresponde decidir el recurso en este caso el Ministro de Justicia y la Ley le concede apelación contra la resolución que dicte dicho funcionario para ante este Alto Tribunal, siguiendo así la orientación que priva en otros instrumentos legales actualmente vigentes.

En cambio, la “consulta” tiene por objeto obtener de la Corte la interpretación auténtica de las disposiciones legales aplicables a un caso particular, pero cuya decisión surte efectos *erga omnes*, pues su finalidad es disipar las dudas que ocurran en cuanto a la inteligencia y aplicación de la Ley, y sería ilógico suponer que donde el Legislador ha demostrado tanta preocupación por la unidad de la legislación patria, mediante la uniforme aplicación de las leyes en todo el país, se haya creado un recurso que de no tener efectos generales conduciría a resultados contrarios a ese loable y justificado interés.

Conviene recalcar que la “consulta” no supone la existencia de un acto administrativo previo, como ocurre en los casos en que procede la “reclamación” y que, por tanto, la decisión que sobre ella recaiga no entraña confirmación, reforma o revocatoria de una resolución administrativa anterior, sino reiteración de la voluntad legislativa por medio de un acto de interpretación que señala, así para el presente como para el futuro, el alcance y exacto sentido de la Ley.

Este esquemático análisis de las situaciones que dan nacimiento a los recursos en referencia y a los efectos que ellos tienen según su propia naturaleza, pone al descubierto el error en que ha incurrido el autor de la “consulta” en el presente caso al dirigirse a la Corte por esa vía, en vez de haber ejercido el derecho de reclamación que confiere el artículo 125 a quienes consideren que son excesivos o indebidos los impuestos o derechos que les hayan cobrado por la protocolización de un acto, puesto que lo que él realmente pretende es la revocatoria de la decisión por la cual le fueron cobrados ciento veintiocho bolívares (Bs. 128,00) con cuarenta y cinco céntimos (cmts. 0,45) por el registro del documento que motiva la consulta, a fin de que los impuestos sean calculados nuevamente en conformidad con el criterio sustentado en sus alegatos, y no de acuerdo con las pautas aplicadas, por los funcionarios del ramo, al liquidar el impuesto progresivo, acatando —según afirma el Registrador— un dictamen de la Corte sobre la materia, que acaba de ser publicado en la Gaceta Oficial.

Véase Nos. 274, 457, 480, 566, 611, 652, 668, 670, 675, 676, 678, 680.

b. *Improcedencia*

633.

CF

15-10-54

G.F. N° 6 (2ª etapa) 1954, pp. 52-53

*La ley puede negar expresamente el recurso.*

Establecido como queda que la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta es un Tribunal Federal, desde la reforma de la primitiva ley, en 1944, todas las decisiones tienen el carácter de sentencias, contra las cuales no se admitirá recurso alguno, salvo el de gracia ante el Ministerio de Hacienda, en los casos de calificación de la Renta o de inconformidad del contribuyente con la liquidación fiscal (art. 58 y 59 de la ley en vigor).

En los casos de improcedencia del impuesto o de multas por ese respecto, son apelables, para ante la Corte Federal. . . De esta suerte resulta que esta Corte sólo es competente para conocer de las apelaciones contra decisiones sobre procedencia del impuesto y de las multas por ese respecto; y que, salvo el recurso de gracia ante el Ministerio de Hacienda, no hay recurso alguno jerárquico administrativo, ni tampoco jurisdiccional ante ningún Tribunal contra las decisiones en los casos de calificación de la renta o de inconformidad del contribuyente con la liquidación.

En reciente sentencia la Corte de Casación en Sala Civil ha establecido que: "Es soberano el legislador en negarle a algunos asuntos la entrada a lo contencioso, con la misma soberanía con que limita el número de instancias y da o niega recursos en éstas. El caso del Impuesto sobre la Renta no es único en nuestra legislación, tiene antecedentes desde hace mucho tiempo en otras leyes especiales. Por ejemplo, en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional se niega llevar a la jurisdicción contenciosa algunas decisiones del Administrador de la Aduana y del Administrador Fiscal de la Renta respectiva, al disponer que esos casos se decidan administrativamente (artículo 336, 337 y 338), agregando en el artículo 340 que la apelación será ante el Ministerio de Hacienda y que "contra lo resuelto por éste, en los casos a que se refieren esas disposiciones, "no habrá recurso alguno".

Con todo, dada la trascendencia de la materia, la negativa del recurso de apelación en los casos que no sean de procedencia o improcedencia del Impuesto Sobre la Renta o de multa por ese respecto, es contraria a los principios fundamentales del derecho administrativo en el estado de derecho. En nuestro caso es verdad que niega todo recurso la ley, pero no puede menos de advertirle que es un grave vacío en la ley de la materia, defecto que requiere enmienda y que debe tener presente el legislador para corregirlo en una reforma de la ley.

634. CF 12-11-54  
G.F. N° 6 (2ª etapa) 1954, p. 254

De acuerdo con reciente jurisprudencia de este alto Tribunal, no hay recurso alguno jerárquico administrativo, ni tampoco jurisdiccional ante ningún Tribunal contra las decisiones de la Junta de Apelaciones del Impuesto Sobre la Renta, en los casos de calificación de la renta o de inconformidad del contribuyente con la liquidación, pues así lo dispone el artículo 58 de la ley de Impuesto Sobre la Renta.

635. CF 20-10-60  
G.F. N° 30, 1960, p. 48

*La interposición de los recursos jerárquicos es improcedente sólo cuando una ley los excluye expresamente.*

Pasa la Corte a considerar la afirmación del demandante de que el artículo 28 de la ley (Ley del Instituto Nacional de Cooperación Educativa), al declarar inapelables las decisiones del Consejo Nacional Administrativo del Instituto, priva a los afectados con esas decisiones, del derecho de ser juzgados por sus jueces naturales.

La Procuraduría de la Nación, en su informe hace las siguientes reflexiones acerca de esta denuncia: “En el caso contemplado en el artículo 28, considera esta Procuraduría que al establecer la ley la inapelabilidad de la decisión de alzadas está diciendo que la vía gubernativa o administrativa se agota allí, es decir, que dicha decisión no puede ser apelada nuevamente para ante una autoridad superior al Consejo Nacional Administrativo, puesto que en orden de jerarquía es el órgano administrativo supremo, dentro de su competencia. Sin embargo —agrega el informe—, no es cierto, como dice el exponente, que dicha disposición colida con el artículo 29 de la Constitución Nacional, por cuanto tratándose de actos administrativos, su revisión en alzada por otra autoridad administrativa superior, es perfectamente constitucional; además, los interesados que consideren ilegal el acto de la segunda instancia, pueden ejercer el recurso extraordinario de nulidad establecido por la Constitución Nacional...”

La Corte acoge esta conclusión porque, efectivamente, la ley del Instituto que crea como autoridad suprema el Consejo Nacional Administrativo, al declarar que las decisiones de éste son inapelables, lo que hace es impedir que pueda recurrirse a otra autoridad ejecutiva, como el Ministro de Educación, a cuyo Despacho está adscrito el Instituto, según el artículo 1 de la ley que lo crea. Ese es el efecto de la declaratoria de inapelabilidad del artículo 20, agotar la vía administrativa, no impedir que los afectados con las deci-

siones del Consejo Administrativo acudan por vía de nulidad ante la autoridad judicial competente, si consideran que tales decisiones son ilegales o inconstitucionales.

#### D. *Interposición*

##### a. *Autoridad competente*

636. CFC - CP 11-6-52  
G.F. N° 11, 1952, pp. 48-49

*El recurso jerárquico ha de interponerse por ante la autoridad cuyo acto se recurre para que éste lo admita o niegue.*

Según el artículo 27 del Decreto de 15 de agosto de 1944, que creó la Comisión Nacional de Abastecimiento, las decisiones de dicha Comisión son apelables para ante el Ministro de Hacienda, después para ante el Ministro de Fomento, conforme al Decreto de 2 de abril de 1946, que la adscribió a este Despacho ministerial, y la apelación, según el citado artículo 27, “deberá interponerse por ante el organismo o funcionario que haya dictado la decisión”. Por lo que corresponde a este organismo, según el principio general de procedimiento, admitir o negar dicha apelación. En el caso de autos, la Comisión negó la apelación; pero esta negativa no aparece usurpación de atribuciones, porque es función propia suya, como organismo *a quo*, según queda dicho, admitirla o negarla. Negada la apelación, el recurrente tenía el recurso de hecho ante el Ministerio de Fomento para que se le mandara oír la apelación, en virtud del artículo 424 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que textualmente dispone: “En los casos en que la apelación fuese negada, podrá ocurrir de hecho”, pues aunque esta disposición aparece en el Capítulo de “Aplicación y apelación de las multas”, es aplicable por analogía al caso concreto, tanto más cuanto es un principio general de derecho, y así se declara.

637. CF 9-8-57  
G.F. N° 17, 1957, p. 124

El artículo 275 de la ley del Trabajo, textualmente dice:

“La apelación contra cualquiera de estas sanciones se hará: a— cuando la imponga un delegado de una inspectoría, ante el inspector respectivo; y b— cuando la haya impuesto el Inspector directamente, ante el Ministro del Trabajo”.

Juzga la Corte que este precepto legal rectamente interpretado al establecer que de la sanción impuesta por un delegado se apele

ante el Inspector respectivo, ha querido impedir que esa apelación se interponga directamente ante el Ministerio del Trabajo, a fin de evitar que de la decisión de un funcionario inferior se recurra inmediatamente ante el que ocupa la jerarquía suprema en el proceso administrativo, pasando por sobre el funcionario que sirve de órgano de relación entre aquél y el inferior.

b. *Lapso de caducidad*

638.

CF

17-7-53

G.F. N° 1, 1953, p. 154

*El recurso jerárquico está sometido a un lapso de caducidad, transcurrido el cual, el acto administrativo queda firme, y el superior jerárquico no puede revisarlo sin incurrir en ilegalidad.*

Sujeta 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 *ad 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 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 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 invocado, el Ministerio del ramo tuvo a bien acceder al pedimento, anulando la decisión apelada, mediante el argumento ya indicado: por haber sido preferida esa decisión del 21 de abril por el mismo organismo que dictó la del 16 del propio mes, que estaba sujeta a apelación...

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...

Además, hay otra circunstancia no menos concluyente 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 ahí que la determinación del Ministerio de Fomento, acogiendo esta apelación y resolviéndola en sentido favorable a los locatarios, haya traspasado, a juicio del Superior Tribunal, los límites de las facultades conferidas por la ley al alto funcionario ejecutivo...

En el caso concreto, se trata de un pacto cumplido por el Ministerio de Fomento, quien ciertamente está investido de la atribución legal de ejecutarlo; pero al preferirlo, 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 2 de abril de 1952. Hubo, pues, exceso de poder en la determinación ministerial impugnada.

639.

CF

15-6-56

G.F. N° 12, 1956, p. 123

*El recurso jerárquico sólo puede interponerse dentro del lapso de caducidad que fije la ley; una vez vencido éste, el acto administrativo queda firme.*

Al decidir la Oficina de Inquilinato la segunda solicitud análoga a la primera, y oír el recurso que se interpuso contra ella, incurrió en el error de oír un recurso ya perezido, porque la resolución N° 1.720 —que es la recurrida ante el Ministro—, debió con-

siderarse por la Oficina de Inquilinato como una repetición de la primera y sin mayor alcance que ésta. Si se ha dejado pasar un término para un recurso de apelación, y que se haya interpuesto pasado el lapso, la sanción que tiene tal falta, se reconoce generalmente, es la caducidad del derecho al recurso y, por tanto, el recurso extemporáneo no produce ningún efecto. Si se admitiera lo contrario, es decir, lo hecho por la Oficina de Inquilinato, los recursos que concede la ley no caducarían nunca, porque bastaría con repetir la solicitud o diligencia —según el caso—, para reabrir el lapso de apelación. Tal práctica es contraria a los principios que informan las normas procedimentales. Por consiguiente, la resolución N° 25.353 del Ministerio de Fomento es violatoria del principio de la cosa juzgada; porque se quebranta la cosa juzgada cuando, en presencia de una decisión de la cual no se admite apelación, o ésta ha caducado, no quedando, por tanto, a la parte ningún recurso que ejercer contra ella, es revisada, sin embargo, por una autoridad de alzada.

640.

CF

5-8-58

G.F. N° 21, 1958, p. 73

*El lapso de interposición del recurso jerárquico es el previsto en el Código de Procedimiento Civil, en ausencia de normas legales específicas.*

Resuelto este punto, queda por determinar cuál debe ser el lapso dentro del cual ha de interponerse ese recurso de apelación o reclamo y el momento a partir del cual debe computarse, cuestiones que tampoco fueron previstas en la mencionada resolución N° 100.

Con respecto a la primera cuestión, la Corte acoge el criterio expuesto por el Abogado Adjunto al Procurador de la Nación por el carácter supletorio que, como se ha dicho, tienen las disposiciones del C.P.C., cuando *la ley o los principios y doctrinas administrativas* nada establezcan para casos análogos. Toda vez que el estatuto especial que rige la materia de Inquilinato —expone el funcionario aludido—, no señala un término específico para la interposición del recurso de apelación contra las decisiones de la mencionada Oficina, es aplicable la norma señalada en el artículo 176 del C.P.C., según la cual el término para intentar la apelación es de cinco días, salvo disposición especial.

641.

CF

5-8-58

G.F. N° 21, 1958, p. 75

*El lapso de caducidad en el recurso jerárquico comienza a contarse a partir de la notificación del acto administrativo.*

En lo que se refiere a la fecha que ha de tomarse como comienzo del lapso de apelación de la decisión administrativa, sostiene la Procuraduría que, "de tal decisión (de la Oficina de Inquilinato) que fue dictada con fecha 28 de junio de 1955, apeló el señor Z. B. catorce días después, o sea el 11 de julio de 1955; y esta apelación fue desoída por la prenombrada Oficina por considerarla extemporánea, toda vez que entre la fecha de la resolución y la del escrito en que se intentó el recurso, había transcurrido un lapso mayor que el término señalado por la ley para ese efecto". Y más adelante reafirma ser obvio que para la fecha de interposición del recurso de apelación contra la decisión de la Oficina de Inquilinato "había fenecido el lapso útil señalado por la ley y, en consecuencia, tanto la decisión de la mencionada Oficina, desoyendo la apelación, como la dictada por el ciudadano Ministro de Fomento, declarando sin lugar el recurso de hecho, son conformes a las normas legales aplicables".

Por su parte, los apoderados del recurrente, en su escrito de demanda sostienen que la negativa de la apelación carecía de fundamento ya que los cinco días que la ley otorga para ello, no se cuentan desde la fecha en que haya sido dictada la resolución, sino desde que se le haya notificado a los interesados, pues no se trata de un asunto judicial sino meramente administrativo.

Entre estas dos distintas opiniones, la Corte juzga procedente lo expuesto por los apoderados del recurrente y ello, por las siguientes razones: En el juicio ordinario, cuando llega la oportunidad de sentencia, las partes están a derecho y si por cualquier circunstancia extraordinaria no ocurriere así, deberán ser citadas previamente al acto de la decisión, con indicación del día y hora en que ella había de pronunciarse. Es lógico, pues, que el lapso de apelación comienza a correr desde la audiencia siguiente, ya que los interesados estarán en cuenta, o deben estarlo, de la automática apertura de ese lapso. En la tramitación administrativa, no ocurre igual cosa. Como sucede en el caso de autos, y en muchos otros, las actuaciones de los funcionarios no están sometidas a plazos precisamente determinados; esas actuaciones, por lo general, no son públicas, en el sentido de que el interesado no tiene acceso fácil al expediente y, por lo tanto, el procedimiento se desarrolla prácticamente a sus espaldas. Por ello, *en el orden administrativo es únicamente aceptada la práctica, sancionada hoy por todas las leyes sobre esta materia*, que la notificación de las resoluciones se haga de ordinario por su publicación en el órgano oficial, cuando el

acto es general. Pero si el acto es individual, es preciso su notificación especial al interesado por medio de oficio, dejándose constancia también escrita, del día y la hora en que se entrega al propio interesado. Si no se logra localizar a éste, las leyes, la jurisprudencia y la doctrina extranjera, así como también un *elemental principio de justicia*, requieren que el interesado sea notificado por cartel que se publicará en el órgano oficial destinado a este efecto, con fijación de un plazo prudencial, vencido el cual, sin que se presente el interesado a notificarse, se considera iniciado el lapso de apelación. Esta solución, a más de estar enmarcada dentro de claros principios de procedimiento, es justa. La Administración Pública no puede tener interés en cercenar o desconocer el derecho de los particulares de defender sus derechos subjetivos o su interés legítimo contra la posible equivocación, descuido o negligencia de funcionarios de categoría inferior; por lo contrario, su deber y conveniencia estriba, como se ha dicho, en que el orden jurídico prevalezca incólume, que el imperio de la ley no se menoscabe ni desvirtúe; y por ello, el particular, que reclama contra una violación de ésta, es, en realidad, un coadyuvador de la Administración en el cumplimiento de ese deber, no su opositor o contrario..

De acuerdo con los principios arriba expuestos, ciertamente que la razón en que el director de la Oficina de Inquilinato fundamenta su negativa de la apelación, es contraria a derecho, por cuanto el lapso para interponer dicho recurso debe contarse a partir de la fecha de la notificación de la resolución al interesado, en este caso al recurrente, y no desde el día en que fue dictada, como erradamente se hizo.

Véase N° 557

c. *Principio solve et repete*

642.

CSJ - SPA  
G.F. N° 48, 1965, 135/136

17-5-65

*El reclamo contra los derechos fiscales no exime de la obligación de pagarlas, para que una apelación de un impuesto sea oída es necesario haber pagado los impuestos.*

Para decidir, la Corte observa:

Los casos a que se contrae el artículo 125 de la Ley de Registro Público están sometidos al principio jurídico denominado *solve et repete*, o sea, que el reclamo contra los derechos fiscales no exime de la obligación de pagarlos.

Por consiguiente, para ejercer contra un cobro que se estime excesivo o indebido, el reclamo que se prevé en dicho artículo,

es condición indispensable que haya sido abonado el monto del impuesto liquidado.

Del propio artículo citado se deduce esa obligación de pagar los derechos, al afirmarse que la reclamación podrá hacerse “directamente o por conducto del mismo Registrador *que hubiere hecho el cobro*”, y que “toda resolución favorable al reclamante será notificada al Ministerio de Hacienda, por el Despacho de Relaciones Interiores, (hoy de Justicia), a los fines del correspondiente reintegro”.

### E. Efectos

643. CFC - SF 27-6-49  
G.F. N° 2, 1949, 77/83

*El ejercicio del recurso de apelación no produce el efecto procesal de suspender la jurisdicción del Juez.*

La cuestión suscitada ha dado lugar a diversas interpretaciones en el campo de la doctrina y la jurisprudencia patria y extranjera por ser de gran variedad las actuaciones que el funcionario judicial tiene que encarar en la práctica, y de difícil aplicación los efectos procesales que surte la apelación, si ellos se extienden desde que ésta ha sido interpuesta o solamente desde que ha sido admitida por el Juez *a quo*, y si éste la niega, desde la fecha de la negativa cuando el superior ordena oír la libremente.

La apelación se otorga por regla general en el doble efecto devolutivo y suspensivo y así dispone el art. 178 del Código de Procedimiento Civil que la apelación interpuesta de la Sentencia definitiva se admitirá en ambos efectos, salvo disposición especial en contrario. El mismo principio se infiere de la redacción del art. 179 del mismo Código cuando éste dispone: “Las apelaciones de las sentencias interlocutorias no se admitirán en ambos efectos cuando sea urgente su ejecución por la naturaleza del caso”.

Procediendo la apelación en ambos efectos, nuestro Legislador ha previsto en los arts. 185 y 186 del Código de Procedimiento Civil, que admitida así, no se dictará providencia que directa o indirectamente pueda producir innovación en lo que sea materia del litigio, mientras esté pendiente el recurso, salvo disposición especial.

“Si por no haber admitido la apelación o por haberla admitido en un solo efecto, el Juez inferior hubiere dictado providencias, éstas quedarán sin efecto si el Superior ordenase que se oiga la apelación libremente”.

Siendo el principal efecto de la apelación el de que la decisión no sea ejecutable, importa distinguir, además, y para la mejor solución de la cuestión, las etapas del juicio comprendidas desde la

sentencia hasta la admisión del recurso y desde ésta mientras el recurso se halla pendiente.

Hasta tanto no recaiga sentencia del Superior, no existirá sino “mera situación jurídica a determinarse definitivamente por la conclusión que se admita en segunda instancia, como asienta un distinguido procesalista.

¿Qué hacer para los actos que comporten ejecución anticipada de la resolución?

He aquí las cuestiones que impone examinar la presente decisión:

El funcionario judicial durante toda la actuación del proceso conserva incólume su jurisdicción; sólo la pierde, de modo excepcional, uno de esos casos es la apelación. Según nuestra ley adjetiva, como se ha visto, no es sino a partir desde que fue admitida la apelación en ambos efectos, cuando se opera la pérdida de la jurisdicción o competencia de conocer que pasa virtualmente a la instancia superior, recobrándola de nuevo el Juez “*a quo*” cuando el expediente regrese al Tribunal.

Si la ley, de manera tan precisa, dispone que el Juez cese de juzgar y resolver en el juicio sólo desde que sea admitida la apelación en ambos efectos, sería una flagrante violación de aquélla, hacer que la apelación surta efectos procesales más dilatados estirándolos más atrás del momento o acto que el Legislador ha señalado, por lo que sustituir el texto expreso “admitida la apelación en ambos efectos” por “interpuesta la apelación” sería un contra-sentido legal.

Habiendo fijado pues la ley el efecto suspensivo de la apelación desde que ésta fue admitida en ambos efectos y no pudiendo ello desnaturalizarse, dársele mayor o menor amplitud, es consecuencia lógica que antes de dictarse aquella providencia no pesa sobre el juez inhibición funcional, no se le han suspendido sus atribuciones, no está privado de su jurisdicción o competencia para continuar dirigiendo la secuela del juicio, la sustanciación del proceso.

Esa jurisdicción no la pierde el funcionario judicial por el hecho de dictar una sentencia interlocutoria ni porque se haya apelado de ella, pues la ley no lo ordena así, antes bien, dispone con claridad que es sólo después de admitida la apelación en ambos efectos cuando ello ocurre.

La adopción por parte del Legislador de esta fórmula para regir el recurso de apelación es por demás lógica y conveniente; pues si el juez perdiera toda jurisdicción desde que el recurso de apelación fue interpuesto los juicios sufrirán dilaciones y entorpecimientos fáciles de prever, porque quedaría en manos de las partes el poder paralizar la justicia con sólo apelar de cuantas providencias se dicten, suspendiendo automáticamente el juicio desde la interposición del recurso, en forma que, debiendo el juez esperar en cada caso de apelación el lapso legal para proveer la apelación interpuesta, se suspendería toda actuación; y esto ocurriría, no sólo cuando deba

oirse libremente la apelación, sino también cuando se admita en un solo efecto y aun cuando deba ser negada.

El principio de que la interposición de la apelación produce el efecto procesal de suspender la jurisdicción del Juez no fue acogida por nuestro Legislador, estando por el contrario, desechado. Tal tesis no encuentra respaldo en nuestra ley adjetiva, considerando de consiguiente la Corte, que durante el lapso concedido por la Ley para interponer el recurso como el que media para su admisión, el Juez puede continuar sustanciando el juicio, y la validez o ineficacia de sus actos, dentro de estos lapsos, queda sujeta a la resolución del Superior, no ya por los efectos suspensivos de la apelación, sino a tenor de otras disposiciones legales.

En efecto, un recorrido histórico a través de los Códigos de Procedimiento que nos han regido servirá aún más si se quiere para robustecer el criterio de esta Sala, claramente respaldado por la Ley.

Disponía el Código de Procedimiento Judicial de 12 de Mayo de 1836 en el Título III de la Ley Unica —Del Examen de las Pruebas y de la Sentencia— Art. 6 “Pendiente la apelación en ningún caso se ejecutará la sentencia, ni se acordará providencia alguna que directa o indirectamente pueda producir innovación en lo que sea materia del litigio”.

Contenía este precepto la doble previsión de la inejecutabilidad del fallo, pendiente la apelación; de no poder dictarse providencias innovatorias, ni ejecutarse el fallo, “pendiente la apelación”, es decir, la decisión de la alzada, no pendiente el derecho a apelar o la providencia del Juez sobre la apelación interpuesta. Este principio fue acogido por el Legislador patrio de las leyes de España, contenido en la Ley 26, *in fine*, título 23 de la Partida III que se refería al efecto suspensivo de la apelación, expresando: —“Otrosí, tenemos por bien, e mandamos, que mientras el pleyto andodire antel Judgador del alcada, *que el otro Juez de quien se alcaron non faga ninguna cosa de nuevo en el pleyto nin en aquello sobre que fué dado el juyzio*”.

En el Código de Procedimiento Civil de 2 de Marzo de 1863, aparece modificada ya la Ley V bajo la misma sección: “Examen de las Pruebas y sentencia”, introduciendo el Legislador el Art. 10 de dicha Sección que reza: “El Juez no puede revocar ni alterar la sentencia definitiva después de publicada”.

En el mismo Código se introdujo Capítulo aparte para reglamentar las apelaciones, y aparecen bajo los números 12 y 13 de la Ley correspondiente, por vez primera, concebidos bajo la misma redacción que hoy tienen, los artículos 185 y 186 del Código vigente.

Seguramente que la modificación tuvo por objeto una cuestión de método, pues observando el Legislador que las providencias innovatorias no eran otra cosa que revocaciones o alteraciones de la sentencia, juzgó cubiertas por la transcrita disposición del Art. 10 las posibles providencias innovatorias dictadas por el Juez *a quo*

en el tiempo en que se podía apelar hasta que la apelación fuera admitida.

Quedando el lapso en que se podía apelar comprendido bajo los efectos de la prohibición del Art. 10, se imponía la modificación en el título de las Apelaciones de la frase "Pendiente la apelación", para evitar el equívoco de que pudiera interpretarse dicha frase en el sentido de estar pendiente el lapso para apelar o para resolver la apelación, habiéndose dicho entonces, con tal fin, "admitida la apelación..."

Bajo este mismo criterio fue introducido el Art. 12 del Título correspondiente en el Código de 1863, idéntica disposición del art. 186 del Código vigente.

En este artículo se contempla lo que puede ocurrir cuando el Juez niega la apelación o la oye en un solo efecto. Cuando en ambos casos no ha devuelto al Superior su competencia de conocer, es obvio que puede dictar providencias en el expediente que retiene con plena jurisdicción, por lo que fue indispensable que el Legislador aclarase cuál era la suerte de esas providencias si se ordenaba oír libremente el recurso, obstandose por disponer que esa competencia era cabal cuando se declarase sin lugar el recurso de hecho; y que en el caso contrario, de declararse con lugar, obraría la decisión con efecto retroactivo, pero quedando limitados los efectos de la apelación hasta la fecha en que debió oírse libremente.

Como se observa también en este caso la ineficacia o nulidad de las providencias sólo alcanza a las dictadas después de negada u oída en un solo efecto la apelación; nada dice el Legislador acerca de las providencias dictadas antes de esa determinación; por tanto, no está facultado el Juez para extender los efectos del recurso más allá del texto expreso de la Ley. Las posibles decisiones o providencias comprendidas a partir de la decisión hasta la admisión del recurso, sería materia apelable y su validez o ineficacia dependerán de lo que resuelva el Superior, no como efectos propios o consecuenciales del simple hecho de haberse estampado diligencia de apelación.

Para mejor solución de la cuestión planteada importa todavía distinguir las sentencias definitivas que ponen fin al juicio y las interlocutorias con iguales efectos, de las simples interlocutorias que resuelven meros actos inestructivos en el proceso, pues de aplicarse a todas, indiscriminadamente el principio absoluto de la inejecutabilidad después de dictadas, se llegaría de suspensión en suspensión al laberinto procesal a que anteriormente se ha aludido. Como ya se ha visto la marcha de los juicios no puede interrumpirse sino por disposición de la Ley, salvo que ella prevea lo contrario; así cada vez que el Juez de oficio o a solicitud de partes dictare alguna providencia, no tiene por qué interrumpir su actuación, pues de otro modo, lejos de cumplirse el objetivo procesal de la celeridad del procedimiento se llegaría más bien a retardar los procesos indefinidamente.

644.

CF

9-11-54

G.F. N° 6, 1954, 177/179

*A falta de disposiciones especiales el recurso jerárquico se oye libremente, es decir, tanto en el efecto suspensivo como en el devolutivo.*

El representante de la Nación al contradecir la demanda expuso, que en el supuesto negado que llegare a considerarse que la nulidad solicitada se encuentra apoyada en alguna disposición o precepto legal, es de advertir que la ley de la materia no limita en forma alguna la competencia y atribuciones del Ministerio de Fomento y mucho menos circunscribe su acción a los extremos que pretende la impugnante; que al conocer en alzada de cualquier asunto, el referido Ministerio puede confirmar, revocar o modificar las decisiones que fueran sometidas, de acuerdo con la apreciación irrestricta que el caso lo mereciere. Planteando así el problema con la demanda y su contestación, la Corte para decidir observa:

Es cierto que la ley de la materia ni los decretos y reglamentos que regulan la cuestión controvertida, traen disposiciones especiales en cuanto a las atribuciones del organismo de alzada; pero esta misma omisión evidencia que el recurso de apelación establecido por el artículo 27 del decreto ejecutivo de 15 de agosto de 1944 que creó la Comisión Nacional de Abastecimiento, se rige por los principios que regulan la apelación ordinaria. El expresado artículo 27 establece que las decisiones de la Comisión Nacional son apelables por ante el Ministerio de Hacienda (hoy por ante el Ministro de Fomento) dentro de los cinco días siguientes a su publicación o notificación, según sea el caso más el término de la distancia. A falta de disposiciones especiales este recurso se oye libremente, es decir tanto en el efecto suspensivo como en el devolutivo. Esto sentado es consecuencial que el efecto devolutivo de la apelación contra la decisión de la Comisión Nacional de Abastecimiento sigue en la materia las reglas ordinarias del efecto devolutivo de la apelación, entre cuyas reglas tiene vigencia el antiguo aforismo romano *tantum devolutum quantum appellatum*, o sea que en virtud de ese efecto la apelación trasmite al conocimiento del superior la causa controvertida en la extensión y medida a que quedó reducido el debate en el momento de la apelación. En el caso de autos los inquilinos, que son una de las partes interesadas en la decisión del Comisionado Nacional de Abastecimiento, se conformaron con la regulación, unos tácitamente y otros, como la señora D. G. V., en forma expresa; por lo que al subir en alzada la materia ventilada, lo fue tan sólo por la apelación interpuesta por la propietaria. Más cuando el recurso no se hace lugar sino mediante la instancia de una de las partes, infiérese lógicamente, que la apelante recurre contra todo aquello que le fuere perjudicial y no contra lo que le pudiera favorecer. La propietaria del inmueble re-

gulado apeló pues, de la decisión de la Comisión Nacional de Abastecimiento en cuanto estimó que las cantidades reguladas por aquella menoscababan sus intereses, en cuanto, a su juicio, los apartamentos del edificio de su propiedad deberían devengar una rata de alquileres mayores de los estipulados por la dicha Comisión. La jurisdicción devuelta al Superior, en el caso de autos, Ministro de Fomento, quedó pues circunscrita a los términos a que fue reducido el problema judicial en el momento de la apelación y a los fundamentos expuestos por la recurrente para apoyar su apelación, a saber: las cantidades reguladas deberían ser aumentadas como lo pretendía la autora o mantenidas en la forma establecida por la Comisión Nacional de Abastecimiento, puesto que nunca pudo la apelante recurrir en alzada para que los alquileres máximos fuesen rebajados del límite establecido por el organismo competente. Sería absurdo pretender que el recurso hubiese sido interpuesto en perjuicio y daño de sus propios intereses.

Por consiguiente el Ministro de Fomento no podría alterar en la forma como lo hizo la regulación acordada por la Comisión Nacional de Abastecimiento en su decisión de 5 de febrero de 1952 y al hacerlo se excedió en el ejercicio de las atribuciones que le señala el artículo 27 del decreto ejecutivo de 15 de agosto de 1944, como organismo de alzada, para conocer por apelación de las decisiones de la Comisión Nacional de Abastecimiento.

645.

CSJ - SPA

2-4-70

G.O. N° 29311, 5-9-70, pp. 218.999 y ss.

*El infractor de la Ley Orgánica de la Renta de Licores, tiene a escoger la vía administrativa o la jurisdiccional, pero una vez escogida la administrativa no puede en última instancia alegar fallas procedimentales de ilegalidad si no ejerció a tiempo el recurso de alzada ante el Ministro o en segunda instancia alegó la ilegalidad.*

El conocimiento de las causas contra los infractores de las disposiciones de la Ley Orgánica de la Renta de Licores, corresponde a las autoridades administrativas o judiciales, de acuerdo con la naturaleza de la pena establecida para cada infracción.

El artículo 158 de la ley aplicable *ratione temporis*, dispone, que cuando la pena aplicable fuere corporal, el funcionario fiscal que haya iniciado las averiguaciones "...enviará el expediente al Juez competente para que la causa siga su curso legal..."; que cuando se "...tratase de una contravención sancionada con multa u otra pena que no fuere corporal o de comiso, la impondrá y la notificará al contraventor..."; y que si "...la contravención estuviere sancionada con pena de comiso o con ésta y la de multa,

impondrá la pena correspondiente si el contraventor se allanare a sufrirla...” y, en “...caso contrario remitirá las actuaciones a la autoridad judicial referida, a los mismos fines establecidos en el aparte anterior”.

El allanamiento no tiene en estos procedimientos las graves consecuencias que le atribuye el legislador en el artículo 330 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, pues, como luego se verá el contraventor puede siempre apelar por ante el titular del ramo, de las resoluciones por las cuales los Administradores y Fiscales de la Renta de Licores les impongan alguna pena, o interponer el recurso de alzada contra toda decisión de esos mismos funcionarios que no se ajuste a los preceptos legales o reglamentarios; pero el allanamiento es una manifestación de voluntad sujeta al cumplimiento de ciertas formalidades destinadas a asegurar tanto la certeza como la autenticidad del acto: “El allanamiento —dice, en efecto, el párrafo primero del precitado artículo 158— se hará constar en acta que firmarán el allanado o su apoderado con poder para este acto, el Administrador o el Fiscal y dos testigos. El infractor o su apoderado podrán también hacer la manifestación de allanamiento ante un Juez o Notario”.

El Comisionado de Hacienda que intervino en las averiguaciones que dieron comienzo al procedimiento, consideró que la recurrente había infringido el artículo 134 *ejusdem* y como esta disposición sanciona con multa y comiso la infracción en ella prevista, la competencia de aquel funcionario para conocer de la causa dependía de que la contribuyente se allanara a sufrir la pena que él le impusiera. En el expediente no consta que la recurrente expresara en forma alguna su voluntad de someterse a lo que decidiera el Comisionado de Hacienda, y en razón de ello es indudable que éste ha debido enviar las actuaciones a la autoridad judicial para que la causa siguiera su curso legal, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 158. La circunstancia de que no se pudieran decomisar sino algunos de los envases que contenía la mercancía ilegalmente expedida, para el momento en que los funcionarios del ramo descubrieron que se había cometido la infracción, no justifica que el Comisionado de Hacienda procediera a imponer la pena de multa, no habiéndose producido aún el allanamiento de la infractora. De consiguiente, es correcto el alegato de que dicho funcionario se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al dictar la resolución impugnada. Pero concluida esta etapa del procedimiento correspondía a la empresa contraventora, una vez recibida la correspondiente notificación, elegir entre la vía judicial o la administrativa a los fines de la continuación de la causa.

El expediente demuestra que la recurrente escogió la vía administrativa al interponer apelación ante el Ministro de Hacienda y seguir hasta la instancia, el procedimiento pautado en el artículo 168 de la Ley de la Renta de Licores, renunciando así al derecho que tenía a ser juzgado y sentenciado por un órgano jurisdiccional. No

hay constancia en los autos de que la contribuyente alegara, en segunda instancia, la falla que ahora invoca para solicitar la nulidad de lo actuado, ni de que hiciera uso del “recurso de alzada” que la ley de la materia otorga a las contribuyentes, para ante el Ministerio de Hacienda’ “...contra toda decisión de los funcionarios de la administración, inspección y fiscalización de la Renta, que no se ajuste a los preceptos legales o reglamentarios...”, lo que demuestra su voluntaria sumisión a la jurisdicción de las autoridades administrativas, al propio tiempo que su negligencia en procurar su falta de interés que el asunto pasara al conocimiento de los tribunales, mediante oportuna denuncia y consiguiente corrección de la falta cometida. Esta pudiera haber sido fácilmente corregida, al iniciarse el procedimiento de haberlo solicitado la contraventora ante cualquiera de las autoridades competentes para hacerlo. Sin embargo, como lo demuestra el curso del proceso, ha sido en esta instancia y sólo después de haber agotado todos los recursos administrativos —menos el de alzada por ilegalidad que establece la ley en su artículo 164— cuando la recurrente vino a alegar que se incurrió en una falta procesal que, a su juicio, acarrea la nulidad de todo lo actuado, a fin de obtener la reposición de la causa al estado en que se hallaba para el momento en que el Comisionado de Hacienda dictó la decisión cuya revocatoria o modificación ha tratado de obtener la agraviada, acudiendo, primero, al Ministro y, después, a esta Sala, mediante los recursos administrativos previstos en el artículo 183 ya citado. El ejercicio de estos recursos constituye un acto de evidente sumisión a la jurisdicción de las Autoridades administrativas superiores, cuya incompetencia para entender en estos juicios no puede ser planteada por primera vez en última instancia, basándose en un vicio procedimental libremente consentido, sin desconocer los principios que regulan el normal desarrollo del proceso en las causas que suscitan las contravenciones fiscales, ni ser discutidas por quien no haya reclamado oportunamente de alguna falta de procedimiento no perjudicial al orden público, como es la invocada en el presente caso.

Cuando el legislador concede al contraventor el derecho de prorrogar la competencia de las autoridades administrativas, bien sea mediante el allanamiento en primera instancia o por medio de los recursos que le abren el camino a segunda o tercera instancia en el procedimiento administrativo regulado por la ley, sólo tiene en cuenta la conveniencia del infractor y plantea una alternativa frente a la cual tiene cabal aplicación la máxima latina “una via electa non datur recursus ad alterum”, pues, de lo contrario los procesos se harían interminables, con grave perjuicio al menos para algunas de las partes, y con evidente mengua del prestigio y la autoridad de los encargados de administrar justicia.

Por tales razones la Corte considera improcedente la solicitud de nulidad y reposición formulada en primer término por el apoderado de la recurrente, y pasa a considerar el fondo del asunto.

F. *Decisión*a. *Autoridad competente*a'. *Superior jerárquico*

646. CF 6-8-57  
G.F. N° 17, 1957, p. 124

*La autoridad competente para conocer de un recurso jerárquico es la que se encuentre en el grado inmediatamente superior al del autor del acto impugnado.*

El artículo 275 de la Ley de Trabajo, textualmente dice:

“La apelación contra cualquiera de estas sanciones se hará: a) Cuando la imponga un delegado de una Inspectoría, ante el Inspector respectivo; y b) Cuando la haya impuesto el Inspector directamente ante el Ministro del Trabajo”.

Juzga la Corte que este precepto legal, rectamente interpretado al establecer que de la sanción impuesta por un delegado se apele ante el Inspector respectivo, ha querido impedir que esa apelación se interponga directamente ante el Ministerio del Trabajo, a fin de evitar que de la decisión de un funcionario inferior se recurra inmediatamente ante el que ocupa la jerarquía suprema en el proceso administrativo, pasando por sobre el funcionario que sirve de órgano de relación entre aquél y el inferior.

647. CSJ - SPA 21-3-74  
G.O. N° 1657 Extr., 4-4-74, p. 34

El Oficio del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social que contiene el acto cuya nulidad se pide, es del tenor siguiente:

“N° 9.073. Caracas, 9 de octubre de 1972, 163° y 114° Ciudadana Dra. Concepción M. Rodríguez de Nunes, Farmacia Los totumos. Av. Los Totumos N° 44. El Cementerio, Ciudad. En relación con la apelación interpuesta por Ud. con fecha 25 de julio del año en curso, cumpro con informarle que este Despacho, niega la autorización solicitada para instalar una farmacia en un local situado en la Avenida San Martín, Edificio Federal (local 4), Esquina Empedrado Matadero en esta ciudad. Dios y Federación (Fdo.) *Tomás Laporta G.* Encargado de la División de Farmacia”.

Como puede observarse, el funcionario que conoció de la apelación interpuesta por la parte interesada en contra de la decisión de la División de Farmacia contenida en el oficio N° 6.228, de fecha 19 de julio de 1972, fue el encargado de la misma División, lo cual constituye una evidente irregularidad, ya que tal apelación, en conformidad con las normas que rigen el recurso administrativo jerár-

quico, ha debido ser oída, y decidida, por la superior autoridad administrativa que en este caso es el Ministro de Sanidad y Asistencia Social, en consecuencia, el acto administrativo impugnado no ha causado estado, y en conformidad con la doctrina y jurisprudencia constante de la Sala es requisito de admisibilidad del recurso previsto en el ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que se haya agotado la vía administrativa.

b'. *Carácter del superior jerárquico*

648. CFC - SPA 7-12-37  
M, 1938, Tomo I, p. 373

*El superior jerárquico que decide un recurso no tiene nunca el carácter ni la categoría de juez.*

En las decisiones administrativas no deben confundirse la administración activa con la jurisdicción administrativa. Nuestras leyes, en general, tienen decididos ambos conceptos sobre las actividades administrativas en términos que no dan lugar a dudas. Los órganos de la administración activa no revisten en ningún caso el carácter o categoría de jueces, ni aun cuando resuelven autorizar o no el ejercicio de un derecho subjetivo, porque, como ya lo tiene establecido esta Corte, en sentencia de 15 de diciembre de 1936, refiriéndose al fallo dictado por el Gobernador del Distrito Federal al abstenerse de impartir su aprobación al Partido D. N., "aquel funcionario no es un juez sometido a las formas del procedimiento civil".

c'. *Poderes del superior jerárquico.*

649. CF 9-11-54  
G.F. Nº 6, 1954, pp. 177 y 178

*Por el efecto devolutivo de la "apelación administrativa" o recurso jerárquico, se transmite al superior jerárquico el conocimiento del asunto en la extensión y medida a que quedó reducido el debate en el momento de la interposición del recurso.*

Es cierto que la ley de la materia, ni los decretos y reglamentos que regulan la cuestión controvertida, traen disposiciones especiales en cuanto a las atribuciones del organismo de alzada; pero esta misma omisión evidencia que el recurso de apelación establecido por el artículo 27 del Decreto Ejecutivo de 15 de agosto de 1944, que creó la Comisión Nacional de Abastecimiento se rige por princi-

píos que regulan la apelación ordinaria. El expresado artículo 27 establece que las decisiones de la Comisión Nacional son apelables por ante el Ministerio de Hacienda (hoy por ante el Ministerio de Fomento), dentro de los cinco días siguientes a su publicación, según sea el caso, más el término de la distancia. A falta de disposiciones especiales, este recurso se oye libremente, es decir, tanto en el efecto devolutivo como en el suspensivo. Esto sentado, es consecuencial que el efecto devolutivo de la apelación contra la decisión de la Comisión Nacional de Abastecimiento sigue, en la materia, las reglas ordinarias del efecto devolutivo de la apelación, entre cuyas reglas tiene vigencia el antiguo aforismo romano *tantum devolutum quantum appellatum*, o sea, que en virtud de ese efecto, la apelación transmite al conocimiento del superior la causa controvertida en la extensión y medida a que quedó reducido el debate en el momento de la apelación. En el caso de autos, los inquilinos, que son una de las dos partes interesadas en la decisión del Comisionado Nacional de Abastecimiento, se conformaron con la regulación, unos tácitamente y otros, como la señora D.G.R.V., en forma expresa; por lo que al subir en alzada la materia ventilada, lo fue tan sólo por la apelación interpuesta por la propietaria. Más cuando el recurso no se hace lugar sino mediante la instancia de una de las partes, infiérese lógicamente que la apelante recurre contra todo aquello que le fuere perjudicial y no contra lo que le pudiera favorecer. La propietaria del inmueble regulado apeló, pues, de la decisión de la Comisión Nacional de Abastecimiento en cuanto estimó que las cantidades reguladas por aquélla menoscababan sus intereses, en cuanto, a su juicio, los apartamentos del edificio de su propiedad deberían devengar una tasa de alquileres mayores de los estipulados por la dicha Comisión. La jurisdicción devuelta al superior en el caso de autos, Ministro de Fomento, quedó, pues, circunscrita a los términos a que fue reducido el problema judicial en el momento de la apelación y a los fundamentos expuestos por la recurrente para apoyar su apelación, a saber: las cantidades reguladas deberían ser aumentadas como lo pretendía la autora o mantenidas en la forma establecida por la Comisión Nacional de Abastecimiento, puesto que nunca pudo la apelante recurrir en alzada para que los alquileres máximos fuesen rebajados del límite establecido por el organismo competente. Sería absurdo pretender que el recurso hubiere sido interpuesto en perjuicio y daño de sus propios intereses.

Por consiguiente, el Ministro de Fomento no podría alterar en la forma como lo hizo la regulación acordada por la Comisión Nacional de Abastecimiento en su decisión de 5 de febrero de 1952, y al hacerlo se excedió en el ejercicio de las atribuciones que le señala el artículo 27 del Decreto Ejecutivo de 25 de agosto de 1944, como organismo de alzada, para conocer por apelación de las decisiones de la Comisión Nacional de Abastecimiento.

650.

CF

25-5-59

G.F. N° 24, 1959, p. 210

*El superior jerárquico, cuando el recurso ha sido interpuesto sin indicación precisa de su objeto, puede decidir sin limitación alguna; por el contrario, si el recurrente circunscribe su recurso a cierto aspecto del acto recurrido, la decisión del superior quedaría igualmente restringida por la propia voluntad del apelante.*

La solicitante considera que el Ministro de Fomento en la resolución cuestionada, al confirmar el aforo de inquilinato y decidir además que la regulación confirmada no era aplicable a los inquilinos actuales del apartamento, incurrió en extralimitación de sus funciones propias, pues decidió materia distinta al objeto de la apelación misma, cual era, según su criterio, "resolver si era justo o no el mencionado aforo", de acuerdo con los términos de la apelación.

Sostiene también la recurrente en el escrito de nulidad, que el Ministro de Fomento, superior jerárquico que conoce en segunda instancia de las resoluciones dictadas por el abogado director de la Oficina de Inquilinato en el actual procedimiento administrativo, sólo tiene capacidad legal para decidir el asunto que se le someta y que constituya materia de la apelación, en la extensión y medida en que quedó reducido el debate en el momento de la apelación, por aplicación analógica del principio que rige en Derecho Privado y que se expresa por el aforismo romano *tantum devolutum quantum appellatum*.

Conviene destacar que la apelante no concretó su recurso a determinado objeto, sino que lo interpuso sin limitación alguna; diferente hubiese sido si circunscribe la apelación a cierto aspecto del fallo, pues entonces la decisión quedaría igualmente restringida por propia voluntad de la apelante.

651.

CF

26-11-59

G.F. N° 26, 1959, 125

*Todo acto ejercido fuera de los límites que le otorga la Ley a los funcionarios públicos, puede ser objeto de Recurso Jerárquico.*

De acuerdo a ese orden de ideas cuando el funcionario actúa fuera de los límites de sus atribuciones legales comete infracción y su conducta puede ser corregida por parte del superior jerárquico o del órgano jurisdiccional competente.

652.

CSJ - SPA  
G.F. N° 31, 1961, 48/50

9-2-61

*La reformatio in pejus del acto administrativo recurrido, por sí sola, no lo vicia de ilegalidad si en su procedimiento constitutivo se observaron todos los requisitos y formalidades legales que lo configuran.*

El 14 de agosto de 1959, dictó sentencia la Corte Federal en la demanda de nulidad propuesta por la Compañía Anónima "L.I.M. S.A.", contra las Resoluciones del Ministro de Fomento Nos. 3.003 y 3.004 de fecha 7 de agosto de 1958, relativas a los locales dados en arrendamiento a la mencionada Compañía "C.C.C.A.". En aquella oportunidad declaró la Corte la nulidad de las expresadas Resoluciones ministeriales, por considerar que, contrariamente a lo que en ellas se decidió, sí era procedente la fijación de alquiler del local a que se refería la sentencia, esto es, el ocupado anteriormente por V.S.C.A., y luego por C.C.C.A., ubicado en la planta baja del Edificio América, en la Esquina de Veroes.

Fue, precisamente, en conformidad a lo dispuesto en esa sentencia, que con fecha 9 de septiembre de 1959, la firma C.C.C.A., solicitó, de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, la regulación o fijación de alquiler del local indicado en aquella decisión. Tal regulación fue resuelta por el expresado organismo regulador en Resolución N° 5454 del 17 de octubre de 1959, que aparece al folio 471 del expediente administrativo, en que, previo el respectivo avalúo realizado por aquella Dirección, se fijó como canon de arrendamiento máximo mensual, la cantidad de tres mil setecientos ochenta y cuatro bolívares con veinte céntimos (Bs. 3.784,20), todo de acuerdo con lo previsto en el artículo 1° del Decreto N° 184 de 16 de febrero de 1946 aplicable al caso.

De la precitada Resolución apelaron ambas partes, o sea, C.C.C.A., y la I.N.S.A., para ante el Ministro de Fomento; y este funcionario, en Resolución N° 1085 de 15 de febrero de 1960, —cuya nulidad se solicita—, previas las consideraciones pertinentes, y de acuerdo con avalúo que también se ordenó, decidió que el canon mensual que correspondía al referido local era la cantidad de dos mil quinientos cinco bolívares con sesenta céntimos (Bs. 2.505,60), de conformidad con el ya citado Decreto N° 184 de 16 de febrero de 1946.

Considera la Sala, en primer término, que, con esta fijación de alquiler, los organismos reguladores acataron lo decidido por la Corte Federal en su fallo del 14 de agosto de 1959, que consideró procedente la regulación del aludido local. Pero, por otra parte, también cumplieron aquellos organismos las respectivas disposiciones legales respecto a la fijación misma. En efecto, en la realización de dicha regulación fue aplicado correctamente el art. 1°

del Decreto N° 184 de 16 de febrero de 1946 al establecerse una renta de 14 por ciento anual, sobre el valor estimado del inmueble. Tal estimación fue hecha, en la primera instancia administrativa, esto es, por la Oficina de Inquilinato, en su Resolución N° 5454 de 17 de octubre de 1959, en la cual, por aplicación del precitado Decreto, se fijó la regulación mensual del local referido en la cantidad de tres mil setecientos ochenta y cuatro bolívares con veinte céntimos (Bs. 3.784,20). Y posteriormente el Ministro de Fomento, al decidir en segunda instancia la apelación de las partes, modificó dicho alquiler al establecer como regulación la cantidad mensual de dos mil quinientos cinco bolívares con sesenta céntimos (Bs. 2.505,60), equivalente al 14 por ciento del nuevo avalúo que dicho Despacho ordenó practicar conforme a las normas legales pertinentes.

En esta nueva fijación de alquiler, realizada por los organismos reguladores en acuerdo con el fallo de Corte Federal de 14 de agosto de 1959, no tenía que ser tomado en cuenta, como lo alega el demandante, el monto de la extinguida regulación que afectaba al inmueble expresado, ni menos aún el precio convencional estipulado por las partes en el contrato que celebraron sobre el local en referencia; sólo tenían que atenerse dichos organismos como lo hicieron en el caso de autos, al porcentaje que resultare sobre el valor en que se estimara el inmueble a regular.

653.

CSJ - SPA

27-7-71

G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 34

*En el recurso jerárquico el superior puede revisar totalmente el acto recurrido.*

De acuerdo con lo expuesto son dos las cuestiones a las que, en resumen, se contrae la litis en este proceso. La primera concierne a la competencia del Ministro para conocer en alzada de la decisión por la cual el Registrador de la Propiedad Industrial dispuso el registro de la denominación solicitada, y ella está resuelta por el mismo legislador en forma que no deja lugar a dudas, al establecer en el artículo 43 de la ley de la materia, que de "toda resolución del Registrador sobre registro, objeción u oposición se oirá apelación para ante el Ministro de Fomento, dentro de cinco días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación al interesado". Basta leer dicha norma para apreciar que ella consagra un recurso administrativo de carácter general, mediante el cual puede lograrse la revisión, por el superior jerárquico, de los actos del Registrador que lesionen un derecho o un interés tutelado por la apelación que en tales casos concede la ley a los particulares afectados por el acto, recurso éste diferente al de nulidad de una marca que hubiere sido concedida en perjuicio de derecho de tercero si el interesado no hubiere hecho la oposición a que se contrae el artículo

77 *ejusdem*. Este último recurso jurisdiccional es concedido por la ley en su artículo 84 a quienes no hubieren intervenido en el procedimiento administrativo una vez que éste haya concluido definitivamente, caso que no es el de autos, puesto que todavía está pendiente el registro de la denominación a que se refiere la solicitud en virtud del efecto suspensivo de la apelación. El doctor Padilla Arteaga planteó una cuestión previa por su naturaleza, como es la relativa a la legitimidad de la representación del apoderado de los recurrentes, y por no estar conforme con lo resuelto por el Registrador, interpuso el recurso ordinario de apelación que concede la ley en su artículo 43 tanto a los solicitantes del registro de la denominación, como a aquellos que objeten o se opongan al mismo. Al conocer de la apelación el Ministro de Fomento hizo uso de una atribución que expresamente le confiere la ley, por lo cual carece de fundamento el alegato de que incurrió en abuso de poder, por intervenir en un caso reservado por el legislador a la competencia de los tribunales en el artículo 84 *ejusdem*.

Refiérese la segunda cuestión a la procedencia de la reposición decretada por el titular del despacho, medida que la Corte considera ajustada a derecho en razón de que las situaciones jurídicas surgidas como consecuencia del Registro de una denominación en el Registro de la Propiedad Industrial, han de reunir las condiciones indispensables para asegurar su estabilidad y certeza. La presunción de que es propietario de una denominación comercial, la persona a cuyo favor se haya registrado, establecida en el artículo 3º de la ley de la materia, tiene como fundamento la certeza de que el solicitante ha llenado todos los requisitos y de que la solicitud ha sido tramitada con estricta sujeción a las formalidades legales. Corresponde, primero, al Registrador y, luego, al Ministro, cuando conoce en apelación de las decisiones de aquél, velar por el acatamiento de las normas sobre la materia, corregir las faltas que se hayan podido cometer en el curso del procedimiento y disponer, aún de oficio, la reposición de éste cuando concurren circunstancias similares a las que harían procedente tal medida en el derecho ordinario. Según lo antes expuesto, en el presente caso la decisión de reponer la causa tiene por fundamento: a) que el poder presentado a requerimiento del Ministro para decidir el recurso no fue otorgado legalmente por haberse omitido en su otorgamiento las formalidades que pauta el artículo 42 del Código de Procedimiento Civil; y, b) que la denominación cuyo registro ha sido solicitada, es diferente a la que debían gestionar los prenombrados abogados, según los términos de que se valen los poderdantes en el mismo poder. Ahora bien, es principio universalmente aceptado, que quien obra en nombre de otro debe acreditar legalmente la representación que se atribuye.

Véase N° 606.

b. *Requisitos formales*

654. CF 3-7-61  
G.F. N° 33, 1961, p. 14

El hecho de que el Despacho de Fomento utilizara argumentos similares a los expuestos por el funcionario a quien correspondió dictar la decisión ante él apelada, no puede considerarse como una irregularidad de la resolución impugnada, ya que nada impide a un órgano decisor de segundo grado, hacer suyas, por considerarlas procedentes y ajustadas a derechos, las consideraciones de una decisión apelada.

655. CF 3-7-61  
G.F. N° 33, 1961, pp. 14-15

Tampoco es requisito indispensable para la validez de una decisión administrativa, y ni aún para decisiones judiciales, la circunstancia de que en ella no se mencionen y analicen todos y cada uno de los alegatos, de hecho y de derecho invocados por los interesados en el curso del procedimiento, por cuanto, el fallo no implica una actitud polémica del sentenciador, sino un juicio técnico y lógico de los hechos, soberanamente apreciados, a través de las respectivas normas jurídicas.

c. *Efectos de la decisión*

656. CFC - CP 30-5-52  
G.F. N° 11, 1952, pp. 16-17

*La decisión por un Ministro, de un recurso jerárquico, hace que el acto administrativo cause estado, y que por tanto, no pueda ser revisado nuevamente por el Ministro.*

La Corte para decidir observa:

El Ministerio de Fomento, por Resolución N° 2.075, de fecha 1° de diciembre de 1950, había ordenado la desocupación del edificio "Caribe", perteneciente a los señores M. L. y A.L., por las razones legales que sirvieron de fundamento a dicha resolución. Posteriormente, el mismo Ministerio, por una nueva Resolución, la N° 365, fechada el 27 de marzo de 1951, revocó por contrario imperio, la anterior resolución, basándose en pruebas y circunstancias surgidas con posterioridad a la expedición de la primera. Tal actuación constituye un hecho anormal, pues con la decisión primitiva, el Ministerio de Fomento había agotado su jurisdicción, sin que esa resolución pudiera volver a ser reconsiderada y juzgada por él, ya que

la cuestión debatida no versa sobre actos de carácter general en que sí le es reconocida la facultad de revocar a la Administración Pública. En el caso de haber surgido nuevo motivo, capaz de modificar la situación primitiva, el interesado ha debido ocurrir a la autoridad a quien corresponde conocer del asunto en primer término, o sea, la Comisión Nacional de Abastecimiento, a fin de dejar incólume el recurso de apelación a que hubiere lugar.

El referido Despacho ha procedido, en el caso de que se trata, sin tener para ello ninguna facultad legal y, por tanto, su actuación está al margen de la ley, con la circunstancia de que en vez de crear la estabilidad, que es uno de los fines superiores en la organización del Estado de Derecho, su determinación revocatoria acarrea incertidumbre en el público, en contra de aquel principio cardinal, base de la institución política. En efecto, entre las dos resoluciones dictadas por el Ministro de Fomento para decidir el mismo asunto, no se sabría cuál es la válida, lo que conduce al desconcierto en la Administración, pues no habría firmeza en las decisiones que han hecho la cosa juzgada.

Véase N° 645.

d. *La Reformatio in pejus*

Véase Nos. 644, 651.

G. *Recurso Jerárquico de hecho*

657.

CFC - CP

11-6-52

G.F. N° 11, 1952, pp. 48-49

Según el artículo 27 del Decreto de 15 de Agosto de 1944, que creó la Comisión Nacional de Abastecimiento, las decisiones de dicha Comisión son apelables para ante el Ministro de Hacienda, después para ante el Ministerio de Fomento, conforme al Decreto de 2 de abril de 1946 que la adscribió a este Despacho Ministerial y la apelación, según el citado artículo 27 "deberá interponerse por ante el Organismo o Funcionario que haya dictado la decisión". Por lo que corresponde a este organismo, según el principio general de procedimiento, admitir o negar dicha apelación. En el caso de autos, la Comisión negó la apelación; pero esta negativa no apareja usurpación de atribuciones porque es función propia suya, como organismo *a quo*, según queda dicho, admitirla o negarla. Negada la apelación el recurrente tenía el recurso de hecho ante el Ministerio de Fomento para que se le mandara oír la apelación en virtud del artículo 424 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional que textualmente dispone: "En los casos en que la apelación fuere negada, podrá ocurrirse de hecho" pues aunque esta disposición aparece en el Capítulo de *aplicación y apelación de las multas* es aplicable por analogía al caso concreto, más cuanto es un principio general de derecho, y así se declara.

658.

CSJ - SPA

13-8-63

G.F. N° 41, 1963, pp. 253-256

*El recurso de hecho no es privativo del procedimiento judicial, sino que también está consagrado en el procedimiento administrativo o gubernativo, y en ambos casos, es el complemento o garantía del derecho de apelación.*

A tales efectos, la Corte juzga conveniente examinar el campo de aplicación de la institución del recurso de hecho, así como la naturaleza y finalidad del mismo, a fin de determinar la procedencia de los alegatos de la recurrente.

En cuanto a lo primero, se observa:

El artículo 181 del C. de P.C. dispone: "Negada la apelación, o admitida en un solo efecto, la parte podrá ocurrir de hecho, dentro de cinco días y el término de la distancia, al Tribunal Superior, pidiendo que se mande oír la apelación, o que se la admita en ambos efectos, y acompañando copias de las actas del expediente que ella crea conducentes y de las que indique el juez de quien se apele. También se acompañará copia de los documentos que indique la parte contraria, costeándola ella misma".

Por otra parte, el artículo 432 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional concede el recurso de apelación, "para ante el respectivo Ministro", o "para ante el organismo administrativo de apelación que al efecto se creare", contra "las multas impuestas por los Inspectores y Fiscales de Hacienda y por los Administradores de Rentas Nacionales", y el artículo 424 *ejusdem*, dispone expresamente que, "en los casos en que la apelación fuere negada, podrá ocurrirse de hecho"; y, aunque no dice ante qué autoridad, es obvio que ante el Ministro respectivo o ante el organismo administrativo de apelación que se hubiere creado, pues para ante uno u otro, la ley ha concedido el recurso de apelación.

Además, en materia de Impuesto sobre la Renta, el artículo 78 de la ley correspondiente confiere al Tribunal de Apelaciones competencia para "conocer en apelación" de las materias mencionadas en sus ordinales 1°, 2° y 3°; el artículo 82 de la misma Ley dispone que "el recurso para ante el Tribunal de Apelaciones deberá interponerse ante la Administración de Impuesto..."; y el artículo 84, arriba transcrito, previene que "cuando la apelación fuere negada podrá recurrirse de hecho...".

Como puede observarse, pues, el recurso de hecho no es una institución privativa del procedimiento judicial, como parece entenderlo la recurrente; sino que también se le contempla, de acuerdo con nuestro Derecho Positivo, en la fase procesal administrativa o gubernativa, y que rige, asimismo, cuando complementariamente actúan las fases procesales administrativas y judicial, como evidentemente aparece de los casos antes propuestos.

Y, en cuanto a la naturaleza y finalidad del recurso de hecho, procede igualmente observar:

Como bien lo ha expresado desde antiguo la Casación venezolana, el recurso de hecho "es el complemento o garantía del derecho de apelación en toda la amplitud y con todos los efectos que le concede el legislador"; y, como "el derecho de apelación concedido de manera expresa por el legislador, es, en principio, fundamental en los procesos, como medio de garantizar o proteger a los litigantes de posibles errores y parcialidades de los jueces", "para respaldar o robustecer ese derecho el legislador concedió, asimismo, de manera expresa, el recurso de hecho cuando se niega la apelación o cuando se oye en un solo efecto, debiendo oírse libremente", pues "sin el recurso de hecho podría resultar ilusorio el de apelación con sólo negar ésta el juez ante quien se interpone" (Corte Federal y de Casación, auto de fecha 17 de mayo de 1944).

Pues bien, este concepto sobre la naturaleza y finalidad propia del recurso de hecho contra la negativa de apelación o contra su admisión en un solo efecto, que la jurisprudencia tiene establecido respecto del procedimiento civil, es el mismo que ha de funcionar en los procedimientos administrativos, o contencioso-administrativos, en los cuales, conforme a las leyes que los disciplinan, se concede el recurso de alzada ante el superior jerárquico, o de revisión por la autoridad judicial, denominado también, aunque con evidente inexactitud técnica, recurso de apelación, y, en efecto, para "respaldar o robustecer" el "derecho de apelación", bien ante el superior jerárquico (Arts. 422 y 424, Hacendarios), o bien el derecho de revisión (inexactamente llamado "apelación" por la ley especial), por parte de la autoridad judicial (Arts. 82 y 84 de la Ley de Impuesto sobre la Renta), los respectivos textos conceden expresamente el recurso de hecho contra la negativa de la autoridad administrativa correspondiente a oír la "apelación".

Cuarto. De acuerdo con lo expuesto, se ve, pues, de manera significativamente inequívoca, que el recurso de hecho, en casos como el de autos, funciona, precisamente, como un verdadero complemento o garantía del derecho que la ley fiscal respectiva confiere al contribuyente, para hacer prever, por la autoridad judicial competente, los actos administrativos impositivos de que sea destinatario. Cumplidos, pues, esa función o cometidos propios y específicos del recurso de hecho, queda agotada, por así decirlo, la tramitación procesal del negocio.

Luego, si en casos como el de autos, dentro de la particular especialidad del procedimiento que le es propio, el tribunal competente declaró sin lugar el recurso de hecho interpuesto por el contribuyente contra la negativa de la Administración a oír su apelación, el recurso de hecho como institución, pese a su ineficacia en tal oportunidad, cumplió su propio cometido, como es el garantizar y asegurar el derecho de apelación, sin que tenga el contribuyente perdidioso ningún otro derecho o recurso que ejercer direc-

tamente, no tanto porque la ley no se lo conceda en este caso, sino porque, principal y precisamente, ya ejerció y agotó el único que le confiere la ley para hacer valer su apelación. Dicho lo mismo de otro modo, si el recurso de hecho, como lo considera la Corte es un complemento o garantía del derecho de apelación, resulta conforme con la lógica jurídica menos exigente que, de tal complemento o garantía, no se dé, a la vez, otro complemento o garantía, que es a lo que conduciría, precisamente, las pretensiones de la recurrente, en el sentido de que se le oiga apelación de la decisión denegatoria del recurso de hecho, y, más aún, de que se le declare con lugar el nuevo recurso de hecho aquí deducido contra la negativa del tribunal *a quo* a oír tal apelación. De ahí que, en criterio de la Corte, en razón de la naturaleza y finalidades propias del recurso de hecho, el legislador haya considerado innecesario establecer expresamente la negativa de la apelación, y de todo otro recurso ordinario, contra la decisión denegatoria de un recurso de hecho anterior; y se haya limitado a conocer, en el procedimiento civil propiamente dicho, el recurso extraordinario de Casación, conforme a lo previsto en el artículo 422, parte *in fine*, del Código respectivo, el cual obviamente no tiene cabida en este especial procedimiento contencioso-fiscal.

Véase 636.

### 3. RECURSO DE RECONSIDERACION

#### A. Procedencia

##### a. Principio General

659. CF 17-7-53  
G.F. N° 1, 1953, pp. 152-153

*La reconsideración de los actos administrativos por el propio funcionario que los dictó, procede aun cuando no sean de la categoría de los llamados discrecionales y, sobre todo, cuando no lesionan derechos legítimamente adquiridos.*

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.

660.

CSJ - SPA

13-5-70

G.O. N° 29.338, 7-10-70, p. 219.216

*El recurso de reconsideración sólo procede contra los propios actos del funcionario que conoce del mismo.*

"Las decisiones del Contralor o de las Salas serán obligatorias para los empleados, funcionarios o particulares sobre quienes recaigan; pero los interesados podrán apelar de ellas dentro de los quince (15) días siguientes, contados a partir de la notificación por oficio de la providencia recaída, siempre que en la Ley no esté previsto un procedimiento especial, así: de las dictadas por las Salas para ante el Tribunal Superior de Hacienda; y de las dictadas por el Contralor de la Nación para ante la Corte Federal o para ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo que puedan crearse en lo futuro y a los cuales se les dé esta atribución. No habrá tercera instancia. Estas apelaciones se sustanciarán y decidirán administrativamente, en forma sumaria; pero se admitirán y evacuarán las pruebas que presente el interesado dentro de los ocho (8) primeros días de iniciado el procedimiento. Queda a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta, en relación con los recursos contra las decisiones de la Sala de Examen en materia de dicho impuesto".

"Parágrafo Unico. El Contralor de la Nación podrá, bien de oficio o a petición de parte reconsiderar sus propias decisiones y en consecuencia revocarlas, modificarlas o confirmarlas cuando circunstancias supervenientes o desconocidas para el momento en que se tomó la decisión así lo aconsejen. No habrá lugar a tal reconsideración si ya hubiere sido interpuesto el recurso de apelación o si el lapso para interponerlo hubiese fenecido. La revocatoria, modificación o confirmación tendrá apelación, la cual se registrará por lo dispuesto en este artículo".

El Contralor General admitió la solicitud y, finalmente, desestimó el recurso de reconsideración interpuesto por el doctor Puyana Mancera, en auto razonado dictado el 30 de diciembre de 1969, en razón de que el examen de los alegatos presentados por dicho ciudadano "no ha permitido establecer circunstancias supervenientes o desconocidas para el momento en que se dictó la decisión, que aconsejen la reconsideración solicitada. De esa decisión apeló el recurrente en el escrito que encabeza las precedentes actuaciones.

Ahora bien, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional distingue entre las atribuciones propias del Contralor y las que corresponden

a cada una de las Salas que forman la Contraloría General de la República. Con base en esta distinción el artículo 159 *ejusdem* atribuye a la Corte o al Tribunal Superior de Hacienda, según el caso, el conocimiento de los recursos que se interpongan contra las decisiones que tomen el Contralor o alguna de las Salas, respectivamente, dentro del radio de su competencia. El Parágrafo Unico de dicho artículo confiere al Contralor potestad para reconsiderar, de oficio o a petición de parte “sus propias decisiones”, lo que evidencia la intención del legislador de no extender el campo de aplicación de dicha norma a la reconsideración de las decisiones que tome cualquiera de las Salas, en ejercicio de sus atribuciones privativas. Si prescindiendo de la letra de la ley y de las exigencias de la lógica, se interpretara extensivamente el citado parágrafo, para aplicarlo también a las decisiones de las Salas bastaría interponer el recurso de reconsideración contra dichas decisiones, para transferir a este Supremo Tribunal —por efecto de la sola voluntad del recurrente— el conocimiento de asuntos que corresponde al Tribunal Superior de Hacienda, por imperio de la citada disposición.

En consecuencia, el Contralor General incurrió en extralimitación de atribuciones al admitir el recurso de reconsideración en el presente caso. Y como el error cometido puede subsanarse anulando lo actuado y reponiendo la causa al estado en que se hallaba para el momento en que el recurrente interpuso el recurso de reconsideración, así lo decide la Corte en nombre de la República y por autoridad de la ley.

661 .

CSJ - SPA

21-2-72

G.O. N° 1517, Extr., 14-4-72, p. 33

Habiendo sido notificado de esta decisión por ser uno de los inculcados, el ciudadano Calixto Landaeta —quien era miembro de la Junta Directiva de la última de las citadas corporaciones para la fecha en que se efectuó la negociación en referencia— solicitó reconsideración de lo decidido por la Sala de Control, en escrito dirigido al Contralor General de la República el 31 de octubre de 1969, fundándose en el Parágrafo Unico del artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que es del tenor siguiente:

“Parágrafo Unico: El Contralor de la Nación podrá, bien de oficio o a petición de parte reconsiderar sus propias decisiones y en consecuencia, revocarlas, modificarlas o confirmarlas cuando circunstancias supervenientes o desconocidas para el momento en que se tomó la decisión así lo aconsejen. No habrá lugar a tal reconsideración si ya hubiere sido interpuesto el recurso de apelación o si el lapso para interponerlo hubiese fenecido. La revocatoria, modificación o confirmación tendrá apelación, la cual se regirá por lo dispuesto en este artículo”.

El Contralor admitió la solicitud y, finalmente, desestimó el recurso de reconsideración interpuesto por el señor Calixto Landaeta, en auto razonado dictado el 30 de diciembre de 1969, en razón de que el examen de los alegatos presentados por dicho ciudadano "No ha permitido establecer circunstancias supervenientes o desconocidas para el momento en que se dictó la decisión, que aconsejen la reconsideración solicitada. De esa decisión apeló ante esta Sala el ciudadano Calixto Landaeta en escrito presentado el 27 de enero de 1970, que encabeza estas actuaciones.

Ahora bien, en jurisprudencia de este Supremo Tribunal y particularmente en decisión de fecha 13 de mayo de 1970, dictada en un caso similar al de autos, se ha establecido: "...la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional distingue entre las atribuciones propias del Contralor y las que corresponden a cada una de las Salas que forman la Contraloría General de la República. Con base en esta distinción el artículo 159 *ejusdem* atribuye a la Corte o al Tribunal Superior de Hacienda, según el caso, el conocimiento de los recursos que se interpongan contra las decisiones que tomen el Contralor o alguna de las Salas, respectivamente, dentro del radio de su competencia. El Parágrafo Único de dicho artículo confiere al Contralor potestad para reconsiderar, de oficio o a petición de parte "sus propias decisiones", lo que evidencia la intención del legislador de no extender el campo de aplicación de dicha norma a la reconsideración de las decisiones que tome cualquiera de las Salas, en ejercicio de sus atribuciones privativas. Si prescindiendo de la letra de la ley y de las exigencias de la lógica, se interpretara extensivamente el citado parágrafo, para aplicarlo también a las decisiones de las Salas bastaría interponer el recurso de reconsideración contra dichas decisiones, para transferir a este Supremo Tribunal —por efecto de la sola voluntad del recurrente— el conocimiento de asuntos que corresponde al Tribunal Superior de Hacienda, por imperio de la citada disposición. En consecuencia, el Contralor General incurrió en extralimitación de atribuciones al admitir el recurso de reconsideración en el presente caso".

b. *Improcedencia*

662. CSJ - SPA  
G.F. N° 32, 1961, p. 29

10-4-61

*El recurso de reconsideración no puede interponerse contra actos del superior jerárquico decisores de recursos jerárquicos, cuando la ley atribuye a éstos, expresamente, carácter definitivo.*

La Resolución N° 1.633 de fecha 11 de marzo de 1960, del Ministerio de Fomento, mediante la cual este Despacho revocó su propia Resolución N° 7.055 de 15 de noviembre de 1959, fue pronun-

ciada con vista de una "solicitud de reconsideración" presentada por la señora C. de C., de cuyo interés legítimo en este proceso administrativo no hay constancia en autos, pues dicha persona no es inquilina del inmueble de cuya desocupación se trata. A juicio de esta Sala, la Resolución N° 1.633 aparece evidentemente viciada, como ha sido señalado así por el demandante como por la Procuraduría de la Nación, en dos aspectos principales. En primer lugar, no existe en la legislación que rige la materia ni en ninguna otra disposición legal aplicable, un recurso de "reconsideración" contra una decisión pronunciada por el Ministro de Fomento en su carácter de órgano de apelación de las decisiones de la Oficina de Inquilinato. Al contrario, el artículo 3° del Decreto N° 421 de 27 de junio de 1952, que regía para la época en que se dictó la Resolución N° 1.633 impugnada, establece que "los recursos que los interesados hagan valer contra las decisiones de la mencionada Oficina (de Inquilinato), serán resueltos *con carácter definitivo por el Ministerio*", lo que atribuye a tales decisiones carácter de cosa juzgada, sin que pueda dicho Ministerio revocarlas unilateralmente, como si lo hiciera en ejercicio de una facultad discrecional que le hubiese otorgado la ley. Semejante procedimiento, además de carecer de fundamento legal, crearía una completa incertidumbre respecto a la situación de los derechos controvertidos sometidos a la decisión de los organismos administrativos competentes.

Por otra parte, las demás circunstancias dentro de las cuales el Ministerio de Fomento intervino y se pronunció mediante su Resolución N° 1.633, sin intervención de la otra parte interesada, a instancia de una persona que carecía de cualidad para hacerlo, y fundándose en razones cuya veracidad no aparecía demostrada y respecto de las cuales no tuvo oportunidad de intervenir el propietario del inmueble, ponen de manifiesto, a mayor abundamiento, la irregularidad en que incurrió el Ministerio en referencia al dictar la resolución impugnada. En efecto, no está establecido en disposición legal alguna el recurso de "reconsideración", sobre cuya base se pronunció la resolución; ni tenía cualidad para hacerlo la persona que solicitó la "reconsideración"; ni era razón suficiente para declarar que la causal alegada para pedir la desocupación "se había desvanecido", el hecho de que el propietario hubiese solicitado la regulación del inmueble. A este último respecto, se observa, en efecto, que la regulación puede ser solicitada por el propietario para otros fines cualesquiera, sin que tal hecho signifique que ha resuelto utilizar el inmueble para un destino diferente de aquel en cuya virtud le fue acordada la autorización de desocupación.

Véase N° 606

#### B. Legitimación

Véase N° 662.

C. *Autoridad competente*

663. CSJ - SPA 14-8-63  
G.F. N° 41, 1963, pp. 294-295

*La reconsideración administrativa es realizada siempre por la autoridad administrativa respecto a sus propias decisiones, y no respecto a decisiones de subalternos.*

La apelación de las decisiones del Contralor o de las Salas de la Contraloría, en casos como el de autos, está regulada en sus aspectos procesales por el artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que dispone lo siguiente: "Las decisiones del Contralor o de las Salas serán obligatorias para los empleados funcionarios o particulares sobre quienes recaigan; pero los interesados podrán apelar de ellas dentro de los quince días siguientes, contados a partir de la notificación por oficio de la providencia recaída, siempre que en la ley no esté previsto un procedimiento especial, así: de las dictadas por las Salas para ante el Tribunal Superior de Hacienda; y de las dictadas por el Contralor de la Nación para ante la Corte Federal o para ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo que puedan crearse en lo futuro y a los cuales se les dé esta atribución. No habrá tercera instancia. Estas apelaciones se sustanciarán y decidirán administrativamente, en forma sumaria; pero se admitirán y evacuarán las pruebas que presente el interesado dentro de los ocho primeros días de iniciado el procedimiento. Queda a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta, en relación con los recursos contra las decisiones de la Sala de Examen en materia de dicho Impuesto. *Parágrafo único.* El contralor de la Nación podrá, bien de oficio o a petición de parte, reconsiderar *sus propias decisiones* y, en consecuencia, revocarlas, o confirmarlas cuando circunstancias supervinientes o desconocidas para el momento en que se tome la decisión así lo aconsejen. No habrá lugar a tal reconsideración si ya hubiese sido interpuesto el recurso de apelación, o si el lapso para interponerlo hubiese fenecido. La revocatoria, modificación o confirmación tendrá apelación, la cual se regirá por lo dispuesto en este artículo".

Conforme al texto de este precepto, efectivamente, son apelables ambas decisiones: las de las Salas de la Contraloría y las del propio Contralor; pero las primeras por ante el Tribunal Superior de Hacienda y las segundas por ante esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, por razón de la reforma de 1961 a la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, que agregó al texto del mismo artículo 159 su *Parágrafo único*, se ha creado un recurso nuevo, de reconsideración administrativa, por ante el Contralor de la Nación; pero no de las decisiones de las Salas

de la Contraloría, sino, como claramente lo dice el precepto, de “sus propias decisiones”. Si se admitiera este mismo recurso jerárquico por ante el Contralor para revisar las decisiones de las Salas de la Contraloría, al revocar, modificar o confirmar aquel funcionario estas decisiones, estaría dictando resoluciones apelables por ante esta Corte Suprema de Justicia, como resultado de lo cual no habría casos que fueran por apelación del conocimiento del Tribunal Superior de Hacienda, volviéndose inútil la previsión contenida en la primera parte del comentado artículo 159, *ejusdem*.

664.

CSJ - SPA  
G.F. N° 40, 1963, 270/271

30-5-63

*La reconsideración administrativa en materia de Impuesto sobre la Renta, es una facultad discrecional de la Administración.*

La contribuyente apeló de la Resolución de la Administración General del Impuesto sobre la Renta que negaba la reconsideración administrativa de la precitada Planilla de Liquidación por considerar que no eran suficientes los argumentos aducidos al respecto. La sentencia recurrida declaró sin lugar la apelación interpuesta acerca de la negativa de reconsideración administrativa. La Corte, por su parte, confirma dicha decisión, por cuanto en efecto, la facultad de reconsideración contemplada en el Artículo 81 de la Ley de Impuesto sobre la Renta Vigente para la época de la Resolución impugnada, reviste el carácter de discrecional señalado por el Tribunal *a quo*. Es así que dicho Artículo dispone que “La Administración *podrá* reconsiderar el acto sobre que verse el recurso a cuyo objeto *podrá* solicitar del contribuyente las informaciones que juzgue”; pero no establece ningún procedimiento, en cuya virtud la reconsideración administrativa, hecha por la Administración, directamente o a solicitud del contribuyente, se considere como un recurso cuya decisión sea a su vez apelable. En efecto, el mismo Artículo 81 *ejusdem* se limita a establecer que “en el caso de confirmación total o parcial la Administración dará curso a la apelación interpuesta, salvo que el recurrente manifiestare su conformidad con la decisión”. Ello significa que la reconsideración no es sino una oportunidad que la Ley da, tanto a la Administración, como al contribuyente, para que modifiquen su criterio, mediante nueva información, y se evite así el procedimiento de la apelación si esto, en vista de los hechos nuevos traídos en el proceso de reconsideración resultare innecesario, a juicio de la propia Administración, porque ésta modificase la Planilla, o porque el contribuyente hubiera llegado a la conclusión de la regularidad de la misma y manifiestare su conformidad con la decisión administrativa.

665. CSJ - SPA  
G.F. N° 47, 1965, 68/71

28-1-65

*Si la Administración hace un reparo basado en unos motivos, la ratificación del reparo debe ser en base a los mismos motivos. De lo contrario, si formula otros motivos, lo que está es realizando otro reparo pero no ratificando el primero, por lo que debe considerarse nulo el segundo.*

Ahora bien, la jurisprudencia tradicional sobre el particular ha considerado que los gastos relacionados con la propaganda, con las relaciones sociales de la empresa, con ciertas obras usuales de caridad o altruismo, cuando revisten caracteres tradicionales y dentro de los límites de moderación; todos estos gastos —se repite—, que podrían calificarse como gastos de representación, contribuyen al normal y fácil desarrollo de las relaciones con el público, por lo cual se los ha considerado también como gastos necesarios para la producción de la renta, siempre y cuando aparezcan, además, de un monto moderado.

De acuerdo, pues, con esta jurisprudencia, que se ratifica una vez más, la Corte considera que los gastos aquí cuestionados hasta la suma de ciento sesenta y un mil doscientos sesenta bolívares (Bs. 161.260,00) en razón del escaso monto de cada una de las sub-partidas que la integran y de su propia finalidad, deben calificarse como gastos generales, normales y necesarios, de propaganda; por lo cual su deducción es procedente, siendo, por tanto, improcedente la de la suma de cuarenta y cinco mil ochocientos noventa y seis bolívares (Bs. 45.896,00), diferencia entre aquélla y el monto del reparo, el cual queda modificado en esta forma.

*Quinto:* Reparó también la Administración la deducción de la cantidad de dos mil bolívares (Bs. 2.000,00), correspondientes a aguinaldos pagados por el señor Noé Rodríguez (Anexo B-14 del Acta de la Fiscalización), por considerarlos, asimismo, gastos no necesarios.

La Corte, sin embargo, considera procedente su deducción de acuerdo con la jurisprudencia citada en el número anterior; y por ello revoca el presente reparo.

*Sexto:* Dice el Acta de la Fiscalización que “no se acepta como deducción la contribución pagada a la Cámara Americana de Comercio de Venezuela”, la cual alcanza a la cantidad de treinta y tres mil trescientos bolívares (Bs. 33.300,00), “en razón de que la empresa no presentó la debida comprobación de su erogación”.

Para mejor proveer, la Corte dispuso traer a los autos, por aparecer mencionados en ellos, los dos documentos siguientes: 1) un escrito, de fecha 7 de junio de 1961 con el cual la contribuyente envió a la Administración, según allí dice, “una declaración o recibo firmado por la Cámara, en el cual se explican los motivos de esta

contribución especial”, y manifestando, además, que “la Compañía considera que esta explicación constituye evidencia y comprobación suficiente del pago en referencia y abriga la esperanza de que, como resultado de la reconsideración, este reparo sea considerado improcedente”; y, 2) la declaración de la Cámara de Comercio Americana de Venezuela, acompañada a dicho escrito, la cual hace “constar que en fecha 24 de mayo de 1955 esta Cámara recibió de la Compañía Shell de Venezuela, Limited, de esta ciudad la suma de treinta y tres mil trescientos bolívares (Bs. 33.300,00)”.

El Acta de la reconsideración administrativa, luego de relatar estas circunstancias, expresa que “en esta reconsideración se ratifica (dicha suma) como reparo por considerarse no necesario para la producción de la renta, al tenerse conocimiento de la naturaleza del gasto”.

En sus informes, ante el Tribunal *a quo* y ante la Corte, el apoderado de la contribuyente ha denunciado la irregularidad en que la Administración incurrió, al dar por buena la comprobación del gasto y, en lugar de revocar el reparo, haberlo confirmado, alegando al efecto la no necesidad del gasto.

La Corte observa:

Conforme a la legislación fiscal, los contribuyentes están en el deber de presentar los documentos que sirven para comprobar los datos suministrados en su declaración de rentas; así como los funcionarios fiscales están facultados para exigir la exhibición de los libros y la presentación de los comprobantes justifiquen las partidas asentadas en ellos.

La Ley vigente, que ya lo estaba a la fecha de la fiscalización, previene, en efecto, que “la Administración podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, de su Reglamento, Resoluciones o Instrucciones y el contenido de las declaraciones juradas..., en el desempeño de cuya función podrá: 1º) Examinar los libros, documentos y papeles que registren o pueden registrar o comprobar las negociaciones u operaciones que se juzguen relacionados con los datos que deben contener las declaraciones...” (artículo 72); y su Reglamento, en norma que ha sido de aplicación inmediata, como que sólo es de procedimiento, prevé que “las actuaciones que practiquen los funcionarios fiscales a los fines previstos en los artículos 72 y 73 de la Ley, deberán hacerse constar en actas selladas con el sello de la Administración del Impuesto sobre la Renta y firmadas por el funcionario y el contribuyente o su representante... El acta deberá contener una exposición razonada de los motivos y resultados de la actuación fiscal”.

Ahora bien, el Acta de la Fiscalización hace constar, como tales *motivos* invocados por la actuación fiscal para objetar la deducción de la partida examinada, su no *comprobación satisfactoria*.

Por tanto, presentado por la contribuyente, durante el procedimiento de la reconsideración administrativa, un documento para acreditar esa *comprobación*, sólo correspondía a la Administración pro-

nunciarse, en el Acta de la reconsideración, sobre la idoneidad de ese documento a tal fin, sobre su carácter satisfactorio o no; pues era el único motivo que, para rechazar el cargo, se le había notificado formalmente a la contribuyente. Pero, no obstante haber admitido tal comprobación como satisfactoria, la Administración ratificó el reparo, invocando otro motivo distinto del que consta en el Acta de la Fiscalización: “considerarse (el gasto) no necesario para la producción de la renta”; lo cual, materialmente, constituye la formulación de un nuevo reparo, sin el cumplimiento, esta vez, de las formalidades, impretermitibles por lo demás, establecidas en el citado artículo 146 reglamentario. Y de ahí que la Corte, en razón de su irregular formulación, lo considere improcedente; y así lo declara.

#### 4. EL RECURSO DE GRACIA

666.

CSJ - SPA  
G.F. N° 57, 1967, 73/76

10-8-67

*El acto mediante el cual la administración decide un recurso de gracia, es un acto reglado, por lo cual en dicho acto deben expresarse claramente los fundamentos que se tienen para dictarlo.*

Ahora bien: en el escrito del recurso jerárquico, la contribuyente, luego de exponer diversos argumentos en contra de la procedencia de la contribución que se le reclama y cuya omisión es el supuesto de la multa, concluye reconociendo que *ha dejado de incluir como ingresos gravables* la suma de cinco millones cuatrocientos ochenta y cuatro mil seiscientos treinta y seis bolívares con treinta y tres céntimos (Bs. 5.484.636,33) por interpretación errónea de la Ley debido a la confusión que prevalecía en esta época con respecto a la interpretación del artículo 6 de la Ley original y de la Ley reformada”; y que, “por estas razones... muy respetuosamente *pide la exoneración total de la multa que pudiera corresponder a este monto reducido de ingresos no declarados*”; y si bien dice que “apela del Acta mencionada y de la multa impuesta...”, agrega de inmediato que lo hace “por considerar improcedente la contribución reclamada con respecto a sus presupuestos ingresos por el valor de quince millones novecientos treinta y seis mil novecientos diecisiete bolívares con sesenta y siete céntimos (Bs. 15.936.917,67)”.

Resulta, pues, de la propia exposición de la recurrente, que ésta admite, de manera expresa, que, del monto total de los “ingresos brutos” reparados, por omitidos, por la fiscalización —(Bs. 21.421.554,00)—, “ha dejado de incluir como ingresos gravables la suma de Bs. 5.484.636,33”; y objeta “por considerar improcedente la contribución reclamada con respecto a sus presupuestos ingresos

por el valor de Bs. 15.936.917,67, es decir, la diferencia entre el monto total de los ingresos reparados —según la contribuyente—, y los admitidos por ella. Luego, si admite que “ha dejado de incluir como ingresos gravables la suma de Bs. 5.484.636,33”, no puede dejar de admitir, también, la procedencia de la contribución causada por esa suma y la de la multa que conlleva la omisión del pago de esa misma contribución. Por tanto, es forzoso concluir que la Resolución, que impuso la multa, había quedado firme en parte, esto es, en lo correspondiente a la contribución omitida, causada por los “ingresos no declarados” por la contribuyente, y cuya gravabilidad ella misma había aceptado expresamente. Sólo así se explica, que haya pedido al Ministro de Hacienda “la exoneración total de la multa que pudiera corresponder *a este monto reducido de ingresos no declarados*”; esto es, porque había aceptado en parte, el hecho incriminado —“este monto reducido de ingresos no declarados”—; y porque, consecuentemente, había quedado firme la multa que pudiera corresponderle, la contribuyente dedujo el recurso gracioso por lo que respecta a esa porción de la multa.

Conforme a lo expuesto, la contribuyente interpuso, simultáneamente, dos recursos administrativos: el jerárquico de apelación, “por considerar improcedente (s) la contribución reclamada con respecto a sus presupuestos ingresos por el valor de Bs. 15.936.917,67” y, por consiguiente, la “multa” correspondiente a la omisión de la contribución causada por éstos; y el recurso de gracia contra “la multa que pudiera corresponder” a la omisión de la contribución causada por los “ingresos no declarados” —Bs. 5.484.636,33— pero que la contribuyente admite estaban sujetos al gravamen.

No obstante, en la Resolución Ministerial impugnada ante la Corte, se hizo caso omiso de tales planteamientos y en lugar de resolver sobre la procedencia de los reparos rechazados por la contribuyente —“sus presupuestos ingresos por el valor de Bs. 15.936.917,67”, como dice ésta—, se pronunció sobre la del monto total original de los mismos; y, en vez de decidir el recurso de gracia conforme a lo pedido sólo en lo que concierne a la porción de la multa que había quedado firme, lo decidió respecto de la totalidad de la misma, al reducirla al 40 por ciento de su monto también original, siendo así que una porción de aquélla no había quedado firme, y, por tanto, no podía aún ser objeto de ese recurso extraordinario.

Estas irregularidades hacen indispensable anular la Resolución contra la cual se ha recurrido para ante esta Sala y asimismo todas las actuaciones subsiguientes a ella, y reponer el procedimiento al estado en que se hallaba para el momento en que se dictó dicha decisión, a fin de que el Ministro resuelva lo pertinente sobre los mencionados recursos, ateniéndose a las disposiciones legales y a lo alegado y convenido por la contribuyente en sus diversos escritos.

A este efecto cabe señalar que el artículo 27 de la Ley de la materia castiga la “omisión del pago de las contribuciones” por

ella establecidas con “multa equivalente a un veinte por ciento (20%) del monto de la contribución”, la cual se aumentará “en un cincuenta por ciento (50%) por cada noventa (90) días de retardo en el pago “sin que pueda en ningún caso “exceder de dos tantos de la contribución omitida”, debiendo entenderse “omitida la contribución cuando los timbres correspondientes no hayan sido inutilizados”.

Por consiguiente, cuando la contribución no es improcedente el Ministro de Hacienda no puede, al conocer del recurso establecido en el artículo 40, ni aumentar ni disminuir las multas impuestas por los funcionarios del ramo si al hacerlo éstos se han ajustado a lo previsto en el artículo 27, pues, como ya se ha señalado, tal facultad sólo es concedida por la Ley al titular del despacho “cuando las circunstancias lo justifiquen”, en casos determinados” y no puede ser ejercida sino a petición de parte interesada la cual “deberá ser formulada dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a aquél en que la multa quedó firme”.

La Resolución que decida el recurso de gracia es, por lo tanto, un acto reglado, en el cual deban expresarse claramente las razones o fundamentos que tenga el funcionario que la dicte, para exonerar total o parcialmente a determinado contribuyente de una sanción general que dimana de la propia Ley.

## 5. EL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO

### A. *Procedencia: ley expresa*

667. CFC - SF  
M, 1933, p. 272

5-11-32

*La Corte conoce de las “apelaciones” que se presentan contra las decisiones del Ministerio de Hacienda, en materia de Multas y no en materia de procedencia o no de los impuestos y lo cual corresponde exclusivamente a ese Ministerio.*

*La Corte observa:* que la controversia en el presente asunto, ha quedado reducida a discutir la procedencia del impuesto, pues, el Ministerio de Hacienda al conocer por apelación del susodicho asunto, hizo uso de la facultad que confiere al Ejecutivo Federal el artículo 41 de la Ley de la Renta Nacional de Estampillas, e indultó a la firma Fossi F. y Compañía Sucesores, de la multa que le había sido impuesta, y que fue la otra cuestión que junto con la que se expone, dieron lugar a presente proceso; que el Ejecutivo Federal tiene por el artículo 18 de la Ley de Estampillas la facultad de esclarecer las dudas que pudieran presentarse en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 19 de la

misma, sin alterar su espíritu, propósito y razón, y procurando conciliar siempre los intereses del Fisco con las exigencias de la equidad; que la anterior atribución excluye la competencia de cualesquiera otra autoridad a quien se le sometiere el asunto, para conocer de la procedencia o improcedencia de los impuestos enumerados en el artículo 19 de la Ley de la Renta Nacional de Estampillas; que el artículo 39 de dicha Ley, en armonía con lo expuesto, sólo faculta a esta Corte para conocer de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones del Ministerio de Hacienda, pero únicamente en lo que se refiere a las multas y no a la naturaleza de los impuestos, materia que es de la exclusiva competencia de aquel Despacho; y por cuanto la firma Fossi F. y Compañía Sucesores, fue indultada por el Ministerio de Hacienda, de la multa de diez mil bolívares que le impuso el ciudadano Inspector Fiscal de Estampillas, el cuatro de mayo del año retropróximo, esta Corte, administrando justicia, por autoridad de la Independencia y 74º de la Federación.

668. CFC - SF  
M, 1936, 195/196

30-10-35

*Las decisiones de los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones no son apelables sino cuando la Ley expresamente lo declara.*

...que tanto en las leyes de carácter meramente administrativo como en las del procedimiento ordinario, el recurso de apelación contra las decisiones que dicten los respectivos funcionarios en ejercicio de sus atribuciones legales, sólo es procedente en los casos en que expresamente lo declara la misma ley; que según el artículo 69 de la Ley de Estupefactivos “son apelables ante el Ministerio de Salubridad y de Agricultura y Cría las Resoluciones que dicten y las penas que impongan el Director de Sanidad del Distrito Federal, los Médicos de Sanidad de los Estados y Territorios Federales y de las ciudades y puertos de la República y los demás funcionarios que expresamente estén autorizados conforme al artículo 47 de la misma ley”, y nada establece en cuanto a las Resoluciones que dicte el Ministro, por lo cual es lógico deducir que el legislador las ha considerado como inapelables y de última instancia;

*Considerando:*

que la mencionada Ley de Estupefactivos no contiene ninguna disposición que autorice a las partes interesadas en los juicios a que dan lugar sus infracciones, para ocurrir a las vías ordinarias de alzada, ni que atribuya a esta Corte facultades para conocer de

ellos, sino sólo en los casos de comiso de las sustancias estupefactivas, respecto de los cuales ordena seguir el procedimiento pautado en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional y la Ley de Aduanas, que conceden libremente el recurso de apelación contra las sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Hacienda Nacional, y de consiguiente, esta Corte carece de jurisdicción para asumir el conocimiento de aquellos otros juicios; por tanto, administrando justicia por autoridad de la Ley, declara sin lugar el presente recurso de hecho.

669. CFC - SF 23-4-42  
M., 1943, Tomo I, p. 295

A este respecto, considera la Corte, que es de principio, que en los asuntos administrativos, a diferencia de lo que ocurre en los asuntos judiciales, no hay lugar a la apelación, sino cuando expresamente consagra ese derecho la ley respectiva, en el caso de que se trate. No estando, pues, consagrado ese derecho en la ley de marcas de fábricas, de comercio y de agricultura, para apelar de la mencionada Resolución, no estaba obligado el Ministerio de Fomento a oír la apelación interpuesta por el referido apoderado.

670. CFC - SF 21-11-46  
M., 1947, 91/92

*Los actos administrativos son revisables por la Corte, en los casos estrictamente señalados por la Ley. Esto garantiza la independencia entre los poderes.*

Nota: En igual sentido sentenció la Corte Suprema de Justicia en Sala Federal, en sentencias del 25-11-47. (Págs. 93, 94 y 95).

La Corte considera que la intervención judicial en los procesos de competencia del Poder Ejecutivo, que tienen siempre y naturalmente por objeto materias administrativas, es de derecho estricto o, más propiamente, es excepcional, porque la interferencia de un Poder en asuntos de la competencia de otro Poder, sólo puede aceptarse, contra el principio de la independencia que les es propio en casos y circunstancias especialísimos, que el Legislador toma en cuenta para permitir y ordenar esa intervención.

De aquí, que las Resoluciones Ministeriales sean revisables por la Corte Federal y de Casación solamente en los casos en que alguna Ley haya creado expresamente contra ellas el derecho de apelación o cualquiera otro recurso. Esta conclusión, que es apenas aplicación de los principios constitucionales y legales que establecen y garantizan la independencia de los Poderes Públicos y su inter-

dependencia en los casos limitados en que proceda, aparece explícitamente sancionado en el artículo 426 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, pues él establece que: "Cuando la Ley conceda expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo ante la Corte Federal y de Casación, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días, a contar de la fecha en que se hubiere notificado la decisión".

Ahora bien, ni la Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas, que es la especial y propia de la materia, ni ninguna otra establecen el recurso de apelación contra las Resoluciones del Ministerio de Relaciones Interiores que impongan multas en virtud de la referida Ley de Vigilancia para evitar la Contaminación de las aguas. Otra cosa ocurría antes de la reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, sancionada el 27 de julio de 1942, pues el artículo 426 anterior permitía, cuando menos por una interpretación extensiva, la apelación en casos como el de autos, para ante la Corte Federal y de Casación.

671. CFC - SF  
M., 1948, 137/138

8-10-47

*Si la ley no concede expresamente el derecho de apelar las decisiones administrativas por ante la Corte, el procedimiento administrativo se agota con la decisión del organismo superior.*

Tanto la apelación negada, como el recurso de hecho han sido fundamentados por el recurrente en las disposiciones de los artículos 126 de la Ley Forestal y de Aguas y 426 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, los cuales disponen, el primero: "De las penas y multas impuestas conforme a esta Ley podrá apelarse de acuerdo con la tramitación y lapsos establecidos en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional". Y el segundo: "Cuando la Ley conceda expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo ante la Corte Federal y de Casación, (la cual ha sido sustituida en todas sus atribuciones por esta Corte Suprema de Justicia) deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días, a contar de la fecha en que se hubiere notificado la decisión. El recurso puede ser introducido ya ante el propio Ministro, ante el organismo de apelación, o directamente a la Corte. En todos los casos puede ser enviado por órgano de cualquier Tribunal". De esta suerte la procedencia o no del recurso depende de la interpretación de las transcritas disposiciones legales: el artículo 126 de la Ley Forestal y de Aguas consagra el derecho de apelación contra las penas y multas impuestas, por infracciones a esa Ley y remite a la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional en lo que se refiere al procedimiento a seguir en esas apelaciones.

Y el artículo 426 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, determina el lapso y forma de ocurrir ante la Corte Federal y de Casación, "cuando la Ley concede expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo" ante este Tribunal.

De donde se desprende claramente que el recurso de apelar de las decisiones administrativas ante esta Corte Suprema de Justicia debe ser concedido expresamente por la Ley; de lo contrario las decisiones emanadas del Ministro u organismo correspondiente ante quienes se apele de decisiones dictadas por los funcionarios inferiores, agotan el procedimiento administrativo ordinario.

672. CFC - SF  
M., 1948, p. 93

25-11-47

*El recurso jerárquico impropio sólo procede en virtud de texto expreso.*

La intervención judicial en los procesos que competen al Poder Ejecutivo, en materias administrativas, es excepcional, porque la interferencia de otro Poder, sólo es aceptable, contra el principio de la independencia que les es propia, en casos y circunstancias especialísimas, que el Legislador toma en cuenta para permitir y ordenar esa intervención. Por esto, las Resoluciones Ministeriales son revivables por la Corte Federal y de Casación sólo en los casos en que alguna Ley haya creado expresamente contra ellas el derecho de apelación o algún otro recurso. Esta conclusión derivada de los principios constitucionales y legales sobre la independencia de los Poderes Públicos y sobre su interdependencia en los casos limitados en que proceda, aparece explícitamente sancionada en el artículo 426 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, cuyo texto dice: "Cuando la Ley conceda expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo ante la Corte Federal y de Casación, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días a contar de la fecha en que se hubiere notificado la decisión".

Ahora bien, ni la Ley de Vigilancia para impedir la Contaminación de las Aguas por el Petróleo, ni ninguna otra establecen el recurso de apelación contra las Resoluciones del Ministerio de Relaciones Interiores que impongan multas por infracciones a la citada Ley de la materia. Otra cosa ocurría antes de haber sido reformada, en 27 de julio de 1942, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, cuyo anterior artículo 426 permitía, cuando menos por una interpretación extensiva, la apelación ante esta Corte, en casos como el de autos.

No existiendo, pues, legalmente, recurso de apelación contra la citada Resolución del Ministerio de Relaciones Interiores, de fecha febrero 21 de 1945, la Corte Federal y de Casación, administrando

justicia por autoridad de la Ley, declara inadmisibile la apelación interpuesta por la "Colon Development Company Lilimet" en su escrito fechado el dos de marzo de 1945.

673. CSJ - SPA 2-8-62  
G.F. N° 37, 1962, pp. 50-52

*El recurso jerárquico impropio o apelación para ante la Corte Suprema de Justicia de las decisiones de los Ministros del Ejecutivo Nacional, sólo procede en virtud de ley expresa que lo autorice.*

El problema planteado requiere de un pronunciamiento previo acerca de la procedencia del recurso intentado, en virtud de que la Ley de Minas pauta dos procedimientos que atienden a formas distintas para reclamar contra las resoluciones de la Administración Pública, en lo concerniente a la extinción de los derechos que la concesión otorga, de conformidad con lo ordenado en sus artículos 195 y 196. Según el primero, la caducidad por falta de pago en los impuestos mineros o por no explotación de la concesión, se regirá por las disposiciones establecidas por tales respectos en los Títulos VII del Libro I, y VI del Libro II de la Ley. Declarada la caducidad en los casos a que éstos se contraen, el concesionario sólo puede hacer valer sus derechos proponiendo demanda formal ante la Corte, de acuerdo con los artículos 151 y 152 de la ley de la materia, la cual habrá de sustanciarse conforme a la atribución 9ª del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte, y siguiendo el procedimiento señalado por el artículo 25 del mismo instrumento legal.

Por su parte, el recurso previsto en el artículo 196 sólo se admite en las circunstancias a que se refieren los artículos 190 y siguientes de la Ley, que imponen a los interesados y concesionarios sanciones expresas que, en algunos casos, presumen la renuncia de los beneficios y facultades que la concesión otorga, por no haberse cumplido oportunamente los requisitos fundamentales exigidos por la obtención del título o porque quedare caduca, definitiva o irrevocablemente, la concesión, o porque hubiere vencido el término de la misma o de ella se hubiera hecho renuncia expresa ante el Ministerio del ramo.

Ahora bien, del texto de las resoluciones transcritas consta que la caducidad de las concesiones allí determinadas, fue declarada con fundamento en lo previsto por la causal 2ª del artículo 55 de la Ley de Minas, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56 del mismo estatuto, en razón de que el concesionario no dio cumplimiento a las obligaciones que le impone el artículo 24 *ejusdem*. En consecuencia, las resoluciones apeladas descansan en dos causas principales, imputadas al concesionario en los respectivos casos a que ellas se contraen: el no haber dado éste comienzo a los trabajos de

explotación de la concesión dentro del término legal, y el haber suspendido la explotación después de comenzada, por más de dos años consecutivos. Tales hechos, contemplados en la resolución, sólo pueden ser objetados por el concesionario, como se ha dicho antes, mediante una demanda propuesta en forma ante este Tribunal, como único medio legal para hacer valer el derecho que crea corresponderle, de conformidad con el artículo 152 de la ley respectiva, aplicable al caso, por virtud del artículo 195 *ejusdem*.

No tiene por consiguiente, el concesionario en esta emergencia el recurso de apelación que para otra le concede el artículo 196 referido sólo en los hechos y circunstancias a que se concreta el Título II del Libro Tercero de la Ley, erróneamente invocado por la recurrente en sus escritos de apelación y de informes. A este respecto, considera la Sala sin validez alguna el alegato según el cual el hecho de haberse pedido en el escrito de apelación, por vía de consecuencia, "la nulidad de dichas resoluciones por ser contrarias a derecho, evidencia que dicha solicitud o escrito está redactado en forma de demanda y no de simple apelación". Este argumento vale menos aún, si se considera que la apelante, en forma reiterada, acoge como base del recurso intentado, una norma procesal establecida para la apelación y no para la demanda.

No habiéndose intentado en el presente caso la demanda formal contra la nación que impone la ley, sino el recurso de apelación que corresponde a otros supuestos legales, tal recurso resulta manifiestamente improcedente.

674.

CSJ - SPA

27-1-66

G.F. N° 51, 1966, 112/113

*La competencia de la Corte Suprema de Justicia en materia fiscal está condicionada a que la ley expresamente así lo disponga y que no esté atribuida dicha competencia a otro Tribunal.*

En la oportunidad de decidir, la Corte considera necesario examinar, previamente, su propia competencia *ratione materiae*, a cuyo efecto observa:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y Otros Ramos de la Renta Nacional, en cuya virtud fuera oído el presente recurso, de las multas impuestas por los empleados fiscales podrá apelarse por ante el Ministro de Hacienda en el término de cinco (5) días hábiles a contar de la fecha del recibo de la notificación que se haga al interesado; y la decisión del Ministro es apelable para ante la Corte Suprema de Justicia, dentro del lapso de diez (10) días a contar de la fecha en que fuere notificado.

Ahora bien, la materia de la apelación de la contribuyente, tanto ante el Ministro de Hacienda como ante la Corte, no se refiere a multas impuestas por los empleados fiscales, al contrario, según aparece de los autos, ha surgido una verdadera controversia entre el Fisco Nacional y la compañía recurrente, por considerar ésta improcedente el impuesto cuyo pago aquél la requiere.

Es cierto que, entre las atribuciones de la Sala, la Ley que regula sus funciones contempla la de "conocer de los recursos jerárquicos interpuestos dentro del término de Ley contra las decisiones de la Administración Nacional en materia fiscal, cuando la competencia para ello no esté atribuida a otro Tribunal". Pero también es cierto que la competencia de la Corte en esa materia está doblemente condicionada: en sentido positivo, en cuanto la Ley Fiscal respectiva debe autorizar, ella misma, el recurso jerárquico, pues es la norma la que debe prever el término dentro del cual debe ser interpuesto; y en sentido negativo, en cuanto la competencia no esté atribuida a otro Tribunal.

De consiguiente, cuando la Ley Fiscal respectiva no concede ese recurso jerárquico para ante la Corte, sino en el caso exclusivo de multas impuestas por los empleados fiscales, al cual no corresponde el de autos, es evidente que no se cumple la primera de las condiciones a que está sujeta la competencia de la Corte en la materia.

675. CSJ - SPA  
G.F. N° 54, 1966, 28/30

25-10-66

*La Corte no puede actuar sino cuando la Ley expresamente así lo dispone.*

El mismo funcionario notificó su decisión a la compañía Shell de Venezuela en comunicación fechada el 1° de abril del corriente año.

El 26 del mismo mes y año, el ciudadano doctor Alejandro Graterol Marín, en su carácter de apoderado judicial de la compañía, presentó ante este Alto Tribunal un escrito en el que después de algunas consideraciones expresa lo siguiente:

"Con fecha 11 de abril de 1966 mi representada recibió el Oficio N° HA-300-526, de fecha 1° de abril de 1966, emanado del Ministerio de Hacienda, Dirección de Aduanas, suscrito por el ciudadano Francisco Arocha Ruiz, Director de Aduanas, obrando por delegación del ciudadano Ministro de Hacienda. En dicho Oficio se califica al recurso de apelación interpuesto por mi representada con fecha 14 de marzo de 1966, mencionado anteriormente, de solicitud", y se le informa a mi representada que el Despacho de Hacienda ha comunicado instrucciones al Administrador de la Aduana de Las Piedras-Paraguaná, ordenándole reducir al cincuenta por ciento (50%) las diecisiete (17) multas impugnadas por mi mandante. Con

base en lo que dispone el artículo 425 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, mi representada, la Compañía Shell de Venezuela Limited, apela directamente ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de la Resolución contenida en el mencionado Oficio N° HA-300-526, del 1° de abril de 1966, emanado de la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda, sólo en cuanto la citada Resolución le es desfavorable”.

Tramitada legalmente la apelación y siendo la oportunidad de decidir, la Corte observa: El artículo 181 de la Ley de Aduanas —que es la aplicable al caso— otorga a los particulares que hayan sido multados en conformidad con sus disposiciones, recurso de apelación para ante el Ministro de Hacienda, contra las decisiones dictadas por los funcionarios del ramo, pero no los autoriza para acudir por vía de apelación, ante esta Corte, cuando no estén conformes con las decisiones del Ministro. Y como el artículo 425 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en que funda el apoderado de la compañía el recurso intentado, no obstante establecer un plazo para interponer las apelaciones de que conoce esta Corte, no consagra el recurso, sino que remite a los casos en que la Ley de la materia expresamente lo conceda —lo que como se acaba de señalar no es el caso de la Ley de Aduanas— es evidente que la recurrente ha hecho uso de un recurso que no le acuerda el ordenamiento legal vigente. En este orden de ideas es pertinente añadir que estando limitada la competencia de esta Corte, como Supremo Tribunal de Hacienda, al conocimiento de “las apelaciones contra las decisiones del Ministro de Hacienda en los casos a que se refiere el artículo 425 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, según lo dispone el ordinal 6° del artículo 273 de la misma, mal podría este órgano de la administración de justicia, entrar a examinar cuestiones de hecho y de derecho suscitadas con ocasión de supuestas infracciones a las disposiciones de una ley, que no le otorga expresamente competencia para ello”.

Por las razones expuestas, esta Corte en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara legalmente improcedente la apelación interpuesta por el ciudadano doctor Alejandro Graterol Marín, a nombre de la Compañía Shell de Venezuela, contra la decisión comunicada al Administrador de la Aduana, Piedras-Paraguaná, por el mencionado funcionario del Ministerio de Hacienda, por oficio HA-300-525, de 1° de abril de 1966.

676.

CSJ - SPA  
G.F. N° 60, 1968, 189/197

26-6-68

*Sólo la Corte Suprema de Justicia es competente para determinar cuando un acto del Consejo Supremo Electoral es apelable o no.*

El caso consiste por lo tanto en que la Sala se pronuncie, con carácter previo sobre si debe o no ser oída libremente la apelación interpuesta por el Dr. Prieto Figueroa contra la decisión adoptada por el Consejo Supremo Electoral el 15 y 16 de noviembre de 1967.

Para pronunciarse sobre el particular es necesario analizar las razones alegadas por el Consejo Supremo Electoral para "no dar curso" a la apelación interpuesta por el Dr. Luis Beltrán Prieto Figueroa, razones que están expuestas en el oficio 874 de fecha 1º de diciembre de 1967, firmado por el Presidente del Consejo Supremo Electoral y dirigido al apelante Dr. Prieto Figueroa y que corre en Autos.

El Consejo Supremo Electoral expresa lo siguiente:

1º Que sus actos, por esencia son actos administrativos que causan estado, es decir que agotan la vía administrativa, que en tal virtud no pueden ser revisados en vía administrativa por ninguna otra autoridad de esta naturaleza.

2º Que los actos del Consejo Supremo Electoral sólo pueden impugnarse por razones de ilegalidad o por ser contrarios a Derecho por ante esta Sala de la Corte Suprema de Justicia y mediante el recurso contencioso administrativo.

3º Que los casos en que procede el llamado recurso jerárquico impropio que supone una especie de apelación ante la Corte Suprema de Justicia están determinados en forma taxativa en la Ley.

4º Que en materia de decisiones del Consejo Supremo Electoral, la Ley Electoral no consagra, en forma expresa, apelaciones de sus decisiones "por ante" el propio Consejo sino que la Ley de Partidos Políticos, reuniones públicas y manifestaciones consagra recursos directamente ante la propia Corte "por ante" la cual deben intentarse.

Ante tales argumentos el recurrente Dr. Prieto Figueroa expone:

1º Que el artículo 32 de la Ley Electoral consagra un recurso de apelación, en una sola alzada, contra las decisiones de los organismos electorales para ante el organismo inmediato.

2º Que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia es, por disposición legal, el organismo inmediato para ante el cual deben apelarse las decisiones del Consejo Supremo Electoral.

3º Que consagrando la Ley de Partidos Políticos expresamente el recurso de apelación para ante la Corte en casos expuestos y determinados debe concluirse que en todos los casos semejantes que se contemplan en la Ley y los casos señalados por ella es posible el recurso en referencia.

4º Que la distinción entre POR ANTE y PARA ANTE es una sutileza o punto de mera forma que no debe ser tomado en cuenta por los sentenciadores al decidir cualquier problema sometido a su consideración.

Expuesta así la posición del Organismo cuyo acto se recurre y la del recurrente, pasa esta Sala a formular las siguientes consideraciones:

La pretensión presentada a esta Corte por el Dr. Luis Beltrán Prieto Figueroa consiste, esencialmente, en que esta Corte se pronuncie sobre si el acto del Consejo Supremo Electoral con el cual se ha manifestado en desacuerdo el recurrente, es o no apelable.

Conviene advertir como cuestión preliminar que ha sido doctrina tradicional de este Supremo Tribunal, que contra las decisiones administrativas sólo cabe el recurso de apelación para ante esta Corte o por ante esta Corte, cuando expresamente ha sido establecido por norma expresa de la Ley.

Bien sabido es, además que tanto la doctrina nacional sobre la materia como la constante jurisprudencia de esta Corte se ha pronunciado, en forma coincidente y repetida, en el sentido de que el llamado "recurso jerárquico impropio", que se ejerce mediante tales "apelaciones" es una figura extraña en el campo del Derecho Público, que desarticula estructura jerárquica de la Administración Pública y crea graves confusiones que llevan a este Supremo Tribunal a tener que decidir sobre cuestiones de hecho o de carácter técnico que escapan a sus normales facultades sólo referidas a la aplicación de normas constitucionales legales o reglamentarias.

No puede ser olvidado que esas "apelaciones" fueron la iniciación, en nuestra evolución administrativa, de lo que luego vino a convertirse en el recurso contencioso administrativo. Pero cuando este recurso está adecuadamente regulado por una legislación, como la que prevee la Constitución, el Legislador sin duda suprimirá dichas "apelaciones" y permitirá únicamente los recursos de ilegalidad cuando ellos fueren procedentes.

Es conveniente sin embargo, dejar sentado que es esta Corte y sólo ella, el órgano exclusivo del Estado Venezolano para decidir si existe o no, en cada caso, el tal recurso, jerárquico impropio, pues la Corte Suprema de Justicia, por privilegio constitucional, es el único Juez de su propia competencia.

En tal sentido considera la Corte que al Consejo Supremo Electoral sólo correspondía remitir sin previo pronunciamiento a este Supremo Tribunal el recurso intentado por el Dr. Luis Beltrán Prieto, a fin de que ésta decidiera si tal recurso era o no admisible.

La situación expuesta requiere que la Corte entre a examinar previamente en cuáles disposiciones legales podría fundarse la apelación y consecuencialmente el recurso de hecho.

En efecto, si la apelación fuera posible por aplicación analógica de las disposiciones contenidas en la "Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones", el recurso tendría que intentarse directamente ante esta Corte y no ante el Consejo Supremo Electoral por lo cual no sería entonces procedente el recurso de hecho y sólo habría que requerir de dicho Cuerpo la remisión de los autos a este Tribunal. En cambio si la apelación fuera posible por aplicación del artículo 33 de la Ley Electoral, esta Corte sí debería ordenar al Consejo Supremo Electoral que oyera libremente el re-

curso. Por último si no es factible la apelación ni en uno ni en otro caso, simplemente no habría materia sobre qué decidir.

Por las especiales características del caso, que podría servir de precedente para situaciones futuras, la Corte ha examinado la posibilidad de que, estando prevista la apelación, por ante ella, de determinadas decisiones del Consejo Supremo Electoral, sea o no posible concluir que cuando se dieran, en otras decisiones del Consejo Supremo Electoral situaciones análogas a aquellas que permiten la apelación, se admita también apelaciones contra tales decisiones.

Semejante posibilidad contiene, en criterio de esta Corte, una primera y fundamental dificultad que sería la necesidad de modificar el criterio tradicional de esta Corte que ha basado la admisión de apelaciones contra actos administrativos, como ya se dijo, únicamente en caso de norma expresa de la Ley y no en otras consideraciones.

Pero además, requiere determinar, si en el caso de autos, existe o no la posibilidad de usar la analogía para llegar a la conclusión jurídica.

Los autores de Filosofía del Derecho, son especialmente claros, cuando se refieren a la aplicación de la analogía, y recomiendan examinar, cuidadosamente si las razones o circunstancias por las cuales una determinada situación tiene prevista, expresamente, una precisa consecuencia jurídica, existen también en otra situación para la cual no hay previsión expresa que lleve a la misma consecuencia propuesta.

La Ley contempla varias clases de recursos muy particulares: el uno, atribuido sólo al Ejecutivo Nacional, que se ejerce por órgano del Procurador General de la República y que supone pedir a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, que revise, para revocarla o confirmarla la decisión del Consejo Supremo Electoral que a pesar de la objeción del propio Poder Ejecutivo Nacional acuerde la inscripción de un Partido Político regional o nacional (Véase los artículos 14 y 20) otro recurso se atribuye a los interesados contra la decisión del Consejo Supremo Electoral de negar la inscripción de un Partido Político regional (Véase artículo 15); el tercero se confiere a los interesados en la inscripción de un Partido Político nacional y a quienes se hubieren opuesto a dicha inscripción cuando el Consejo Supremo Electoral según el caso, hubiere negado la inscripción, o declarado sin lugar la oposición formulada a dicha inscripción (Véase artículo 18). Un cuarto caso se refiere a las decisiones en las cuales el Consejo Supremo Electoral acuerde la cancelación de la inscripción de un Partido Político siempre y cuando hubiese habido oposición a dicha cancelación durante el procedimiento previo (Véase artículo 27). Existe otro caso particular, que no supone recurso contra decisión alguna del Consejo Supremo Electoral, pero sí intervención de esta Corte, para los casos en que el Ejecutivo Nacional solicite directamente ante ella, sin previa intervención del Consejo Supremo Electoral, que sea di-

suelto un partido político que en forma sistemática propugne o desarrolle actividades contra el orden constitucional (Véase artículo 29).

Puede verse, claramente, que las razones o circunstancias que en los casos previstos llevan al Legislador a establecer el recurso de apelación por ante esta Corte, consisten, fundamentalmente, en que se trata de decisiones de las cuales dependa la existencia, la vida, de un partido político, en unas para que pueda ser creado, en otras para que deba desaparecer. El Legislador pensó, que era prudente, que la gravedad de las situaciones tratadas suponga que cualquier decisión que sobre ellas adopte el Consejo Supremo Electoral sea revisable, íntegramente, por este Supremo Tribunal sin que tuviese que alegarse en contra de dicha decisión el argumento de la ilegalidad.

En el criterio de esta Corte, la razón de ser de la apelación contra la decisión del Consejo Supremo Electoral, es que se trata de la existencia misma de un Partido Político.

Hay que concluir por lo tanto, que por vía de analogía, cada vez que se planteara, si ello fuere posible, una decisión de cualquier otra índole, del Consejo Supremo Electoral, que no fuere de las expresamente previstas, pero que pusiere en peligro la existencia misma de un Partido Político, tal decisión sería apelable ante esta Corte.

Pero si la decisión del Consejo Supremo Electoral no compromete la existencia misma de un Partido Político, no puede admitirse, y así se declara, que por vía de analogía, sea factible apelar, para ante esta Corte, de tal decisión.

Pero, debe quedar suficientemente claro que esta Corte y no ningún otro órgano del Estado, es quien puede apreciar si existe o no semejante circunstancia que lleve a la aplicación o uso de la analogía en la forma que se ha explicado.

En el caso de Autos, no aparece, conforme al criterio de esta Corte, sin pronunciarse sobre la legalidad o ilegalidad de la misma, que la decisión apelada afecte la existencia misma de ningún Partido Político, pues se trata de cuestiones que únicamente se refieren a su orden interno, sin alterar esencialmente su vida misma, pues sea quien sea la persona o personas que dirijan un Partido, jurídicamente el Partido sigue existiendo y siendo el mismo.

No es posible admitir, por lo tanto, apelación contra la decisión objeto del recurso de hecho que dio origen a este procedimiento fundamentando dicha apelación en la simple analogía del caso de Autos con los previstos en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones.

Cabe ahora analizar si es o no factible admitir la apelación por aplicación del artículo 33 de la Ley Electoral.

El Consejo Supremo Electoral es sin duda un "ORGANISMO ELECTORAL" pues así está clasificado en la vigente Ley Electoral, al determinar pues en el artículo 17 dicha Ley que la organización y vigilancia del proceso electoral estarán a cargo de una

serie de "organismos" entre los cuales, y en primer lugar, está el Consejo Supremo Electoral. Este artículo, a mayor abundamiento, está dentro del Capítulo IV de la mencionada Ley, que se refiere a los "Organismos Electorales", y en cuyo Capítulo, la Sección Segunda, expresamente se refiere al referido cuerpo en cuanto a su organización y funcionamiento.

Es importante tal determinación porque el artículo 33, último artículo de la mencionada sección primera del Capítulo IV de la Ley Electoral, expresamente dice:

Artículo 33. "De las decisiones dictadas por los organismos electorales se oirá apelación en una sola alzada para ante el organismo inmediato".

Para un completo análisis de la cuestión debe destacarse que la actual Ley Electoral (de 1959 reformada en 1964) derogó el Estatuto Electoral de 18 de abril de 1951, y que en éste existió un artículo, numerado 28, que expresamente decía:

Artículo 28. "De las decisiones dictadas por los organismos electorales, se oirá apelación, por una sola vez, ANTE EL ORGANISMO ELECTORAL INMEDIATO SUPERIOR.

Norma semejante no existe en las anteriores leyes relativas a elecciones habidas en el país.

La comparación entre el artículo 28 del Estatuto de 1951, y el artículo 33 de la Ley Electoral de 1964, (reformativa de la de 1959) demuestra las importantes diferencias entre una y otra: en la Ley de 1951 era para conocer de la apelación competente el organismo que reuniese dos condiciones: una ser un "organismo electoral"; otra ser el "inmediato superior" al que hubiere dictado el acto apelado.

Establecidos en el artículo 14 del Estatuto de 1951, cuáles eran los organismos electorales y su orden de procedencia, había que recurrir a esa disposición para determinar el órgano competente para conocer de la apelación que se hubiere interpuesto.

En la Ley de 1964 se suprimió la exigencia de que el organismo que conociere de la apelación fuere *electoral* y que además fuere el *inmediato superior*. Se dice únicamente el "organismo inmediato".

Debe por lo tanto averiguarse ahora si esta Corte puede o no considerarse, en su Sala Político-Administrativa, como el "organismo inmediato" a que se refiere la Ley.

Una sana y adecuada interpretación de la Ley requiere no ver cada norma en forma aislada, sino apreciar el conjunto que integra ella y las demás que le son relacionadas.

La referida disposición del artículo 33 de la Ley Electoral guarda una íntima relación con las normas de los artículos 36, numeral 14, 38, numeral 6 y 40, numeral 5 de la misma Ley en los cuales se va atribuyendo, cada organismo electoral, la facultad de conocer en alzada de las decisiones del organismo inferior.

Nada dice el Legislador expresamente acerca de las decisiones del Consejo Supremo Electoral ni determina cuál ha de ser el organismo inmediato que conozca de sus decisiones por vía de alzada.

Ante esa situación, no hay argumento válido para estimar cuál sería la norma atributiva de la competencia que esta Corte usaría para conocer de tales apelaciones, pues la única vía que podría utilizarse en tal sentido, como lo sería la analogía ya ha sido desechada en anteriores consideraciones.

No quedarían así sin posible revisión las decisiones del Consejo Supremo Electoral pues siempre queda abierta la vía del recurso de ilegalidad para que esta Corte anule las decisiones de ese organismo que fueren contrarias a derecho. Sólo estaría bajo la responsabilidad de esta Corte, utilizar procedimientos de urgencias, en los casos en los cuales la situación a que se refiera el recurso requiera una rápida decisión para no hacerse nugatoria.

Por las razones anteriormente expuestas, esta Corte, administrando justicia, en el nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que carece de competencia para conocer por vía de apelación, de las decisiones del Consejo Supremo Electoral contra las cuales el Legislador no hubiere establecido tal recurso en forma expresa.

677.

CSJ - SPA

29-6-71

G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 22

De acuerdo con lo expresado, el apoderado de la International Marine Supplies and Service, C.A., apela ante la Corte, "de la decisión del Ministro de Fomento, de fecha 18 de abril de 1968, en la que se declara improcedente el recurso de hecho intentado" por su representada contra la negativa del Registrador de la Propiedad Industrial a que antes se ha hecho referencia. Ahora bien, el artículo 21 de la Ley de Propiedad Industrial que consagra expresamente el derecho de apelación ante este Supremo Tribunal, dice textualmente: "En todo tiempo podrá el Ministro de Fomento, previo informe del Registrador de la Propiedad Industrial, anular, en Resolución razonada, el registro de los inventos, mejoras o modelos o dibujos industriales, obtenidos en contravención de esta Ley. La parte interesada podrá interponer recurso de apelación para ante la Corte Federal dentro del lapso de tres meses contados desde la fecha en que se publique la Resolución en la *Gaceta Oficial*". Con arreglo a lo expuesto, la apelación ante la Corte en la materia relativa al registro de la propiedad industria está limitada y condicionada por los supuestos de la norma transcrita, es decir que sólo procede tal recurso contra las Resoluciones ministeriales que anulen el registro de los inventos, mejoras o modelos o dibujos industriales obtenidos en contravención de dicha Ley.

En el caso de autos, la decisión que anuló el registro de la marca Wagner, (y diseño) no emanó del Ministro de Fomento sino de la autoridad judicial ni la misma tuvo por base las circunstancias que se refiere el artículo 21 de la Ley. Por el contrario, dicha decisión se ha producido en el proceso seguido ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con ocasión del juicio intentado por la Wagner Electric Corporation contra Juan Rodríguez Cabrera, para que éste reconociera que aquélla tiene mejor derecho sobre la marca Wagner.

En casos como el de autos, a la autoridad administrativa, sólo compete cumplir el mandamiento contenido en la sentencia definitiva, quedando en esta forma legitimada y ajustada a derecho su conducta.

Por las razones expuestas, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara sin lugar la apelación interpuesta por el apoderado de la Compañía Anónima International Marine Supplies and Service C.A. (INTERMARINE, C.A.)

Véase N° 274.

#### B. *Carácter jurisdiccional*

678. CSJ - SPA 16-12-64  
G.F. N° 46, 1964, 240/246

*El recurso jerárquico impropio es una "apelación administrativa" y no conlleva recurso alguno contencioso-administrativo contra el acto recurrido.*

En escrito de fecha 13 de agosto de 1962, la empresa "C.A., S.A.", sociedad mercantil de este domicilio, por medio de apoderados, se dirigió para ante esta Corte, exponiendo lo siguiente: en fecha 7 de noviembre de 1958, la actora interpuso el recurso de apelación a que se refiere el artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, por ante el ciudadano Ministro de Obras Públicas, contra una decisión de la Contraloría General de la República; y en 1° de febrero de 1959, apeló de la misma decisión ante la extinguida Corte Federal, la cual, el 23 de octubre del mismo año, sentenció declarando extemporáneo el recurso interpuesto, por no haberse agotado la vía jerárquica para que procediera recurrir a la vía contencioso-administrativa. Acompaña a su escrito, un ejemplar de la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 193.287, del 5 de noviembre de 1959, donde aparece publicada dicha sentencia.

Manifiesta seguidamente que, en vista de la sentencia antes mencionada, gestionó ante el Ministro de Obras Públicas, para que fuera

llevada a conocimiento del Consejo de Ministros, la decisión que afectaba a su representada; y el 1° de agosto de 1962, la Presidencia de la República en Consejo de Ministros, declaró improcedente la reclamación formulada, por considerar que había habido insinceridad en el gasto, en el cual la compañía pretendía fundamentar su reclamación. Anexa ejemplar de la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 199.897, del 1° de agosto de 1962, en la cual aparece publicada la sentencia.

Considera la actora, que la decisión del Consejo de Ministros "completa la vía gubernativa", por lo cual apela para ante esta Corte Suprema de la decisión del ciudadano Contralor General de la República, y que le fuera comunicada en oficio N° 9810, del 1° de noviembre de 1958, emanado del ciudadano Ministro de Obras Públicas, cuyo texto transcribe el oficio N° 1437 del 17 de septiembre del mismo año, dirigido por la Contraloría a ese Despacho.

Como argumentos de la apelación expone que, el 1° de julio de 1955, "C.A., S.A.", celebró un contrato con el Ministerio de Obras Públicas, para la construcción del Edificio Nacional de Barquisimeto; y, luego de discutir el contenido de las cláusulas del mismo, ambos contratantes llegaron a un acuerdo sobre dichas cláusulas, incluyendo aquéllas relativas a los precios unitarios; que dicho contrato, copia del cual corre en autos, "fue aprobado por la Contraloría General de la Nación sin objeción ni reparo alguno sobre ninguna de sus cláusulas, bajo el N° 5021 de la Sección Técnica de la Sala de Control, según oficio N° 5211, de fecha 25 de mayo de 1955".

Añade la apelante que, con posterioridad a la celebración del contrato, el Ministerio de Obras Públicas requirió de ella la ejecución de obras extraordinarias, para lo cual se solicitó la aprobación de la Contraloría, como si se tratara para cada una de ellas de un nuevo contrato, y que las respectivas aprobaciones fueron dadas mediante oficios Nos. 2604, 3068, 6877, 6878, 6887, 7637, 4122 y 1915, fechadas en 7-5-56, 23-5-56, 16-10-56, 16-10-56, 16-10-56, 10-11-56, 30-6-56 y 18-3-57. El monto del contrato original es de nueve millones setecientos cincuenta y tres mil cuatrocientos cuarenta y dos bolívares con cincuenta y seis céntimos (Bs. 9.753.442,56) y la totalidad de las obras extraordinarias, aprobadas y ejecutadas, alcanzan a la suma de dos millones ciento ochenta y nueve mil doscientos sesenta y seis bolívares con diez céntimos (Bs. 2.189.266,10), todo lo cual da un total de once millones novecientos cuarenta y dos mil setecientos ocho bolívares con sesenta y seis céntimos (Bs. 11.942.708,66); y agrega: "debidamente aprobados en su totalidad por la Contraloría de la Nación," alegando seguidamente, que de esa cantidad la Nación queda a deberle la suma de dos millones ciento noventa mil quinientos cincuenta y dos bolívares con ochenta y cinco céntimos (Bs. 2.190.552,85), monto total de las órdenes de pago Nos. 94, 95 y 1292, fechadas a 7 de julio las dos primeras y en 12 de agosto la última, todas de 1958 y objetadas por la Contraloría en la decisión de la cual apela.

Argumenta también la recurrente, que el ciudadano Contralor General de la República fundamenta su objeción a los pagos, en base a los numerales 1° y 11° del Artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y, en tal sentido, considera que la acreencia de su representada es efectiva (respecto al numeral 1°), ya que no se ha alegado ni comprobado dolo; y por lo que se refiere al numeral 11°, expone que el mismo contempla dos revisiones por parte de la Contraloría: una, previa a la celebración del contrato, en la cual se aprueban u objetan los precios; y otra, después de proporcionarse el suministro o servicio personal, la cual tiene por objeto verificar si efectivamente fueron prestados los servicios y si se aplicaron los precios que previamente fueron aprobados por considerarlos justos; y que, consecuentemente, “un pago será sincero cuando el precio es sincero”.

Señala asimismo la apelante en su exposición, que el problema en cuestión debe ser decidido de acuerdo con el ordenamiento jurídico ordinario y no, como es la opinión del ciudadano Procurador de la Nación, la cual aparece en la parte narrativa de la sentencia dictada por la extinguida Corte Federal con ocasión de la apelación interpuesta por la recurrente contra la misma decisión, por un “régimen de excepción”, pues considera que un Acuerdo del Congreso Nacional es “instrumento insuficiente para crear un régimen de excepción” y que, por otra parte, no es posible fundamentar las objeciones hechas a las órdenes de pago en un Acuerdo emitido en 30 de mayo de 1959, o sea, de fecha posterior a la decisión dictada.

La recurrente formula finalmente su pedimento en los siguientes términos: “Solamente pedimos a la Corte que declare infundadas las objeciones del Contralor de la Nación, por no estar basadas en un motivo legal suficiente para justificarlas; y que, en consecuencia, ordene la procedencia del pago de la cantidad de dos millones ciento noventa mil quinientos cincuenta y dos bolívares con ochenta y cinco céntimos (Bs. 2.190.552,85), que la Nación venezolana adeuda a nuestra representada por el concepto ya expresado”.

Además de los recaudos ya especificados se acompañan a la apelación, copias fotostáticas de los siguientes instrumentos: Acta de recepción provisional; Acta de recepción definitiva; Ordenes de pago objetadas; constancia de las aprobaciones a las obras extraordinarias; y contrato celebrado entre el Ministerio de Obras Públicas y C.A., S.A., en cuyo texto aparece la aprobación de la Contraloría. El escrito y sus anexos fueron recibidos en la Sala Político-Administrativa el 13 de agosto de 1962 y el 9 de octubre del mismo año se dio cuenta en Sala.

El 4 de octubre de 1962, la recurrente presentó nuevo escrito ante esta Corte, ratificando los argumentos y pedimentos formulados en su apelación, por considerar prudente confirmar la voluntad de su representada de apelar de la decisión del ciudadano Contralor General de la República, dentro del lapso legal que pauta el Artículo

159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, o sea, dentro de los quince días siguientes a la notificación de la decisión del Consejo de Ministros, la cual fue recibida por la apelante el 15 de agosto de 1962, en oficio N° 01126, emanado de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Obras Públicas. Este escrito, constante de siete folios y un anexo, fue agregada a los autos el 9 de octubre de 1962.

Tramitado el recurso en la forma de Ley, se llamó a informes el 7 de mayo de 1963 y compareció el representante de la apelante, asistido de abogado, y consignó, en once folios útiles, sus informes escritos. La Sala ordenó agregarlos a los autos y dijo "Vistos".

Para decidir, la Sala observa:

En sus escritos de apelación el representante de la recurrente manifiesta: "paso de inmediato, junto con los apoderados de mi representada, a interponer nuevamente apelación de nuestra representada contra la decisión del ciudadano Contralor de la Nación contenida en oficio N° 1437 de fecha 17 de setiembre de 1958".

A este respecto observa la Corte que el pronunciamiento contenido en su decisión de 28 de octubre de 1959, cuando esta misma apelación fue interpuesta para ante este Supremo Tribunal, se limitó a destacar que el procedimiento administrativo no estaba en aquella oportunidad agotado con la decisión del Contralor, sino que existía una autoridad administrativa, más alta en la respectiva jerarquía, que tiene facultad legal de ratificar, modificar o revocar la decisión de la Contraloría General, y por lo tanto, dicha decisión no es firme, ni produce estado, requisito esencial como quedó dicho antes, para que proceda apelación o recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa".

Por consiguiente, elevada la correspondiente apelación para ante el Consejo de Ministros, corresponde a la Corte analizar, como cuestión previa, si es o no procedente esta nueva *apelación*, que para ante este Supremo Tribunal ha interpuesto la recurrente en sus citados escritos de 13 de agosto y 4 de octubre de 1962, contra la misma decisión del Contralor que fue ya materia de decisión por parte del citado Consejo. Siendo de advertir, que el presente recurso se circunscribe a esa mera apelación, y no conlleva recurso alguno contencioso-administrativo contra el acto administrativo constituido por la decisión del Consejo de Ministros.

A este respecto observa la Corte, que existen en el ordenamiento legal venezolano varios recursos que tienen excepcionales características y que, por su especialidad, requieren de ley expresa que los consagre.

Entre esos recursos cabe mencionar los contemplados en el ordinal 7, Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que da atribución a la Sala Político-Administrativa para "conocer de los recursos jerárquicos interpuestos dentro del término de ley contra decisiones de la Administración nacional en materia fiscal, cuando la competencia para ello no está atribuida a otro Tribunal". Pero

además de esta atribución general en materia fiscal, la Corte tiene atribuciones similares declaradas por otros textos legales; y, precisamente, uno de estos casos es el de la apelación que, conforme al Artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, se concede contra las decisiones del Contralor General de la República.

De acuerdo a esta disposición, la regla general es que las decisiones que dicte el citado funcionario tienen apelación para ante este Supremo Tribunal. Ahora bien, la propia Ley Orgánica de la Hacienda Nacional prevé una excepción a esa regla, al establecer, en el Artículo 172, letra b), ordinal 1° que, en el supuesto previsto en dicha norma, es el Consejo de Ministros a quien corresponde conocer de la apelación que se interponga contra la decisión del Contralor.

Según esta norma, el propósito del legislador en este supuesto ha sido el de sustituir la apelación ante la Corte por la apelación ante el Consejo de Ministros.

En el caso de autos, y, con posterioridad a la referida decisión dictada por la Corte de fecha 28 de octubre de 1959, la recurrente interpuso para ante el Consejo de Ministros la correspondiente apelación contra la decisión dictada por el Contralor el 1° de noviembre de 1958; y el Consejo de Ministros, en resolución de fecha 1° de agosto de 1962, publicada en la Gaceta Oficial N° 26.913 de esa misma fecha, decidió la apelación declarando improcedente la reclamación formulada.

De manera que, en este caso, quedó cumplido y agotado el procedimiento administrativo con la decisión del Consejo de Ministros, sin que exista posibilidad de ulterior apelación de índole administrativa.

Ahora bien, la actora, en sus escritos de 13 de agosto y 4 de octubre de 1962, ha pretendido interponer, ante este Supremo Tribunal, el recurso de apelación que, conforme al citado Artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, se confiere las decisiones del Contralor. Más, como antes se ha observado, ya la recurrente ha agotado la vía administrativa, al haber utilizado contra la decisión del referido funcionario, el recurso de apelación para ante el Consejo de Ministros, que, según se ha expuesto, sustituye en estos casos la apelación ante la Corte. Lo contrario sería otorgar doble recurso de apelación a una misma decisión, cual es la de la Contraloría.

En virtud de las consideraciones que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara: Que es improcedente la apelación interpuesta por la recurrente en sus escritos de fecha 13 de agosto y 4 de octubre de 1962, contra la decisión del Contralor de fecha 1° de noviembre de 1958.

679. CSJ - SPA  
G.F. N° 51, 1968, pp. 139-140

8-2-66

Cumplidos como han sido los trámites procesales pertinentes, la Corte para decidir observa:

El artículo 163 de la Ley Orgánica de la Renta de Licores dispone: "De toda decisión sobre procedencia de impuesto o que imponga pena, dictada por el Administrador de la Renta de Licores o por el Fiscal competente, podrá apelarse para ante el Ministro de Hacienda en el lapso de cinco días hábiles a contar de la fecha de la notificación que se haga al interesado, previo el pago o afianzamiento de la multa y de la contribución, requisito sin el cual no se admitirá dicho recurso. *De la decisión que dicte el Ministro podrá apelarse para ante la (Corte Suprema de Justicia), dentro del término de diez días hábiles a partir de la fecha de la correspondiente notificación*". En lo demás, se observará el procedimiento pautado por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional para la aplicación y apelación de las multas. Y el artículo 425 de esta Ley Orgánica, a la cual remite la Ley Fiscal especial, dispone: "Cuando la Ley conceda expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u organismo respectivo ante la Corte Suprema de Justicia, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días, a contar de la fecha en que *se hubiere notificado la decisión*. El recurso puede ser introducido ante el propio Ministro, ante el organismo de apelación, o directamente a la Corte..."

Ahora bien, en el presente caso, consta de autos que el interesado ejerció, con fecha 24 de febrero de 1959, el llamado recurso de apelación, el recurso jerárquico, para ante el ciudadano Ministro de Hacienda, contra la decisión del Fiscal competente arriba expresada; y que, por Resolución N° 847, de fecha 11 de agosto de 1960, el Ministro decidió desfavorablemente el recurso, al confirmar totalmente la decisión recurrida. Pero no consta de autos, como contrariamente lo considera el Ministerio de Hacienda en su citado oficio N° 7656, del 25 de octubre de 1960, que el interesado haya interpuesto recurso de apelación ante esta Suprema Corte, contra la Resolución Ministerial decisoria del recurso jerárquico, sólo contra la cual, en casos como el de autos, es deducible el recurso jurisdiccional ante este Supremo Tribunal. Más aún, ni siquiera consta en el expediente que se hubiere notificado la decisión del Ministro al interesado, como expresamente lo previenen las disposiciones legales transcritas.

680 CSJ - SPA  
G.F. N° 52, 1966, 34/35

4-5-66

*El recurso jerárquico impropio, configura una apelación de un acto administrativo, no para ante la autori-*

*dad administrativa de superior jerarquía a la que dictó la decisión sino para ante un órgano jurisdiccional”.*

El artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuya virtud oyó, tramitó y decidió, el Tribunal Superior de Hacienda el caso analizado, dispone: “Las decisiones del Contralor o de las Salas serán obligatorias para los empleados, funcionarios o particulares sobre quienes recaigan; pero los interesados podrán *apelar de ellas*, dentro de los quince (15) días siguientes, contados a partir de la notificación por oficio de la providencia recaída siempre que en la Ley no esté previsto un procedimiento especial, así: de las dictadas por las Salas para ante el Tribunal Superior de Hacienda; y de las dictadas por el Contralor de la Nación para ante la Corte Federal o para ante los Tribunales de lo contencioso-administrativo que puedan crearse en lo futuro y a los cuales se les dé esta atribución. *No habrá Tercera Instancia*. Estas apelaciones se sustanciarán y decidirán administrativamente, en forma sumaria; pero se admitirán y evacuarán las pruebas que presente el interesado, dentro de los ocho (8) primeros días de iniciado el procedimiento”.

Como puede apreciarse de la norma transcrita, en ella se prevé el ejercicio de un recurso calificado por la doctrina administrativa como recurso jerárquico impropio, en razón de que configura una *apelación* de un acto administrativo, no para ante la autoridad administrativa de superior jerarquía a la que dictó la decisión sino para ante un órgano jurisdiccional.

Por consiguiente, se trata de un recurso administrativo, en el cual el respectivo Tribunal ha de conocer en Segunda Instancia el acto administrativo impugnado.

Ahora bien, en la norma ya citada, expresamente se establece que *no habrá Tercera Instancia*, lo que demuestra que ha sido intención del Legislador que la decisión que dicten esos órganos judiciales sea definitiva sin que proceda, por tanto, ulterior recurso.

Por consiguiente, habiendo conocido el Tribunal Superior de Hacienda el caso de autos en virtud de la apelación prevista en el artículo 159 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, su decisión agotó toda otra posibilidad de impugnación respecto a la decisión cuestionada, no sólo por ser la instancia superior que de modo expreso determina la Ley, sino porque ésta dispone de manera concreta que, en tales casos, *no habrá Tercera Instancia*, ni por vía de apelación ni por vía de consulta.

En virtud de la Disposición Transitoria Décimaquinta de la Constitución de la República, esta Sala Político-Administrativa de la Corte

Suprema de Justicia ejerce las atribuciones que la legislación vigente le confiere y las que establecen los numerales 1° al 4° del artículo 215 de la Constitución Nacional. Las atribuciones específicas de la antigua Corte Federal, hoy de la competencia de esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia están determinadas en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, cuyo numeral 31 atribuye a la Corte: “el conocimiento de los recursos jerárquicos interpuestos dentro del término de ley, contra las decisiones de la Administración Nacional en materia Fiscal, cuando la competencia para ella no esté atribuida a otro Tribunal”.

En relación al caso de autos, es necesario precisar, si el recurso de apelación interpuesto está constitucional o legalmente incluido dentro de las atribuciones de la Sala. Ha sido criterio reiterado de esta Corte, que las Resoluciones Ministeriales son revisables por vía de apelación únicamente con carácter excepcional, en casos específicos.

El control jurisdiccional de las decisiones del Poder Ejecutivo por vía de apelación no procede sino en virtud de disposición expresa del legislador.

Ahora bien, el artículo 426 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional no contempla en su texto recurso de apelación alguno, sino que se limita a establecer el término dentro del cual deberá hacerse uso del mismo, “cuando la Ley concede expresamente el derecho de recurrir de la decisión del Ministro u Organismo respectivo ante la Corte Federal y de Casación”. Así lo estableció la antigua Corte Federal y de Casación en sentencias de 21 de noviembre de 1946 y de 8 de octubre de 1947.

Sería necesario, en consecuencia, que la Ley Orgánica del Servicio Consular, cuyas disposiciones fueron aplicadas al caso concreto, estableciera expresamente ese recurso. Ahora bien, ninguna de las disposiciones legales de la mencionada Ley Orgánica del Servicio Consular contempla recurso alguno que permita al contribuyente apelar para ante esta Corte de las decisiones relativas a la aplicación de los Derechos Consulares.

No existiendo, en consecuencia, recurso de apelación contra la Resolución del Ministro de Hacienda de fecha 28 de febrero de 1966, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa Accidental, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile el recurso de apelación interpuesto contra la citada Resolución del Ministro de Hacienda de fecha 28 de febrero de 1966, por medio de la cual formuló a la Compañía Anónima Venepal, S.A., un reparo por treinta mil seiscientos veintisiete bolívares con ochenta y tres céntimos (Bs. 30.627.83), por falta de pago de Derechos Consulares.

682. CSJ - SPA  
G.F. N° 38, 1962, 69/70

29-10-62

*La Ley no establece requisitos especiales que debe contener el escrito de apelación, basta la manifestación expresa de apelar de lo decidido.*

Visto el escrito de fecha 14 de febrero de 1962, que contiene el recurso de hecho interpuesto por la sociedad mercantil C.B. de V. C.A., de este domicilio, contra Resolución N° 247 de fecha 28 de noviembre de 1960, por la cual el Ministerio de Hacienda (Dirección de la Renta Interna) ordenó a la recurrente el pago de la cantidad de siete mil trece bolívares (Bs. 7.013,00) por Impuesto sobre la Renta correspondiente al primer trimestre de 1956, y seis mil seiscientos sesenta y dos bolívares con treinta y cinco céntimos (Bs. 6.662,35) en concepto de multa; la Corte, para decidir, observa:

El Ministerio de Hacienda, al rechazar la apelación que en tiempo oportuno interpuso la parte interesada contra la aludida Resolución fundamenta la negativa en el hecho de que la recurrente en su escrito de apelación, hizo referencia al aparte 3° del Art. 56 de la Ley de Timbre Fiscal; lo cual, en el concepto del mencionado Despacho, constituye un error que vicia la apelación, por cuanto "La Ley de Timbre Fiscal vigente para la fecha en que fue dictada la Resolución de este Ministerio, y que también imperaba para el momento en que se introdujo el escrito mencionado anteriormente, eliminó el procedimiento de la impugnación previsto en el Art. 56 de la Ley anterior.

A este respecto es de observar que, si bien es cierto que el Art. 56 de la Ley citada por el apelante, había sido derogado para el momento en que fue interpuesta la apelación, tanto la Ley que regía para ese momento, como la vigente en la actualidad, han mantenido el recurso de apelación para ante el Supremo Tribunal de la República, contra todas las decisiones emanadas del Ministerio de Hacienda en materia impositiva; procedimiento éste que por lo demás, es tradicional y general en el Derecho Administrativo Venezolano.

Por otra parte, es así mismo característica de nuestro Derecho Procesal, tanto en lo administrativo como en lo judicial, la de no establecer formas necesarias para la interposición del recurso de apelación; bastando para ello la manifestación categórica del propósito de apelar de lo decidido, sin que sea necesario indicar el organismo o el funcionario que ha de conocer del recurso, ni citar los preceptos legales que lo establecen, por cuanto tales circunstancias son de orden legal, y la Ley se presume de todos conocida. De acuerdo con este criterio, la mención expresa de esas circunstancias por parte del recurrente, constituye un acto supérfluo en el estricto orden procesal; y de ello se infiere que, el error cometido al hacer esa mención no es de carácter esencial, y, por tanto, no afecta la validez de la apelación.

C. *Poderes de la Corte*

683. CFC - SF 23-10-42  
M., 1943, p. 351

*En materia fiscal la competencia de la Corte está estrictamente limitada por la Ley.*

En relación con la petición del recurrente de que en caso de ser confirmada la Resolución apelada, la Corte le condone por completo la multa impuesta, es de observar que la facultad de otorgar la gracia de la rebaja de las multas o la de indultar de ellas está dada por el artículo 74 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones y otros Ramos de la Renta Nacional al Ejecutivo Federal, en tanto que esta Corte sólo tiene la facultad por el artículo 73 de la propia Ley de conocer por apelación de la Resolución del Ministro en la cual imponga la multa, es decir, de examinar la multa misma a la luz de las disposiciones aplicables y de confirmarla, modificarla o revocarla, sin tomar en cuenta los actos discrecionales mencionados que escapan por su propia naturaleza, y por la función precisa de la Corte, a toda revisión de parte de ésta, limitación insalvable, por la razón general de que las materias de orden administrativo, como la de que se trata, es de la competencia en su totalidad del Poder Ejecutivo y de allí que deban interpretarse estrictamente las disposiciones legales que den en esas materias determinadas funciones al Poder Judicial.

Por las razones expuestas, la Corte Federal y de Casación, administrando justicia en nombre de los Estados Unidos de Venezuela y por autoridad de la Ley, dispone que se incluya en el pasivo la cantidad expresada de quince mil bolívares para los efectos de la liquidación del impuesto, y declara sin lugar los demás pedimentos del apelante. Queda de este modo reformada la Resolución apelada.

684. CSJ - SPA 12-12-63  
G.F. N° 42, 1963, 469/473

*En el conocimiento de los asuntos que son de la competencia de la Corte Suprema de Justicia, ésta sólo puede examinar la legalidad del acto administrativo recurrido y no su conveniencia.*

Vistos. La compañía S. de V.L., en escrito de fecha 23 de octubre de 1963, apeló por ante la Corte, en uso del derecho que le concede el artículo 89 de la Ley de Hidrocarburos, de la multa que mediante Resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos

Nº 937, de fecha 9 de octubre del corriente año, se le impuso a dicha compañía.

Con fecha 5 de noviembre de 1963, se recibió en la Corte el respectivo expediente administrativo. En la audiencia del seis de los mismos mes y año, se dio cuenta en Sala y se fijó la 5ª audiencia para comenzar la relación, terminada la cual se fijó la 2ª audiencia para el acto de Informes. Cumplidos los demás trámites de Ley pasa la Corte a dictar su decisión y al efecto observa:

La Resolución apelada es del tenor siguiente: "REPUBLICA DE VENEZUELA.- Ministerio de Minas e Hidrocarburos.- Oficina Técnica de Hidrocarburos.- División Técnica de Producción y Fiscalización.- Nº 937. Caracas, 9 de octubre de 1963.- 154º y 105º".- RESUELTO: Por cuanto la Compañía S. de V.L. procedió al desmantelamiento del Hospital S. de su propiedad, ubicado en Mene Grande, Distrito Baralt, Estado Zulia, sin haber solicitado de este Ministerio permiso alguno para la demolición del edificio, incurriendo así en la destrucción de una obra permanente, que según los términos del primer aparte del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos, debía pasar a la Nación Venezolana, sin pago de indemnización alguna, al extinguirse el término de duración de la concesión, y por cuanto al impedir la reversión del expresado inmueble, como antes se ha dicho, violó la disposición legal citada o infringió por ello el ordinal 9º del artículo 99 *ejusdem*; por tanto, se impone a la concesionaria S. de V.L. al tenor del artículo 85 de la Ley de Hidrocarburos, una multa de CINCO MIL CINCUENTA BOLÍVARES (Bs. 5.050,00), por las infracciones señaladas. Expídase la correspondiente planilla de liquidación.- Comuníquese. Por el Ejecutivo Nacional (Firmado), J.C.A.A., Encargado del Ministerio".

La decisión transcrita descansa en lo previsto por los artículos 80 y 59, ordinal 9º, de la Ley de Hidrocarburos que a la letra dicen: "Artículo 80". Las concesiones se extinguen por el vencimiento del término de su duración según sus respectivos títulos".

"En el caso de concesiones de explotación, la Nación readquirirá, sin pagar indemnización alguna, las parcelas concedidas y se hará propietaria, del mismo modo, de todas las obras permanentes que en ellas se hayan construido".

"Artículo 59. Los concesionarios están obligados: 9º A cumplir todas las disposiciones que les sean aplicables, contenidas en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas, sin perjuicio de los derechos que adquieren en virtud de la concesión".

Ahora bien, consta del expediente administrativo que con fecha 13 de mayo de 1963, el Gerente de Servicios Industriales de la Compañía S. de V. participó al Ingeniero Jefe de la Zona I, Inspección de Hidrocarburos, en Lagunillas que "debido al estado ruinoso en que se encontraba y debido al grave peligro que significaba su permanencia por más tiempo para las personas que suelen transitar el lugar, la Compañía se halló en la necesidad de proceder a destruir el edificio de su propiedad conocido como Hospital S., existente en

el sector nombrado La Estrella, del campo de Mene Grande, Distrito Baralt del Estado Zulia". Dicha participación expresa también que la Compañía no hizo conocer la realización de los correspondientes trabajos en su oportunidad "debido a que gentes inescrupulosas empezaron a extraer algunos de sus elementos —puertas, ventanas, etc. También se dedicaron a usarlo indebidamente para necesidades físicas personales", por lo cual aquellos "quedaron inservibles" sin que pudieran ser utilizados por la Compañía.

No existe prueba en autos que demuestre que al proceder el concesionario a demoler la obra a que se contrae la Resolución apelada, esté incumpliendo las obligaciones legales, reglamentarias o contractuales que su condición le impone en este respecto, ni ha producido tampoco la Administración Pública ningún elemento en su favor para comprobar que la sanción impuesta a la Compañía S. en esta oportunidad se justifica porque se haya infringido con el hecho de la demolición alguna disposición que le sea aplicable a dicha Compañía, por ministerio de la Ley o de los reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas que fueren pertinentes. De esta manera, resulta infundada la infracción del ordinal 9º del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos que sirve de vínculo legal a la Resolución impugnada. Idénticas razones existen para negarle validez al argumento según el cual debió solicitarse y obtenerse el permiso correspondiente para la demolición del edificio pues tampoco se ha demostrado la existencia de esa obligación por parte del concesionario.

Por otra parte, la Resolución se funda igualmente en la violación del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos que confiere a la Nación el derecho de hacerse propietaria de todas las obras permanentes que se hayan construido en las zonas pertenecientes a las concesiones de explotación, al vencimiento del término de duración de sus respectivos títulos. La decisión administrativa supone que al demoler el inmueble se impide a la Nación revertirlo, conforme lo pauta la citada disposición legal.

Así lo creyó el Despacho en consideración a que se trataba de dismantelar una obra permanente de las que, conforme al mencionado precepto, pasan al patrimonio nacional sin contraprestación alguna, al vencimiento de la concesión. Sin embargo, la Corte considera que ésta es una expectativa de derecho en favor de la Nación, que sólo se materializa al fin del término de la concesión, que alcanza sólo las obras permanentes que en ese momento existiesen en las áreas concedidas y que no afecta sin embargo el derecho que tienen los concesionarios, durante la vigencia de la misma, de hacer en dichas áreas todas las construcciones, modificaciones y demoliciones que puedan ser más convenientes a los intereses de la explotación petrolera, con la única obligación que ellos tienen de cumplir todos los requisitos de permiso, autorización, inspección o notificación que pueda exigir la Ley de Hidrocarburos o su Reglamento en otros de sus preceptos, pero no en éste que, en concepto de



aparece del expediente hasta que tuvo lugar la petición del Procurador General de la Nación.

En consecuencia y por cuanto ha transcurrido más de tres años, sin que se hubiere ejecutado dentro de dicho lapso ningún acto de Procedimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil, se declara consumada la perención de la instancia en el presente recurso y se ordena devolver el expediente al Ministerio de Fomento a los fines legales pertinentes.

686. CSJ - SPA 15-3-67  
G.F. N° 55, 1967, 152

*El Procedimiento en los recursos jerárquicos impropios en materia fiscal se rige por lo establecido en el Código de Procedimiento Civil.*

Según el título escogido por el Legislador para la sección que forman tales disposiciones y la jurisprudencia constante de la Corte, los artículos 25, 27, 28, 29 y 30 de la ley orgánica que rige sus funciones, prevén el procedimiento que debe seguirse en los casos a que se refieren los numerales 8, 9, 10, 11 y 12 del artículo 7° de ese mismo instrumento legal, y el artículo 26 señala el camino a seguir en los casos en que hubiere que dictarse alguna providencia para la cual no exista procedimiento previsto.

Ahora bien, los recursos jerárquicos contra las decisiones de la administración nacional en materia fiscal de que conoce esta Corte según el ordinal 31 del artículo 7° son tramitados de acuerdo a lo previsto en el Título V, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil, cuyo artículo 410 dispone que en Segunda Instancia no se admitirán otras pruebas que las de instrumentos públicos, posiciones y juramentos decisorios.



exclusivamente para los casos en que la administración actúa en régimen de prerrogativa, haciendo uso del poder público de que está investida, y con fines de utilidad pública, que le son característicos.

El obrar particular del Ejecutivo del Estado Zulia en el contrato de arrendamiento mencionado, sin que se haya establecido relación alguna de derecho administrativo en el objeto del mismo, es motivo suficiente, a juicio de la Corte, para excluir de su competencia el conocimiento de la nulidad demandada por vía del recurso contencioso-administrativo consagrado en la Ley; pues si al constituirse como parte de dicho contrato la administración regional obró como sujeto de derecho privado, en cláusulas de ese mismo contrato se basó para rescindirlo, cualquiera haya sido la forma que revistió tal rescisión; en consecuencia, la controversia derivada de dicho contrato, aun después de su terminación, no puede estar dentro de la competencia ni ser objeto del procedimiento especial que, en virtud de las normas legales anteriormente señaladas, se atribuyen a este Supremo Tribunal.

*Véase N° 737*

688. CSJ - SPA 14-11-63  
G.F. N° 42, 1963, 315/316

*La concesión de servicio público es un contrato administrativo.*

El contrato que ha dado lugar a este proceso es típicamente un contrato administrativo denominado concesión de servicio público, en virtud del cual el Ministro de Comunicaciones delega en un particular la función de revisar todos los vehículos para el transporte terrestre de personas y cosas que se fueran a poner en circulación en los Estados Anzoátegui, Sucre, Monagas y Nueva Esparta, los cuales se determinarán en la cláusula segunda de la concesión como Zona B-2, y para "otorgar con carácter oficial la certificación correspondiente", tal como se prevé en la cláusula primera del mismo.

Aun cuando no se otorgó privilegio de exclusividad, pues en el contrato el Ministerio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la C. N. de 1953, se reservó la facultad "para otorgar concesiones similares simultáneamente en todo el país", presenta sin embargo, todas las características de una concesión de servicio público, que la doctrina administrativa resume al definirla como una delegación que efectúa una entidad administrativa (el Ministerio de Comunicaciones) a otra persona (J.B.R.) para hacer funcionar un servicio público (de revisión de vehículo, cláusula 1ª) por tiempo determinado (3 años, cláusula 2ª) en la Zona B-2, (cláusula

3ª, 6ª y 7ª) a riesgo de la última (cláusula 4ª, 16ª 18ª y 22ª) quien queda autorizada para exigir directamente de los usuarios el pago de la tasa correspondiente (cláusulas 5ª, 9ª y 10ª).

689. CSJ - SPA 13-8-64  
G.F. N° 45, 1964, 259/260

*La noción de servicio público que informa el contrato es suficiente para calificarlo de administrativo.*

Para decidir la Corte observa:

El punto fundamental de esta controversia se encuentra en la determinación de si el contrato de explotación maderera propuesto al Ejecutivo Nacional por los recurrentes es un contrato de derecho común o un contrato administrativo y determinar si dicho contrato se perfeccionó con la Resolución N° ENR-72 dictada por el Ministro de Agricultura y Cría con fecha 23 de marzo de 1961 y en la cual se acordó la celebración del contrato, tal como lo sostienen los recurrentes, o si por el contrario tal contrato no llegó a celebrarse por no haber sido firmado por el funcionario competente, poniéndole así fin a la tramitación administrativa.

No existe duda alguna en cuanto al carácter administrativo de un contrato de explotación de madera en terrenos baldíos. El carácter de concesión de un contrato de esta naturaleza, sí como su objeto y la noción de servicio público que lo informa, además del contenido de sus cláusulas, determinan suficientemente su calificación como contrato administrativo.

*Véase Nos. 694, 710, 711.*

## 2. NATURALEZA Y CARACTERISTICAS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

### A. Principios generales

690. CF 12-11-54  
G.F. N° 6, 1954, pp. 190-192

*La especialidad de los contratos administrativos radica en su objeto y en el interés público que envuelven.*

Expresa la Resolución impugnada que el contrato celebrado por la nación y el Banco Agrícola y Pecuario por un lado, y por el otro el señor A. M. M., es un contrato administrativo, de interés nacional y que es principio universal de doctrina y de jurisprudencia

el derecho de la Administración Pública de rescindir tales contratos por acto administrativo unilateral fundado en su incumplimiento. Por su parte, los impugnadores sostienen que ni el contrato celebrado con M. M. es administrativo ni es irrestricto el derecho de la administración a declarar unilateralmente rescindidos tales contratos.

Importa, por consiguiente, resolver previamente esas dos cuestiones planteadas, o sea, la naturaleza del contrato y el derecho de la administración o rescindirlo por acto unilateral.

Frente a muchas discrepancias surgidas entre multitud de autores, de las cuales no es el caso tratar, es un hecho cierto y admitido hoy por la jurisprudencia y la doctrina, la existencia de negocios contractuales entre los particulares y la Administración Pública, regidos por el derecho público. En tales contrataciones o contratos de derecho público la causa inmediata de las prestaciones de la administración la constituyen las contraprestaciones del particular, y la causa o motivo determinante es el interés público que con esas prestaciones se persigue.

Cuando la Administración Pública, pues, obrando como tal, celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, un contrato que tiene por objeto una prestación de utilidad pública, nos encontramos, sin duda frente a un contrato administrativo. Así, la especialidad de dichos contratos radica en el objeto y en el interés general que envuelven, y tal interés general puede ser el de la Nación o Estado, de las Provincias o de las Municipalidades.

Ellos están sometidos a reglas especiales; tienen una finalidad general, por lo regular en relación con los servicios públicos; por razón del fin se obliga al particular contratante a una prestación corrientemente continua y regular. Los efectos más genuinos y característicos en ellos consisten en la facultad de la administración de adoptar decisiones ejecutivas sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos; y si así, en ellos la administración aparece en plano superior, la desigualdad se explica por el propio interés de los administrados y porque es obligación de los administradores, es decir, de los gobernantes, el velar porque la prestación objeto del contrato se efectúe en forma ordenada y continua, si tal fuere el caso, y en resumen, conforme a las normas reguladoras del propio contrato; de no ser así, se llegaría a la conclusión de que por tales actos, la Administración, pierde, renuncia o enajena uno de sus grandes atributos, cual es el de tuteladora del bien y del interés público.

En el caso de autos nos encontramos en presencia de un contrato mediante el cual un particular, el señor A. M. M. se comprometió con la Administración Pública a entregarle, en los plazos y bajo las condiciones especificadas en el contrato, determinada cantidad de conejos, de razas especiales, conforme a indicación hecha en el mismo contrato.

Ahora bien, en dicho contrato y, especialmente, en sus cláusulas 7ª y 8ª se determinó o sentó que, por lo que se refería a la Ad-

ministración, el fin principal que se perseguía era el fomento, desarrollo, mejoramiento de la cría de conejos, con mira sin duda, a la utilización de la especie en el consumo de su carne, en investigaciones científicas y en otros ramos de la actividad humana.

Así, pues, al celebrar la Administración el contrato de referencia con M. M., realizó un acto de gestión pública, pues tuvo por fin o propósito principal el del incremento de la cría de conejos en el país. Y tal contrato de innegable interés público como se desprende o explica por la utilidad general que reporta el desarrollo de dicha cría, lo celebró la Administración a través del Ministerio de Agricultura y Cría, Despacho Ejecutivo que, al igual que el Banco Agrícola y Pecuario, firmante también de la convención, tiene entre sus funciones primordiales, la de fomentar la cría en el país por todos los medios que considere propios y convenientes.

Todo ello evidencia cómo el aludido contrato es de naturaleza eminentemente administrativa. En él, además de las características o elementos esenciales a todo contrato, se encuentran las muy especiales inherentes a los contratos administrativos, o sea, una de las partes o sujetos de la relación jurídica es la Administración Pública, la cual al celebrarlo o perfeccionarlo obró en su carácter de tal, y el objeto del contrato ha sido el de satisfacer una necesidad pública de interés general, como es la intensificación de la cría, gestión esa que, por otra parte, según se dijo ya, es propia de las funciones sociales encomendadas al Estado.

*Véase Nos. 687, 721.*

691.

CSJ - SPA  
G.F. N° 34, 1961, p. 188

14-12-61

*Para que un contrato celebrado por la Administración pueda considerarse como administrativo es necesario que haya sido celebrado con criterio de servicio público.*

Debe admitirse que en el punto estudiado el contrato no se había celebrado con criterio de servicio público ni para crearlo, modificarlo o extinguirlo, como por regla general son aquellos contratos en que es parte la Administración Pública. Tal supuesto nos sitúa frente a un convenio bilateral sujeto, excepcionalmente, a los requisitos ordinarios sobre la existencia y validez de los contratos”.

*Véase N° 711.*

### B. *Intervención de la Administración*

*Para que un contrato pueda ser calificado de Administrativo, una de las partes de la relación jurídica contractual debe ser una autoridad pública actuando en Función Administrativa.*

Véase N° 690.

### C. *Finalidad*

692. CSJ - SPA 14-12-61  
G.F. N° 34 (2ª etapa), 1961, p. 188

*Los contratos administrativos siempre tienen una finalidad de interés público, de utilidad general o de servicio público.*

Debe admitirse que en el punto estudiado el contrato no se había celebrado con *criterio de servicio público* ni para crearlo, modificarlo o extinguirlo, como por regla general son aquellos contratos en que es parte la Administración Pública. Tal supuesto nos sitúa frente a un convenio bilateral sujeto, excepcionalmente a los requisitos ordinarios sobre la existencia y validez de los contratos.

Véase Nos. 687, 690, 691, 710, 711

### D. *Situación de subordinación*

693. CF 12-11-54  
G.F. N° 6, 1954, pp. 193-194

*En los contratos administrativos, el contratante de la Administración se encuentra respecto a ella, en una situación de subordinación.*

“Así, en cuanto haya de por medio un contrato administrativo, la situación individual del derecho de los particulares es menos estable que la situación individual nacida de los contratos civiles, y ya se dijo también que tal desigualdad se explica y justifica por la supremacía y el imperio de los intereses públicos.

A ese predomnio del servicio público, vale decir, de los intereses generales ha de subordinarse todo derecho; y como son elementos esenciales de la existencia de la administración tanto la necesidad como la obligación de regir y administrar los servicios públicos, es claro que en ese particular ella no puede compartir sus facultades ni restringirla”.

Véase Nos. 690, 711, 726, 729

### E. *Colaboración del cocontratante*

*Cuando en un contrato está interesado el servicio público, el particular que celebra contrato con la administración, se ha convertido en colaborador del servicio público y por lo tanto, está aceptando quedar subordinado al interés general, y sometido al derecho público.*

Véase N° 694

### F. *Régimen jurídico de derecho público*

694. CFC - 5-12-44  
M., 1945, pp. 283-285

*El régimen jurídico de los contratos administrativos, por la finalidad que persiguen, es de derecho público, es decir, un régimen de prerrogativa en el cual el cocontratante se encuentra en una situación de subordinación.*

Planteada así la cuestión previa, por su complejidad, la Corte la resolverá en dos partes.

#### *Primera Parte. Leyes que rigen el contrato*

Que deben aplicarse el Código de Comercio y el Código Civil, especialmente los artículos 1.231 y 1.699 de este último; que ante estos preceptos se hace innecesario y superfluo hablar de Derecho Administrativo y traer citas de expositores extranjeros sobre la materia.

Según esta tesis, se trata de sostener que a falta de ley o preceptos expresos, sustantivos, sobre los contratos de Obras Públicas, deben aplicarse necesariamente a estos contratos las disposiciones sobre los contratos en general y sobre los contratos especiales del Derecho Privado, sobre todo las que regulan el contrato de obras en el Código Civil.

Esta teoría reinaba de modo casi exclusivo hasta fines de siglo pasado. Después fue perdiendo prestigio, debido principalmente a la obra de Laferrière, y cobró cuerpo el concepto de una distinción fundamental entre los contratos administrativos que interesan a los servicios públicos y los contratos de Derecho Privado, en los cuales, por los tiempos en que fue elaborada su preceptiva, no se dieron soluciones especiales y adecuadas a estos modernos contratos cuyo gran desenvolvimiento y nuevas y minuciosas técnicas no pudieron preverse. En la actualidad son pocos los sostenedores de aquella

tradición civilista y los más recientes e ilustres profesores y tratadistas sustentan las nuevas doctrinas y la jurisprudencia que conforme a ellas se ha ido formando, con una neta diferenciación entre el régimen y ejecución de los contratos administrativos y los de Derecho Privado.

No quiere decir esto que no tengan ya aplicación en los contratos administrativos los preceptos del Derecho Privado. Este sigue siendo el derecho común en todo aquello que en dichos contratos no ofrezca una naturaleza especial, un concepto nuevo de justicia, inconciliables con los preceptos civiles y mercantiles que rigen los contratos entre simples particulares. Por otra parte, no ha de creerse que en otros países se ha hecho tal distinción y fundado tal jurisprudencia, porque en ellos se hayan dictado previamente leyes sustantivas especiales a los contratos de la Administración Pública, derogatorios de las disposiciones civiles y mercantiles, ni deducirse de tal error que, como entre nosotros no existen esas leyes especiales, sea forzoso aplicar, en éste y en otros litigios semejantes, las reglas del Derecho Privado, y que es ocioso hablar de Derecho Administrativo y citar autores sobre esta materia.

¡No! Esa distinción se inició y cobró vigor y predominio en esos otros países, sin ninguna base legislativa especial previa, sino sólo a favor de la doctrina de los autores; empezó por una filosofía jurídica y por nuevos conceptos de justicia en materia de contratos, por la diferencia que hay entre el contratante persona física privada, guiado por su solo interés patrimonial individual, y el órgano respectivo de la Administración Pública, contratante en un interés colectivo, de orden público supremo. Después, necesariamente, en decretos y reglamentos ejecutivos, en los pliegos de condiciones generales y de cargas especiales que se han ido elaborando en algunos ramos de la administración, para los contratos que les atañen especialmente, se han ido incluyendo y desenvolviendo como reglas de contratación administrativa, las nuevas soluciones doctrinales y de la jurisprudencia. Sobre todo han sido de gran valor y han tenido repercusión y acogida en diversos países algunas trascendentales soluciones, emanadas del Consejo de Estado francés. Entre nosotros existen también algunas previsiones ejecutivas especiales, aunque en reducida escala, acerca de ciertos contratos de la Administración que, al igual de lo que sucede en otros países con los pliegos de condiciones generales y cargas especiales, deben prevalecer por su índole contractual tomados como cláusulas expresas o implícitas en los respectivos contratos. A título de ejemplo, bastaría citar algunas previsiones del Decreto Reglamentario de las Obras Públicas, a saber: En el artículo 609, bajo el título de "Obras Nacionales y de interés nacional por contrato", se establece la obligación de incluir como cláusula indispensable "una condición resolutoria expresa, a fin de que el contrato quede resuelto de pleno derecho, si vencido alguno o algunos de los plazos estipulados, el contratista no hubiere dado cumplimiento a los compromisos por aquél

contraídos. Además se estipulará una pena pecuniaria por la falta de cumplimiento". Por el párrafo único se prohíbe estipular prórrogas para el plazo fijado para dar comienzo a los trabajos de una obra contratada, prórrogas que serán concedidas exclusivamente a juicio del Gobierno Nacional, y por causa de fuerza mayor debidamente justificada. Asimismo en el artículo 86 se prevé la posibilidad de introducir alteración en el plano de una obra después de celebrado el contrato para su construcción, en las condiciones de la ejecución de los trabajos, o que tienda a innovar alguna de las cláusulas de la concesión, etc., etc.

Es en la doctrina de grandes autores modernos y no en preceptos legales especiales en donde se establece que no deben aplicarse por analogía a los contratos administrativos de suministros de provisiones ni a los de trabajos públicos las disposiciones del Derecho Privado, sobre el contrato de venta ni sobre el arrendamiento o locación de obras.

Por los mismos autores se ve que no se trata en estos principios, como en otros que se verán más adelante, de la aplicación de leyes sustantivas especiales, de índole administrativa, sino de conceptos jurídicos nuevos incompatibles con algunos preceptos del Derecho Privado y que, por tanto, deben ponerse éstos de lado.

Se considera como regla esencial en la ejecución de los contratos administrativos, que el interés general del funcionamiento regular del servicio público en relación con el contrato no debe ser comprometido por el interés privado del otro contratante. Y lo que se dice en este punto con respecto al concesionario de un servicio público, se aplica también a los contratistas de Obras Públicas, en las cuales está interesado un servicio público, como lo es en el caso de autos la construcción de las Obras Portuarias, y una de las razones de esta regla es que el contratista ha aceptado ser en cierto modo un colaborador del servicio público, un coagente, que al menos ha aceptado una subordinación de su actividad al interés general o colectivo en la buena y rápida ejecución de las obras destinadas al servicio, caso muy distinto del de los contratantes particulares.

Se enseña igualmente que debido a estas diferencias la regla de intangibilidad de los contratos bilaterales, salvo por nuevo acuerdo de las partes, no rige en los contratos de la Administración. Ese rigor de intangibilidad sería perjudicial a los intereses colectivos, pues fácilmente se comprende los perjuicios que habría, si la Administración necesitase de acuerdos previos con el Contratista para introducir modificaciones en contratos que por su naturaleza y finalidad deben estar en todo momento sometidos a rectificaciones y mejoras que el mismo interés público aconseja, así sea en los planos como en los trabajos o en los medios de ejecución. Salvo naturalmente que los cambios o rectificaciones sean de tal magnitud que desnaturalicen o cambien sustancialmente, la obra o el servicio contratados, porque en estos casos, aunque siempre se trate del ejercicio de un derecho,

no de incumplimiento culpable de la Administración Pública, se reconoce al Contratista el derecho de solicitar prórrogas y compensaciones y aun a la resiliación del contrato.

Tratándose de contratos de Obras Públicas, como un puerto una carretera, la Administración puede, para dar mayor satisfacción a las necesidades colectivas, modificar en más o en menos las cantidades de trabajo a efectuar por el contratista. Y se tiene el derecho de introducir estos cambios, sin que sea necesario que se hayan previsto esas facultades en cláusulas expresan del contrato.

Véase N° 690.

695. CSJ - SPA 14-11-63  
G.F. N° 42, 1963, p. 316

*La competencia de la autoridad contratante y la formación de la voluntad de la administración en los contratos administrativos se rige por el derecho público.*

En las concesiones de servicio público, como en todos los contratos de la administración, “la aptitud para contratar del particular o empresa privada y la formación de la voluntad de los mismos se rigen por las reglas del derecho privado. En cambio —afirma la más reciente doctrina administrativa del país— todo lo concerniente a la competencia de la autoridad contratante y a la formación de la voluntad administrativa está sometido a preceptos de derecho público”.

Véase Nos. 699, 728

### 3. ELEMENTOS PARA LA VALIDEZ Y EXISTENCIA DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

#### A. Consentimiento y competencia

##### a. Autoridad competente

696. CFC - SPA 26-11-37  
M., 1938, 351/354

*El Ejecutivo es el único órgano a quien corresponde la iniciativa en los contratos de interés nacional.*

Primera: Dispone el artículo 91 de la Ley Fundamental de la Nación que “todo lo relativo a la Administración Federal, no atribuido a otra autoridad por esta Constitución, es de la competencia

del Poder Ejecutivo Federal, el cual se ejercerá por un Magistrado denominado Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, en unión de los Ministros del Despacho, que son sus órganos". Entre las atribuciones que el artículo 100 *ejusdem* da al Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, está la del ordinal 21 que dice: "Celebrar, por órgano del Ministro o Ministros a quienes compete y con aprobación del Consejo de los mismos, los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las Leyes y someterlos al Congreso". Entre las atribuciones comunes a ambas Cámaras como Cuerpos Colegisladores, pautadas por el artículo 77 de la misma Constitución, la única que alude a contrato de índole administrativa es la del ordinal 6º que dice: aprobar o negar los contratos para la construcción de Vías Férreas, Cables Aéreos de Tracción, Establecimientos de Comunicaciones Telegráficas Inalámbricas, Inmigración y Colonización *y los demás de interés nacional que celebre el Ejecutivo Federal y que autoricen esta Constitución o las Leyes*. Se exceptúan los contratos o títulos mineros y de tierras baldías".

Se ve, pues, por las disposiciones preinsertas, que las Cámaras Legislativas no tienen la facultad de contratar, sino la de aprobar o negar los contratos que celebre el Ejecutivo Federal; y por contratar ha de entenderse tomar determinaciones por deliberación propia, no simplemente suscribir determinaciones tomadas por otro. Por manera que es el Ejecutivo Federal el único órgano del Poder Público, a quien corresponde la iniciativa en los contratos de interés nacional, iniciativa que le ha sido suprimida por las Cámaras, al presentarle éstas, ya aprobadas, unas bases de contrato en que el Ejecutivo no puede introducir modificación alguna, habiéndosele dejado por toda libertad la de fijar las garantías del caso. Sobre el monto del préstamo a la Municipalidad del Distrito Iribarren, sobre el destino que ha de darse por la Municipalidad al dinero que ha de recibir, sobre el interés que ha de devengar el préstamo, y sobre la forma de amortización del capital por cuotas mensuales, la deliberación de las Cámaras se ha sustituido a la del Ejecutivo.

Segunda: El llamado proyecto de ley en cuestión no encierra un contrato ni proyecto de contrato con la Municipalidad del Distrito Iribarren, ni es tampoco proyecto de ley, ni podrá serlo, aunque el señor Presidente le pusiese el Ejecútese.

Para ser proyecto de contrato le falta el consentimiento siquiera condicional, y presunto de las dos únicas partes que debieron elaborar las bases: el del Ejecutivo como representante de la Nación y el de las Municipalidades referidas. Sólo consta allí el consentimiento de las Cámaras Legislativas, que no son parte contratante. Y no es ni siquiera un proyecto de ley, porque aunque se le hubiese puesto el Ejecútese y se lo hubiese promulgado, eso no sería una ley, pues toda ley, ya general, ya especial, debe contener obligaciones para alguien; si es de la primera clase, para im-

ponerse a todos los habitantes del País (Artículo 8º del Código Civil), si es de la segunda clase, se impondría a determinadas personas. Ahora bien, ese proyecto de ley, no obligaría, aun con el Ejecútese, a nadie, ni aun a las supuestas partes contratantes: no a la Municipalidad, porque no consta que haya intervenido en la fijación de las bases del proyecto; no al Ejecutivo, porque a éste sólo se le da allí una *autorización*, que él no ha pedido, y que nada podría contra su voluntad de no celebrar el contrato ni en esa ni en otra forma. Ese acto legislativo, no es ni siquiera lo que se quiso tal vez que fuese: un proyecto de ley especial aprobatoria de un contrato; pues tales proyectos de Ley no pueden elaborarse a *priori*, sino a *posteriori*, con vista de todas las estipulaciones o cláusulas proyectadas por las dos partes contratantes. Aquí la aprobación ha recaído sobre bases que no aparecen convenientes por ninguna de las dos únicas partes posibles en el contrato. Las Cámaras no han hecho sino aprobar en propia determinación. Caso de que la Municipalidad haya propuesto aquellas bases o les haya dado su adhesión, eso lo ignora en absoluto esta Corte, porque ella no puede hacerse cargo sino de informaciones oficiales o auténticas que debieran aparecer en este expediente. Si aquel acto legislativo fuese un proyecto de Ley aprobatoria de un contrato, al ponerle el Ejecútese y promulgarlo ya sería Ley y el contrato mismo pasaría a serlo sin necesidad de nuevas deliberaciones ni del Ejecutivo ni del Congreso. Pero es el caso que por no darse allí sino instrucciones para un contrato futuro, si se le hubiese puesto el Ejecútese nada se habría adelantado con ello, porque al canjearse las voluntades entre el Ejecutivo y la Municipalidad echando así las bases del contrato, aunque fuese de acuerdo con esas instrucciones, tendría que volver el texto de ésta a las Cámaras para su verdadera y propia aprobación, y otra vez al Presidente de la República, para el verdadero y propio Ejecútese, ya que aparte de las bases fijadas en el proyecto de ley, coartando las atribuciones del Ejecutivo, se le dejan a éste algunas facultades sobre todo en cuanto a la garantía que debe exigir, y es fácil comprender que esta cláusula y cualquiera otra que no fuere de las previstas, tendría que ser objeto de otra ley aprobatoria, por ser ilegal la autorización dada de antemano o sin conocimiento de causa al Ejecutivo para aceptar como definitiva, sin nueva deliberación del Legislativo, cualquier garantía que aquél exigiese. Eso equivaldría a renunciar las Cámaras a su deliberación obligatoria y no facultativa sobre la monta y eficacia de la garantía. Si el Congreso es soberano para aprobar o negar un contrato por las razones que le plazcan, no lo es para aprobar o negar lo que aún no conoce. Esto equivaldría a violar el ordinal 6º del artículo 77 de la Constitución, que atribuye en esto al Congreso una *misión* o *función de examen crítico*, de supervigilancia, y no una facultad caprichosa.

De lo expuesto resulta, pues, que el llamado proyecto de Ley especial, no es proyecto de ley, sino un mandato que el Poder Le-

gislativo, en sesiones ordinarias, da al Poder Ejecutivo, para que suscriba un contrato de interés nacional con sujeción a estipulaciones prefijadas por el mandante mismo, esto es, por el Poder Legislativo. Contra tal mandato militan los reparos y objeciones siguientes:

Ese mandato para celebrar contratos de interés nacional, lo tiene recibido ya el Ejecutivo de un Poder más alto, del Constituyente, y con mayor amplitud de facultades, puesto que no fijó límites a la iniciativa ni a las previsiones del mandatario. La única obligación que le impuso el Constituyente fue la de que después que hubiese elaborado a su leal saber y entender, el proyecto de contrato con la necesaria intervención o adhesión de la otra parte, lo sometiese al Congreso, quien lo aprobará o lo negará. Por tanto, ese mandato de orden inferior, choca con el dado por el Constituyente al mismo mandatario y cercena las facultades constitucionales de éste.

Este mandato del Legislativo al Ejecutivo para contratar, aunque no fuera inconstitucional, nunca sería de los que requieren el Ejecútese del Presidente; esta formalidad sería un contrasentido. Porque, en buena lógica, cuando el artículo 86 de la Constitución ordena que un ejemplar de los actos legislativos se pase al Presidente de la República para que lo refrende, y cuando el ordinal 8º del artículo 100 *ejusdem* da al Presidente la atribución de poner el Ejecútese a la Constitución y a las leyes y hacerlas publicar en la GACETA OFICIAL, no han podido referirse tales preceptos sino a los actos que deben ser ejecutados y cumplidos por otras personas, además del Presidente mismo, y es con respecto a esas personas que se ordena ejecutarlo. Un mandato no es para ser ejecutado sino exclusivamente por el mandatario, y por ello resultaría incomprensible que el mandatario lo mandase a ejecutar. Si fuese preciso que éste lo refrendase, la fórmula procedente no sería "Ejecútese" sino "lo ejecutaré". El ciudadano Presidente hizo, pues, muy bien en no refrendar tal proyecto de ley, no sólo por las razones que él tuvo y apoyaron sus Ministros, sino también y principalmente, porque aun en el caso negado de que tal acto fuese constitucional, su naturaleza, lejos de requerir el "Ejecútese", lo repugna.

Se trata, conforme a lo expuesto, de un acto de la rama legislativa del Poder Público Federal, fruto de un laudable propósito de las Cámaras en su patriótico deseo de propender al mayor progreso y adelantamiento de las Municipalidades; pero como en él se violaron los denunciados preceptos constitucionales, esta Corte, administrando justicia, por autoridad del artículo 42 y del numeral 11 del artículo 123 de la Constitución Nacional declara la nulidad del consabido Proyecto de Ley Especial que autoriza un préstamo a la Municipalidad del Distrito Iribarren del Estado Lara.

697.

CSJ - SPA

30-6-71

G.O. N° 1481 Extr., 25-8-71, p. 13

*Si un funcionario público autoriza un contrato verbalmente sin cumplir los requisitos legales, sus results lo comprometen personalmente pero no obligan a la Nación.*

La Sala, para decidir, observa:

Debe resolverse como cuestión previa la defensa propuesta por la Nación con fundamento en el ordinal 1° del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil. En efecto, si como lo afirma la demandada, en los alegatos que plantea, no existe en ella relación jurídica ni de hecho que determinen su obligación de pagar la cantidad demandada por no tener la cualidad que se le atribuye en el libelo, se hace necesario entrar en el análisis de la excepción opuesta para establecer si tiene realmente la Nación la cualidad específica que se pretende, en su relación con el actor y con la causa.

En apoyo de su defensa, el apoderado de la Nación expresa que “en materia de contratos el Estado no reconoce otras obligaciones que las contraídas previo el cumplimiento de los requisitos legales por los órganos del Poder Público”; que tales requisitos previos deben cumplirse para asegurar la validez y la existencia de los contratos, pues las disposiciones que los establecen constituyen normas de orden público de rigurosa observancia. A este respecto, el apoderado de la Procuraduría General de la República, invoca en su favor lo establecido en el ordinal 16° del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, según el cual los diversos Departamentos del Ejecutivo Nacional y demás Oficinas Nacionales, deberán antes de proceder a la celebración de los contratos y a la adquisición de bienes, someter los proyectos respectivos a la aprobación de la Sala de Control de la Contraloría General de la República, sin lo cual aquéllos no tendrán ningún efecto, sin que se establezca excepción alguna en cuanto a Ministerios o tipo de contratos. Cita, por otra parte, disposiciones de la Constitución y del Estatuto Orgánico de Ministerios que determina los requisitos y formalidades que en el campo de sus respectivas atribuciones deben observar los Ministros u otros funcionarios ministeriales para que puedan comprometer la responsabilidad de la Nación o del Estado. En este sentido invoca el texto del artículo 232 de la Constitución conforme al cual “El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Público, de acuerdo con las leyes”; y las disposiciones pertinentes del citado Estatuto Orgánico que confiere a cada Ministro, en los ramos de su competencia, la facultad de suscribir los actos de dicho Despacho, pudiendo autorizar a otros funcionarios del Ministerio para que firmen por él, según se determine en el respectivo Reglamento.

Ahora bien, de acuerdo con la exposición del actor, el Ministerio de Relaciones Interiores ocupó sus servicios de comerciante dedicado a la industria fotográfica, con ocasión de la llegada al país de una Misión Especial de la República del Perú. Añade el demandante que por la precipitación con que se le ordenó el trabajo, los testigos Luis A. Monch y Luis Noguera, empleados públicos, lo buscaron en su casa de habitación con órdenes precisas del Ministro de Relaciones Interiores y, que en tales circunstancias, por la importancia del funcionario y tratándose “de una Misión que venía especialmente al país, también en funciones oficiales y diplomáticas”, creyó innecesario que se le extendiera una orden escrita, “porque hay la costumbre de que siempre se suelen contratar esta clase de trabajos merced a órdenes verbales”. Para demostrar la existencia del negocio, el demandante produjo declaraciones de funcionarios y ex-funcionarios extranjeros y venezolanos que dan fe de que les fueron entregados varios álbumes de fotografías tomadas por el señor Albert Lange.

A este respecto, la Sala observa:

El actor demanda el pago del precio de álbumes fotográficos que fueron vendidos por él al Ministro de Relaciones Interiores mediante convenio verbal celebrado con este funcionario. Ahora bien, es condición indispensable para el perfeccionamiento del contrato de compra-venta, el consentimiento libre, legítimamente manifestado, entre el comprador y el vendedor, sobre la cosa y el precio. Conforme al artículo 1.161 del Código Civil “en los contratos que tienen por objeto la trasmisión de la propiedad u otro derecho, la propiedad o derecho se transmiten y se adquieren por efecto del consentimiento legítimamente manifestado”. En este orden de ideas, el caso examinado presenta circunstancias que hacen imposible admitir la existencia de un consentimiento libre, manifestado legítimamente, por parte de la Nación, en la operación que con ésta pretende haber llevado a cabo el señor Albert Lange. En efecto, el supuesto contrato de venta de los álbumes fotográficos celebrado entre el demandante y el Ministro de Relaciones Interiores, en forma verbal, no se habría celebrado con criterio de servicio público ni para crear, modificar o extinguir un servicio de esta naturaleza, como generalmente son aquéllos en que es parte la Administración Pública. En tal virtud, estaríamos frente a un convenio bilateral sujeto, excepcionalmente, al cumplimiento de las formalidades requeridas para la existencia y validez de los contratos. Tal como lo ha sostenido la Corte, mediando en el asunto la intervención del Estado, su declaración de voluntad y el consentimiento que de ella emana, se expresan dentro de un proceso formativo que se desarrolla de acuerdo con la ley y con fundamento en la observancia de ciertos requisitos por parte de quien pueda y deba cumplirlos, porque tenga capacidad para obrar y autoridad para intervenir en el acuerdo o convenio como sujeto de derecho. Según este principio no podrá haber efecto consensual, por manifestación legítima, cuando dejen

de cumplirse las formas requeridas para aceptar o imponer condiciones dentro del contrato o cuando tales formalidades se han cumplido de manera irregular, porque el consentimiento así prestado, no respondería a la voluntad de los contratantes que viene a ser su fuente jurídica más importante. En tal sentido, debe concluirse que si el Ministro del Interior compró al actor los materiales que expresa la demanda a nombre de la Nación, sin atender al cumplimiento previo de los requisitos legales, la situación surgida de tales hechos podría comprometer la responsabilidad personal del funcionario pero nunca la responsabilidad patrimonial de la Nación, quien, por no haber estado legalmente representada en la operación, no pudo prestar válidamente su consentimiento para la realización de la misma. Los hechos analizados dejan constancia de que en el presente caso no se han cumplido las condiciones requeridas para la existencia del contrato que se quiere utilizar como fundamento de la acción deducida, lo cual es suficiente, a juicio de la Sala, para declarar que el contrato a que se refieren estos autos no llegó a perfeccionarse. En consecuencia, no existiendo, desde el punto de vista subjetivo, correspondencia lógica entre el señor Albert Lange como actor y la Nación como demandada, pues esta última está situada fuera de los límites del negocio cuya ejecución se demanda, y por consiguiente, no puede ser ella, en el proceso, objeto de la pretensión de la parte actora, está claro que la Nación carece de interés legítimo para sostener el presente juicio, y así se declara.

b. *Capacidad del cocontratante*

Véase Nº 694

c. *La formación y la manifestación de voluntad y el consentimiento*

698.

CSJ - SPA

14-12-61

G.F. Nº 34, 1961, p. 188

*La formación y la manifestación de la voluntad administrativa consensual debe seguir las formalidades establecidas en la ley, de lo contrario, no puede decirse que hay manifestación legítima de voluntad.*

Mediando en el asunto la intervención del Estado, su declaración de voluntad y el consentimiento que de ella emana, se expresan dentro de un proceso formativo que se desarrolla de acuerdo con la Ley y con fundamento en la observancia de ciertas formalidades por parte de quien pueda cumplirlas en ejercicio de la función pública, porque tenga capacidad, para obrar e intervenir en el acuerdo o convenio como sujeto de derecho. Según este principio, no podrá haber efecto consensual por manifestación legítima cuando dejan de cumplirse las formas requeridas para aceptar o imponer condiciones dentro del contrato o cuando se han cumplido de manera

irregular o distinta, porque el consentimiento así prestado no responde a la verdadera voluntad de los contratantes que es su fuente jurídica más importante.

*Véase N° 705*

699. CSJ - SPA 13-8-64  
G.F. N° 45, 1964, 260/262

*El contrato administrativo queda perfecto con la firma del mismo por el funcionario competente.*

Ahora bien, el artículo 12 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas concede al Ejecutivo Nacional la potestad de celebrar los contratos propuestos o negarlos "sea cual fuere el estado en que se encuentra la tramitación", sin que se requiera razonar la negativa y sin que los postulantes tengan derecho a reclamaciones de ninguna naturaleza. Es ésta la norma legal aplicable a este tipo de contratos y la claridad de su texto no permite abrigar dudas acerca de su interpretación. La formación de la voluntad administrativa está sometida a preceptos del Derecho Público y constituye un acto complejo que comprende varias etapas, que en su conjunto y hasta su terminación, configuran la tramitación del caso en estudio.

Mientras no se haya cumplido el último acto con el cual concluye la tramitación, o sea, mientras no haya sido firmado por el Titular del Despacho, puede el Ejecutivo Nacional negarse a celebrar el contrato propuesto, ya que podrían ocurrir hasta esa oportunidad circunstancias de tal significación que aconsejan la no celebración del contrato, y sin que ellas tengan que ser reveladas de acuerdo con el texto de la Ley. En igual sentido se pronuncia el Procurador General de la República en el dictámen rendido con anterioridad a la fecha de la Resolución impugnada.

El contrato de explotación de madera propuesto al Ejecutivo por los ciudadanos L.A. y G.F. se encontraba en vías de formación —de tramitación— y aun cuando se había cumplido gran parte de ella, faltaba su conclusión, que se materializa con la firma del funcionario competente. Considera pues la Corte, que no incurrió en error de derecho tal como lo afirmaron los recurrentes, el Ministro de Agricultura y Cría, al aplicar al caso la disposición contenida en el artículo 12 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas y dictar la Resolución N° RNR-127 de fecha 26 de diciembre de 1961, que negó el contrato propuesto.

Sostienen los recurrentes que son aplicables a los contratos administrativos las disposiciones del C. C. en materia contractual, especialmente el artículo 1137 en donde se establece "que el contrato se forma tan pronto como el autor de la oferta tiene conocimiento de la aceptación de la otra parte"; ahora bien, considera la Corte que tales normas de Derecho Privado no son aplicables a los con-

tratos de Derecho Público de la naturaleza del que se estudia, los cuales por su carácter de concesión están sometidos a un régimen jurídico específico, no causando efecto jurídico alguno la realización de actos previos al perfeccionamiento del contrato administrativo que se realiza con la firma del funcionario competente.

La Ley confiere de manera expresa al Ejecutivo Nacional la facultad de celebrar tales contratos o negarlos "sea cual fuere el estado en que se encuentre la tramitación" y esa fue precisamente la facultad de que hizo uso el Ministro de Agricultura y Cría al dictar la Resolución N° NRN-127 de fecha 25 de diciembre de 1961, cuya nulidad ha sido solicitada.

Por las razones anteriormente expresadas esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar al recurso de nulidad intentado contra la Resolución N° NRN-127 dictada por el Ministerio de Agricultura y Cría el 26 de diciembre de 1961 y publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 26738 de fecha 27 de diciembre de 1961, por la cual se decidió rechazar el contrato para explotación de maderas, en terrenos baldíos situados en el Municipio Ignacio Briceño, Distrito Pedraza del Estado Barinas, que fue propuesto a ese Despacho por los ciudadanos L.A. y G.F.

700.

CSJ - SPA

30-6-71

G.O. N° 1481 Extr., 25-8-71, p. 13

*No puede haber consentimiento legítimamente manifestado si no se han cumplido los requisitos legales para que haya manifestación de voluntad de la Administración.*

El actor demanda el pago del precio de álbumes fotográficos que fueron vendidos por él al Ministro de Relaciones Interiores mediante convenio verbal celebrado con este funcionario. Ahora bien, es condición indispensable para el perfeccionamiento del contrato de compra-venta, el consentimiento libre, legítimamente manifestado, entre el comprador y el vendedor, sobre la cosa y el precio. Conforme al artículo 1161 del Código Civil "en los contratos que tienen por objeto la transmisión de la propiedad u otro derecho, la propiedad o derecho se transmiten y se adquieren por efecto del consentimiento legítimamente manifestado". En este orden de ideas, el caso examinado presenta circunstancias que hacen imposible admitir la existencia de un consentimiento libre, manifestado legítimamente, por parte de la Nación, en la operación que con ésta pretende haber llevado a cabo el señor Albert Lange. En efecto, el supuesto contrato de venta de los álbumes fotográficos celebrado entre el demandante y el Ministro de Relaciones Interiores, en forma verbal, no se habría celebrado con criterio de servicio público ni para crear, modificar o extinguir un servicio de esta naturaleza,

como generalmente son aquéllos en que es parte la Administración Pública. En tal virtud, estaríamos frente a un convenio bilateral sujeto, excepcionalmente, al cumplimiento de las formalidades requeridas para la existencia y validez de los contratos. Tal como lo ha sostenido la Corte, mediando en el asunto la intervención del Estado, su declaración de voluntad y el consentimiento que de ella emana, se expresan dentro de un proceso formativo que se desarrolla de acuerdo con la ley y con fundamento en la observancia de ciertos requisitos por parte de quien pueda y deba cumplirlos, porque tenga capacidad para obrar y autoridad para intervenir en el acuerdo o convenio como sujeto de derecho. Según este principio no podrá haber efecto consensual, por manifestación legítima, cuando dejen de cumplirse las formas requeridas para aceptar o imponer condiciones dentro del contrato o cuando tales formalidades se han cumplido de manera irregular, porque el consentimiento así prestado, no respondería a la voluntad de los contratantes que viene a ser su fuente jurídica más importante. En tal sentido, debe concluirse que si el Ministro del Interior compró al actor los materiales que expresa la demanda a nombre de la Nación, sin atender al cumplimiento previo de los requisitos legales, la situación surgida de tales hechos podría comprometer la responsabilidad personal del funcionario pero nunca la responsabilidad patrimonial de la Nación, quien, por no haber estado legalmente representada en la operación, no pudo prestar válidamente su consentimiento para la realización de la misma. Los hechos analizados dejan constancia de que en el presente caso no se han cumplido las condiciones requeridas para la existencia del contrato que se quiere utilizar como fundamento de la acción deducida, lo cual es suficiente, a juicio de la Sala, para declarar que el contrato a que se refieren estos autos no llegó a perfeccionarse. En consecuencia, no existiendo, desde el punto de vista subjetivo, correspondencia lógica entre el señor Albert Lange como actor y la Nación como demandada, pues esta última está situada fuera de los límites del negocio cuya ejecución se demanda, y por consiguiente, no puede ser ella, en el proceso, objeto de la pretensión de la parte actora, está claro que la Nación carece de interés legítimo para sostener el presente juicio, y así se declara.

Véase N° 696

d. *La licitación*

701. CFC - SPA 12-8-41  
M. 1942, 257/259

*Una vez que una propuesta obtiene la buena pro, en una licitación, el contrato respectivo no necesita ser sometido a ulteriores aprobaciones por la Sala de Control de la Contraloría General de la República.*

El penúltimo aparte del citado numeral 11, confirma el criterio expuesto, al someter los *proyectos de compra respectivos*, no los contratos ya celebrados, para la adquisición de bienes y materiales, a la aprobación de la Sala de Control. Y la misma norma establece el artículo 25 de la precitada Ley Orgánica, disponiendo: “La adquisición de los bienes muebles o inmuebles que sean necesarios para el uso público o el servicio oficial de la Nación, se hará por el Ejecutivo Federal, *previo el informe favorable de la Contraloría, conforme a las disposiciones legales sobre la materia*”.

Se colige de lo expuesto, que los contratos que celebre el Poder Ejecutivo Federal por el órgano de los Ministros del Despacho, por el sistema de licitaciones y con arreglo a la Constitución y las leyes, no necesitan el *referendum* de la Contraloría para su perfeccionamiento y eficacia. Si se admitiera la afirmativa, la fiscalización y el control se asimilarían al veto, que no está atribuido en esta materia por el Derecho Público de Venezuela a ninguna autoridad.

Del hecho de que en el pliego de condiciones de la licitación que originó este asunto, no se haya expresado *el mayor precio que la Administración Pública estaría dispuesta a pagar*, no puede concluirse como dice el Contralor, que *es sólo después de adjudicada la buena pro cuando se está en aptitud de hablar de precio que pueda ser sometido a consideración por parte de la Sala de Control*. La Ley no ordena ni prohíbe que en las licitaciones se fije un precio máximo; y según ya queda expuesto, en los contratos formados por este medio, lógicamente se entiende que el justo valor será el de la propuesta que ofrezca mayores ventajas. Por otra parte, y como también queda expresado, la fiscalización y el control deben ejercerse en los proyectos de contratos y no sobre los contratos después de celebrados, quedando a salvo, respecto de estos últimos, a quienes correspondan, las acciones de responsabilidad y las que se desprendan del acto mismo por cualesquiera otros motivos legales.

La precitada Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, en su artículo 421, establece: “En cuanto sea posible, los contratos para construcción de obras y los de suministros y servicios, que se propongan celebrar los Despachos del Ejecutivo, serán objeto de licitaciones”. Y según el numeral 4º del artículo siguiente: “Introducida una propuesta, su autor está obligado a sostenerla hasta que se dé la buena pro”. Obsérvase que el legislador ha querido favorecer los contratos por licitaciones, prefiriéndolos a cualesquiera otros medios de adquirir, cuando se trata de construcción de obras y de suministro y servicios para la Administración pública; y que introducida una propuesta, su autor queda legalmente ligado por un vínculo, puro y simplemente, hasta el fin de la licitación; pero según la Contraloría: “quienes concurren a una licitación de la especie que se contempla, lo hacen en la inteligencia de que la postura que logre la buena pro no podrá considerarse como contratación perfeccionada, sino una vez que la Contraloría General, por órgano de la Sala de Control hubiera aprobado, por justo, el respectivo precio”.

En concepto de esta Corte, la anterior conclusión del Contralor, desfigura el contrato por licitación, tal y como está permitido y reglamentado por la mencionada Ley, según la cual, debe entenderse que por la adjudicación de la buena pro, el respectivo Despacho del Ejecutivo y el licitador que resulte favorecido, quedan obligados *ipso facto*, con sujeción únicamente al pliego de condiciones; en tanto que según el criterio adoptado por la Contraloría, el licitador adjudicatario de la buena pro quedaría obligado en todo caso; pero no la Administración Pública, que no lo estaría sino bajo condición suspensiva.

No obstante que según la Ley, el contrato por licitación se constituye y perfecciona por la adjudicación de la buena pro, según la tesis contraria, a pesar de esta vinculación jurídica, se necesitaría para su perfeccionamiento de la ulterior aprobación de la Contraloría, y faltando este *referendum*, perdería toda su eficacia un acto realmente válido, sin ningún fundamento legal que abone esta situación, y sin que valga la suposición de que *quien logre la buena pro debe estar en la inteligencia de que el contrato no quedará perfeccionado sino por la aprobación a posteriori de la Sala de Control*, porque no estando esta posición reconocida por la Ley, los licitadores no están tenidos de tomarla en cuenta en sus previsiones, bastándoles atenerse a las prestaciones enunciadas en los avisos publicados, o sea en el pliego de condiciones de acuerdo con el ordinal segundo del citado artículo 421 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional.

Por las razones expuestas, esta Corte, por autoridad de la Ley, decide: La propuesta que obtuviere la buena pro en el contrato objeto de licitación, que se propone celebrar el Ministro de Relaciones Interiores, para la impresión de las leyes dictadas por las Cámaras Legislativas y de sus respectivos Reglamentos, no necesita ser sometida a ulterior aprobación de la Sala de Control de la Contraloría General de la Nación. Queda así revocada la decisión recurrida, dictada por el Contralor General con fecha 31 de marzo del presente año.

e. *La aprobación legislativa en los contratos administrativos*

a' *Casos en que no procede*

702. CFC - SF  
M., 1933, 256/257/258

6-10-32

*Los contratos especiales, que celebra el Ejecutivo para la explotación de las minas son de mera administración y no necesitan la aprobación del Congreso Nacional para su validez.*

*La Corte observa:* que los artículos 8º y 9º (numeral 4º), 11, 17, 39 y 152 del Código de Minas de 1910, sitúan el tema de pertenencias mineras por la materia de las minas, en dos categorías, unas de libre adquisición y otras reservadas a la mera administración contractual con el Ejecutivo Nacional. Con efecto, el artículo 8º al fijar un procedimiento de oficio, para las minas a que se contraen los artículos 2º y 169, consistentes en el denuncia del interesado, exploración avisada a la primera autoridad civil del Municipio y concesión titular del Gobierno Nacional, sustrajo al libre aprovechamiento la explotación de las minas de carbón, nafta, petróleo, asfalto y brea. Estas minas conforme al caso 4º de dicho artículo 9º no eran adquiribles por denuncia y debían explotarse según los contratos especiales que celebrara el Ejecutivo Federal, contratos que por ser de mera administración no necesitaban de la aprobación del Congreso Nacional, para su validez. Es forzado negar la existencia de los dos sistemas de la Ley, el denuncia previo del interesado y concesión del Gobierno Nacional para adquirir las minas a que se contrae el artículo 2º y el excepcional del artículo 9º ambos citados anteriormente. Lo contrario sería atribuir al Legislador el error de que hubiese querido mezclar el método formulario, todo de oficio previsto en el artículo 8º y el contractual de mera administración previsto en el artículo 9º uno y otro dentro de la libertad de actuación del Ejecutivo Nacional. Aun en el supuesto de que se pretendiera que esta interpretación no es la exactamente jurídica, por sostenerse que el denuncia era formalidad indispensable, aunque no suficiente, para la adquisición de minas; tomando por fundamento el texto del artículo 39, Código citado, que establece, que al primero que denunciare una mina con las formalidades legales, tendrá derecho indiscutible al título de propiedad de la concesión y derecho a la celebración de un contrato para explotarla; y prescindiendo de la expresión con que termina el supradicho artículo 39 que dice: "cuando se trate de sustancias no denunciables". Aún así no podrá concluirse que el contrato Valladares es inexistente, porque el Código, en tal supuesto, tratándose de minas de asfalto, petróleo, nafta, ozoquerita y brea no imponía a los particulares todo el procedimiento de denuncia, sino simplemente el denuncia, lo que debe entenderse limitado al aviso o participación hecha directamente al Ejecutivo de haber descubierto una de dichas minas y adquirido el derecho de celebrar con él, el contrato especial de explotación de que habla la Ley. Lo contrario habría sido contradictorio con lo dispuesto en la misma Ley en su artículo 9º que establece que dichas minas no se adquieren por denuncia. A lo más la falta de denuncia, aviso o participación sería un vicio que extremando su importancia sólo produciría una nulidad relativa, alegable únicamente por quien fuese parte en el contrato; y, en el supuesto de que pudiera hacerlo también por los terceros, como quiera que han transcurrido más de cinco años de la celebración del contrato, y ha sido opuesta oportunamente la prescripción que establece el artículo 1368 del Código Civil, hay que

concluir que tal nulidad relativa, si es que la hubo, tampoco procedería.

*Considerando:*

Que The Venezuelan Consolidated Oilfields Limited alega que la exploración para descubrir minas es un derecho garantizado a venezolanos y extranjeros por la Constitución de 1909, sin otra formalidad que la de dar aviso por escrito a la primera autoridad civil del Municipio; que sólo a esa autoridad atribuyó la Ley de Minas de 1910 la facultad de dar permisos de exploración; y para concederlos "exclusión de otra persona" en terrenos baldíos y ejidos, no debiendo vulnerar derechos adquiridos y con zona determinada fijamente, nunca para superficie mayor de ochocientas hectáreas ni por plazo que excediera de un año. "No tenía, continúa la demandante, por lo tanto, el Ejecutivo Nacional facultad legal para conceder permiso alguno de exploración al Doctor Valladares y mucho menos con el carácter exclusivo ni tampoco sobre la extensión señalada en el contrato en referencia".

*La Corte observa:* que como se ha dicho en el considerando anterior, las minas de aprovechamiento restringido por contrato de mera administración, no estaban comprendidas en las de libre exploración a que se contrae el artículo 152 de la Ley de minas de 1910 y por consiguiente, fuera de los límites de libre adquisición, como sustancia no denunciante, aún en el caso de la exploración casual a que se contrae el artículo 17 de la propia Ley. Pero hay algo más: contra ese permiso de exploración no reclamaron las autoridades, a quienes según la demandante, correspondían darlos; más, en el caso de que, conforme a él, la Compañía demandada, sin previo aviso hubiese practicado exploraciones en terrenos particulares o baldíos, tales hechos sólo están penados con indemnización de daños y perjuicios, según el artículo 154 de la Ley de Minas citada. En todo caso, declarado válido el contrato Valladares en su parte esencial, la parte relativa a permisos de exploraciones en los distintos puntos de la República, corre la misma suerte de aquel, es decir, que también es absolutamente válida.

*La Corte observa:* Declarado que es improcedente el alegato de inexistencia del contrato Valladares, como título especial de minas, también es improcedente el alegato de inexistencia contra las cláusulas accesorias en que se concedió al contratista superficies y plazos mayores que los determinados por la Ley. Si contra esto se hubiera reclamado en tiempo oportuno quizás habría procedido la reducción de superficie y de plazo señalado, pero jamás una decisión de inexistencia de dichas cláusulas.

b' *Características y ámbito de la intervención legislativa*

703. CFC - SPA 5-5-37  
M., 1938, p. 226

*Cuando el Poder Legislativo colabora con el Poder Ejecutivo en la Administración Pública, ejecuta actos administrativos aun cuando ellos estén revestidos de la forma extrínseca de la Ley, tal como sucede en la aprobación legislativa de contratos administrativos.*

Las normas jurídicas integradas en parte por las leyes, implican un mandato general, abstracto, que impone reglas de conducta válidas para todos y para casos abstractamente determinados; por lo cual, el Poder Legislativo, en su función normativa, procede generalizando. Cuando ejerce esa función elabora las leyes en sentido material, que tienen todas las características de la ley, propiamente dicha; mientras que cuando colabora con el Poder Ejecutivo en la Administración Pública, ejecuta actos administrativos aun cuando ellos estén revestidos de la forma extrínseca de la ley, y son estos actos lo que la doctrina del derecho constitucional denomina leyes formales. Estas no tienen el contenido de la ley propiamente dicha, porque no establecen reglas de conducta para todos, no contienen un mandato general y abstracto, sino que se refieren a relaciones concretas, a casos particulares: son providencias administrativas o actos de administración pública en forma de ley. Tal lo que sucede en la llamada ley que aprueba un contrato o un convenio de interés nacional.

704. CSJ - CP 15-3-62  
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, p. 5

*El acto de aprobación legislativa le da forma de Ley al contrato, y como tal es susceptible de ser recurrido jurisdiccionalmente por la vía de la inconstitucionalidad de las leyes.*

En este sentido resulta evidente, que el acto a que se contrae la demanda de nulidad, aun dentro del criterio de Ley formal que se ha alegado, es un acto que emanó del Congreso de la República. Se trata, en efecto, en el caso de autos, que un contrato de derecho público y de interés nacional, que entraña un servicio público a prestar por una institución bancaria particular con el carácter de Banco Auxiliar de la Tesorería. Ahora bien, para la existencia misma de ese contrato, fue requerida la actividad aprobatoria del Congreso. Pero es el caso que esa intervención decisiva de este soberano cuerpo en dicho contrato lo transformó en acto Legisla-

tivo. Y es, en virtud de haberse aprobado esta forma, que el contrato ha producido la plenitud de efectos jurídicos que no hubieran llegado a originarse sin la intervención de las Cámaras Legislativas.

Por otra parte, el acto en referencia es, en su conjunto, un acto complejo, integrado, en forma evidentemente conexas, por actos que respectivamente emanan del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y de una entidad bancaria particular y privada como lo es el Banco de Venezuela.

No es ni puede ser, precisamente, la intervención de una entidad mercantil privada en un acto complejo de tal naturaleza, la que pueda atraer y desviar la intervención de los altos Poderes Nacionales en dicho acto, de la esfera de lo público a la de lo privado; sino todo lo contrario: la naturaleza de eminente orden público del objeto del contrato, así como la actuación en el mismo de aquellos Poderes Públicos, es lo que necesariamente ha de predominar para atraer hacia la esfera del Derecho Público, el acto correspondiente.

En el caso de autos ha de ser, necesariamente, el objeto mismo del contrato —Constitución de un Servicio Público— y la actividad desplegada en el mismo por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, lo que ineludiblemente, determina la procedencia del control constitucional del acto por parte de la Corte Suprema de Justicia.

La actividad desplegada en el acto contractual no fue, según se ha visto, obra exclusiva de este Poder, sino que, paralelamente a él, surgió por imperativo legal, la actividad de las Cámaras del Congreso como cuerpos colegisladores. Y esa actividad de este soberano cuerpo no fue de simple carácter formulista, sino interrogadora del objeto mismo del acto contractual.

No puede, pues, estimarse esa convención como un mero contrato celebrado por el Poder Ejecutivo, cuando la intervención del Poder Legislativo, con toda su plenitud de Cuerpo Colegislador, fue la que determinó en definitiva, su validez y vigencia.

705. CSJ - CP (Voto salvado) 15-3-62  
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, p. 11

*La decisión aprobatoria de las Cámaras Legislativas de un contrato administrativo es, por su contenido, un acto administrativo, aunque emitido con forma de Ley.*

La aprobación legislativa recaída en los contratos de interés nacional, celebrada por el Presidente de la República por órgano del Ministerio respectivo, perfecciona y completa la voluntad administrativa que interviene en la creación del vínculo contractual. La voluntad del otro contratante, que es generalmente un particular o empresa privada, se forma y manifiesta según las reglas del derecho privado. El proceso de formación de la voluntad administrativa comprende varias etapas, una de las cuales es la aprobación impartida por el órgano legislativo.

Siempre que un contrato requiera la aprobación del Congreso, el acto aprobatorio emanado de este último, constituye una de las manifestaciones de voluntad del Estado, complementación de la manifestación anterior, hecha por el órgano ejecutivo. La decisión aprobatoria de las Cámaras es, por su contenido, un acto administrativo de aprobación, esto es, una declaración de un órgano del Estado, en ejercicio de la función administrativa, que expresa su conformidad con una declaración anterior de otro órgano estatal. Las Cámaras, en efecto, actúan en esa ocasión, en ejercicio de la función administrativa. Ambas declaraciones configuran lo que la doctrina moderna denomina "acto complejo", o sea, aquel en que la voluntad administrativa se forma mediante la intervención de dos o más órganos cuyas respectivas manifestaciones pasan a integrarla; lo que significa que el contrato sujeto a aprobación legislativa no es perfecto, ni produce efectos naturales mientras tanto no se haya producido aquélla. Cierta corriente doctrinaria considera perfecto el contrato aun antes de su aprobación, y estima que ésta es sólo un requisito necesario para su ejecutividad; esto es, que la aprobación es una apreciación de la conveniencia de un acto ya formado, dirigida a decidir si debe o no ser ejecutado. Admitida una y otra tesis, el acto de aprobación emanado del Congreso es un acto administrativo emitido en forma de Ley. La misión de las Cámaras consiste en aprobar o negar, esto es, a aquéllas sólo incumbe impartir o negar su aprobación; pero en ningún caso, modificar el contrato. Como consecuencia, la ley aprobatoria de un contrato de interés nacional no es susceptible de derogatoria, ni de reforma total o parcial.

La aprobación legislativa en nada altera, pues, la naturaleza contractual del acto aprobado.

706. CSJ - SPA 14-6-65  
G.F. N° 48, 1965, 192/205

*El Tribunal de Apelaciones de Impuesto sobre la Renta, conoce de las exenciones de Impuesto aun cuando estas se fundamenten en un Contrato Administrativo aprobado por ley formal.*

La Corte, a este respecto, observa:

La primitiva Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942, creó una Junta de Apelaciones entre cuyas atribuciones se encontraba la de "conocer en apelación de todas las multas que sean impuestas por otras razones que no sean de improcedencia del impuesto" y la misma ley disponía que "cuando la multa fuere impugnada por improcedencia de la contribución, la competencia corresponderá al Tribunal Superior de Hacienda, en el Distrito Federal, y a los respectivos Jueces de Primera Instancia que tengan las funciones de Jueces Federales, en los Estados y Territorios Federales" y el

Reglamento de dicha Ley establecía que, a los efectos de la competencia, se consideran como cuestiones relativas a la procedencia del impuesto únicamente las que se susciten con motivo de la territorialidad de la renta, de la exención del impuesto; de la doble imposición prevista en el artículo 58 de la Ley y de la prescripción de los derechos fiscales; y disponía también el mismo texto reglamentario que, cuando el contribuyente impugnare la multa por improcedencia del impuesto, la Oficina Liquidadora decidiría si la cuestión discutida versa o no sobre la improcedencia de la contribución, y la decisión fuese afirmativa el expediente pasaría al Tribunal Superior de Hacienda o a los Juzgados de Primera Instancia, y en caso contrario el expediente sería remitido a la Junta de Apelaciones.

En la reforma de la Ley, de 1944, se agregó a las atribuciones de la Junta de Apelaciones, la de resolver las cuestiones sobre procedencia del impuesto, atribución que, naturalmente, le fue retirada al Tribunal Superior de Hacienda y a los demás Tribunales Federales. Por tal razón la Corte Federal, en sentencia de fecha 15 de octubre de 1954, declaró que, a partir de esta reforma, la Junta de Apelaciones quedó constituida como Tribunal Federal competente para conocer de toda la materia del impuesto sobre la renta.

Ahora bien, durante la vigencia de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1948, fueron practicadas por la Administración al Banco de Venezuela, las estimaciones de oficio de sus rentas, ante su falta de declaración, cuyos resultados constan en las Actas Fiscales respectivas y los cuales dieron lugar a la expedición de las planillas de liquidación del impuesto correspondiente y a la aplicación de las sanciones administrativas que la Administración consideró procedentes. Asimismo, durante la vigencia de dicho texto, el Banco de Venezuela, interpuso, para ante la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, los recursos que la misma Ley le confería contra los actos impositivos y sancionadores ya mencionados.

Según aparece de los autos, el motivo fundamental, reiteradamente alegado en el proceso por el citado Instituto Bancario, para impugnar los actos cuestionados, ha sido su pretendida *exención del impuesto* de la cual considera gozar en virtud del contrato celebrado entre él y el Ejecutivo Nacional.

Pues bien, la *exención del impuesto* se ha considerado como un caso típico, entre otros, de cuestiones sobre procedencia del impuesto; y tanto es ello así, que el mismo Presidente del Banco de Venezuela estampó la siguiente constancia en la boleta librada por el Tribunal *a-quo*, de notificación del ingreso de los recursos interpuestos por el Instituto: "Hago constar que la apelación interpuesta por el Banco de Venezuela en el caso que se especifica en la notificación anterior es, en primer lugar, porque alega la *improcedencia del impuesto*...", concepto éste en el cual insisten sus apoderados en sus informes ante la Corte.

Es evidente, pues, que, cuando un particular, para justificar la falta de declaración de sus rentas, y, consiguientemente, no estar obligado al pago del impuesto que normalmente las grave, alega la *exención del impuesto*, o no tener la cualidad de contribuyente, plantea una cuestión sobre *procedencia del impuesto*, cuya resolución, a partir de la reforma de 1944 y hasta la Ley de 1948, fue una de las atribuciones legales de la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta.

Extinguida la referida Junta por la Ley de 1955, fue sustituida, por el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, cuya competencia material continuó siendo la misma en todo lo concerniente a dicho impuesto. Al efecto establece la mencionada Ley, en forma genérica, que le corresponde: *Conocer en apelación de las controversias entre la Nación y los contribuyentes, con motivo de la aplicación de esta Ley y su reglamento*, así como “conocer en apelación de los reparos que formule la Contraloría de la Nación a los contribuyentes en materia de esta Ley”.

Si “por controversia en sentido jurídico se entiende todo conflicto de intereses, en hecho o en derecho, que no pudiendo resolverlo las partes mediante el procedimiento de auto-composición, reclama y necesita para solucionarlo un pronunciamiento de los órganos del poder judicial con eficacia vinculante”, es evidente que, al atribuir la Ley de Impuesto sobre la Renta al Tribunal de Apelaciones competencia para “conocer de las *controversias* entre la Nación y los contribuyentes, con motivo de la aplicación de esta Ley y su Reglamento”, contribuyó, a ese órgano del poder judicial, jurisdicción plena para el juzgamiento de todo el contencioso del impuesto.

Este mismo régimen de atribuciones del Tribunal de Apelaciones se ha mantenido en las reformas legales subsiguientes; así, pues, como la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, desde el 1º de agosto de 1944 hasta el 31 de diciembre de 1955, fue el organismo jurisdiccional competente para conocer de los litigios suscitados entre la Administración y los particulares, cuando éstos alegaban la exención del impuesto o no tener la cualidad de contribuyentes, por implicar ello una cuestión atinente a la procedencia del impuesto; asimismo, a partir del 1º de enero de 1956 hasta la fecha, el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta es el órgano del poder judicial competente para conocer de tales litigios, pues que ellos corresponden a una de las tantas controversias que pueden suscitarse “entre la Nación y los contribuyentes, con motivo de la aplicación de esta Ley y su Reglamento”.

No obstante, conforme a la Ley que regula las funciones de la Sala, a ella corresponde “conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones por nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras que se susciten entre la Nación y los particulares, a consecuencia de los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional”; y, siendo así que, al impugnar las liquidaciones fiscales expedidas a su cargo por la Administra-

ción, el Banco de Venezuela, S.A., alegó “no tener la cualidad de contribuyente”, fundando su defensa en la “exención del impuesto”, de la cual dice gozar conforme al contrato celebrado por él con el Ejecutivo Nacional; sus personeros infieren que “la Junta o el Tribunal de Apelaciones como órganos provistos solamente de jurisdicción especial, no podían conocer válidamente de esa controversia completamente extraña a sus atribuciones, sin exceder los límites de la jurisdicción propia y usurpar la del Alto Tribunal”, pues según dicen, ninguna de las atribuciones limitativamente señaladas al Tribunal de Apelaciones le acuerda competencia para entrar a decidir sobre la interpretación y los alcances de las cláusulas de un contrato celebrado por la Nación con un particular. Por manera que, según lo advierten los personeros de la recurrente, “el Banco de Venezuela no invocaba en su defensa una exención de las contempladas genéricamente por la Ley de Impuesto sobre la Renta, un privilegio *ex lege*, en cuyo caso —según dicen— los órganos judiciales de apelación sí hubieran tenido jurisdicción para conocer de la controversia fiscal surgida en tal manera, ya que en ese caso se trataba de una controversia surgida ‘con motivo de la aplicación de esta Ley y su Reglamento’ (Artículo 78, ordinal 1º de la Ley de Impuesto sobre la Renta vigente)”; sino que “el Banco alegó en su defensa, por el contrario, una causa específica e individual de exención de impuesto que le había sido concedida por la Nación en un contrato celebrado con ella, es decir, una exención *ex contractu*, aprobada por una ley distinta de la Ley de Impuesto sobre la Renta”, en cuyo caso, concluyen aquéllos, correspondía a esta Sala establecer el “alcance e interpretación con autoridad de cosa juzgada material” de la respectiva cláusula eximitoria.

A este respecto la Corte observa:

La pretendida distinción de las exenciones del impuesto según su fuente, con el fin de reconocerle competencia al Tribunal de Apelaciones para conocer de los litigios a que las mismas den lugar, cuando han sido consagradas en la Ley general creadora del tributo; y negársela, en cambio, cuando han sido consagradas en otras leyes especiales o estipuladas en contratos, carece de toda fundamentación.

En efecto, el texto de la Ley de Impuesto sobre la Renta, de preferente aplicación en la materia de su especialidad, está concedido en forma tan general y amplia, que, con base en él, no es posible formular tales distinciones. Expresamente atribuye competencia al referido Tribunal para conocer en apelación de las controversias entre la Nación y los contribuyentes, con motivo de la aplicación de esta Ley y su Reglamento; y si esta Ley es la creadora y reguladora del tributo, es obvio que el mencionado Tribunal es competente para conocer de todas las controversias a que la aplicación del mismo da lugar.

Además, el contrato administrativo, en el cual la recurrente fundaba la exención del impuesto, estaba sujeto a aprobación legisla-

tiva; y así, en efecto, con fecha 28 de junio de 1940, fue promulgada la "Ley que aprueba el Contrato celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Banco de Venezuela"; y, con fecha 19 de julio de 1954, la "Ley Aprobatoria del Convenio de Prórroga del Contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela". Por manera, pues que, si, como lo asientan los impugnantes, no obstante tener su causa y fundamento en una estipulación contractual, la exención del impuesto, alegada por la recurrente, es un privilegio legislativamente concedido en virtud de la *ley formal* del acto de su aprobación, de modo que ese supuesto beneficio aparece expresamente reconocido y autorizado por la *Ley especial* de su aprobación; debe considerarse entonces que el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta tiene facultades y poderes legales suficientes para interpretar esa *ley especial*, en orden a determinar si la misma consagra, efectivamente, o no, la exención del impuesto, el goce del beneficio, alegados por el Banco de Venezuela. En efecto, así como en la jurisdicción ordinaria, según lo prevé el artículo 4º del Código de Procedimiento Civil, "en la aplicación de las leyes de fondo, los Tribunales se atenderán, con preferencia, a las disposiciones del Código Civil, sin perjuicio de lo que él establece en su artículo 14º, en lo relativo a la preferente aplicación especial, como es la contencioso-fiscal del Impuesto sobre la Renta, el Tribunal de Apelaciones, al cual está legalmente atribuida la plenitud de su ejercicio en primera instancia, debe atenerse, fundamentalmente, a las disposiciones de la Ley de Impuesto sobre la Renta, pero sin perjuicio, naturalmente, de lo que, en materia atinente también a ese mismo Impuesto, establezcan las leyes especiales, las cuales, en las materias que constituyen la especialidad, son de aplicación preferente.

Ello tiene que ser necesariamente así, no sólo en virtud de la facultad general de los Jueces para interpretar y aplicar la legislación positiva en los negocios de que conozcan conforme a su competencia, sino porque el derecho material, en lo concerniente a este tributo no se agota ciertamente en la Ley de Impuesto sobre la Renta; al contrario, diversas leyes administrativas contienen también normas materiales que le conciernen. Así, por vía de ejemplo, puede citarse cómo la Ley de Reforma Agraria, que autoriza la constitución de una deuda pública interna la cual se denominará Deuda Agraria, dispone que los intereses de los bonos de la Clase "C" estarán exentos del pago de impuesto sobre la renta" y que "los intereses y el capital de la Deuda Agraria serán pagados por el Instituto Agrario Nacional". Asimismo, las Leyes que autorizan la contratación de empréstitos públicos o la realización de operaciones de crédito público, suelen consagrar la "exención del impuesto sobre la renta" de los intereses devengados por las cantidades que constituyen el objeto de tales actos. Pues bien, en el caso eventual de que surgiera alguna controversia entre la Administración y los tenedores de bonos de la Clase "C" de la Deuda Agraria, o entre

aquella y los acreedores del Estado y de los demás entes públicos, por razón de la exención del impuesto sobre la renta, no sería lógico suponer que el Tribunal competente, para conocer de esa eventual controversia, sea aquél a cuyo fuero estuviera sometido el ente público deudor; porque, como lo pretende la recurrente, la exención controvertida haya sido aprobada por una ley distinta de la Ley de Impuesto sobre la Renta. De donde, pues, a juicio de la Corte, la fuente del beneficio o privilegio, que la exención implica, en nada influye en la atribución de la competencia, exclusiva y excluyente, que sobre la materia tiene el citado Tribunal de Apelaciones.

Por consiguiente, así como la inconstitucionalidad de cualquier ley puede ser conocida, por vía de excepción, por cualquier órgano jurisdiccional de la República, de la misma manera, y por esa misma vía, pueden los Tribunales interpretar y aplicar las disposiciones de cualquier ley en la cual pretenda un litigante amparar sus derechos. Planteado un proceso ante un órgano jurisdiccional inicialmente competente, tal competencia no puede alterarse porque se invoquen defensas o excepciones fundadas en leyes cuyas materias, aisladamente consideradas, corresponden a la competencia de otros órganos. A este respecto la doctrina consagra que el Juez, a quien compete el conocimiento de la materia que es objeto de la controversia, tiene poderes, no sólo con respecto al objeto principal del pleito (impuesto sobre la renta, en el caso de autos), sino también con respecto a la oposición del sujeto pasivo del mismo (alegato de exención del impuesto, en este litigio) e incluso a un posible ataque frente al actor (reconvención) cuando éste no excede de ciertos límites (ver artículo 267 del Código de Procedimiento Civil), pudiendo, en el ejercicio de estos poderes, resolver tanto las cuestiones de fondo que se planteen como las cuestiones de orden secundario o instrumental (incidencias).

En el caso de autos, la materia controvertida corresponde al impuesto sobre la renta, por tanto, la exención de dicho impuesto, alegada por la recurrente, cualquiera sea el motivo en que pretenda fundarla, constituye una defensa cuyo conocimiento corresponde en el caso concreto al Juez de la causa, en virtud de los principios que se han analizado, y que se fundamentan en razones de conexidad, de economía y de celeridad procesales, tendientes a evitar la multiplicidad de los litigios.

En consecuencia, siendo leyes especiales las Leyes Aprobatorias del Contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela, S.A., y de su prórroga, es necesario admitir que la Junta de Apelaciones y el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, en sus casos, han estado autorizados legalmente para interpretarlas, en el sentido de determinar si la exención impositiva, estipulada en dichas Leyes a favor del mencionado Instituto Bancario, comprende también, o no, la del citado impuesto, y declarar, por tanto, en caso afirmativo, que son de aplicación preferente a la Ley general del refe-

rido impuesto. Por manera que, en forma alguna, puede sostenerse, con acierto, que el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta haya extralimitado su jurisdicción en el caso de autos, y usurpado la que corresponde a este Alto Tribunal en materia de interpretación de contratos administrativos. Si la entidad recurrente, o, mejor dicho, sus representantes, no hubieren optado por abandonar la apelación interpuesta ante el Tribunal *a quo* provocando la perención, hubieran obtenido de dicho Tribunal el correspondiente pronunciamiento sobre la exención alegada; pero prefirieron el desistimiento tácito del recurso, conformándose así con el cobro que se les hacía.

Por tanto, la Corte considera, y así lo declara, que el presente proceso fue seguido válidamente ante la Junta de Apelaciones y ante el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, por ser dichos organismos jurisdiccionales, por razón de la materia, legalmente competentes para conocer del recurso que en forma expresa y voluntaria les fue propuesto por el Banco de Venezuela, S.A., y que es el mismo que la respectiva Ley Fiscal concede al efecto; que dichos órganos no se extralimitaron, en forma alguna, en sus funciones, y, menos aún, usurparon las de este Supremo Tribunal; y que no estaba obligada la Administración, en ningún caso, a solicitar y a obtener, previamente el pronunciamiento de sentencia alguna del mismo, que fijara el alcance de la cláusula contractual de exención.

Subsidiariamente, los personeros del Banco de Venezuela, han alegado que “es totalmente improcedente que pueda considerarse que la perención se consumó en un período en el cual el Tribunal no se había avocado el conocimiento de la causa” ... pues éste se reconstituyó en diversas oportunidades —el 26 de febrero de 1958, el 16 de marzo de 1959 y el 17 de octubre de 1960—, sin que, en ninguna de ellas, se avocara al conocimiento de la causa; y que, a mayor abundamiento, consta del expediente que el 29 de mayo de 1961 el Dr. Pedro Elías Domínguez Sánchez, quien formaba parte del Tribunal... desde el 16 de marzo de 1959, se inhibió de conocer del asunto en cuestión... por lo cual, en ningún caso, ese Tribunal podía avocarse el conocimiento de la causa, ya que la causal de inhibición existía para la fecha de la constitución del nuevo Tribunal y ella involucraba la suspensión de la causa.

A este respecto, la representación del Fisco expresa, en sus informes ante la Corte, que no está claro, sin embargo, si la oposición a la declaratoria de perención la fundamentan los representantes del Banco de Venezuela en que las respectivas incidencias de nombramientos y separaciones constituyen actos de procedimiento idóneos para interrumpir la perención, o, en que el hecho de no estar perfectamente integrado el Tribunal suspendió el curso del término para impedirles llevar a cabo toda actuación impulsora del proceso; por lo cual los informantes rebaten ambas posibles argumentaciones con aquéllas otras que estimaron conducentes.

Con relación a estos alegatos la Corte observa:

1. No existe disposición legal alguna que condicione el curso de las causas que penden en los tribunales colegiados al requisito impretermitible de que, cada vez que se produzca alguna reorganización en su seno, para avocarse al conocimiento de aquéllas, éstos deban hacerlo por auto expreso, como parece pretenderlo los personeros del Banco de Venezuela.

2. Asimismo, carece también de base legal la pretensión de éstos, —que su mismo alegato autoriza efectivamente a inferir—, según la cual las vacantes producidas en los Tribunales deban considerarse como causas impeditivas de la perención, o, al menos, suspensivas de la misma, descartando lógicamente, desde luego, por inconcebible, que se les haya pretendido considerar también interruptivas de aquélla.

Expone, al efecto, la doctrina patria, que, bajo el imperio de los Códigos de Procedimiento Civil anteriores al vigente, la perención sólo se consumaba cuando la inactividad procesal ocurría *por motivos imputables a las partes*; por lo cual, “con visos de algún fundamento podía sostenerse entonces que, cuando la paralización era obra del Tribunal, o cuando la suspensión del curso de la causa ocurría por virtud de una disposición legal, las partes no eran culpables del abandono del procedimiento, y ese período de paralización no debía contarse en el término de la perención”, pero, agrega la propia doctrina que, “del artículo 201 (del Código vigente), ha desaparecido la arcaica condición de que la inactividad procesal fuese imputable a las partes, y hoy, por consiguiente, ni los actos de fuerza mayor, ni los que suspendan por ministerio de la Ley el curso de la causa, ni la negligencia de los Jueces pueden ser parte a suspender el término de la perención, ni siquiera a impedir que ella comience a correr”, pues del texto de dicho artículo, “se deduce que la perención procede aun cuando no sea imputable a las partes del motivo de no haberse ejecutado durante tres años ningún acto de procedimiento”.

Pero aún admitiendo la posibilidad de que las vacantes que se produzcan en los Tribunales pudieren ser causas impeditivas o suspensivas de la perención, cabe considerar, en lo atinente al caso de autos, que las vacantes producidas en el Tribunal *a quo*, en relación con la prolongada paralización del proceso —cinco años— que condujo a la perención, fueron de tal brevedad, que en forma alguna se puede razonablemente pretender erigírselas en casos fortuitos o en causas de fuerza mayor, que hayan impedido absolutamente a los interesados impulsar el proceso; y, más, aún, ni siquiera consideradas como causas suspensivas de la perención, puede pretenderse que hubieren excluido el término de ésta, pues, sumado el tiempo transcurrido con anterioridad a ellas con el transcurrido con posterioridad a las mismas, excedería aún, evidentemente, el plazo legal de la perención.

3. De otra parte, resulta también infundada, la pretensión de la recurrente de que “en ningún caso, ese Tribunal podía avocarse al

conocimiento de la causa, ya que la causal de inhibición existía ya para la fecha de constitución del nuevo Tribunal y ella involucraba la suspensión de la causa”.

En efecto, es cierto que, conforme a lo dispuesto en el artículo 118 del Código de Procedimiento Civil, la inhibición y la recusación suspenderán el curso de la causa hasta la decisión de la incidencia; pero, lógicamente, también es cierto que tal suspensión tiene que operarse desde que el funcionario judicial declara o expone en el expediente hallarse incurso en causal de inhibición, o desde que las partes exponen en él las causas de su recusación, según los casos, conforme a lo prevenido en los artículos 107 y 117 *ejusdem*, respectivamente; pues resulta ilógico suponer, como lo pretende la recurrente, que la suspensión se opere, en tales casos, desde que existe, en el funcionario inhibido o recusado, que, puede incluso no ser aún conocida por él, la causal de inhibición o de recusación. Por tanto, la suspensión legal de la causa, con motivo de esta incidencia, sólo se produjo entre el 29 de mayo de 1961, fecha en la cual consta en el expediente que el Magistrado inhibido declaró hallarse incurso en causal de inhibición, y el 9 de junio siguiente, fecha en que fue decidida la incidencia. Luego, si se considera que para el 29 de mayo de 1961, ya había transcurrido el término necesario para la perención, puesto que había vencido el 5 de junio de 1959, resulta materialmente imposible que esta suspensión haya podido haber influido en forma alguna en la perención.

Por tanto, la Corte considera, y así lo declara, improcedentes los alegatos subsidiarios de la recurrente, en su oposición a la declaratoria de la perención.

Determinadas como han sido la estabilidad jurídica del proceso y la ausencia de causas impeditivas o suspensivas de la perención, sólo queda por examinar si ésta se consumó efectivamente y, en la afirmativa, los efectos de la misma.

Al respecto la Corte observa:

1. No contempla la Ley de Impuesto sobre la Renta disposición alguna en materia de perención. Pero su artículo 93, contenido en la Sección “Del Procedimiento” de los recursos, dispone que, “para todo lo no previsto en esta Sección regirán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, *en cuanto sean aplicables*”; y el artículo 201 de dicho Código previene que “toda instancia se extingue por el transcurso de tres años sin haberse ejecutado durante ellos ningún acto de procedimiento”.

Ahora bien, suspendido como estaba convencionalmente el procedimiento, con fecha 28 de mayo de 1956, el Administrador del Impuesto solicitó que el Tribunal dispusiera la continuación del mismo, previa la citación de la recurrente. Proveído de conformidad por auto de fecha 30 del mes y año citados, consta del expediente que, con fecha 5 de junio de 1956, el Alguacil del Tribunal notificó al representante del Banco de Venezuela, de tales actuaciones.

Pero, entre esa fecha, 5 de junio de 1956 y el 29 de mayo de 1961, en que la representación del Fisco solicitó se declarara la perención de la instancia, no aparece del expediente, conforme al examen del mismo, que se haya ejecutado en él acto alguno de procedimiento. Es decir, que la inactividad procesal de las partes se extendió por un lapso de cinco años menos siete días, sobradamente mayor del legalmente necesario para que opere la perención.

En consecuencia, ha de considerarse consumada la perención y así se declara.

2. Con relación a los efectos de la perención es necesario observar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 204 del Código de Procedimiento Civil, "la perención no extingue la acción, ni los efectos de las decisiones dictadas ni las pruebas que resulten de los autos, pero hace nulo el procedimiento".

De manera, pues, que, por haberse extinguido la instancia en el Tribunal de Apelaciones, esto es, por haber perecido el recurso contencioso-fiscal deducible ante el mismo, las apelaciones contra las respectivas planillas hay que tenerlas como no interpuestas, es decir, como si no se hubiesen sido recurridas; y de ahí que tales planillas deben considerarse definitivamente firmes, como si hubiesen sido admitidas, con firmeza análoga a la de la cosa juzgada, y que, como inmediata y necesaria consecuencia, recobren su virtual exigibilidad ejecutiva, suspendida como estaba por efecto del recurso perimido.

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el Banco de Venezuela, S.A. de este domicilio, contra la sentencia interlocutoria de fecha 22 de junio de 1961, del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, y el auto ampliatorio de la misma, de fecha 4 de julio del mismo año, por los cuales se declaró perimida la instancia en los recursos interpuestos por el citado Instituto Bancario contra las planillas de liquidación de impuesto sobre la renta identificadas en la narrativa del fallo, las cuales, en consecuencia, quedaron definitivamente firmes. Y por considerar que la novedad y complejidad de las cuestiones planteadas constituyen motivos racionales para litigar, la Corte exime a la recurrente de las costas del recurso.

707.

CSJ - SPA

27-3-67

G.F. N° 55, 1967, 187/189

*Además de aquellos contratos que permita la Ley, el Poder Ejecutivo puede celebrar contratos sin aprobación legislativas cuando el funcionamiento ordinario de la administración lo exige.*

La Corte observa:

La vigilancia y supervisión del Poder Legislativo sobre la actividad administrativa constituye una institución fundamental, consagrada en la Constitución Nacional, en su artículo 139 (párrafo final) en lo que se refiere al Poder Nacional y en el artículo 19 (primer aparte) en cuanto a la administración pública estatal, y cuyo texto expresa: "La Asamblea Legislativa es competente para el examen y control de cualquier acto de la administración pública estatal".

Ahora bien, tal vigilancia y supervisión deben realizar eficazmente, pero sin entorpecer el normal desenvolvimiento de la administración.

El artículo 7º de la Constitución del Estado Carabobo, cuya nulidad se pide, reproduce, con variantes, la primera parte del artículo 126 de la Constitución Nacional. En efecto, al establecer la disposición constitucional citada, que no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional sin la aprobación del Congreso, exceptúa "Los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permite la ley, en tanto que la disposición impugnada deja a salvo "los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública permitidos por la ley". Claramente se observa que los términos en que está redactada la disposición de la Constitución estatal limita la facultad de celebrar los contratos necesarios para el normal desarrollo de la administración pública a los "permitidos por la ley", mientras que la disposición de la Constitución Nacional que inspiró el artículo 7º impugnado, establece dos tipos o especies de contratos que pueden celebrarse sin la aprobación de los organismos legislativos, a saber: "los que fuesen necesarios para el normal desarrollo de la administración pública" o "los que permita la ley"; es indiscutible que el funcionamiento ordinario de la administración exige la celebración de numerosos contratos inherentes a la función de "gobierno y administración" atribuida al Gobernador del Estado por el artículo 21 de la Constitución Nacional, y cuyo sometimiento, en cada caso, a la aprobación de la Asamblea Legislativa en los términos establecidos en el artículo cuya nulidad se pide, o sea con la sola excepción de "los permitidos por la ley", exigiría, o bien someter a la aprobación de la Asamblea Legislativa *todos* los contratos o dictar un sinnúmero de previsiones legales que exceptuaran de tal aprobación previa los contratos necesarios para "el normal desarrollo de la administración pública" y, en ambos casos, se entorpecería indudablemente el normal funcionamiento de la administración.

La distinción a que se ha hecho referencia, establecida por la Constitución Nacional en su artículo 126, permite, en el ámbito nacional, la realización de numerosos contratos que indiscutiblemente son necesarios para el funcionamiento ordinario de la administración y tal ha debido ser el contenido y alcance del artículo impugnado cuya colisión con los artículos 21 y 126 se ha puesto de relieve.

Iguals consideraciones cabe señalar en relación con el ordinal 7º del artículo 36 de la misma Constitución estatal y cuya nulidad

también se pide; en efecto, al establecer tal disposición que la Comisión Permanente de la Asamblea Legislativa tiene la atribución de "autorizar o no los proyectos de contratos que pretenda celebrar el Gobierno del Estado" incurre en los mismos vicios que se le han señalado al artículo 7° ya que tal autorización debe limitarse a los contratos de interés estatal sometidos por la ley a este requisito.

En cuanto al ordinal 13° del mismo artículo 24, también impugnado, se observa que al atribuir tal disposición a la Asamblea Legislativa la facultad de "disponer sobre la enajenación de bienes e inmuebles del Estado, y resolver sobre la adquisición y demás contratos sobre estos", está invadiendo atribuciones propias de la función de "gobierno y administración" y en este sentido es oportuno señalar que, también en el ámbito nacional, la Constitución Nacional en su artículo 150, ordinal 2°, atribuye a la Cámara del Senado la facultad de "autorizar al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, con las excepciones que establezca la ley" y que muy distinto significado y alcance tienen los términos "disponer" y "autorizar", ya que el primero implica una facultad de tipo ejecutivo y administrativa, por lo cual existe evidente colisión con el artículo 21 de la Constitución Nacional.

Finalmente y en relación con el ordinal 18° del mismo artículo 24, observa la Sala que tal disposición concuerda con el segundo aparte del artículo 19 de la Constitución Nacional el cual atribuye a la Asamblea Legislativa competencia "para el examen y control de cualquier acto de la administración pública estatal" y con el artículo 126 tantas veces citado de la Constitución Nacional. Considera oportuno la Corte expresar que el ejercicio de tal facultad así como las previsiones contenidas en el Capítulo IX de la Constitución del Estado Carabobo, acerca de la Contraloría del Estado le permiten a la Asamblea Legislativa cumplir con el deber de "examinar y controlar la Administración Pública" que la Constitución Nacional le atribuye.

f. *Intervención de la Contraloría General de la República*

708. CFC - SPA 12-8-41  
M., 1942, 256/257

*Las funciones de control de la Contraloría General de la República deben ser ejercidas previamente al perfeccionamiento del acto o contrato sujeto a fiscalización, a fin de que no haya confusión con las funciones de la Administración.*

La Ley Orgánica de la Hacienda Nacional dispone:  
"Artículo 173 (172 antes de su reforma parcial). Son atribuciones y deberes de la Sala de Control:

11. Velar porque los suministros de toda clase de bienes, inclusive materiales y los servicios personales hechos a las administraciones públicas y entidades administrativas, lo sean a sus justos precios, y verificar si tales suministros y servicios han sido efectivamente proporcionados.

A los fines de esta atribución, la Sala formará listas de los precios corrientes, durante cada mes, de los efectos, materiales, bienes y servicios regularmente suministrados a las administraciones y entidades dichas. Tales listas serán conservadas en la Sala hasta la rendición del Informe anual de la Contraloría y luego en el Archivo.

“Los diversos Departamentos del Ejecutivo Federal y demás Oficinas nacionales, deberán, antes de proceder a la adquisición de bienes y materiales, someter los proyectos de compra respectivos a la aprobación de la Sala de Control.

“En caso de objeciones, se procederá según lo establecido en la atribución 7ª de este artículo”.

El ordenamiento legal transcrito atribuye a la Sala de Control, respecto del suministro de toda clase de bienes, materiales y servicios personales hechos a las administraciones públicas y entidades administrativas, una definida función fiscal y de control, con el fin primordial de que el valor de tales prestaciones no exceda del justo precio, y de verificar si los suministros y servicios contratados han sido efectivamente proporcionados.

En la materia de esta apelación, y a los propios fines del control, precisa advertir la diferencia que existe, cuando un contrato se constituye y perfecciona en cualquiera oportunidad por el mutuo consentimiento de las partes, sin necesidad de otras formalidades previas a su formación, o cuando, como en el caso de licitación, no se perfecciona sino por la adjudicación de la buena pro, después de cumplidos los requisitos que hayan sido establecidos en el pliego de condiciones. En el primer ejemplo, la Sala de Control puede consultar con anticipación las listas de los precios corrientes, *formadas durante cada mes, de los efectos materiales, bienes y servicios regularmente suministrados a las administraciones y entidades dichas*, pudiendo deducir *a priori* y por simple comparación, si estos organismos han obtenido o no los justos precios en sus proyectos de negociaciones. Pero en la segunda hipótesis, que es el caso de licitación, debe presumirse que el justo precio será el de la propuesta que ofrezca mayores ventajas, lo cual no podrá saberse sino después de la apertura de los pliegos de los licitadores, el día y la hora fijados en el aviso correspondiente, cuando sea dada la buena pro, si la licitación no es declarada desierta.

La Sala de Control, en ejercicio de sus atribuciones y deberes, puede intervenir en todos los actos del proceso de la licitación, y por medio de esta intervención previa, fiscalizar las condiciones de la obra, suministros o servicios, objeto de la misma, cumpliendo así su función controladora, tanto más cuanto que, según la citada Ley

Orgánica: los Ministros del Despacho en la Administración de la Hacienda Nacional, tienen el deber de comunicar a la Contraloría los datos relativos a los actos, contratos o arreglos que originen egresos del Tesoro; pero estas facultades, en casos como en el de estos autos, deben ser ejercidas previamente al perfeccionamiento del acto o contrato sujeto a fiscalización y control, pues de no ser así, las atribuciones de la Contraloría colidirían con las relativas a la Administración Federal, que según el artículo 91 de la Constitución Nacional, es de la competencia del Poder Ejecutivo, el cual ejerce el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, en unión de los Ministros del Despacho, que son sus órganos.

709. CSJ - SPA 15-1-74  
G.O. N° 30.314, 26-1-74, p. 227.137

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 3° 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 de 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.

Véase N° 701

#### B. Objeto

710. CF 3-12-59  
G.F. N° 26, 1959, pp. 143-144

*El objeto de los contratos administrativos por la finalidad que en ellos se persigue, debe consistir en una*

*prestación de utilidad pública o interés general, por lo general, en relación con un Servicio Público.*

Refiriéndose al caso de autos, aparece que la pretensión contenida en la demanda deriva directamente del contrato de arrendamiento celebrado por el actor con el Ejecutivo del Estado Zulia, sobre el inmueble propiedad de éste, situado en la ciudad de Maracaibo, en la Calle 96, antes Ciencias, jurisdicción del Municipio Bolívar del Distrito Maracaibo, inmueble que fue arrendado al demandante para que fuera destinado a estacionamiento de automóviles, mediante el correspondiente cánón que había de pagar el arrendatario. Pero tal contrato, como claramente se desprende de sus cláusulas, no constituye una convención de naturaleza administrativa, ya que la relación contractual en él contenida no tiende de modo inmediato y directo a la prestación de un servicio público, que sería factor esencial para calificar el contrato administrativo. Se contrae, dicho convenio al arrendamiento de inmueble para un fin particular y privado como lo es el estacionamiento de vehículos. Por consiguiente, si la Administración ha obrado en dicho contrato como persona jurídica privada, o sea, como sujeto de derechos y obligaciones de naturaleza civil, hay que considerar dicha convención también como de índole civil, y por ello, ajena a la vía contencioso-administrativa; ya que esta jurisdicción especial está reservada exclusivamente para los casos en que la Administración actúa en régimen de prerrogativa, haciendo uso del Poder Público de que está investida, y con fines de utilidad pública, que le son característicos.

El obrar particular del Ejecutivo del Estado Zulia en el contrato de arrendamiento mencionado, sin que se haya establecido relación alguna de derecho administrativo en el objeto del mismo, es motivo suficiente, a juicio de la Corte, para excluir de su competencia el conocimiento de la nulidad demandada por vía del recurso contencioso-administrativo consagrado en la Ley; pues si al constituirse como parte de dicho contrato la administración regional obró como sujeto de derecho privado, en cláusulas de ese mismo contrato se basó para darlo por rescindido, cualquiera haya sido la forma que revistió tal rescisión; en consecuencia, las controversias derivadas de dicho contrato, aun después de su terminación, no pueden entrar dentro de la competencia ni ser objeto del procedimiento especial que, en virtud de las normas legales anteriormente señaladas, se atribuyen a este Supremo Tribunal.

*Véase Nos. 687, 690, 694, 711*

C. *Causa*

711.

CF

12-11-54

G.F. N° 6, 1954, 191/192

*En los contratos administrativos, la causa inmediata de las prestaciones de la administración la constituyen las contraprestaciones del particular, y la causa o motivo determinante, es el interés público que con esas prestaciones se persigue.*

Expresa la Resolución impugnada que el contrato celebrado por la Nación y el Banco Agrícola y Pecuario por un lado, y por el otro el señor A. M. M. es un contrato administrativo, de interés nacional y que es principio universal de doctrina y de jurisprudencia el derecho de la Administración Pública de rescindir tales contratos por acto administrativo unilateral fundado en su incumplimiento. Por su parte, los impugnadores sostienen que ni el contrato celebrado con M.M. es administrativo ni es irrestricto el derecho de la Administración a declarar unilateralmente rescindidos tales contratos.

Importa, por consiguiente, resolver previamente esas dos cuestiones planteadas, o sea, la naturaleza del contrato y el derecho de la Administración a rescindirlo por acto unilateral.

Frente a muchas discrepancias surgidas entre multitud de autores, de las cuales no es el caso tratar, es un hecho cierto y admitido hoy por la jurisprudencia y la doctrina, la existencia de negocios contractuales entre los particulares y la administración pública, regidos por el derecho público. En tales contrataciones o contratos de derecho público la causa inmediata de las prestaciones de la administración la constituyen las contraprestaciones del particular, y la causa o motivo determinante, es el interés público que con esas prestaciones se persigue.

Cuando la Administración pública, pues, obrando como tal, celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, un contrato que tiene por objeto una prestación de utilidad pública, nos encontramos, sin duda frente a un contrato administrativo. Así la especialidad de dichos contratos radica en el objeto y en el interés general que envuelven, y tal interés general puede ser el de la Nación o Estado, de las Provincias o de las Municipalidades.

Ellos están sometidos a reglas especiales; tienen una finalidad general, por lo regular en relación con los servicios públicos; por razón del fin se obliga al particular contratante a una prestación, corrientemente continua y regular. Los efectos más genuinos y característicos en ellos consisten en la facultad de la Administración de adoptar decisiones ejecutivas sobre el cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos; y si así en ellos la Administración aparece en un plano superior, la desigualdad se explica por el propio interés

de los administrados y porque es obligación de los administradores, es decir, de los gobernantes, el velar porque la prestación objeto del contrato se efectúe en forma ordenada y continua, si tal fuere el caso, y en resumen, conforme a las normas reguladoras del propio contrato; de no ser así, se llegaría a la conclusión de que por tales actos, la administración, pierde, renuncia o enajena uno de sus grandes atributos, cual es el de tuteladora del bien y del interés público.

En el caso de autos nos encontramos en presencia de un contrato mediante el cual un particular, el señor A. M. M., se comprometió con la Administración Pública a entregarle, en los plazos y bajo las condiciones especificadas en el contrato, determinada cantidad de conejos, de razas especiales, conforme a indicación hecha en el mismo contrato. Ahora bien, en dicho contrato y, especialmente, en sus cláusulas 7ª y 8ª, se determinó o sentó que, por lo que se refería a la Administración, el fin principal que se perseguía era el fomento, desarrollo y mejoramiento de la cría de conejos, con mira, sin duda, a la utilización de la especie en el consumo de su carne, en investigaciones científicas y en otros ramos de la actividad humana.

Así, pues, al celebrar la Administración el contrato de referencia con M. M., realizó un acto de gestión pública, pues tuvo por fin o propósito principal el del incremento de la cría de conejos en el país. Y tal contrato de innegable interés público como se desprende o explica por la utilidad general que reporta el desarrollo de dicha cría, lo celebró, la Administración a través del Ministerio de Agricultura y Cría, Despacho Ejecutivo que, al igual del Banco Agrícola y Pecuario, firmante también de la convención, tiene entre sus funciones primordiales, la de fomentar la cría en el país por todos los medios que considere propios y convenientes.

Todo ello evidencia como el aludido contrato es de naturaleza eminentemente administrativa. En él, además de las características o elementos esenciales a todo contrato, se encuentran las muy especiales inherentes a los contratos administrativos, o sea, una de las partes o sujetos de la relación jurídica es la Administración Pública, la cual al celebrarlo o perfeccionarlo obró en su carácter de tal; y el objeto del contrato ha sido el de satisfacer una necesidad pública de interés general, como es la intensificación de la cría, gestión esa que, por otra parte, según se dijo ya, es propia de las funciones sociales encomendadas al Estado.

#### D. *Perfeccionamiento*

Véase N° 689

## 4. EJECUCION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

## A. Interpretación

712. CFC - SF 18-1-37  
M., 1938, p. 431-432

*La interpretación de un contrato debe regirse por el sentido de sus cláusulas a la luz de la legislación vigente al momento de concluirse.*

Las cuestiones relativas al alcance de los derechos que un contrato concede, en materias dependientes del desarrollo industrial de un país, deben resolverse de acuerdo con las estipulaciones expresas contenidas en el contrato, explicadas por el sentido que podía dárseles en la fecha del contrato a las expresiones de la ley que entonces regía, sin prestar gran importancia a las definiciones de términos técnicos que pueden hallarse en diccionarios o en legislaciones más avanzadas de otros países, porque éstos exceden tal vez de la intención que presidió al contrato. Más acertado es atenerse a los léxicos que eran familiares a los contratantes, y aún con ello, no se pone a salvo el intérprete de caer en vaguedades e imprecisiones. En éstas incurre el señor Velarde, cuya opinión inserta también en informes la demandada, citando el diccionario de la Academia Española, así: "Beneficio, Acción de beneficiar minas o minerales"; la primera deducción lógica que se desprende de esta definición es que "beneficiar minas" es lo mismo que "beneficiar los productos o sustancias de las mismas", porque estas sustancias o minerales son lo único que las constituyen. Sería una expresión carente de sentido la de "beneficiar una mina" si no se refiere necesariamente al beneficio de las sustancias o productos que le dan el ser y hasta su nombre. Pero es el caso que el doctor Velarde agrega: "es de advertir que cuando el verbo "beneficiar" se aplica a *minas* en lugar de *minerales*, se refiere al laboreo o explotación de las mismas". Se tiene, pues, según las dos opiniones que preceden, que hay sinonimia entre el laboreo y la explotación de minas; que "beneficiar minas" se refiere a la explotación de éstas y que la "refinería no es operación ni de exploración ni de explotación de minas".

La conclusión forzosa de estas premisas es que, así la expresión "beneficiar una mina", como la de "beneficiar los productos de una mina", por ser cosas comprendidas en la explotación minera, no incluye el establecimiento de refinerías porque esto, como bien dice el señor Naón "es una industria distinta, que no es la industria minera ni es operación de exploración ni de explotación de minas".

B. *Efectos del contrato*

713. CSJ - SPA 8-5-74  
G.O. N° 1674 Extr., 12-8-74, p. 8

*En los contratos administrativos generalmente se establecen derechos y obligaciones correlativas para ambas partes contratantes.*

En conformidad con esas cláusulas, las promesas de pagar, según la tarifa especial establecida en el contrato, los servicios de alumbrado eléctrico a que ellas se refieren, tiene como contrapartida principal la promesa de pagar la patente de industria y comercio y, en general, los impuestos y demás contribuciones municipales establecidas en las ordenanzas para entonces vigentes. El Concejo Municipal convino en recibir y la empresa en suministrar en especies, es decir, en energía eléctrica destinada a los fines señalados en el convenio, lo que ésta última tuviere que pagarle por concepto de contribuciones, en el entendido de que las obligaciones así contraídas serían calculadas sobre bases tan ciertas y conocidas por ambas partes, como eran las tarifas establecidas para entonces en el contrato y en las ordenanzas vigentes, y de que la empresa eximiría al Fisco Municipal de la obligación de pagar cualquier diferencia que pudiera resultar a su favor al efectuar la compensación entre los créditos y las obligaciones pendientes entre ellos.

Dicho convenio entraña, sin duda, una limitación —temporal y circunscrita a una persona determinada— de la potestad que tiene el Municipio de establecer o modificar el monto de las patentes de industria y comercio y, en general, las contribuciones municipales, dentro de los límites que impone al ejercicio de sus atribuciones el derecho fiscal y la ciencia financiera, pero en manera alguna implica una restricción contraria a la Constitución o a las leyes, de la potestad tributaria en sí misma, pues de ella hace uso el Municipio no sólo cuando crea o suprime una contribución en la esfera de su competencia, sino cuando gradúa la incidencia de la misma según las actividades a que se dediquen los contribuyentes o, por razones de utilidad pública, exime o exonera a alguno de éstos del pago de un tributo o, por vía contractual conviene en mantener en vigencia, durante cierto tiempo, las tarifas aplicables al cálculo de determinados impuestos, a cambio de los beneficios o ventajas que por ello obtiene el propio ente o la colectividad que representa.

Esas limitaciones no solamente son normales sino frecuentes en los contratos que regulan los derechos y obligaciones del concedente y del concesionario de un servicio público, y tanto en el campo del derecho administrativo como en el del derecho civil, tienen fuerza de ley entre las partes y deben ser respetados y fielmente cumplidos por éstas, a menos que causas imprevistas o

cambios en las circunstancias prevalecientes para el momento de su celebración, exijan o justifiquen una modificación en el régimen económico-jurídico de la concesión, caso en el cual el concedente y, en menor escala, el concesionario, pueden solicitar una revisión de lo convenido.

Por tanto, en nada afecta lo convenido por sus representantes y los de la concesionaria para regular las relaciones particulares a que se refiere la cláusula vigésima cuarta del contrato de concesión, el hecho de que el Concejo Municipal del Distrito Maracaibo haya promulgado una nueva Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio el 11 de marzo de 1971 y elevado del uno por ciento al doce por ciento la tarifa por él establecida y aprobada en la ordenanza sancionada el 13 de agosto de 1970 por lo que respecta a la industria de energía eléctrica.

Dicha cláusula es el resultado de una transacción, es decir, de un acto mediante el cual las partes quisieron poner fin a sus divergencias y evitar un litigio eventual, haciéndose mutuas concesiones tanto en lo que respecta a la prestación del servicio como en lo que atañe a lo que recíprocamente debían pagarse por los conceptos indicados en la misma cláusula y, en razón de ello, ésta tiene "fuerza de cosa juzgada" para los otorgantes, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 1.718 del Código Civil.

Véase N° 689

### C. *Derechos del cocontratante*

Véase Nos. 694, 728

#### a. *Derecho al precio*

*La contraprestación a que tiene derecho el cocontratante de la Administración está configurada por el precio que debe pagar la Administración al cocontratante, por el derecho de este último a la exoneración de ciertas tasas o contribuciones, o por el precio que, por la prestación que realiza, le deben pagar al cocontratante los usuarios del servicio, manifestado en forma de tarifas".*

Véase N° 717

b. *Derecho al Equilibrio Financiero del Contrato*a'. *Principio*

714. CFC - SPA 9-3-39  
M., 1940, p. 342

*La exoneración de derechos de importación, como parte del equilibrio financiero de un contrato administrativo, puede estar consagrada en cualquier ley especial y no necesariamente en la Ley de Aduanas.*

Pero fácilmente se comprende que ciertas exoneraciones no pueden considerarse por anticipado en esas leyes, porque no obedecen sino a una necesidad surgida ocasionalmente de leyes más especiales sobre concesiones de servicios públicos, resultando así que el lugar propio, más que propio, necesario, para consignar por primera vez estas exoneraciones de índole contractual o compensatorias de un beneficio que el Estado espera, es precisamente, bien el contrato mismo, bien la Ley de Servicio Público, que a la vez que pliego de condiciones de la concesión ha de contener en su articulado las seguridades que el Estado otorga a los concesionarios, a fin de que arriesguen la inversión de sus capitales contando con ciertas condiciones de equilibrio financiero para sus empresas. Absurdo por demás sería que cada vez que haya de dictarse una ley sobre determinado servicio público o de celebrarse un contrato de interés nacional en los cuales fuese necesario conceder exoneraciones, tuviese que reformarse al mismo tiempo la Ley de Aduanas o la de Arancel, para incluir en ellas esas provisiones ocasionales, o que se mantuviesen en suspenso aquellos proyectos hasta que las tome en cuenta una nueva legislación de Hacienda. Eso no puede ser lo lógico; lo natural, es que en la Ley de Aduanas se provea no cada exoneración de éstas, especialísimas con expresión de sus requisitos y circunstancias, sino de un modo general o global, la exoneración de los "efectos que en virtud de leyes especiales estén exentos del pago de derechos de importación" que es justamente lo que dice el ordinal 5º del art. 244 de aquella ley.

*Véase Nos. 740, 745*

b'. *La Modificación del Equilibrio Financiero del Contrato*

715. CFC - SPA 9-3-39  
M., 1940, pp. 350-351

*Se altera el equilibrio financiero del contrato dando efecto inmediato contra concesiones ya otorgadas, a una ley que restringe el derecho de exoneración de impuestos.*

Siendo la exoneración de derechos una condición de equilibrio financiero, proporcionado por la Ley misma a la Empresa desde que ésta nace y para mientras dura su explotación, hay que aplicar según la doctrina citada, la otra regla de índole contractual consistente en la obligación implícita para el Estado concedente de no alterar ese equilibrio; y es indudable que lo alteraría dando efecto inmediato contra las concesiones ya otorgadas, a la nueva Ley que restringe el derecho de exoneración. Es tan racional la obligación de mantener ese equilibrio financiero, que aun tratándose de reformas de la Ley en la parte puramente reglamentaria o estatutaria de ésta, no obstante el derecho con que el Estado o el Legislador proceden en esas reformas de lo no contractual. También se reconoce en doctrina y en jurisprudencia, la obligación eventual para el Estado de indemnizar en este caso al concesionario, según la entidad del daño o de las nuevas cargas que ésta sufra por la reforma (Jèze, *ob. cit.*, págs. 331 y 332, edic. española; pág. 70 edic. francesa; Bonnard, *Derecho Público*, pág. 342 a 344; *Derecho Administrativo*, págs. 501, 504 y 465; Hanriou, *ob. cit.*, pág. 507; H. Berthélemy, pag. 713, Nezard, *Derecho Público*, pág. 300. edición 1938). Ahora bien, siendo de principio universal que toda indemnización debe ser en su monto igual o equivalente a la monta del daño o perjuicio que se está en la obligación de reparar si el Estado concedente, considerando la exoneración de derechos, según lo cree el Procurador, un precepto estatutario o reglamentario, resuelve suprimirla o restringirla, la indemnización a los concesionarios por el descalabro financiero que la reforma les ocasionaría con respecto al equilibrio antes establecido, había de ser una suma de dinero igual a lo que a partir de la nueva Ley tuvieran que pagar por derechos de importación, comprendidos en la franquicia, según los términos de la legislación bajo cuya vigencia se otorgaron las concesiones. Con este razonamiento sólo quiere la Corte hacer palpable una vez más que aun si fuera inconstitucional la franquicia, como ello no es sino una subvención indirecta, la anulación del precepto, por culpa imputable al Legislador mismo, al adoptar una forma inconstitucional al conceder subvenciones, dejaría vivo el derecho de los concesionarios a dicha subvención, bajo otra forma que fuera legal.

c'. *La Exoneración de Impuestos Como Parte del Equilibrio Financiero del Contrato*

716.

CFC - SPA  
M., 1940, Tomo I, pp. 350-351

9-3-39

Siendo la exoneración de derechos una condición de equilibrio financiero, proporcionado con la ley misma a la empresa desde que ésta nace y para mientras dura su explotación, hay que aplicarla,

según la doctrina ya citada, la otra regla de índole contractual consistente, en la obligación implícita para el Estado concedente de no alterar ese equilibrio; y es indudable que lo alteraría dando efecto inmediato contra las concesiones ya otorgadas, a la nueva ley que restringe el derecho de exoneración. Es tan racional la obligación de mantener ese equilibrio financiero, que aun tratándose de reformas de la ley en la parte puramente reglamentaria o estatutaria de ésta, no obstante el derecho con que el Estado o el legislador proceden en esas reformas de lo no contractual, también se reconoce en doctrina y en jurisprudencia, la obligación eventual para el Estado de indemnizar en este caso al concesionario, según la entidad del daño o de las nuevas cargas que éste sufra por la reforma (Jèze, *ob. cit.*, págs. 331 y 332, edic. española; pág. 70, edic. francesa; Bonnard Derecho Público, pags. 342 a 344; Derecho Administrativo, págs. 561, 564 y 565; Hariou, *ob. cit.* pág. 507; H. Berthelemy, pág. 713; Nezard, Derecho Público, pág. 300, edición 1938). Ahora bien, siendo de principio universal que toda indemnización debe ser en su monto igual o equivalente a la monta del daño o perjuicio que se está en la obligación de reparar, si el Estado concedente, considerando la exoneración de derechos, según lo cree el Procurador, un precepto estatutario o reglamentario, resuelve suprimirla o restringirla, la indemnización a los concesionarios por el descalabro financiero que la reforma les ocasionaría con respecto al equilibrio antes establecido, habría de ser una suma de dinero igual a lo que a partir de la nueva ley tuvieran que pagar por derechos de importación, comprendidos en la franquicia, según los términos de la legislación bajo cuya vigencia se otorgaron las concesiones; con este razonamiento sólo quiere la Corte hacer palpable una vez más que aún si fuera inconstitucional la franquicia como ello no es sino una subvención indirecta, la anulación del precepto, por culpa imputable al legislador mismo, al adoptar una forma inconstitucional de conceder subvenciones, dejaría vivo el derecho de los concesionarios a dicha subvención, bajo otra forma que fuera legal.

717.

CFC - SFA  
M., 1942, 380/389 - 392/411

10-3-41

*La exoneración que hace el Estado por vía contractual de un impuesto, no lo obliga sino con la persona que contrató con él y sobre el objeto del contrato.*

El presente juicio y otros que sobre materias análogas a él han cursado por ante esta Corte, fueron originados por haber negado el Ministerio de Fomento a varias Compañías explotadoras de petróleo la exoneración de derechos aduaneros que habían solicitado para diversos efectos destinados a su industria, invocándose como

única razón de la negativa que los tales efectos se elaboraban o producían en el país.

El Ministerio no negó en absoluto el derecho de las Compañías a obtener las exoneraciones, sino que antes bien, reconociéndolo expresamente, lo limitó a aquellos efectos necesarios a la explotación de petróleo que no se produjesen o elaborasen en el país; así, en cada solicitud de exoneración que se le hacía, la acordaba respecto a algunos, negándola respecto a otros, invocando siempre, como única razón la indicada anteriormente y dando aplicación de este modo a la Ley de Hidrocarburos de 1936.

No conformes las Compañías con el criterio Ministerial, por entender que las disposiciones de esta Ley no le eran aplicables a sus respectivas concesiones, sino las de la Ley que estaba vigente al tiempo de su otorgamiento, demandaron a la Nación para que así lo reconociese.

En el acto de la contestación de esas demandas el Representante de la Nación se limitó a contradecirlas en términos generales en cuanto en ella era contrario a derecho, y en los fundamentos en que la apoyaban, reservando a la Nación todas las acciones que pudieran corresponderle contra las Compañías demandantes, y alegando que el impuesto no es materia contratable, no pudiendo ninguna autoridad ni poder, inclusive el Legislativo, enajenar la atribución soberana de la Nación para crear, suprimir o modificar los impuestos.

Luego, en los actos de informes, el Representante de la Nación no se limitó, como lo había hecho el Ejecutivo Federal, a negar a las Compañías el derecho a las exoneraciones solicitadas por ellas, únicamente sobre los efectos que se elaboran o producen en el país, sino que les ha negado de plano el derecho mismo a obtener exoneraciones, alegando para ello otras razones no invocadas por el Ministerio de Fomento, tales como la nulidad de las cláusulas en que eran estipuladas y aun la inconstitucional de las respectivas disposiciones de las Leyes de Minas y de Hidrocarburos que las concedían, por colidir en su sentir, con la Constitución Nacional respectiva.

Como quiera que tales alegaciones se han hecho invocando los intereses vitales de la Nación, los cuales considera su representante gravemente lesionados por la concesión de las referidas exoneraciones, la Corte, para desvanecer erróneos conceptos y fijar la cuestión en su punto verdadero, ha creído conveniente hacer un examen retrospectivo de la institución.

El establecimiento de las exoneraciones de derechos de importación no ha sido una novedad introducida en nuestra legislación con motivo del descubrimiento en el País de yacimientos de petróleo, ni mucho menos, han sido instituidas con el único propósito de favorecer a las Compañías que se ocupan de su explotación. Desde tiempos ya remotos, cuando ni aun se sospechaba que pudiera existir esa substancia en nuestro subsuelo, se otorgaban exonera-

ciones de derechos arancelarios en favor de las empresas industriales que se consideraban de utilidad pública, sin que nunca se hubiese pensado en calificar de inconstitucional ni atentatorias de los intereses vitales de la Nación tales concesiones; antes bien, por considerárselas altamente beneficiosas para el fomento y desarrollo de las industrias nacionales, el legislador venezolano siempre las ha acordado deliberadamente, contribuyendo de ese modo al enriquecimiento de la economía del País.

La Constitución de Venezuela de 1830, en cuyo ordinal 2º del artículo 87 se atribuía al Congreso la facultad de "Establecer los impuestos, derechos y contribuciones...", no le vedó, en ninguna de sus disposiciones, la de acordar en las leyes que al efecto dictase, exoneración de derechos arancelarios en beneficio de las industrias de utilidad pública, ni que declarase libre de tales derechos la introducción de algunos efectos.

Conforme a este criterio, la Ley de 14 de octubre de 1830, que estableció los puertos habilitados para el comercio exterior y los derechos y reglas para la importación, en su artículo 15 disponía:

"Se exceptúan del derecho de importación los libros impresos, los mapas, imprentas, plantas y semillas... *máquinas de agricultura... y las máquinas de explotar minas*".

Las Leyes de 12 de mayo de 1834 y de 28 de abril de 1838, sobre Arancel de Derechos de Importación, en su respectivo artículo 3º dispusieron: que quedaban libres de derechos de importación, entre otros muchos efectos, los libros, las colecciones de música, mapas, imprentas, instrumentos de matemáticas y ciencias naturales, *máquinas para la agricultura y las máquinas para explotar minas*.

No obstante esta franquicia acordada a las máquinas para explotar minas, el Congreso de Venezuela, presidido a la sazón por el insigne patricio Francisco Aranda, dictó un Decreto por el cual se exoneraba por ocho años los productos de las *minas de todo impuesto* nacional y municipal. (Decreto de fecha 11 de mayo de 1840).

Estas tres leyes y el Decreto citado fueron dictados bajo el imperio de la Constitución de 1830, y los legisladores de ese tiempo y mucho menos el insigne Aranda, pudieron entender que al acordar esas franquicias violaban ningún precepto constitucional, ni lesionaban los vitales intereses de la Nación, sino que, antes bien, atendían debidamente estos intereses prestando eficaz ayuda y protección a las ciencias, a las artes, a la agricultura, a las industrias y a la minería.

Casi toda nuestra legislación posterior ha estado inspirada en los mismos principios expuestos, prestando siempre ayuda o subvencionando a las industrias de utilidad pública bajo la forma de exoneración de ciertos impuestos por considerar, esto, como altamente beneficioso para los intereses de la Nación; y si bien en determinadas épocas y por motivos circunstanciales pudo creerse conve-

niente limitar y restringir la concesión de tales franquicias, sería erróneo deducir por ello que el Estado hubiese querido revocar la política enunciada tendiente a proteger o mejor dicho a subvencionar las industrias consideradas de utilidad pública concediéndoles la exoneración de determinados impuestos.

Tal criterio lo confirman la Ley de 20 de mayo de 1878 y el Decreto de 22 de marzo de 1879, en donde se eximen de derechos de importación, las maquinarias, instrumentos, útiles, herramientas, utensilios y otros enseres destinados a la explotación y laboreo de las minas; el Decreto de 25 de octubre de 1880, en donde se dispone que solamente las Compañías mineras que en lo sucesivo se establezcan podrán introducir libres de derechos de importación, por una sola vez, sus maquinarias, enseres y demás útiles; la Resolución de 13 de octubre de 1886, en la cual sólo se conceden exoneración de derechos arancelarios para introducir maquinarias y materias primas, cuando se trate de establecer nuevas industrias.

Por lo que respecta al caso actual, debe observarse, que la Constitución de 21 junio de 1893 atribuía al Congreso Nacional la facultad de decretar los impuestos nacionales y organizar todo lo relativo a las Aduanas —atribución 2ª, artículo 44— y la de expedir las leyes de carácter general que fueran necesarias.

Por tanto, el Congreso, haciendo debido uso de esas facultades, decretó la Ley de Arancel de 21 de mayo de 1899, la cual en su artículo 9º disponía:

“Las maquinarias y enseres y demás artículos, útiles para la *explotación de las minas*, quedan exoneradas de derechos de importación, siempre que sean introducidos por una Compañía minera que tenga minas en explotación, u otras personas que se dediquen a labores de minas”.

En el artículo 12 autorizó al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o *suprimir* los aforos, y en el Parágrafo 1º, Letra A, dice:

Son artículos de libre importación:

Nº 17 “Máquinas propias para la agricultura y *explotación* de minas y otras empresas”.

El Código de Hacienda de 31 de mayo de 1899 en el artículo 172 disponía:

“No causan derechos de importación... las mercaderías destinadas a empresas favorecidas y excepcionadas por la Ley o por contratos celebrados por el Ejecutivo Federal, en uso de sus atribuciones legales”.

La Ley de Minas de 1905, nada estableció en materia de exoneraciones, pero entonces estaban vigentes las disposiciones de la Ley de Arancel y del Código de Hacienda antes citados, las cuales concedían aquella franquicia fiscal a las empresas mineras.

Pero por lo demás, en esta materia, los contratos celebrados bajo el imperio de las disposiciones del Código de Minas de 1905 y de otras leyes anteriores quedaron luego regidas por las del Código

de Minas de 1910, en virtud de la adaptación que éste acordó a las concesiones mineras anteriores a él.

Durante la vigencia de la Constitución Nacional de 1909 fue decretado por el Congreso Nacional el Código de Minas de 1910, y como en aquella Constitución, ya derogada, no había ninguna disposición que prohibiera expresamente la concesión de exoneraciones de derechos de importación y el Congreso tenía, también, como se ha demostrado, la atribución de decretar los impuestos nacionales y las leyes de carácter general que fueren necesarias, hubo imposibilidad absoluta de que pudiera haber colisión entre la citada Constitución y la disposición del artículo 92 del citado Código de Minas que concedía exoneración de derechos a las maquinarias, útiles y otros destinados al laboreo de las minas. Por lo que se evidencia que no existe la colisión alegada, y es perfectamente constitucional la referida disposición del Código de Minas de 1910.

Por lo expuesto se demuestra que desde los primeros tiempos de la República hasta la fecha, los diferentes Congresos, por medio de Leyes tendientes a fomentar la cultura y la riqueza pública, han acordado el beneficio de la exoneración de derechos de importación a todas las instituciones y empresas de interés nacional, entre otras, las agrícolas y las mineras; sin que jamás se haya considerado tal concesión como lesiva de los vitales intereses de la Nación, ni como una novedad en nuestra legislación, ni haber sido su único objetivo favorecer exclusivamente a las empresas de explotación de petróleo, sino a todas las industrias en general, sin excepción.

Los verdaderos intereses vitales de la Nación están vinculados en la creación de una economía sana y fuerte; en mantener la integridad de su crédito, dándole cumplimiento leal a las obligaciones contraídas en su nombre; en el respeto a las Leyes y en el prestigio de la administración de justicia, acatando sus decisiones.

Puntualizadas así las cuestiones fundamentales relativas a la institución y legalidad de las exoneraciones de derechos arancelarios, se entra a decidir el problema jurídico propuesto; y para ello se atenderá la Corte a los términos de los textos legales citados, a los de la Resolución Ministerial acordando la adaptación del contrato Vigas sin limitación ni reserva alguna, a las disposiciones del Código de Minas de 1910, y no dará acceso a probanzas extemporáneas e inconducentes, las que en modo alguno nunca podrán destruir una Ley y la palabra oficial estampada en la referida Resolución Ministerial.

A este respecto se observa:

1º Que la cuestión de nulidad del contrato Vigas y de sus anexos no fue propuesta ni alegada en el acto de la contestación de la demanda, antes bien, el Representante de la Nación manifestó allí, de modo expreso, que acatando instrucciones del Ejecutivo Federal se limitaba a contradecir la demanda en todas sus partes y a *reservar a la Nación Venezolana todas las acciones que pudieran corresponderle contra la Compañía actora*, quedando así, por lo tanto,

concretado el problema jurídico en el presente juicio, a las solas cuestiones que emergen del libelo de demanda y de la contestación dada a ésta.

2º Que, en consecuencia, mientras el referido contrato y sus anexos, no fueren invalidados por una decisión judicial firme, sus cláusulas y estipulaciones consiguientes, son las que actualmente deben regular los derechos y deberes de las partes contratantes, supeditadas, sin embargo, a los que surgen de la adaptación de aquél a las disposiciones del Código de Minas de 1910, adaptación que la Corte juzga plenamente válida y legal.

3º Que la Corte en varias sentencias dictadas por ella en otros procesos que versaron sobre materias análogas a la del presente, dando aplicación a preceptos claros y terminantes de la Constitución Nacional y de las Leyes de Hidrocarburos ha establecido: “que las concesiones y contratos relativos a la exploración y explotación de petróleo y demás sustancias combustibles se rigen por las leyes que estaban vigentes en la época del otorgamiento o por aquéllas a que posteriormente se hubiesen adoptado”; criterio éste que hoy confirma la Corte, pues, sentar el principio contrario, como se ha pretendido, sería violar de modo flagrante el principio constitucional que en protección de los derechos adquiridos, legítimamente consagra la irretroactividad de las leyes, y otros, establecidos en la Ley de la materia.

4º Que el contrato celebrado entre Andrés J. Vigas y el Gobierno Nacional el 31 de enero de 1907, fue prorrogado por cuatro años el 4 de noviembre de 1910 y adaptado, *sin reservas ni limitación alguna*, a las disposiciones del Código de Minas de este último año (*Gaceta Oficial* N° 11.306 del 12 de mayo de 1911), y así fue traspasado a la Compañía actora.

5º Que en consecuencia, las disposiciones de este Código son las que rigen los derechos y obligaciones que se derivan de las cláusulas del referido contrato.

6º Que el artículo 2º del citado Código define lo que son minas y determina que éstas son las que se especifican en el artículo 169 del mismo.

7º Que el artículo 169 considera como minas las de nafta y petróleo.

8º Que el artículo 6º del Código declara de utilidad pública las minas para todos los efectos legales.

9º Que el artículo 92 del mismo, consecuente con tal declaración, dispuso que están exentas de derechos de importación las maquinarias, dragas, útiles, enseres y accesorios para el laboreo de las mismas, los accesorios para motores, envases vacíos, grasa para ejes, acero, hierro en barras o planchas y otros.

10º Que fue el propio Código de Minas, decretado por el Congreso Nacional en 1910 en uso de sus atribuciones constitucionales, el que en su artículo 278 declaró adaptados a sus disposiciones los títulos de propiedad minera que se habían otorgado conforme a

las disposiciones de leyes anteriores, y por lo tanto, aun cuando el contratista Vigas hubiese solicitado la adaptación de su contrato, ella se hubiera verificado de acuerdo con lo dispuesto en dicho artículo 278.

11° Que fue la Nación misma, contraparte de Vigas, la que declaró adaptado el contrato que se estudia, a las disposiciones del Código de Minas de 1910, aceptando aquélla, por tanto, explícitamente, cualquier alteración que por la adaptación hubieran sufrido las cláusulas de dicho contrato.

12° Que si bien es cierto que la transacción celebrada entre la Nación y la Compañía actora por ante el Juzgado de Sustanciación de esta Corte el 15 de febrero de 1921, sólo tiene efectos jurídicos para los asuntos que ella comprende, no lo es menos que en ella se convino en declarar que quedaba en toda su fuerza y vigor la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 12 de mayo de 1911, referente a la adaptación del contrato Vigas, sin limitación ni reserva alguna, a las disposiciones del Código de Minas de 1910 (*Gaceta Oficial* N° 14.324, de fecha 19 de marzo de 1921).

13° Que habiendo sido declarada de utilidad pública por el propio Código, la explotación de las minas, era natural y lógico que el legislador, consecuente con tal declaratoria otorgase a los concesionarios alguna ayuda financiera, bajo la forma de franquicias fiscales y otras ventajas y facilidades, todo ello con el objeto de estimularlos y propender al fomento y desarrollo de la industria minera, bien persuadido de que su otorgamiento sería compensado ampliamente con el incremento que tomaría la industria debido a la concesión de tales franquicias y ventajas. Esta y no otra fue lo que en realidad constituyó la mente del legislador al acordarlas.

14° Que el Ejecutivo Federal al acceder a las exoneraciones de derechos de importación a los efectos destinados a la explotación de las minas de petróleo, y esta Corte al declarar y reconocer tales beneficios a quienes le han sido concedidos, no hacen otra cosa que darle estricto cumplimiento a disposiciones expresas de las Leyes de la Nación, debidamente decretadas por el Congreso Nacional, en uso de sus facultades y atribuciones legales, y por ello, es especioso el alegato de que el reconocimiento de tal derecho en favor de quien le ha sido acordado en forma legal pueda constituir un acto lesivo para los intereses de la Nación, pues, son precisamente las leyes que ella se han dado por medio del Poder competente las que lo han establecido.

No es, ni el Ejecutivo Federal, ni la Corte quienes conceden las exoneraciones de derechos aduaneros, sino el Congreso Nacional por medio de las leyes que ha dictado conforme a sus atribuciones constitucionales.

15° Que el Ministerio de Fomento ha fundado las negativas de exoneración que han originado este juicio en disposiciones de la Ley de Hidrocarburos de 1936, vigentes para la fecha en que aquéllas se solicitaron, y el artículo 80 de esta Ley establecía expresamente:

“que las obligaciones y derechos de los que gocen de contratos o concesiones anteriores que no sean adaptados a esta Ley, seguirán siendo los que en los mismos contratos o concesiones se establezcan o se deduzcan de las leyes vigentes al tiempo de su otorgamiento, o de aquéllas a que posteriormente se hayan adaptado y conforme a esas mismas leyes se seguirán tramitando los actos de ejecución, de celebración de los contratos especiales de explotación, etc., etc.”; principio legal, éste, que no da lugar a duda alguna, por lo claro y preciso de sus términos, y el cual, como se ha dicho arriba, ha sido consagrado y rectamente aplicado por la Corte, en los diversos fallos que sobre la materia ha dictado y no podría alterarlo hoy, como se pretende, sin violar la Constitución y las leyes de la Nación.

16° Que siendo la Ley la que concede las exoneraciones cuestionadas, y aplicables, por lo tanto, sus disposiciones a los contratos y concesiones mineras, no puede decirse ni alegarse razonablemente que porque se concede tal franquicia legal se haya hecho del impuesto una materia contratable, cuando en realidad lo que se hace es aplicar escuetamente una disposición legal de obligatorio cumplimiento.

17° Que mucho menos puede alegarse que la concesión de aquella franquicia legal envuelve la enajenación de la atribución soberana de la Nación para crear, modificar y suprimir impuestos y su régimen, ni que por ello puedan ser restringidos, alterados, modificados, suprimidos ni derogados por ningún acto simplemente legislativo, administrativo, judicial o contractual.

18° Que la Nación, como cuerpo moral, provista por la Ley de personería jurídica, cuando obra como tal y contrata, cuando se presenta en juicio como actora o es llamada a él como demandada, está como las personas naturales, obligada a cumplir las leyes, las obligaciones que contrae y las decisiones de los Jueces y Tribunales.

19° Que del examen atento y cuidadoso que ha hecho esta Corte de todas las actas de este expediente, muy especialmente de las solicitudes de exoneración hechas por la Compañía actora; de los alegatos al respecto, en su controversia con el Ministerio de Fomento, y de los oficios de éste contestando aquéllas, en los cuales unas veces se accede y en otras se niega la exoneración, se encuentra que en la casi totalidad de los casos, el Ministro invoca como única razón para negarla que los productos cuya exoneración se pide se producen o elaboran en el país, y sólo en tres de ellos se alega como única razón de la negativa las disposiciones de leyes de “procedente aplicación al caso”, las cuales no tiene a bien citar el funcionario, pero que no pueden ser otras que las que el Ministro había invocado en los casos anteriores o sea el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos de 1936, vigente para la época de la negativa y que fue la que estableció la excepción invocada por el Ministro respecto de los efectos producidos o elaborados en el país. Si hubiera habido una disposición legal expresa para negar la exoneración,

es bien claro que éste le hubiera dado preferente aplicación y la hubiera alegado como fundamento de la negativa, lo que demuestra con toda evidencia que el citado funcionario, al hacer el estudio de las listas previas enumerativas de los efectos cuya exoneración se solicitaba y las cuales le fueron sometidas, no encontró otro motivo en qué fundar su negativa que la de que dichos efectos se producían o elaboraban en el país; es decir, aplicó la disposición del artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos de 1936 a una concesión minera regida por el Código de Minas de 1910.

20° Que de la documentación producida por los apoderados de la Compañía actora que hasta la fecha de 10 de agosto de 1936, siempre el Ejecutivo Federal le había concedido la exoneración de derechos de importación a los mismos efectos que posteriormente se la negó, alegando que éstos se producían o elaboraban en el país, lo que demuestra que si después de dichas fechas efectuaba esas negativas era en aplicación de la nueva legislación promulgada. En efecto, es después de la promulgación de la Ley de Hidrocarburos de 1936 que el Ministro de Fomento empieza a invocar como única razón de su negativa a acordar las exoneraciones solicitadas, la de que los efectos en referencia se producen o elaboran en el país.

21° Que la teoría de que el impuesto no es negociable ni puede ser materia de contrato es cierta y de muy buena doctrina jurídica, y sería un acierto del Representante de la Nación que la invocase en los casos en que ella fuese aplicable, mas no lo es en el caso debatido en esta litis, pues, no puede lógicamente argüirse que cuando el Ejecutivo Federal en uso de sus atribuciones legales, en representación de la Nación y en forma contractual concede una franquicia legal ya establecida en la Ley, como en el caso actual ocurre, se ha negociado de una manera general sobre el impuesto y se le ha hecho materia contractable. En efecto, 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; pero esto es una cuestión muy diferente a la concesión de una limitada y concreta franquicia aduanera sobre determinados efectos, hecha conforme a las atribuciones legales del concedente y del legislador que la estableció en las leyes. Ni en el contrato Vigas, ni en la disposición del Código de Minas que acuerdan las exoneraciones, se establecen disposiciones algunas en referencia a la contrata sobre la sustancia misma del concepto impuestos, sino que únicamente se hace una concesión concreta y limitativa sobre un impuesto determinado, lo cual no obliga a la Nación sino con la persona con quien ha contratado u obtenido la concesión minera y en manera alguna con las demás personas extrañas a la negociación.

Sentado lo anterior se impone la conclusión de que en el caso de autos, nunca, en ningún momento, se ha considerado el impuesto

como materia contratable, ni mucho menos, por haber la ley concedido las referidas franquicias se ha enajenado la atribución soberana de la Nación para crear, modificar o suprimir los impuestos, pues ni en el contrato Vigas, ni en el Código de Minas de 1910 que lo rige, ni en ninguna de las leyes posteriores que todas ellas también conceden exoneraciones de derechos aduaneros, se habla una sola palabra sobre tales postulados.

22º Que no sería leal y decoroso para su buen nombre y crédito, que la Nación misma, en su condición de Estado, arrebatase por medio de nuevas leyes, a aquellos que confiadamente contrataron con ella las franquicias y ventajas que como aliciente y estímulo para el establecimiento de sus empresas les había otorgado de acuerdo con las leyes vigentes en la época de la celebración de los respectivos contratos.

23º Que las exoneraciones de derechos aduaneros acordadas en el Código de Minas de 1910, en beneficio de los concesionarios regidos por sus disposiciones o de los que se hubiesen adaptado a ellas, no estaban sometidas a la condición de que los efectos exonerables se produjesen o elaborasen en el país, por lo tanto la disposición de la Ley de Hidrocarburos de 1936 no le podrá ser aplicada sino a las concesiones otorgadas con posterioridad a ella.

En virtud de las concluyentes razones expuestas, la Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley, establece: que la Compañía demandante tiene el derecho de introducir al país libres de derechos de importación, las maquinarias, materiales, útiles y demás efectos necesarios para las explotaciones de su empresa en conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 del Código de Minas de 1910 y en consecuencia declara con lugar las demandas que han motivado el presente juicio.

*Voto salvado del Magistrado Máximo Barrios.*

En el Considerando 2º la sentencia expresa:

*“Que, en consecuencia, mientras el referido contrato y sus anexos, no fueren invalidados por una decisión firme, sus cláusulas y estipulaciones consiguientes son las que actualmente deben regular los derechos y deberes de las partes contratantes supeditados, sin embargo, a los que surgen de la adaptación de aquél a las disposiciones del Código de Minas de 1910, adaptación que la Corte juzga plenamente válida y legal”.*

Veamos si, efectivamente, la mayoría se ha atenido, para decidir la presente controversia, a las cláusulas y estipulaciones del contrato Vigas; a los términos de la adaptación de éste al Código de Minas de 1910; a la transacción celebrada en 1921; y a la Ley rectora del contrato que son, en conjunto, los elementos reguladores de los derechos y obligaciones de las partes, como se afirma en el Considerando transcrito.

En apoyo de mi opinión contraria, verificaré el texto de ese contrato, los términos de la adaptación y el contenido de la transacción, invocados como causa de pedir la exoneración ilimitada, irrestricta, universal.

CONTRATO DE 1907.— Aun cuando las cláusulas del Contrato Vigas de 1907, son las que, en primer término, “deben regular los derechos y obligaciones de las partes”, como lo expresa la sentencia, en ninguna parte de ésta aparece el texto de la cláusula pertinente. Por ello, he de detenerme en este punto.

El contrato de que es cesionaria The Colon Development Company Limited —fundamento principal de la presente controversia— fue suscrito por el Ministro de Fomento, J. M<sup>a</sup> Herrera Irigoyen, en representación del Ejecutivo Federal, con el ciudadano Andrés J. Vigas, el 31 de enero de mil novecientos siete (1907). La cláusula 5<sup>a</sup> de ese Contrato, que es el *quid* de la cuestión ventilada, dice textualmente:

“Artículo 5º.— EL GOBIERNO NACIONAL SE OBLIGA POR “SU PARTE: A), A NO GRAVAR EL CONTRATISTA CON NINGUNA OTRA CONTRIBUCION O IMPUESTO QUE NO SEAN “LOS ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 3º DE ESTE CONTRATO (dos bolívares anuales, por hectárea, y cuatro bolívares por cada tonelada de mineral explotado; b”), A EXONERAR DE DERECHOS “DE IMPORTACION, POR UNA SOLA VEZ, LAS MAQUINAS, “HERRAMIENTAS, APARATOS, ENSERES Y TUBERIAS DESTINADOS A LA EMPRESA; Y POR TODO EL TIEMPO DEL “CONTRATO, LOS ENVASES DESARMADOS QUE ESTA NECESITE PARA LA EXPORTACION DE SUS PRODUCTOS, DEBIENDO EL CONTRATISTA CUMPLIR CON LAS FORMALIDADES “DE LEY PARA ESTOS CASOS” (folios 5 y 6 del expediente).

Eso reza el Contrato Vigas.— Mas, la sentencia, no obstante dejar sentado en el Considerando 2º que las cláusulas y estipulación de ese Contrato, reguladoras de los derechos y obligaciones de las partes, son las que le servirían de base para decidir la presente controversia, no advierte el texto de la cláusula 5ª, que determina con absoluta claridad y precisión el alcance y la medida del derecho a las exoneraciones, limitándolo a UNA SOLA VEZ por lo que respecta a “*las máquinas, herramientas, aparatos, enseres y tuberías destinados a la Empresa*”; y a TODO EL TIEMPO DEL CONTRATO, para “*los envases desarmados necesarios para la exportación de los productos*”.— Tal cláusula obliga a condenar a la Compañía petrolera actora que reclama la exoneración ilimitada, irrestricta, universal, por TODO EL TIEMPO DE LA CONCESION, sobre TODAS las maquinarias, herramientas, aparatos, enseres, tuberías, y, en general, sobre TODOS los útiles, cualquiera sea su naturaleza, destinados a las necesidades de la Empresa.— La exoneración de los derechos de importación por todo el tiempo de la concesión se ha permitido tan sólo para los *envases desarmados necesarios para la exportación de los productos*...

El Contrato es el fundamento primordial de la causa de pedir, según el respectivo libelo de demanda; y el Contrato es también el principal fundamento de la sentencia, conforme se afirma en el Considerando 2° de ésta. En la demanda se pide la exoneración ilimitada y universal de todos los útiles necesarios para la explotación de la empresa por todo el tiempo de la concesión, sin restricción alguna; y la sentencia lo acuerda así, sin ninguna reserva. La Compañía petrolera actora y la sentencia invocan, pues, el mismo fundamento, que es el Contrato Vigas.— Pero éste contradice a la una y a la otra, porque la cláusula 5ª que es la única relativa a exoneraciones arancelarias, expresa que éstas se conceden POR UNA SOLA VEZ para las máquinas, herramientas, aparatos, enseres y tuberías destinados a la Empresa; y POR TODO EL TIEMPO DEL CONTRATO, sólo para *los envases desarmados* necesarios para la exportación de los productos...

Y como la obligación asumida por el Ejecutivo Federal de exonerar POR UNA SOLA VEZ las máquinas, herramientas, aparatos, enseres y tuberías destinados a la Empresa, fue ejecutada y cumplida desde la iniciación misma de las operaciones industriales, cesó por estos respectos esa obligación, no quedando obligada la Nación a conceder exoneraciones sino, única y exclusivamente, para *los envases necesarios para la exportación del mineral producido*, de acuerdo con la respectiva cláusula contractual.

ADAPTACION LIMITADA DEL CONTRATO VIGAS AL CODIGO DE MINAS DE 1910.— Tampoco se ha analizado, como lo requiere el caso, la adaptación del contrato Vigas al Código de Minas de 1910, adaptación que es invocada en el libelo para fundamentar la acción, y acogida también en el fallo como base para conceder las exoneraciones irrestrictas.

Mas, ¿en qué consiste esa adaptación?

Se dice “que el contrato celebrado entre Andrés J. Vigas y el Gobierno Nacional el 31 de enero de 1907 fue prorrogado por cuatro años el 4 de noviembre de 1910 y adaptado, SIN RESERVA NI LIMITACION ALGUNA, a las disposiciones del Código de Minas de este último año; y se cita la *Gaceta Oficial* N° 11.306, de 12 de mayo de 1911. (Considerando 4°).

Empero, el fallo se limita a expresarlo así, sin analizar los términos de la aludida ‘adaptación’.— Y es lo cierto que la tal adaptación fue acordada con la limitación propuesta por el propio interesado.

Veámoslo:

Habiéndose dirigido el contratista Andrés J. Vigas al ciudadano Ministro de Fomento, con fecha 28 de marzo de 1911, pidiendo que se modificara su contrato en la forma a que él aspiraba, según consta de autos, el Ejecutivo Federal “*accedió a lo pedido*”, en Resolución del Ministerio de Fomento, Dirección de Minas, Industrias y Comercio, de fecha 12 de mayo del mismo año, publicada en

la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, de la misma fecha, N° 11.306.— Esa Resolución dice textualmente así:

“Por cuanto el doctor Andrés J. Vigas ha ocurrido ante el Ejecutivo Federal, solicitando que se adapte a las disposiciones del Código de Minas vigente el contrato que celebró con este Despacho, el 31 de enero de 1907, sobre explotación de petróleo en el Distrito Colón del Estado Zulia, el Presidente Constitucional de la República, en Consejo de Ministros, ha tenido a bien disponer QUE SE ACCEDA A LO PEDIDO, y así se declara por la presente Resolución, que formará parte del precitado contrato. Comuníquese y publíquese.— Por el Ejecutivo Federal.— B. PLANAS.— (La *Gaceta Oficial* cursa en el expediente). Accedió, pues, el Ejecutivo Federal a lo pedido por el contratista Andrés J. Vigas”.

Ahora bien, ¿qué pidió en su solicitud de adaptación el contratista Vigas? *Pidió* que se le rebajaran los impuestos de explotación convenidos en el contrato, reducidos a la mitad por la nueva Ley, pues la adaptación se concretó expresamente a este punto. El interesado no pidió que se alterara en lo mínimo lo convenido sobre las exoneraciones de derechos arancelarios o de importación, exoneraciones que, según la cláusula 5ª del contrato, estaban limitadas a los envases necesarios para la exportación de los productos por TODO EL TIEMPO DEL CONTRATO, debiendo concederse únicamente POR UNA SOLA VEZ para las máquinas, herramientas, aparatos, enseres y demás útiles destinados a la Empresa. De consiguiente, lo convenido en el contrato sobre este particular, quedó en todo su vigor.

La solicitud de Vigas está concebida en estos términos:

“Andrés J. Vigas, en su carácter de contratista de la explotación de los yacimientos de petróleo del Distrito Colón, Estado Zulia, a U. repetuosamente represento:

“Después de largas y costosas gestiones he logrado ya obtener en los Estados Unidos la seguridad de poder establecer dentro de pocos meses la empresa explotadora de los petróleos a que se refiere el contrato que tengo celebrado con el Ejecutivo Nacional, y la cual cuenta con capital suficiente para alcanzar una importancia positiva en el progreso industrial de Venezuela.

“Tropieza sin embargo la organización definitiva de la empresa con el obstáculo de que el impuesto de exportación señalado en el contrato la inutilizaría para colocar sus productos en los mercados del exterior, donde no podría competir con la producción barata de otros países principalmente con la misma de los Estados Unidos.

“Para obviar esta imposibilidad y ya que la Constitución vigente prescribe la LIBRE EXPORTACION DE LOS PRODUCTOS VENEZOLANOS, y que, en consecuencia, el actual Código de Minas sustituyó el impuesto de exportación del petróleo como de los demás productos mineros POR UNO MAS EQUITATIVO SOBRE LA EXPLOTACION, a U. ocurro, y por su órgano al Ejecutivo Na-

“cional, solicitando respetuosamente se sirva adaptar al Código vigente, EN CUANTO AL PAGO DE IMPUESTOS, el referido contrato.

“Es justicia que espero del alto espíritu que hoy preside en el gobierno de la República para impulsar por todos los medios legales el desarrollo de las industrias y consiguiente prosperidad de la patria.

“Soy de U. atento servidor, (f) *Andrés J. Vigas*”.

“Caracas, 28 de marzo de 1911”.

(La pieza contentiva de estos documentos relacionados con el contrato Vigas fueron traídas al proceso actual, como elementos de prueba, por el Representante de la Nación).

Fue, pues, el contratista Vigas suficientemente explícito en su pedimento: *pidió* que su contrato se adaptase al Código de Minas de 1910 *en cuanto al pago de impuestos, sustituido el de exportación* por “uno más equitativo sobre la *explotación*, considerando que “la Constitución vigente prescribe la *libre exportación* de los productos venezolanos”.

El pedimento y las razones en que se apoya, no ofrecen la menor ambigüedad: con toda claridad se pide que se convierta el impuesto de *exportación* convenido en el contrato por el de *explotación* establecido en el Código de Minas de 1910. —Porque, por la letra d) del artículo 3º, el contratista se obligaba “*a pagar al Gobierno Nacional, en la Aduana respectiva, cuatro bolívares por cada tonelada de los productos de su empresa que exportare*”. Y por el Código de Minas de 1910, el impuesto de *explotación*, que debía ser sustituido, según la aspiración del concesionario, al antedicho de *exportación*, era tan sólo de *un bolívar anual* por cada hectárea superficial y *dos bolívares* por cada tonelada de mineral explotado (artículo 86).— A todas luces, pues, el contratista salía considerablemente beneficiado con la adaptación solicitada y obtenida.

Pedida por el contratista la sustitución del impuesto de *exportación* por el de *explotación*, reducido a la mitad, y *atendido* el pedimento según los términos de la Resolución librada al efecto —“*se accede a lo pedido*”—, mal puede sostenerse que *en la expresada Resolución Ministerial se acuerda SIN RESERVA NI LIMITACION ALGUNA la adaptación del contrato Vigas al Código de Minas de 1910*, como se ha decidido.— Allí simplemente *se accedió a lo pedido, y lo pedido* se concretó a la sustitución del impuesto de *exportación* convenido en el contrato por el de *explotación* establecido en la nueva ley, sin aludirse en modo alguno a las exoneraciones arancelarias o derechos de Aduana.

Tal tesis se parece a la del deudor en mora que habiendo obtenido de su acreedor la condonación de los intereses caídos, pedida expresamente, se alza también con el capital porque el acreedor le ha contestado: “*accedo a lo pedido por usted*”.

Se accedió “*a lo pedido*”, en el caso de Vigas; y *lo pedido* está determinado en la solicitud.— Aparte de que, si esto fuera poco,

si la verdad que emerge espontánea del propio texto de la solicitud y de la Resolución Ministerial recaída sobre ella, pudiera prestarse a dudas, en autos hay elementos asaz convincentes que demuestran hasta la saciedad cual fue la intención de los interesados: reducir a *dos* bolívares, conforme a la nueva ley, el impuesto de explotación que por el contrato era de *cuatro* bolívares por tonelada.

Entonces, ¿de dónde saca la Compañía actora que el contrato Vigas de que es cesionaria le da derecho a las exoneraciones universales de los derechos arancelarios, por todo el tiempo de la concesión, si esto no se aviene con lo que dice el contrato y lo que reza la adaptación invocada? No puede sostenerse con invocación de la *Gaceta Oficial* de 12 de mayo de 1911, "que el contrato celebrado entre Andrés J. Vigas y el Gobierno Nacional *fue adaptado SIN LIMITACION ALGUNA* a las disposiciones del Código de Minas de 1910", si en esa *Gaceta* está publicada la Resolución respectiva y en esa Resolución se accede a lo pedido, y lo pedido se limitó a la adaptación en cuanto al impuesto de explotación, rebajado de cuatro a dos bolívares por tonelada.

Es, pues, evidente que en la expresada Resolución Ministerial *no se ha acordado sin reserva ni limitación alguna*, la adaptación del Contrato Vigas a las disposiciones del Código de Minas de 1910.

(Debe descartarse, por último, toda interpretación que tienda a fundamentar la adaptación en las *propias disposiciones de la Ley*, porque si así fuera, no la habría solicitado el mismo interesado un año después de la vigencia del Código, concretándola expresamente a la reducción del impuesto de explotación. Nadie mejor que él sabía lo que le convenía; por lo que, mal pueden sus causahabientes tener un derecho mayor que el suyo.

Después de examinar en el Capítulo siguiente la Transacción de 1921, trataremos detenidamente este otro aspecto de la cuestión).

### *Transacción celebrada con la nación en 1921*

Examinemos este otro fundamento de la sentencia.

En la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*, N<sup>o</sup> 14.324, de fecha 19 de marzo de 1921, aparece publicada la transacción en referencia, cuyo texto transcribo de seguidas, íntegramente:

"Entre Guillermo Tell Villegas Pulido, abogado de este domicilio, procediendo en su carácter de Procurador General de la Nación y suficientemente autorizado por el Ejecutivo Federal para este acto como consta de la Nota del ciudadano Ministro de Fomento fechada el 14 del presente mes, marcada con el número 234, Dirección de Minas, que se acompaña original, por una parte; y por la otra, William Tecumseh Sherman Doyle, domiciliado en esta ciudad y procediendo en su carácter de representante legal y apoderado general en Venezuela de la sociedad anónima inglesa "The Colon Development Company Limited", quien en lo adelante se designará en este contrato con el nombre

“de la Compañía, asistido de sus abogados los doctores Rafael Max. Valladares, J. Blanco Uztáriz y A. Machado Hernández, con el propósito de terminar amigablemente el juicio intentado por la Nación contra la Compañía por ante la Corte Federal y de Casación por libelo de 3 de marzo del año próximo pasado, y todas las diferencias y discusiones surgidas con motivo del contrato de que es cesionaria la Compañía, su ejecución e interpretación, contrato celebrado con fecha 31 de enero de 1907 entre el Ejecutivo Federal y el señor Andrés J. Vigas para la explotación del petróleo del Distrito Colón del Estado Zulia, así como para precaver nuevas diferencias, se ha convenido en la siguiente transacción:

Primero.— La Compañía se obliga a proceder, dentro del plazo de cinco años contados desde esta fecha, a practicar una selección preliminar en toda la extensión del Distrito Colón del Estado Zulia, para indicar dentro de dicho plazo, la parte o partes de dicho Distrito que la Compañía se reserva a los efectos más abajo indicados, considerándose abandonado por la Compañía el resto del territorio del Distrito no seleccionado por ella, desligado del contrato de la Compañía, y libre el Ejecutivo Federal de disponer del mismo. La determinación de la parte o partes seleccionadas la hará la Compañía indicando en escrito dirigido al Ministerio de Fomento el perímetro de ellas, que puede ser en forma de polígono irregular determinado mediante linderos naturales, por líneas referidas a puntos fijos y conocidos del terreno o por combinaciones de unas y otras. Segundo. Vencidos los cinco años referidos, la Compañía se compromete a pagar al Gobierno Nacional la suma de veinte céntimos de bolívar por año, por cada hectárea de las que comprenda la parte o partes del Distrito Colón seleccionadas por ella de acuerdo con el artículo anterior. Dicho pago lo hará por trimestres vencidos. Tercero. Vencidos dichos primeros cinco años comenzará a correr un segundo período de cinco años más, dentro del cual la Compañía se compromete a escoger y señalar dentro de la parte o partes seleccionadas primeramente, las porciones que desee conservar para sus explotaciones, porciones éstas que deberán ser en forma de cuadrados o rectángulos. La Compañía presentará los planos de estas porciones al Ministerio de Fomento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3, letra C. de su contrato, porciones que se considerarán como yacimientos puestos en explotación desde el día de sus respectivos señalamientos; *siendo sólo desde esa misma fecha que la Compañía queda obligada a pagar los correspondientes impuestos superficiales y sobre dichas porciones de acuerdo con su contrato y con el Decreto de adaptación al Código de Minas de 1910, contenido en Resolución Ejecutiva fecha 12 de mayo de 1911.* Las porciones de la parte o partes del Distrito Colón seleccionadas primeramente que no hayan sido objeto de los señalamientos previstos en este artículo, al vencimiento de esos últimos cinco años, se considerarán abandonadas por la Compañía,

desligadas en absoluto del contrato de la Compañía, y en libertad el Gobierno Nacional para disponer de ellas. Cuarto. La Compañía tendrá también derecho, durante el primer período de cinco años, para señalar las porciones que desee poner en explotación o reservarse para su explotación, en la misma forma establecida en el artículo anterior, presentando el respectivo plano de señalamiento de los rectángulos o cuadrados correspondientes, *pero desde el momento en que haga esos señalamientos, empezará a pagar los impuestos superficiales establecidos en su contrato y en la Resolución citada*, cesando en cuanto a esas porciones el pago de los veinte céntimos por hectárea y por año referido en el artículo segundo de este convenio. La Compañía tendrá derecho en todo tiempo a renunciar todos o parte de los terrenos que hubiere seleccionado, escogido o señalado, cesando por lo tanto todas sus obligaciones y derechos respecto de lo renunciado desde que haga la participación de renuncia al Ministerio de Fomento. Quinto. *El Ejecutivo Federal declara que queda en toda su fuerza y vigor el contrato de treinta y uno de enero de mil novecientos siete de que es cesionaria la Compañía y la Resolución del Ministerio de Fomento de doce de mayo de mil novecientos once ya citada; y en tal virtud la Compañía tiene el derecho exclusivo para la exploración y explotación del petróleo en el territorio del Distrito Colón del Estado Zulia*, las que se harán de acuerdo con los términos y condiciones establecidos en esta transacción. Sexto. Por virtud de la presente transacción ambas partes convienen en dar por terminado el juicio referido y las diferencias y discusiones surgidas por los hechos que lo motivaron, en los términos aquí fijados, sin quedarse a deber ni a reclamar nada por aquellos respectos ni por costas. Caracas: quince de febrero de mil novecientos veinte y uno (f) G. T. Villegas Pulido. (f) W. T. S. Doyle. (f) Rafael Max Valladares. (f) J. Blanco Uztáriz. (f) A. Machado Hernández”.

El litigio transigido en la forma expuesta versó, según se ha visto, sobre las demarcaciones de los yacimientos petrolíferos en el territorio del Distrito Colón del Estado Zulia. De consiguiente, no debe invocarse esa transacción para fundamentar el derecho ilimitado a las exoneraciones universales de los derechos arancelarios por todo el tiempo de la concesión, tanto menos cuanto que allí, por el contrario, se ha dejado “*en toda su fuerza y vigor el contrato de 31 de enero de 1907 de que es cesionaria la Compañía y la Resolución del Ministerio de Fomento de 12 de mayo de 1911*”.

Ya hemos visto cuál es el alcance del contrato en punto a exoneraciones, y en qué consiste su adaptación al Código de Minas de 1910: se limita al impuesto de *explotación*.

En tales términos, la transacción de 1921, no le da a la adaptación de 1911 el alcance que le atribuye la sentencia cuando, en el Considerando 12 expresa: “que si bien la transacción... sólo tiene efectos jurídicos para los asuntos que ella comprende, no lo es menos que en ella se convino en declarar que quedaba en toda su

fuerza y vigor la Resolución del Ministerio de Fomento de fecha 12 de mayo de 1911, referente a la adaptación del contrato Vigas, *sin limitación ni reserva alguna*, a las disposiciones del Código de Minas de 1910”.

No contiene la transacción, las expresiones subrayadas que aparecen en la sentencia; por el contrario, el artículo 5º de esa transacción, al expresar que quedan “en toda su fuerza y vigor el contrato de 1907 y la Resolución de 1911, precisa que *“en tal virtud, la Compañía tiene el derecho exclusivo para la exploración y explotación del petróleo en el territorio del Distrito Colón”*.

### *Ejecución del contrato*

Además de los cuatro fundamentos jurídicos alegados para sostener el derecho a la exoneración irrestricta, la Compañía petrolera actora aduce, como complemento de facto, que “las negativas actuales de exoneración son en un todo contradictorias con *la interpretación que han venido estableciendo ambas partes sin interrupción alguna desde las primeras importaciones efectuadas*”, aparte de que el Ministerio de Fomento “*ha reconocido y aceptado el derecho de franquicia a favor de la Compañía respecto de la misma clase de efectos que hoy se niega a exonerar*”.

En estrados, los apoderados de la Compañía hacen hincapié sobre este argumento del libelo, y sostienen que “puesto que el Ministro de Fomento —quien es entidad única como órgano del Ejecutivo Federal, sin solución de continuidad, no cambiabile por la remoción de la persona física que ejerce el cargo” (sic)— “ha reconocido a la Compañía el derecho de ésta y lo ha ejecutado otorgándole y concediéndole por espacio de veinte y cinco años sin interrupción la exoneración ilimitada de los derechos arancelarios”, sobre tal derecho “no puede haber duda ni discusión posible”; y que “la tendencia o pretensión hacia la restricción de ese derecho constituye un reconocimiento expreso del derecho mismo que se trata de restringir”.

En su Considerando 20, la sentencia acoge en cierto modo los expresados argumentos de la Compañía actora.

Pero, a mi juicio, no debe dársele beligerancia a argumentos tan deleznable, en presencia del contrato primitivo, acompañado como fundamento de la acción, que determina con precisión el alcance de las exoneraciones concedidas; en presencia de la adaptación de ese contrato el Código de Minas de 1910, en los términos de la solicitud del contratista Vigas; y en presencia de la transacción de 1921, en la que no fue modificada la materia relativa a las franquicias arancelarias, las cuales, por el contrario, quedaron “en toda su fuerza y vigor”, conforme al contrato y a la adaptación posterior, expresamente aludidos en esa transacción.

Ahora bien, la concesión por largos años de exoneraciones ilimitadas otorgada por el Ministerio de Fomento, lejos de acusar la

ejecución legítima del contrato, demuestra en todo caso, y por lo menos, una marcada negligencia por parte de los funcionarios que anteriormente obraron así, esto es, concediendo a la empresa privada extranjera más derechos de los que ésta tiene en contra de la Nación. Y los actos así cumplidos, en vez de obligar a la Nación, le atribuyen más bien el derecho de reclamar el reintegro de lo que indebidamente se le quitó en obsequio de la empresa privada. Tales actos, que bien podrían comprometer la responsabilidad del funcionario, no llegan nunca a obligar a la Nación, pues las trasgresiones no crean derechos... Si así no fuera, es decir, si las infracciones crearan derechos en contra del agraviado, el Derecho no existiría; sería un sarcasmo...

Veamos cuán tremendas son las consecuencias que se derivan de la tesis que estoy impugnando.

Entre las "irregularidades" —varias y variadas— que hoy se conocen, cometidas anteriormente en materia petrolera, hay algunas tan graves que afectan la validez misma de los títulos. Por ello, advenida la nueva Administración Pública, era lógico que se tuviera el propósito de cortar por lo sano en vías de remediar en lo posible los daños sufridos. De ahí que, desde el año 36 a esta parte, el Ejecutivo Federal, —por órgano del Ministerio de Fomento y del Procurador General de la Nación— haya venido luchando por contener a las compañías petroleras en los precisos límites de sus derechos, de suerte que esta tesis fue consagrada ya, en feliz ocasión, por la Corte Federal y de Casación. Recuérdese el conocido caso de bienes ocultos denunciados por el doctor José Loreto Arismendi. —Las Compañías petroleras fueron condenadas por la justicia a devolver al patrimonio nacional los valores —16 millones más o menos— que hacía algún tiempo dejaba de pagar a la Hacienda Pública, porque las convenciones se venían ejecutando de atrás conforme a la voluntad de ellas y no con arreglo a la verdad de las cosas. Diez y seis millones de bolívares fueron devueltos a la Nación, y de ellos correspondieron unos seis al denunciante; equivalentes al 40 por ciento del reintegro. (Sentencia de 4 de abril de 1938. Memoria de 1939, tomo I, páginas 481-501).

La cantidad que habría de pagar la Compañía por concepto de derechos arancelarios, en el tiempo que falta para el vencimiento de su contrato, según los términos de éste, alcanza a veinte y dos millones de bolívares, aproximadamente, si el ritmo de sus importaciones continuara como en el presente: Bs. 1.300.000 anuales.

Por lo demás, la tesis que mira en la "ejecución" el reconocimiento de un derecho, da al traste con la acción consagrada en el artículo 1.303 del Código Civil: la repetición del pago de lo indebido.

*Presunta adaptación legal del contrato.— El Principio de la irretroactividad de la Ley.— Jurisprudencia de la Corte.*

Los derechos a la exoneración irrestricta pretende derivarlos la Compañía, en último extremo, de “la legislación que rige el contrato”, la cual “debe aplicarse preferencialmente en la materia”; y la sentencia confiere a la actora “*el derecho de introducir al país libres de derechos de importación, las maquinarias, materiales, útiles y demás efectos necesarios para la explotación de su empresa, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 DEL CODIGO DE MINAS DE 1910*”.

Es, pues, en concepto del fallo, *el Código de Minas de 1910*, promulgado tres años y medio DESPUES de la celebración del contrato Vigas, el que rige ese contrato. Por donde se sigue que, la ley rectora del contrato siendo posterior a él, tiene *efectos retroactivos*, contrariamente a lo que ha venido sosteniendo este Supremo Tribunal, en los otros juicios por exoneraciones de derechos arancelarios, en los que, ha decidido que las concesiones petroleras se rigen por la Ley vigente al tiempo de su otorgamiento. “El presente juicio *y otros que sobre materias análogas a él* han cursado por ante esta Corte...”, son palabras del fallo precedente, con las cuales se encabeza el Capítulo II. Pero, el presente juicio no ha sido decidido de la misma manera que lo fueron los otros, porque aquí se atribuye a la Ley o Código de Minas de 1910 la virtud de producir efectos sobre el pasado, esto es, retroactivamente, en tanto que en los otros, tales efectos son negados de modo absoluto a las leyes dictadas con posterioridad al otorgamiento de las concesiones.

Dice el fallo: “3.— Que la Corte en varias sentencias dictadas por ella en otros procesos que versaron sobre materias análogas a la del presente, dando aplicación a preceptos claros y terminantes de la Constitución Nacional y de las Leyes de Hidrocarburos ha establecido: “que las concesiones y contratos relativos a la exploración y explotación de petróleo y demás sustancias combustibles se rigen por las leyes que estaban vigentes en la época de su otorgamiento o por aquéllas a que posteriormente se hubieren adaptado”, “*cri- terio éste que hoy confirma la Corte, pues sentar el principio con- trario, como se ha pretendido, sería violar de modo flagrante el “principio constitucional que, en protección de los derechos adquiri- dos legalmente, consagra la irretroactividad de las leyes, y otros, “establecidos en la ley de la materia.*

10.— *Que fue el propio Código de Minas decretado por el Con- greso Nacional en 1910 en uso de sus atribuciones constituciona- les, el que en su artículo 278 declaró adaptados a sus disposiciones “los títulos de propiedad minera que se habían otorgado conforme “a las disposiciones de leyes anteriores, y por lo tanto, aun cuando “el contratista Vigas no hubiese solicitado la adaptación de su con-*

*“trato, ella se hubiera verificado de acuerdo con lo dispuesto en dicho artículo 278”.*

Como se ve, aquí se atribuye al Código de Minas de 1910, la virtud de producir efectos retroactivamente y en la más lata plenitud, por el solo querer del legislador, independientemente de la voluntad de los interesados en los actos o contratos anteriores a esa legislación.

Pero esta doctrina está contradicha por los propios interesados en el contrato, según elementos probatorios constantes en el expediente respectivo; elementos que, aducidos en este juicio, no fueron objetados, ni en cuanto a la oportunidad de su presentación ni en cuanto a su contenido, por los abogados de la Compañía actora; lo que quiere decir que su valor es indiscutible. Pues bien, diez años después de promulgado el susodicho Código, ni el contratista Vigas ni su cesionaria The Colon Development Company, entendieron que el contrato estaba regido por el Código de Minas de 1910, sino por la Ley bajo cuya vigencia se celebró, que fue la Ley de Minas de 1905. En el proceso abundan elementos de suma elocuencia que demuestran la verdad de este acerto.

Mas, antes de exhibir esos elementos, precisa detenernos en el siguiente punto.

Después de invocar la *Ley de Arancel de 21 (sic) de mayo de 1899*, cuyo artículo 9º exoneraba de derechos de importación “las maquinarias y enseres y demás artículos, útiles para la explotación de minas, siempre que sean introducidos por una Compañía minera que tenga minas en explotación u otras personas que se dediquen a labores de las minas”; y de citar el Código de Hacienda del mismo año (1899), la sentencia asienta: “La Ley de Minas de 1905 nada estableció en materia de exoneraciones, *pero entonces estaban vigentes las disposiciones de la Ley de Arancel* y el Código de Hacienda antes citado, los cuales concedieron aquella franquicia fiscal a las empresas mineras”.

Pero, la Ley de Arancel de 31 de mayo de 1899 no estaba vigente para el 31 de enero de 1907, y, deconsiguiente, el contrato Vigas, de la indicada fecha, no fue alcanzado por dicha Ley, la cual, junto con dos Decretos sobre la materia dictados por el General Cipriano Castro, el 17 de noviembre de 1899 y 10 de octubre de 1900, fue derogada por la *Ley de Arancel* sancionada por el Congreso Nacional y promulgada *el 19 de mayo de 1902*, cuyo artículo 10 consagra este principio:

“Las máquinas, enseres y demás utensilios para la explotación de minas, *sólo están exentos de derechos de importación POR UNA SOLA VEZ PARA CADA COMPAÑIA MINERA, y las piezas de re-puesto que se introduzcan para reemplazar las que ya anteriormente se hayan importado libres no gozarán de la franquicia.* (R. de L. y D., Tomo XXV, página 162).

Otra vez, el General Cipriano Castro, “en uso de las facultades conferidas por el Constituyente en Decreto del 2 de mayo de 1904”,

el 20 de mayo de 1905 dictó nuevo Decreto, sobre Arancel de Aduanas, derogatorio de la Ley anterior, dejando en pie el principio esencial como contenido del artículo 9º:

“Las máquinas, enseres y demás utensilios para la explotación de minas, *sólo están exentos de derechos de importación POR UNA SOLA VEZ PARA CADA COMPAÑIA MINERA, y las piezas de repuesto que se introduzcan para reemplazar las que ya anteriormente se hayan importado libres no gozarán de la franquicia*”. (R. de L. y D., Tomo XXVIII, página 117).

Por último, en el mismo año de 1905, el Congreso de la República sancionó una nueva Ley de Arancel, derogatoria del Decreto anterior, que fue promulgada el 19 de agosto del citado año, y cuya vigencia se extendió hasta el 1908. Su artículo 9º estaba concebido como sus equivalentes de la legislación retropróxima:

“Las máquinas, enseres y demás utensilios para la explotación de minas, *sólo están exentos de derechos de importación POR UNA SOLA VEZ PARA CADA COMPAÑIA MINERA, y las piezas de repuesto que se introduzcan para reemplazar las que ya anteriormente se hayan importado libres, no gozarán de la franquicia*”. (R. de L. y D., Tomo XXVIII, página 236).

Fue, pues, *bajo la vigencia de la Ley de Arancel de 1905 cuando se celebró el famoso Contrato Vigas*, de que es cesionaria The Colon Development Company Limited, demandante de la Nación; y no “bajo el imperio de la Ley de Arancel de 1899”.

Que no es el Código de Minas de 1910 el que rige el Contrato Vigas, está ya demostrado con creces en el Capítulo IV de este Voto, donde se evidencia que la adaptación pedida y obtenida en mayo de 1911, se limitó a la sustitución del impuesto de *exportación de cuatro bolívares* por tonelada estipulado en el contrato, por el de *explotación de dos bolívares* establecido en el citado Código. No ha lugar a interpretaciones cuando la cláusula contractual o el precepto legal son transparentes.

Mas, si el texto de la solicitud de adaptación y la Resolución Ministerial sobre ella recaída, requieren los oficios de la mente para escudriñar la intención de las partes, nada más lógico que buscar esa intención en las propias expresiones de los interesados. En este sentido, el expediente traído al juicio por el Representante de la Nación, —que, como se ha dicho, no fue objetado en forma alguna— nos suministra magníficos elementos para convencernos del criterio de la Compañía respecto de la Ley rectora de su concesión, criterio que aparece plenamente definido por ella misma frente a su contratante, o contraparte, la Nación Venezolana.

Helos aquí.

Cursa en los autos, aducido como prueba por el Representante de la Nación, el expediente formado con motivo de la discusión sostenida por ésta con The Colon Development Company, acerca de la “determinación de los yacimientos petrolíferos del Distrito Colón”,

discusión que culminó en el juicio intentado por la Nación por ante este mismo Tribunal, y transigido aquí en el año de 1921, como se ha visto en el Capítulo precedente.

El criterio del contratista está revelado paladinamente en varios documentos suscritos por él con posterioridad a la adaptación relativa al impuesto de explotación. En esos documentos no se alude en modo alguno a la tal adaptación, lo que demuestra fehacientemente que no se le asignó mayor importancia. Con fecha 23 de abril de 1913, Andrés J. Vigas se dirige al Ministro de Fomento pidiendo autorización para traspasar su contrato a la Compañía "Maracaibo Petroleum Corporation", y dice: "...en mi carácter de arrendatario de los yacimientos petrolíferos del Distrito Colón del Estado Zulia, según contrato celebrado con el Gobierno Nacional el 31 de enero de 1907, y resolución Ejecutiva de 4 de noviembre de 1910, a usted represento:..." (folio 25).

Conviene advertir que la Resolución citada no se refiere sino a la prórroga de cuatro años concedida al señor Vigas para comenzar la ejecución del contrato, y está concebida así:

"Estados Unidos de Venezuela. Ministerio de Fomento. Dirección de Minas, Industrias y Comercio. Caracas: 4 de noviembre de 1910. 101º y 52º.

"Resuelto:

"De acuerdo con lo establecido en el artículo tercero del contrato celebrado entre el Ejecutivo Federal y el Doctor Andrés J. Vigas el 31 de enero de 1907, sobre explotación de petróleo en el Distrito Colón del Estado Zulia, y habiendo el contratista consignado en Tesorería la cantidad de dos mil quinientos bolívares (Bs. 2.500), condición estipulada para adquirir el derecho a una prórroga de cuatro años para poner en ejecución dicho contrato, el Presidente Constitucional de la República ha tenido a bien disponer que se declare, como en efecto se declara, que el precitado doctor Andrés J. Vigas está en ejercicio de la prórroga en referencia, la cual se vencerá el 31 de enero de 1915".

Comuníquese y publíquese.

"Por el Ejecutivo Federal,

"(f) B. Planas".

(Gaceta Oficial de 4 de noviembre de 1910, número 11.147).

Como se vé, Vigas no invocaba sino *su contrato y la prórroga*, para solicitar del Ejecutivo la autorización requerida para hacer el respectivo traspaso a la Compañía "Maracaibo Petroleum Corporation". Lo cual demuestra, sin lugar a dudas, que en concepto de Vigas, la fuente principal de sus derechos eran esos dos actos jurídicos.

Y como no se efectuó la negociación proyectada entre Vigas y la "Maracaibo Petroleum Corporation", aquél se dirigió de nuevo al Ejecutivo Federal para pedir que se le autorizara para traspasar su

contrato a The Colon Development Company Limited, y expuso: "...en mi carácter de arrendatario de los yacimientos petrolíferos del Distrito Colón del Estado Zulia, según contrato celebrado con el Gobierno Nacional en 31 de enero (sic) y Resolución Ejecutiva de 4 de Noviembre de 1910, a ustedes respetuosamente represento..." (folio 29).

Se corrobora así que el Contratista Vigas le importaba poco el Código de Minas de 1910, ya que no lo invocaba como fuente de los derechos que se proponía traspasar.

Además de lo expuesto, sépase que la Empresa concesionaria de Vigas, The Colon Development Company, no vio nunca en el Código de Minas de 1910, durante su vigencia y aún después de su derogatoria, la ley rectora de sus derechos y obligaciones.

En este sentido, es elocuente, en primer término, la representación dirigida por dicha Compañía al Ministro de Fomento el 19 de setiembre de 1913, que dice así:

"Yo Gordon Williams, obrando en nombre y representación de "The Colon Development Company Limited", según poder que debidamente legalizado tengo el honor de acompañar, y cuya Compañía ha sido incorporada según las leyes de la Gran Bretaña, con oficinas en Londres, respetuosamente hago constar: que dicha Compañía acepta formalmente el traspaso que le ha hecho el señor Andrés J. Vigas del contrato que en treinta y uno de enero de mil novecientos siete, prorrogado el cuatro de noviembre de mil novecientos diez, celebró con el Ejecutivo Federal...; y que habiendo dicha Compañía sustituido en tal virtud al señor Andrés Jorge Vigas en todos los derechos y privilegios que le acuerda dicho contrato, según permiso que para el traspaso... (f° 32).

De nuevo Vigas representa ante el Ministro de Fomento, con fecha 29 de setiembre del mismo año (1913), y expone:

"Habiendo efectuado el traspaso del contrato que celebré con el Ejecutivo Federal el 31 de enero de 1907, prorrogado por Resolución de 4 de noviembre de 1910, para la explotación de los yacimientos de petróleo del Distrito Colón, Estado Zulia, con todos los derechos y obligaciones en él estipulados..., de usted, con el debido acatamiento solicito se sirva expedirme constancia de que dicha Compañía está reconocida como mi cesionaria legal y ha adquirido los títulos y privilegios y asumido las obligaciones especificadas en dicho contrato el 31 de enero de 1907..." (F° 38).

¿Queda aún alguna duda acerca del criterio que se formó el propio contratista Vigas y la Compañía cesionaria con respecto a los derechos y obligaciones traspasados a ésta por aquél? Sería bastante a dispararla la circunstancia de que en las representaciones dirigidas por los nombrados al Ejecutivo Federal no se mencionó para nada el Código de Minas de 1910, como Ley rectora del contrato.

Pero, hay más. Hay otros elementos en el proceso que demuestran con lujo de elocuencia, que el citado Código fue puesto de lado por los concesionarios.

Habiéndose suscitado la aludida discusión entre el Ministro de Fomento y la Colon Development Company con motivo de las "demarcaciones de los yacimientos petrolíferos del Distrito Colón", fue aceptada entre los contendores la tesis de que la ley rectora del contrato es la de Minas de 1905. Ambas partes, a una, así lo sostuvieron, sin ambages.

Con fecha 6 de octubre de 1919, —*esto es, doce años después* de celebrado el contrato Vigas y *nueve años después* de la promulgación del Código de Minas de 1910, *derogado en 1915*—, el Ministro de Fomento, doctor Gumersindo Torres, se dirige al señor D. H. Foot, Representante de "The Colon Development Company Limited", y empieza por decirle:

*Cuando se celebró el contrato, en 31 de enero de 1907, entre este Despacho y el señor Andrés Jorge Vigas, del cual es cesionaria esa Compañía, regía la Ley de Minas de 14 de agosto de 1905 que, en su artículo 4º establecía que toda concesión se denominaría "pertenencia minera" y que no podría exceder, cada pertenencia, de cien hectáreas de superficie, ni ser menor de una. Por consiguiente, no puede entenderse que en el caso concreto se hubiera dado como una gran mina o pertenencia minera" todo el territorio del Distrito Colón, sino que allí se le concedieron al contratista tantas pertenencias cuantas cupiesen en dicho territorio...*" (fº 75).

En tales términos, el Ejecutivo Federal está exponiendo, de modo categórico y sin lugar a dudas, al representante de la Compañía petrolera cesionaria de Vigas, que el contrato celebrado por éste en 1907 no se rige por el Código de Minas de 1910, sino por la Ley de 1905, vigente para la fecha del otorgamiento.

¿Aceptó o no esa tesis la Compañía cesionaria?

Es innegable que sí, como lo evidencia su réplica al Ministro de Fomento, en la cual sólo discute la interpretación dada a esa Ley, más no su aplicabilidad al contrato Vigas, aplicabilidad que no sólo es acogida sino sustentada reiteradamente por la Empresa, como aparece de las siguientes piezas procesales:

Con fecha 15 de octubre del citado año de 1919, el señor Etefhen H. Foot, obrando con poder de The Colon Development Company Limited, responde al Ministro de Fomento la comunicación antes aludida, y en la contestación consigna estos conceptos asaz decisivos por elocuentes:

"Es casi imposible de expresar la extrañeza que ha causado a esta Compañía el contenido de la referida comunicación que hace pensar que antes de escribirse no se tuvo presente la importancia del asunto, *ni se tuvo en cuenta el contenido del contrato de que es cesionaria la Compañía, ni el conjunto de las disposiciones de la Ley de Minas de 1905 y del Decreto Reglamentario vigente entonces, algunas de cuyas disposiciones aisladas se citan*".

"En efecto, *una lectura ligeramente cuidadosa del referido contrato y de dichas Ley y Reglamento hace ver que ni uno ni otro*

*autorizan para llegar a las conclusiones de la Nota que contesto, sino que, muy por el contrario, la letra expresa del contrato y el espíritu que él denota, en acuerdo con la Ley y Reglamento citados, hacen ver que esas conclusiones son completamente ficticias, y forzadas y opuestas al contrato y a la legislación de la materia cuando fue celebrado aquél.*

*“En efecto, según esa legislación vigente para el 31 de enero de 1907, fecha de la celebración del contrato, existían por una parte, las minas adquiribles por denuncia; y por la otra, las minas que no podían adquirirse ni explotarse sino por contrato (Art. 11 del Reglamento). Entre estas últimas se hallaban las minas de asfalto, petróleo, etc., a las cuales se refiere la Sección XIV de dicho Reglamento, que según el artículo 128 del mismo sólo se otorgarán por contratos especiales que celebrará el Ejecutivo Federal en los cuales se estipularán los derechos que paguen los contratistas al Fisco.*

*Fue por virtud de esos principios que se celebró el contrato de que es cesionaria esta Compañía.*

*Las minas de asfalto, petróleo, etc., siendo objeto de contrato eran susceptibles en cuanto a sus explotaciones de todas las estipulaciones que libremente pudieran convenirse entre el Ejecutivo y el contratista.*

*“En tales condiciones fue celebrado el mencionado contrato, por manera que, para determinar cuáles son las obligaciones y derechos que corresponden al Gobierno Nacional y a esta Compañía, basta con dirigirse a dicho contrato y atenerse a lo que en él está claramente establecido, no habiendo lugar a ocurrir a las leyes sino cuando se trate de puntos no previstos y en que alguna disposición legal pueda tener cabida, teniéndose en cuenta por supuesto la clase de sustancias mineras de que se trata.*

*“Ahora bien, yendo aquel contrato, QUE ES Y TIENE QUE SER POR LAS RAZONES EXPUESTAS Y POR LAS REGLAS GENERALES APLICABLES A TODAS LAS CONVENCIONES, LA PRIMERA LEY ENTRE LOS CONTRATANTES, se encuentra que por su artículo 1º:*

*El Ejecutivo Federal concede a Andrés Jorge Vivas, sus sucesores, cesionarios o causahabientes, el derecho exclusivo por el término de cincuenta años para explotar los yacimientos de petróleo del Distrito Colón del Estado Zulia”.*

*“Que en el artículo 3º, letra a, el contratista se obliga:*

*“A comenzar la explotación de esta concesión...”;*

*“Que por virtud de la letra “c” del mismo artículo 3º, el contratista se obligó:*

*“A pagar al Gobierno Nacional el impuesto superficial de dos bolívars anuales por hectárea que mida el terreno de sus explotaciones mineras, conforme a los planos correspondientes que debe presentar al Ministerio de Fomento dentro de los tres meses siguientes al comienzo de las explotaciones de cada yacimiento y los cuales planos deben estar ajustados en todo a las disposiciones*

de la Ley de Minas y su Decreto Reglamentario”; y finalmente que el artículo 9º establece:

“Durante el tiempo del presente contrato el Gobierno Nacional no hará concesión alguna a ninguna otra persona o Compañía para la explotación de yacimientos de petróleo en el Distrito Colón del Estado Zulia”.

**“LA APLICABILIDAD DE LA LEY DE MINAS Y DEL DECRETO REGLAMENTARIO ESTA TAMBIEN EXPLICITA Y CLARAMENTE DETERMINADA EN EL ARTICULO 10 DEL CONTRATO, UNICAMENTE PARA TODO AQUELLO QUE NO ESTE EXPRESAMENTE ESTIPULADO EN EL CONTRATO.**

Finalmente, la Compañía, al fijar la posición del Gobierno Nacional respecto de ella, dice en la representación estudiada, “*que es pura y simplemente la de una parte de un contrato*”. (fº 76-80).

Así se expresaba respecto de ella, del Ejecutivo Federal, de su contrato, y de la Ley de Minas de 1905 y de su Decreto Reglamentario, bajo cuyo imperio fue celebrado, la Empresa Petrolera The Colon Development Company Limited, por órgano de su apoderado legal Stephrn H. Foot, en *octubre de 1919*, época en que el Código de Minas de 1910 había sido derogado por el Código de 1915, sustituido a su vez por la “Ley de Minas de 27 de junio de 1918”, que aparece en la Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela, Tomo XVI, página 368, y en la *Gaceta Oficial* de 22 de julio del mismo año.

Lo cual demuestra palmariamente, que, en concepto de la propia Compañía y sus dirigentes, el Contrato Vigas no estaba regido por el Código de Minas de 1910, sino, en todo caso, en lo concerniente al punto en que voluntaria y expresamente fue adaptado a él: el impuesto de explotación. De otra manera, la Compañía no hiciera hincapié *aún después de derogado ese Código de 1910*, en la aseveración de que su contrato estaba bajo el amparo de la Ley de Minas de 1905 y de su Decreto Reglamentario, basándose en las propias estipulaciones de ese Contrato, cuyo encabezamiento dice así:

“El Ministro de Fomento de los Estados Unidos de Venezuela, suficientemente autorizado por el Ejecutivo Federal y *en observancia de las disposiciones del artículo 128 del Decreto Reglamentarios de la Ley de Minas*, por una parte, y por la otra Andrés J. Vigas...”; y cuyos artículos Décimo y Undécimo, respectivamente, están concebidos así:

“*En todo aquello que no esté expresamente estipulado en este contrato, regirán las disposiciones de la Ley de Minas y el Decreto Reglamentario precitados*”.

“*De conformidad con el artículo 128 del mencionado Decreto Reglamentario de la Ley de Minas*, el presente contrato se considerará como título especial de minas, y de consiguiente no tendrá que ser sometido a la consideración del Congreso Nacional”.

Y como tales conceptos no eran sostenidos por la Compañía sino, precisamente, frente a su contraparte en el contrato, que lo era y es la Nación Venezolana, no debe admitirse ahora que se diga lo contrario, sin haberse alterado después el *statu quo* consagrado en esas relaciones contractuales.

718. CFC - CF 14-8-59  
G.F. N° 25, 1959, 202/205

*Cuando la Nación celebra un contrato de suministro de materiales puede establecer cláusulas de exoneración de derechos consulares.*

Así sólo al cabo de tres años, el Ministerio de Comunicaciones, y por indicación de éste, el Ministro de Hacienda, cayeron en cuenta de que las exoneraciones que había estado solicitando el primero y que había estado acordando el segundo, no cabían dentro de la Cláusula Décima Sexta del Contrato, en cuya virtud "La Nación obtendría para la E. S.A., la exoneración de todos los impuestos y derechos que de acuerdo con las leyes pudieren ser exonerados, teniendo la Nación prioridad en caso de que la E.S.A. deseara luego vender alguna de dichas maquinarias o implementos".

Resulta en verdad, difícil, la interpretación de esa Cláusula y de las consecuencias deducidas a última hora por el Ministerio de Comunicaciones, si se tiene en cuenta, por una parte, la realidad objetiva del contrato mismo, su naturaleza y su finalidad, así como su interpretación y ejecución práctica, llevada a efecto por el Ministerio de Comunicaciones, frente a la posición tomada después de tres años por ese Despacho, expresiva de una nueva interpretación del contrato mismo en su conjunto. Es, en realidad, extraño, a juicio de la Corte, que en un Contrato Mixto de suministro de materiales por valor de casi el cincuenta por ciento del valor total del contrato (Bs. 61.081.422,49) y de ejecución de obras por una cantidad casi equivalente a esa misma, el Ministerio contratante, a pesar de haber aprovechado durante tres años los privilegios legales de que es titular la Nación, en materia de exoneraciones, resolviera a última hora, volver atrás todo ese procedimiento, para enfocar la situación desde un punto de vista enteramente diferente; y todo ello, como consecuencia de la consideración de una Cláusula que al parecer no había llegado a ser tenida en cuenta hasta entonces.

No fue en virtud de esa Cláusula que se solicitaron las exoneraciones. Ello se hizo en virtud de privilegios que tienen los Departamentos de la Administración Pública, acordados expresamente así en la Ley de Aduanas, como en la Ley de Servicio Consular y la regulación de los servicios portuarios nacionales. Es así que la Ley de Aduanas en su art. 163 (Ord. 2°) establece la exoneración de "Los efectos que introduzcan el Gobierno Nacional, o los de los Estados para el servicio de la Administración Pública"; que la

Ley Orgánica del Servicio Consular dispone en su artículo 6°, inciso c), Parágrafo Único, que “no estarán sujetos al pago de este derecho (derecho consular) los efectos que introduzcan el Gobierno Nacional, el de los Estados y las Municipalidades, para el servicio de la Administración Pública”; y en cuanto a los derechos de caleta, los respectivos Decretos Orgánicos de los puertos de La Guaira y Puerto Cabello establecen que “quedan exonerados de los derechos de caleta los efectos pertenecientes al Gobierno Nacional”, medida sin duda que abarca a los derechos de caleta que pudieran ocasionarse en otros puertos de la República por servicios de igual naturaleza prestados con ocasión de la introducción de efectos de la pertenencia del mismo Gobierno Nacional.

Existe, pues, una realidad objetiva, cual es la de que el Ministerio de Comunicaciones, en un contrato mixto, a la vez de suministro de materiales y equipos por una parte, y de instalación de los mismos, por otra, entendió desde un principio que la Nación tenía el derecho y la ocasión de usar de los privilegios de exoneración que otorgan a la Administración Pública las diversas leyes impositivas que tienen que hacer con la importación al país de efectos de origen extranjero. Que dicho Departamento utilizó dichos privilegios en toda su extensión, sin ninguna duda ni vacilación, desde el comienzo de la ejecución del contrato. Que no aparece prueba ni siquiera indiciaria, en autos —esto es, en el contrato o en alegatos traídos durante el juicio— de que dentro del cálculo de los precios de los materiales contratados, ese *factor o elemento de los costos*, que tiene siempre considerable importancia, hubiese sido integrado el de los impuestos, derechos u otras imposiciones, y que por lo tanto, la Compañía contratante hubiese de cargar con esas erogaciones, que ya estarían incluidas en el precio que recibiría ella por los equipos o materiales contratados. En efecto, en la Cláusula Décima Cuarta del Contrato, en la cual se discrimina mediante el señalamiento de porcentajes, la composición de esos costos, nada se dice de la parte relativa a impuestos o derechos, factores que sin duda habrían sido tomados en cuenta para la determinación de los costos si ellos hubiesen sido, en alguna proporción importante —como sería la de los derechos consulares— de quedar a cargo de la Compañía contratante, y no como en el caso concreto, a cargo de la Nación, o mejor dicho, sin que una ni otra tuvieren que pagarlos, en virtud de la exoneración correspondiente a la Nación por virtud de expresas disposiciones legales.

Frente a esa verdad objetiva, nacida a la vez de la naturaleza del contrato celebrado entre la E.S.A. y la Nación venezolana y de la manera como fue interpretado por ésta y cumplido por la misma, no tiene ninguna pertinencia la diferenciación que esboza la Procuraduría entre las formas contractuales a que se refiere el artículo 1629 del C.C., respecto de la caracterización del contrato de obra frente al contrato de servicios o de trabajo. El contrato celebrado

tiene su propia naturaleza específica, conforme a sus propias cláusulas y a la manera como fue entendido y ejecutado por ambas partes desde el comienzo hasta el término de su ejecución.

c. *Derecho a Indemnización*

a'. *Por ruptura del equilibrio financiero*

719. CSJ - CP 15-3-62  
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, pp. 11-12

*La Administración tiene la obligación de no alterar el equilibrio financiero del contrato, de lo contrario surge en manos del cocontratante, un derecho a indemnización.*

El convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela mediante el cual este último queda constituido mandatario del Fisco Nacional como Banco Auxiliar de la Tesorería, pertenece indudablemente a la categoría de los contratos administrativos, o de derecho público. La administración puede celebrar contratos de derecho privado; pero estas denominaciones no significan que los primeros estén de un modo absoluto, excluidos de la aplicación de las reglas del derecho Privado. Las ventajas de carácter económico convenidas en ellos en provecho del co-contratante de la administración amparadas por la garantía constitucional de la propiedad.

En todo contrato celebrado por la administración existe, expreso o implícito, un derecho del co-contratante a un cierto equilibrio financiero del contrato; y si bien el interés particular debe ceder ante el interés general de la comunidad, y por ello, la administración pública tiene la facultad dentro de ciertos límites, de modificar unilateralmente los contratos administrativos en el curso de su ejecución, y aún de ponerles fin, por decisión unilateral. Estas prerrogativas de la Administración, consagradas en países extranjeros por la doctrina y la jurisprudencia modernas, tienen, su contrapartida, que reside en el derecho del co-contratante a una indemnización pecuniaria, siempre que la modificación le imponga obligaciones nuevas que rompan el equilibrio financiero del contrato, o que la extinción pronunciada administrativamente no constituyen la sanción de una falta cometida por aquél en la ejecución del mismo. El aspecto patrimonial de los contratos administrativos exige pues, el mismo respeto que el derecho de propiedad; no puede ser afectado sin indemnización, como la propiedad misma. Por eso, los vínculos contractuales no pueden romperse sin audiencia de las partes que han concurrido voluntariamente a crearlos. En ambos tipos de contratos, la nulidad de éstos o de alguna de sus estipulacio-

nes, no puede ser pronunciada por el órgano jurisdiccional, sino en juicio contradictorio, en virtud de formal demanda.

Véase N° 715, 720, 745.

b'. *Por rescisión unilateral*

720.

CF

12-11-54

G.F. N° 6, 1954, pp. 204-206

*Si bien la administración tiene facultad para rescindir administrativamente el contrato administrativo cuando así lo exija el interés público, ese poder no la exime de manera absoluta de indemnizar al contratante cuando para éste, sin su culpa, se han derivado perjuicios por la rescisión unilateral.*

Conforme a anteriores consideraciones expuestas en este fallo, es un hecho evidente que la Administración Pública, al rescindir unilateralmente a través del Ministerio de Agricultura y Cría, los contratos que tenía celebrados con M. M. para el suministro de conejos, procedió en ejercicio de una facultad que, según se dijo arriba, no le es discutible, ni ella puede renunciar ni enajenar tratándose, como se trata, de un contrato administrativo.

Más la extrema flexibilidad que caracteriza a los contratos administrativos en relación con la facultad de la administración para rescindirlos administrativamente o para introducir en ellos modificaciones cuando así lo exija el interés general, no la exime de una manera absoluta, de indemnizar al cocontratante, cuando para éste, sin su culpa, se han derivado perjuicios de la rescisión o cuando dada la naturaleza de las modificaciones introducidas, se ha llegado a una alteración sustancial del contrato y, desde luego, a un cambio sensible en la ecuación económica del mismo. La indemnización en esos casos, como cuando se trata de una expropiación por causa de utilidad pública, es lo conforme con la justicia y la equidad. Así lo reconoce el personero mismo de la Nación, cuando en sus informes expresa:

“No podría negarse que el derecho que tiene la Administración Pública de rescindir los contratos genera un derecho de indemnización para el otro contratante, pero, siempre que éste haya procedido de acuerdo con los términos de aquéllos. Así, para que en el caso concreto se pueda exigir a la Nación alguna responsabilidad específica habría que establecer antes, que todos los suministros atendidos fueron normales y que los pendientes no ofrecerían dificultades y peligros con perjuicio del orden general unificado con el interés administrativo. Pero apareciendo de nuevo que la causa de la rescisión se debe a la contingencia surgida y anteriormente anali-

zada, el medio reviste todas las características de culposo, en cuanto afecta tanto al objeto como a la causa del referido vínculo jurídico. No existe, pues, ningún fundamento para reclamar a la administración la pretendida indemnización a que injustificablemente aspira el demandante”.

Por su parte, los apoderados actores expresan, también en sus informes:

“En definitiva, en cualquiera de las hipótesis planteadas, ya sea el contrato civil y como obligada consecuencia responde la Administración por los daños y perjuicios; ya sea el contrato administrativo y suponiendo que tuviera la Administración derecho a rescindirlo unilateralmente, quedaría obligada en todo caso al pago completo de las indemnizaciones por daño emergente y lucro cesante. Una sola hipótesis puede salvar a la nación venezolana del pago de los daños, cual sería la de demostrar que M. M. incumplió sus obligaciones dolosa o culposamente, pero tal posibilidad queda destruida con el resultado probatorio de los autos, como demostramos más adelante”.

Planteadas así la cuestión, la Corte, después del análisis minucioso que ha hecho de los elementos probatorios aportados a los autos, encuentra que la nación no ha probado, por los medios idóneos que al efecto establecen la Ley y los principios que entre nosotros rigen la materia de la prueba, que la enfermedad que atacaba a los conejos suministrados por el actor era la llamada coccidiosis, ni tampoco, que la infección o mal que diezma a dichos animales en los galpones del Ministerio de Agricultura y Cría, se originaba o producía en las conejeras o galpones del señor M. M.

La entidad y fuerza que en el campo administrativo pueden tener, y sin duda tienen, los elementos de convicción que guiaron al Ministerio de Agricultura y Cría, y especialmente los exámenes emanados de sus laboratorios, a resolver unilateralmente el contrato, evidencian la buena fe con que actuó, y así lo reconoce la Corte; más, conforme ya se expresó, para comprobar en este proceso los hechos o motivos en que se fundó la Resolución, se ha debido recurrir a los medios de prueba fijados y permitidos por la Ley.

Por consiguiente, al basar el referido Ministerio la rescisión unilateral en aquellas circunstancias no demostradas, o sea, que la enfermedad de que morían los conejos era coccidiosis y que de ella venían infectados tales animales desde las conejeras del actor se ha generado sin duda, un derecho de indemnización, que no puede nunca trascender más allá de los límites justos a los cuales llegue el perjuicio ocasionado.

*Véase N° 727, 728.*

c' *Por modificación unilateral*

721. CSJ - CP 15-3-62  
 G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, pp. 11-12

*Cuando las modificaciones unilaterales al contrato han modificado sustancialmente la ecuación financiera del mismo, el cocontratante tiene derecho a que la administración lo indemnice para restablecer el equilibrio roto”.*

El convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela mediante el cual este último queda constituido mandatario del Fisco Nacional como Banco Auxiliar de la Tesorería, pertenece indudablemente a la categoría de los contratos administrativos o de derecho público. La administración puede celebrar contratos de derecho privado; pero estas denominaciones no significan que los primeros estén de un modo absoluto, excluidos de la aplicación de las reglas del derecho privado. Las ventajas de carácter económico convenidas en ellos en provecho del cocontratante de la Administración están amparadas por la garantía constitucional de la propiedad. En todo contrato celebrado por la administración existe, expreso o implícito, un derecho del cocontratante a un cierto equilibrio financiero del contrato; y si bien el interés particular debe ceder ante el interés general de la comunidad, y por ello, la Administración Pública tiene la facultad, dentro de ciertos límites, de modificar unilateralmente los contratos administrativos en el curso de su ejecución, y aún de ponerles fin, por decisión unilateral, estas prerrogativas de la Administración, consagradas en países extranjeros por la doctrina y la jurisprudencia modernas, tienen su contrapartida, que reside en el derecho del cocontratante a una indemnización pecuniaria, siempre que la modificación le imponga obligaciones nuevas que rompan el equilibrio financiero del contrato, o que la sanción de una falta cometida por aquél en la ejecución del mismo. El aspecto patrimonial de los contratos administrativos exige, pues, el mismo respeto que el derecho de propiedad; no puede ser afectado sin indemnización, como la propiedad misma. Por eso, los vínculos contractuales no pueden romperse sin audiencia de las partes que han concurrido voluntariamente a crearlos. En ambos tipos de contratos, la nulidad de éstos o de alguna de sus estipulaciones no puede ser pronunciada por el órgano jurisdiccional, sino en juicio contradictorio, en virtud de formal demanda.

*Véase Nos. 694, 698, 723.*

d' *Monto de la Indeminización*

*La indemnización debe tener un monto igual o equivalente a la monta del daño causado.*

*Véase N° 715.*



por haberse consumado con respecto a la acción intentada contra la Compañía, la caducidad prevista en el ordinal 12 del artículo 120 de la Constitución Nacional de 1931, concordante con el ordinal 11 del artículo 123 de la vigente.

El ciudadano Procurador General de la Nación opuso las excepciones de inadmisibilidad establecida en los ordinales 1º y 4º del artículo 257 del Código de Procedimiento Civil, o sea falta de cualidad y de interés en la Nación y de falta de cualidad y de interés en los actores, y la de prohibición legal de admitir la acción propuesta, y por las razones aducidas en el escrito que presento en la oportunidad legal.

En la audiencia siguiente fueron contestadas por los apoderados de la parte actora las excepciones opuestas, y en la propia audiencia, las partes pidieron, y así se acordó, que las excepciones opuestas se resolvieran como de mero derecho y con los elementos que constan en autos.

Hecha relación de las actas del proceso, en la audiencia señalada al acto, tanto los representantes de la parte actora, como los de las demandas, presentaron sus informes escritos que se acordó agregar al expediente y la Corte dijo VISTOS.

Al considerar las excepciones opuestas, la Corte encuentra que debe decidirse previamente, la excepción de caducidad propuesta por la Compañía, ya que si procede, se hace innecesario, por inútil, considerar las propuestas por el ciudadano Procurador General de la Nación, como representante del Ejecutivo Federal.

Los apoderados de la Mene Grande Oil Company C.A. sostienen que el acto administrativo que le impartió aprobación a los planos de conjunto y de parcelas de la concesión "El Tigre", o sea la Resolución del Ministerio de Fomento publicada en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, correspondiente al 2 de enero de 1929, no puede hoy ser atacada de nulidad, porque la acción para pedir la nulidad de ese acto caducó por el transcurso de trece meses, contados desde esa publicación, al tenor de lo dispuesto en la atribución 12 del artículo 120 de la Constitución de 1931, que entonces regía concordante con la atribución 11 del Art. 123 de la vigente, que de consiguiente los actores no pueden demandar la nulidad de la aprobación de los planos de conjunto y de parcelas, puesto que para anular esa aprobación, es necesario anular el acto administrativo, que la impartió, o sea la Resolución ministerial citada, y que esa oportunidad había pasado.

Los actores a su vez sostienen, entre otras razones, que la caducidad alegada sólo tiene lugar respecto a los actos de autoridad, ya que por lo que toca a los de gestión, las consecuencias de la declaración de nulidad no van más lejos que la anulación de un contrato entre particulares; que cuando el legislador habla en la disposición constitucional de la acción en declaración de nulidad de un acto administrativo, se refiere a los actos llamados de autoridad, ya

que respecto de los otros resultaría inconcebible que estableciera un lapso de caducidad tan corto.

Como la finalidad de la demanda intentada, tiende principalmente a la declaratoria de nulidad de la Resolución del Ministerio de Fomento N° 1.434 de fecha 31 de diciembre de 1928, publicada en la Gaceta Oficial de la Nación, aprobatoria de los planos de conjunto de la concesión "El Tigre", de que es cesionaria la Compañía demandada, ya que sin tal declaratoria no podría accederse a la petición del permiso de exploración de hidrocarburos, solicitada originariamente por los actores en 21 de enero de 1922, constante de 102.500 hectáreas, y limitada en la petición de fecha 25 de agosto del pasado año de 1936, a 10.592 hectáreas, que no aparecen comprendidas en la concesión otorgada a Otero Vizcarrondo, aquella Resolución del Ministerio de Fomento, N° 1.434, como acto administrativo está comprendido entre los enumerados en el ordinal 11 del artículo 120 de la Constitución Nacional de 1931, vigente para la fecha en que se dictó la Resolución citada, aprobatoria de los planos, y tal nulidad, si procede, debió demandarse dentro de los trece meses contados a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial de la Nación.

Y no obsta a la anterior declaratoria, el hecho de haberse observado en la citada sentencia de esta Corte de fecha 8 de junio de este año, que ni Otero Vizcarrondo, ni su causahabiente, la Venezuela Gulf Oil Company tuvieron derecho a escoger parcelas de explotación en toda la superficie real comprendida dentro de los linderos del fundo, sino en cuanto ésta coincidiese con la superficie declarada y concedida en exploración, y que tal irregularidad no puede ser corregida por el Ministerio de Fomento, porque se había formado ya un contrato entre el Ejecutivo Federal y la Compañía, inmodificable por éste mediante un acto administrativo unilateral, tales declaratorias no podían arrebatar a la Compañía demandada los elementos de defensa que les otorgan las Leyes para sostener en toda su amplitud, los derechos que le otorgó la Resolución Ministerial aprobatoria de los planos extensiva a todo el fundo de que es dueño el primitivo concesionario Otero Vizcarrondo.

Como la demanda de nulidad fue intentada con fecha 16 de julio de este año, o sea después de haber transcurrido un lapso de más de ocho años de haberse dictado y publicado en el órgano oficial la citada Resolución aprobatoria de los planos de conjunto y de parcelas presentados por la Compañía cedente de la demandada, resulta procedente la excepción de caducidad opuesta por la Mene Grande Oil Company C. A. en el acto de contestación de la demanda.

Dada la finalidad de la anterior decisión, resulta inútil el examen de las excepciones opuestas por el ciudadano Procurador General de la Nación como representante del Ejecutivo Federal.

Por las anteriores razones, administrando justicia por autoridad de la Ley, se declara con lugar la excepción de caducidad opuesta por

la Mene Grande Oil Company C. A., en la demanda intentada por Juan José Zabala, Carmen Zabala de Ponce y María Zabala de Silva Carranza por ante esta Corte con fecha 16 de julio de este año, sin las costas, porque la circunstancia de haberse aceptado por el Despacho de Fomento, la demarcación que hiciera sobre la totalidad del fundo de que son condueños los actores, la Venezuela Guld Oil Company C. A., cedente de la Mene Grande Oil Company C. A. comprendiendo una superficie mayor de la solicitada y concedida a Otero Vizcarrondo, y en la considerable cabida de 10.592 hectáreas, y además haber los actores en su condición de condueños de los terrenos que comprenden la concesión denominada "El Tigre", iniciado las diligencias para solicitar un permiso de exploración de hidrocarburos y demás minerales combustibles, como lo permitió a los propietarios de terrenos la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles sancionada el año de 1920, demuestran que tuvieron motivos para litigar.

723 .

CFC

5-12-44

M., 1945, p. 290 y p. XXXVII

*La Administración, en razón de la finalidad que persigue al contratar bajo un régimen de derecho público, tiene derecho a modificar unilateralmente la extensión de las prestaciones a efectuar por el cocontratante.*

El ejercicio de un derecho no es un hecho culposo ni tampoco puede fundarse en él ningún alegato de incumplimiento. En el contrato administrativo de obra pública, como en todos los que interesan a un servicio público, la parte representada por la Autoridad Administrativa no está obligada inflexiblemente por la regla de Derecho Privado de la intangibilidad de los contratos; sin necesidad de acuerdo previo con la otra parte, tiene el derecho de introducir modificaciones en el plan de la obra, en sus planos, en los medios de ejecución y en ésta misma, aumentándola o disminuyéndola dentro de ciertos límites que no la desnaturalicen, y aun desistir de ella. Esta enumeración no es taxativa, pues todo depende de las necesidades del servicio público y de la diversidad de los motivos, contingentes en todo caso, que hayan surgido después de firmado el contrato, y que obliguen a introducir algunos cambios, omitir determinadas partes secundarias, o accesorios, diversificar algunos medios o formas de ejecución...

...Es característica de los contratos de obras públicas el que debiendo predominar el interés nacional, puede y aun debe la Administración respectiva introducir reformas en la obra misma y en sus medios de ejecución, en el curso de ésta, con obligación, sin embargo, de compensar o resarcir los perjuicios que de ello se deriven para la otra parte contratante.

*Véase Nos. 694, 720 y 721*

724. CSJ - PA 7-8-73  
G.O. N° 1649 Extr., 29-4-74, p. 12

*La modificación unilateral de los contratos administrativos puede tener su origen en circunstancias imprevisibles o de fuerza mayor.*

La celebración sucesiva, por parte del Ministerio de Obras Públicas, de tres contratos, de los cuales el segundo ampliaba el objeto del primero y el plazo para su ejecución, e igualmente el tercero ampliaba el contenido y el tiempo acordado para la ejecución de los dos primeros, produce en el ánimo de los sentenciadores la presunción de que tales ampliaciones no obedecían a incumplimiento de parte del contratista sino a circunstancia de fuerza mayor o imprevisibles; y al propio tiempo hace presumir que el contratista venía cumpliendo sus obligaciones contractuales, pues de lo contrario resultaría inexplicable que el Ministerio de Obras Públicas, en lugar de hacer uso de los recursos legales y contractuales para hacer efectivos los derechos de la Nación frente a un contratista, continuase celebrando con él nuevos contratos. Esta presunción se robustece por el hecho de que la representación de la Nación no ha imputado a la Compañía demandante incumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Véase N° 694, 729

c. *Derecho a Sancionar el Incumplimiento del Cocontratante*

a'. *La sanción del incumplimiento*

725. CFC - SF 5-12-44  
M., 1945, 285/289

*La facultad de dirección y control que tiene la Administración en la contratación administrativa, y la situación de subordinación en que se encuentra respecto a ella, su cocontratante, conllevan la posibilidad, por parte de la Administración, de imponer sanciones a aquel por su incumplimiento en la ejecución del contrato.*

*Segundo punto de la cuestión previa*

Que la Nación tenía dos caminos; o el de derecho común civil de demandar judicialmente la resolución del contrato por efecto de la condición resolutoria implícita, en el supuesto negado de incumplimiento por la Compañía, resolución que no es de pleno derecho; o el medio especial previsto en la cláusula 53 del contrato, de revocación a su arbitrio, con el fin obligado de asegurar la opor-

tuna conclusión de las obras, según las reglas de la cláusula 54; y que es contrario a derecho después de haber tomado este segundo camino, el pedimento de destruir lo ya ejecutado, pues forzosamente debió ponerse en ejecución lo previsto en la cláusula 54, la cual se concilia con el artículo 1.699 del Código Civil y excluye la procedencia de la acción de daños y perjuicios. "Que para obrar conforme a derecho, la Nación no debió rescindir el contrato por su sola voluntad".

Antes de estudiar el contenido de las cláusulas 53 y 54 para entrañar su significación y alcance, conviene dejar establecida la doctrina que rige las sanciones por incumplimiento de los contratos administrativos.

Es principio fundamental que el silencio del contrato sobre las sanciones de la obligación del contratista, de ejecutar dentro de los plazos estipulados, no implica que no existan sanciones, pues al contrario toda obligación contractual lleva implícita su sanción para el caso de incumplimiento; para que no fuera así se necesitaría decirlo en una cláusula expresa.

Entre las sanciones normales ordinarias está el derecho de la Administración Pública de tomar de oficio a riesgo del contratista, las medidas indispensables al buen funcionamiento del servicio público, así como también la resiliación bajo la responsabilidad por falta (aux torts) del concesionario, del empresario de obras o del proveedor. También se impone contra éstos como consecuencia necesaria de la inejecución de sus obligaciones, una indemnización de perjuicios a la Administración Pública, aunque no se haya establecido sanción alguna para los hechos de incumplimiento en las cláusulas del contrato. Los daños y perjuicios, como sanción menos grave que la de la resolución del contrato, se tienen como más convenientes en los casos en que el retardo en la ejecución no ha tenido consecuencias muy graves.

Cuando en el contrato administrativo sí se han previsto expresamente ciertas sanciones, la Administración Pública no tiene el derecho de elegir entre estas sanciones previstas en el contrato, y las que serían procedentes según los principios generales del derecho. Si se ha establecido una pena para el caso de retardo, es esta la que ha de aplicarse pura y simplemente. El empresario o el contratista de provisiones y suministros pueden invocar en su provecho la estimación en una suma fija global de los daños y perjuicios, aunque haya sido establecida en favor de la Administración.

Este principio de que son las sanciones previstas expresamente en el contrato las únicas que deben aplicarse con prescindencia de otras que fuesen procedentes según el Derecho Común, reposa naturalmente en el otro principio de que el contrato es la ley de las partes, pero por esta misma razón, si en el contrato, al prever determinadas sanciones, se hace reserva de cualesquiera otras aplicables según las reglas generales de la responsabilidad contractual, entonces pueden demandarse éstas junto con aquéllas.

Establecidos estos principios sobre sanciones pasa ahora la Corte a examinar las que fueron previstas en el contrato de las Obras Portuarias.

Dice la cláusula 53: “El Ministerio, sin perjuicio ni detrimento de las estipulaciones contenidas en la cláusula 54 que sigue, *y sin perjuicio de su acción contra el contratista, si hubiere lugar a ella por demora, obra de mano defectuosa o por cualquier otra causa, y sin perjuicio de las reclamaciones que llegado el caso, pudiere hacer por daños resultantes de incumplimiento del contrato y estando o no vencido el plazo para la terminación de toda la obra,* podrá por notificación escrita, rescindir totalmente el contrato por cualesquiera de las siguientes causas:

a) Si a juicio del Ministerio, el Contratista rehusare o demorare rectificar, reformar, reconstruir o reponer cualquier trabajo o material defectuoso cuando él se lo indique; o ejecutare impropia-mente toda o parte de la obra; o *llevarse adelante o demorare el trabajo, de tal modo que, a juicio del Ministerio, el Contratista no estuviere en capacidad de garantizar la terminación de cualquier sección para la fecha fijada para dicha sección, o si ya ha habido a juicio del Ministerio, falta o descuido en la terminación de cualquier sección para la fecha indicada para la misma; o que rehusare o descuidare proporcionar el número adicional de trabajadores o de señalados materiales, maquinarias u otras cosas adicionales, que a juicio del Ministerio y para garantizar la oportuna conclusión de las obras, puedan ser necesarias, bien por un período limitado de tiempo o hasta la terminación de la obra”.*

Hace constar la Corte, para evitar dudas, que no ha sido necesario copiar el segundo aparte de la cláusula contenida bajo la letra b), por tratar previsiones completamente extrañas al litigio, y en la parte que se copió textualmente, se han subrayado las frases y expresiones pertinentes a lo discutido.

Lo primero que se evidencia en la parte trascrita en la cláusula o artículo 53, es que la rescisión total administrativa o extrajudicial, a juicio del Ministerio, que ella autoriza, no excluye el derecho de ejercer las acciones judiciales que puedan fundarse legalmente en el incumplimiento del contrato, pues muy al contrario dice que tal rescisión administrativa extrajudicial es *sin perjuicio de la acción del Ministerio contra el Contratista, si hubiere lugar a ella por demora o por cualquier otra causa, y sin perjuicio de las reclamaciones que, llegado el caso, pudiera hacer por daños resultantes de incumplimiento del contrato”.*

No es cierto pues, como asienta el apoderado de la demandada, que la cláusula 53, excluye la acción de daños y perjuicios por incumplimiento. Tampoco procede tener en cuenta en este punto la diferencia legal que invoca el demandado entre que la acción resolutoria es de pleno derecho mientras que la implícita necesita decisión del Tribunal, pues en el presente caso la resolución administrativa extrajudicial prevista en el contrato, en conformidad con

lo ordenado en el artículo 69 del Decreto Reglamentario de las Obras Públicas ya citado antes, tiene por finalidad que el contrato quede resuelto de pleno derecho. De modo pues, que en principio las dos acciones resolutorias, esto es, la de pleno derecho y la que es necesario demandar y obtener judicialmente, lejos de excluirse se complementan en una sanción global que incluye los efectos de ambas que puedan sumarse y sólo excluye aquellos efectos de la resolución extrajudicial incompatibles con el ejercicio de las otras acciones derivadas del incumplimiento, como se va a explicar en lo adelante al analizar la parte pertinente de la cláusula 54 que dice así:

“54. Disposiciones para el caso de resolución del contrato.

“Si el Ministerio, en ejercicio de los derechos contenidos en la cláusula que precede resolviere rescindir el Contrato, entrarán en vigor las siguientes disposiciones:

“a) El Ministerio podrá enganchar cualquier trabajador u otras personas que estuvieren empleadas por el Contratista, y con ellos y otras personas nombradas por el Ministerio puede entrar en el sitio y concluir la obra, o podrá emplear otros contratistas para terminarla, y usar todos los materiales, construcciones temporales y maquinarias que se encuentren en ese momento en el lugar, y podrá comprar todos los materiales necesarios para tal objeto”.

Interpretando rectamente el contenido de esta cláusula 54, con sujeción a las normas de la cláusula 53, se ve claramente que aquélla no es sino un corolario de ésta, para cuando se ejerza el derecho de rescisión administrativa extrajudicial. Es de todo punto inaceptable entender la cláusula 54. en forma que impida el ejercicio de las otras acciones judiciales de derecho común que la cláusula 53 reservó expresamente al decir que la rescisión administrativa extrajudicial en ella prevista, era sin perjuicio ni detrimento de otras acciones y reclamaciones, por demora, por cualquiera otra causa o por daños resultantes de incumplimiento del contrato.

No sólo la mente o espíritu de la cláusula 54, sino también su misma letra, demuestran que ésta no impone obligaciones ineludibles, si han de ejercerse después de la rescisión administrativa, acciones judiciales: La facultades al Ministerio, no sólo para elegir entre dos medios de continuar y terminar las obras, como sostiene la Compañía demandada, sino también para continuarlas o no, desde luego que si no tuviese este derecho alternativo el Ministerio y se viese por la rescisión extrajudicial, obligado inevitablemente a continuar y terminar las obras habría, una antinomia irreductible entre las cláusulas 53 y 54: aquélla dejando a salvo toda otra acción judicial de derecho común por incumplimiento, inclusive la destrucción de obras que hubiesen resultado defectuosas o inservibles, y ésta obligando a conservar esas partes de obras aunque estuviesen ejecutadas de manera que no puedan aprovecharse. Sin necesidad de pronunciarse la Corte en este momento acerca de si las partes de obras iniciadas son aprovechables o no, basta ahora hablar en

hipótesis, porque la verdadera interpretación de esas dos cláusulas, debe satisfacer a todos los casos posibles de incumplimiento de contrato que prevé la cláusula 53, y es obvio que la obra defectuosa, que requiera demolición y reconstrucción, sería una forma de incumplimiento de contrato que da derecho a las acciones reservadas por la cláusula 53, al decirse en ésta que la rescisión extrajudicial era sin perjuicio de estas acciones.

La errónea interpretación que da el demandado a la cláusula 54 sólo se basa en la frase: "entrarán en vigor las siguientes disposiciones" (si se rescindiere administrativamente el contrato). Ha entendido esta frase en el sentido de que una vez rescindido el contrato por el Ejecutivo, sea que éste ejerza o no otras acciones judiciales, es inevitable que entren en vigor los medios dados por la cláusula 54 para la continuación y terminación de las obras. Pero ya se ha visto que del contexto de las dos cláusulas resulta evidentemente clara la excepción que autoriza a dejar sin efecto las reglas sobre continuación de las obras, por manera que la expresión "entrarán en vigor" se limita forzosamente al caso de que el Ejecutivo Federal no quisiese o no necesitase de ir más allá de la mera rescisión extrajudicial.

Hay que concluir, pues, que el ejercicio de las acciones judiciales reservadas por la cláusula 53, es predominante y excluyente de aquellos efectos de la rescisión extrajudicial que fuesen incompatibles con los pedimentos legítimos de las acciones judiciales que pudieran ejercerse. Es ésta exactamente la única lógica del enlace de las dos cláusulas en cuestión, pues bien se comprende que se quiso prever en primer término que una rescisión extrajudicial pudiese parecer suficiente al Ministerio; pero que esta forma de arreglo, en cierto modo conciliatoria de los intereses de ambas partes no debía atarlo, si después hallaba que la gravedad del caso y sobre todo si hay culpa del contratista, exige reparaciones más radicales y efectivas que no puedan conseguirse sino mediante las acciones judiciales que fuesen procedentes, según la reserva que se hizo en la cláusula 53.

Ejemplos tomados de esta misma cláusula bastan a corroborar esta lógica interpretación y lo inadmisibles de la que da el demandado. Supóngase que la rescisión extrajudicial se fundó en la causal prevista de que la primera sección que debía terminarse, de uno de los muelles, ha consumido todo el tiempo destinado para todo el Muelle, quedando así evidenciada la imposibilidad de cumplir la Compañía dentro del plazo fijado; si después de declarada la rescisión por el Ministerio cuando éste se preparaba a tomar los medios que autoriza la cláusula 54 para continuar la obra, con otro contratista, se descubren las dos causales de la misma cláusula: ejecución impropia de la obra, o haber rehusado reconstruir el trabajo que amenaza ruina por falta de solidez en sus cimientos o de resistencia por mala calidad de los materiales, al punto de imponerse la necesidad de destruirlo y hacerlo de nuevo, ilógico y antijurídico por demás sería que no pudiese el Ministerio demandar

en este caso judicialmente la demolición y la indemnización por los gastos hechos inútilmente, por la falsa razón que alega el demandado de que la rescisión extrajudicial obliga forzosamente a continuar la obra sin demolición alguna, por la entrada en vigor de las reglas de la cláusula 54.

La misma cláusula 54 no puede tener dos interpretaciones contradictorias acomodaticias según cual fuere la causal de rescisión administrativa: como obligación de continuar la obra y de no demoler lo mal hecho si se rescinde por cierta causal y facultativa para no continuarla, sino demolerla en otros de los casos previstos para la misma rescisión extrajudicial. En consecuencia, si cuando se trate de la causal de rescisión, por defecto de la obra no tiene la cláusula 54 ese sentido de obligación forzosa de entrar en vigor en cuanto a los medios de continuarla, tampoco puede dársele este carácter de un vigor inevitable cuando la rescisión ha obedecido al simple retardo o a otras formas de incumplimiento.

Véase Nos. 693, 727, 728.

b' *La Inaplicabilidad de la Regla  
Inadimplendi Non Est Adimplendum*

726. CFC - SF  
M., 1945, p. 290

5-12-44

*El cocontratante de la Administración no puede ampararse en el incumplimiento de la Administración para justificar su mismo incumplimiento.*

Antes de examinar este alegato en su aplicación al caso concreto, se impone dejar sentados algunos principios, y en primer término cabe observar que en la más reciente doctrina algunos autores sostienen que en los contratos administrativos que interesan a algún servicio público, el particular contratista no puede oponer a la autoridad pública con quien ha contratado la regla *in adimplendi non est adimplendum*, partiendo no sólo del carácter de subordinación de la actividad del Contratista, al supremo interés público del servicio, que autoriza, como se ha visto, no considerar intangible el contrato cuando dicho interés lo exige, sino también partiendo de un nuevo concepto de la causa en los contratos bilaterales cuando se trata de contratos administrativos de la índole ya indicada.

Véase N° 730.

d. *Derecho a Rescindir Unilateralmente el Contrato.*a' *Principios*

727. CFC - SF 5-12-44  
M., 1945, p. 289

*El derecho de la Administración de rescindir unilateralmente el contrato administrativo, cuando así lo exija el interés público, es irrenunciable y, por tanto, no necesita estar en cláusula expresa en el contrato.*

A todas estas consideraciones contra la errónea interpretación de la cláusula 54 por el demandado, se agrega otra muy poderosa también: que tal interpretación implicaría además de la violación de la cláusula 53, la de un derecho irrenunciable por el Ministerio, aunque no conste este derecho en cláusula expresa del contrato. A saber: el derecho que tiene toda autoridad administrativa que ha contratado una obra pública, destinada a un servicio público, de desistir de ella en cualquier tiempo aunque haya sido empezada. Si lo hace sin culpa del contratista deberá indemnizarle los perjuicios; pero si lo hace por incumplimiento de éste, el contratista lejos de ser acreedor por perjuicio deberá ser demandado para que los indemnice, y sería antijurídico que por haberse declarado antes la rescisión administrativa, no estuviese ya en las facultades de la autoridad pública del desistimiento total de la obra, acompañado o no de la demanda de demolición e indemnización. Que este derecho de desistir de la obra por un alto interés nacional surgido aun después de comenzada, es un derecho inalienable, e irrenunciable aunque no conste en las cláusulas del contrato, es un lugar común en la doctrina y en la jurisprudencia administrativa.

728. CFC - SF 5-12-44  
M., 1945, 289-296/302

*La administración tiene facultad para rescindir los contratos administrativos por motivos de interés nacional o como sanción al incumplimiento del cocontratante, aun cuando no esté expresamente previsto en el contrato.*

A todas estas consideraciones contra la errónea interpretación de la cláusula 54 por el demandado, se agrega otra muy poderosa también: que tal interpretación implicaría además de la violación de la cláusula 53, la de un derecho irrenunciable por el Ministerio, aunque no conste este derecho en cláusula expresa del contrato. A saber: el derecho que tiene toda autoridad administrativa que ha contratado una obra pública, destinada a un servicio público, de

desistir de ella en cualquier tiempo aunque haya sido empezada. Si lo hace sin culpa del contratista deberá indemnizarle los perjuicios; pero si lo hace por incumplimiento de éste, el contratista lejos de ser acreedor por perjuicios deberá ser demandado para que los indemnice, y sería antijurídico que por haberse declarado antes la rescisión administrativa, no estuviese ya en las facultades de la autoridad pública el desistimiento total de la obra, acompañado o no de la demanda de demolición e indemnización. Que este derecho de desistir de la obra por un alto interés nacional surgido aun después de comenzada, es un derecho inalienable, e irrenunciable aunque no conste en las cláusulas del contrato, es un lugar común en la doctrina y en la jurisprudencia administrativa.

*Voto salvado del magistrado Dr. Anibal Sierralta Tellería.*

La Nación rescindió el contrato celebrado con la Compañía demandada, fundándose para ello, en el *incumplimiento, en la incapacidad o imposibilidad* del Contratista para realizar las obras contratadas en los términos y condiciones estipulados. Rescisión que quedó legítimamente consumada.

La potestad para desistir de la construcción de una obra, aún después de comenzada, es un derecho inalienable e irrenunciable, consagrado por el artículo 1.699 del Código Civil de 1922, cuando establece: "El dueño puede desistir por su sola voluntad de la construcción de la obra, aunque se haya empezado". Derecho éste que dimana de la autonomía de la voluntad, en conformidad con el principio de que a nadie se le puede obligar a hacer lo que no quiere hacer. Y aun cuando es cierto que dicho derecho tiene un carácter excepcional, desde luego que es un medio de imponer una de las partes a la otra su voluntad, se explica y justifica perfectamente por el interés que el comitente puede tener por causas controvertidas posteriormente, tales como alteraciones en sus condiciones económicas, etc.

La posible arbitrariedad que pueda resultar de la resolución unilateral, es temperada por la indemnización que debe acordársele en justicia al empresario o contratista, cuando éste no ha incurrido en culpa, porque si la tiene, lejos de ser acreedor por perjuicios sería deudor de ellos y estaría obligado a resarcirlos.

En el caso de autos, el derecho de la Nación de desistir de las obras contratadas se consignó, además, en cláusula expresa en el contrato, y se haya, por otra parte, previsto en el Decreto Reglamentario de las Obras Públicas, en el cual se establece: que en los contratos que se celebran para la construcción de obras nacionales o de interés nacional se establecerá como cláusula indispensable una condición resolutoria expresa, a fin de que el contrato quede resuelto de pleno derecho si vencido alguno o algunos de los plazos estipulados, el contratista no hubiere dado cumplimiento a los compromisos por aquél contraídos.

El alegato, pues, de que la Nación no podía rescindir el contrato sino para continuar y terminar las obras contratadas, tanto en

interés del contratista como en interés principal de la Nación, es del todo inadmisibles; y también porque; no se concibe que siendo la Nación libre de imponer sus condiciones, restringiera de esa manera su libertad de contratar; ni existe tampoco prueba al respecto.

Sentado, pues, que la Nación pudo, como lo hizo, rescindir libremente sin que por ello contrajera ninguna obligación con la compañía, veamos los efectos de esa rescisión.

El artículo 1.284 del Código Civil de 1922, vigente para la época de la celebración del contrato, prescribe: "Las obligaciones deben cumplirse exactamente como han sido contraídas. El deudor es responsable de daños y perjuicios en caso de contravención".

Para alcanzar este fin en caso de contravención, el acreedor puede exigir judicialmente el cumplimiento de la obligación, y el Tribunal, si se tratare de una obligación de hacer, podrá autorizar al acreedor para que la haga ejecutar a costa del deudor. Pero ello no quiere decir que forzosamente el acreedor deba elegir siempre esta vía, pues, tiene la elección que le da el artículo 1.231 *ejusdem*, esto es, entre pedir el cumplimiento de la obligación si fuere posible o solicitar su resolución. Si ocurriera esto último es sencillamente para restablecer las cosas al estado que tenían al tiempo de contraer el vínculo contractual, con el pago de los daños y perjuicios.

Conviene tener presente la diferencia que existe entre condición resolutoria tácita y condición resolutoria expresa. La primera es una facultad que confiere la ley para demandar la resolución ante el Juez, quien puede acordarla, o negarla otorgando una dilación al deudor; en tanto que la segunda, o sea la expresa, es la que los contratantes introducen en la convención por medio de una cláusula, que opere *ipso jure*, esto es, que resuelve de pleno derecho el vínculo contractual sin necesidad de declaración judicial, y restableciendo las cosas al estado primitivo.

El pacto comisorio sobreentendido por el legislador, dice Ricci, en su Derecho Civil teórico y práctico, no es una verdadera y exacta condición resolutoria, porque obra de otro modo que éste. Y en efecto, mientras la verdadera condición resolutoria obra de derecho, haciendo que se considere el contrato como inexistente y que vuelvan las cosas a su primitivo ser y estado como si la obligación no se hubiese constituido, la condición resolutoria sobreentendida, por lo contrario, no obra de derecho, sino por sentencia del Juez, quien puede conceder una dilación al cumplimiento de la obligación.

Difiere, además, continúa diciendo Ricci, en que la verdadera condición resolutoria disuelve el contrato *ipso jure* mientras que la sobreentendida concede la facultad, o de resolver el contrato, o de pedir su cumplimiento.

Si una de las partes contratantes dejó de cumplir su obligación, tiene derecho la otra que por su parte cumplió su prestación, a pedir la resolución del contrato, o a notificársela al otro contratante, si existe condición resolutoria expresa, como en el caso de autos.

El resarcimiento de los daños y perjuicios es, pues, la primera y principal consecuencia del incumplimiento imputable al deudor. Si el deudor no cumple la obligación o retrasa su ejecución, está obligado al resarcimiento del daño. Sin embargo, el rigor de esta disposición la atenúa el derecho que tiene el deudor de probar que el incumplimiento o el retraso deriva de una causa extraña que no le es imputable. Pero no siendo excusable el incumplimiento o el retraso, el deudor es responsable sin ninguna atenuación.

Posteriormente a la rescisión, la Nación demandó a la Compañía para obtener de ella judicialmente las restituciones e indemnizaciones a que se creía acreedora por virtud de la rescisión por *incumplimiento del contratista* y para que se repusieran las cosas al estado en que se hallaban para la fecha de la celebración del contrato.

Como hemos visto, por la sentencia que precede, la mayoría de la Corte, "encuentra que en el libelo se ha hecho consistir el incumplimiento en el *retardo* en comenzar los trabajos y en la imposibilidad de terminarlos dentro de los plazos estipulados".

Excusado es advertir que la Nación no rescindió ni demandó por *retardo* sino por *incumplimiento del contrato*.

Ahora bien, existe una diferencia en ambos modos, a saber: hay incumplimiento cuando la obligación no se ha ejecutado o cuando habiéndose iniciado algunos trabajos preliminares indispensables a los verdaderos trabajos de las obras que constituyen la obligación, es ya evidente su imposibilidad de terminarlas dentro de los lapsos estipulados. Es el caso de autos. En tanto que, existe retardo llamado también por algunos autores incumplimiento irregular, prestación incompleta, imperfecta, etc., cuando habiéndose comenzado los verdaderos trabajos de las obras y éstos están más o menos adelantados, se teme con fundamento de que no estén terminados al vencimiento del plazo, pero existiendo siempre la imposibilidad de poder cumplir. Es lo que se desprende del artículo 1.291 del Código Civil de 1922, cuando establece: "El deudor será condenado a los daños y perjuicios tanto por *inejecución de la obligación como por retardo en la ejecución*..." Lo cual produce la clara certeza de que la inejecución —que en este caso equivale al incumplimiento absoluto—, es cosa diferente del retardo en la ejecución, que viene a ser el incumplimiento por retardo o incumplimiento imperfecto.

El retardo, dice Giorgi, no debe quitar al deudor la posibilidad de cumplir más tarde la obligación. En efecto, si la prestación no pudiese efectuarse ya nunca, no sería posible hablar de retardo, sino de incumplimiento total. Por la misma razón, no se concibe el retardo en las obligaciones de no hacer. Si el deudor no tiene obligación de hacer sino de abstenerse, el incumplimiento no puede verificarse de otro modo que mediante actos positivos de contravención realizada de la obligación asumida por el deudor, y sería absurdo hablar de retardo.

La mayoría de la Corte ha decidido, pues, en concepto del suscrito, sobre un caso que no es el contemplado ni por la rescisión ni por el libelo de la demanda. Sencillamente ha interpretado el vocablo incumplimiento para llegar a la conclusión de que el incumplimiento de contrato es "idea genérica que hay que referirla a casos concretos, esto es, a un incumplimiento absoluto por no haberse hecho nada de lo estipulado, o a un incumplimiento por retardo, caso en el cual, aunque se haya empezado a cumplir, no se ha hecho todo lo exigido dentro del tiempo señalado; o bien, a un incumplimiento por defectos e irregularidades en lo ejecutado... cuyas consecuencias perjudiciales varían así su naturaleza como en su cuantía, según que la demanda se funde en uno u otro de dichas especies".

Que, "la forma de incumplimiento que se demande es indispensable puntualizarla muy bien en el libelo, continúa diciendo la Corte, porque han de suministrarse pruebas también específicas así del hecho generador de los daños como de la naturaleza y cuantía de estos". Y que, "esta circunstancia es muy importante, porque no hay derecho a probar hechos fundamentales no alegados en el libelo, y la prueba que contra esta regla se hiciera carecería de eficacia, pues de lo contrario se consumaría una irritante desigualdad en el proceso, no pudiendo adivinar el demandado que hechos de los silenciados en la demanda pretende probar el actor".

Ahora bien, la propia sentencia admite que el incumplimiento puede ser absoluto, por "no haberse hecho nada de lo estipulado"; y este es, precisamente el caso de autos, pero apoyado en numerosos hechos de negligencia, indicados en el libelo debidamente comprobados en el debate judicial y examinados y declarados probados por esta Corte. Por manera que, no se trata de un caso abstracto, puramente jurídico, sin base en ningún hecho concreto del cual el demandado no pueda defenderse, sino de un incumplimiento absoluto, fundado en una negligencia culposa del demandado, pues, no presentó el programa de trabajos a su debido tiempo, ni importó la grúa indispensable para comenzar los verdaderos trabajos, ni acarrió de la pedrera al puerto la suficiente cantidad de metros cúbicos de piedra para los rellenos que debía efectuar dentro del plazo estipulado, etc., etc. De todo lo cual se defendió la demandada quien no ha alegado ni sorpresa ni indefensión.

Probar el incumplimiento dice Giorgi, quiere decir mostrar la prueba de un hecho por el que resulte que el deudor ha sido negligente en el cumplimiento del contrato; o que ha dejado absolutamente de ejecutarlo. En otros términos, significa probar un hecho que lleve en sí la prueba de una culpa del deudor. Ahora, entre los hechos que contienen clara huella de culpa, ocupa el primer lugar el incumplimiento, porque el no cumplir una obligación estipulada, es una negligencia en el cumplimiento de un deber jurídico, y la culpa consiste por lo mismo, en una negligencia. Esta prueba la cumple el acreedor probando el incumplimiento.

Algunos escritores sin razón, continúa diciendo Giorgi, quieren poner a cargo del acreedor la prueba de una culpa específica. Contra esta doctrina existe el texto del artículo 1.223 italiano, igual al artículo 1.289 venezolano (C. C. 1.922), que quita toda duda. Pero, además, sin recurrir al Código, el hacer recaer sobre el acreedor, por regla general, la carga de la prueba específica de la culpa, sería un error injusto. No tendría cuenta alguna de la prueba, ya incluida en el hecho del incumplimiento, y pondría frecuentemente al acreedor en la imposibilidad de obtener el resarcimiento del daño, porque las culpas específicas del deudor son, por regla general, faltas de precauciones, de cautela, de las que el acreedor no puede tener noticia, ni siquiera los medios de probarlas.

En el caso de autos, a pesar de reconocerse plenamente en la sentencia la culpabilidad de la Compañía, su incumplimiento inexcusable; y de que, la Nación nunca estuvo en falta; de que ejerció un derecho legítimo al rescindir el contrato con la finalidad de que se restablecieran las cosas al estado en que se hallaban para el momento de la celebración del contrato, fue declarada sin lugar la demanda por esta Corte, porque la Nación, según se desprende de la sentencia, se encuentra en cierto modo atada con la rescisión, que le creó la obligación, a todas luces antijurídica, de continuar y terminar la obra contratada, "porque el caso normal de los contratos de obras públicas, asienta la mayoría de la Corte, es que no se emprendan por un interés transitorio, para aprovechar una oportunidad de breve duración, ni sin un convencimiento firme de su necesidad y de que los planos respondan efectivamente a lo que le conviene el país y le permitan sus recursos económicos". Que, "en esta clase de contratos, del incumplimiento o retardo de un empresario, no se puede deducir lógicamente que ya no hay el interés nacional en continuar y terminar la obra iniciada, aun valiéndose de los servicios de otros constructores".

"Y porque tratándose de un contrato de prestaciones periódicas o sucesivas que va cumpliéndose por parte no acarrea en ellos una verdadera y propia resolución, o sea con supresión de los efectos pasados, sino tan sólo una resiliación o sea mera extinción del contrato para lo sucesivo dejando subsistir los efectos ya realizados".

"Y finalmente, porque si se admitiera que la Compañía está obligada a devolver a la Nación el dinero invertido en los trabajos realizados, la Nación estaría obligada a su vez a devolver o restituir a la Compañía las obras que ésta ha ejecutado. Y siendo imposible esto último, ello demuestra, a juicio del contratista y de la mayoría de los Jueces sentenciadores de esta Corte, que tampoco es posible la restitución del dinero invertido como consecuencia de la resolución retroactiva del contrato". "Si la demolición, continúa la Corte, tuviese como razón suficiente el solo incumplimiento de la otra parte, el Juez estaría obligado a acordarle cualquiera que fuese la parte demandante. Pero el absurdo de ese re-

sultado salta a la vista y basta para demostrar la falsedad del principio. En efecto, nada más contrario a la razón que si por hipótesis fuera el Ejecutivo Nacional el demandado por incumplimiento y se declarase la resolución, se le condenase también a demoler a su costa las secciones de muelles u otras construcciones en curso... Sería un gran perjuicio causado ilegítimamente a la Nación sin beneficio alguno para el empresario demandante”.

Ahora bien, respecto de la primera cuestión, ya hemos visto que es absurdo y contrario a derecho, suponer siquiera que la Nación no podía rescindir sin obligarse a continuar y terminar las obras, cualquiera que haya sido el interés que haya privado en el ánimo de los Directores de la administración. Ese derecho, como hemos afirmado y demostrado suficientemente, es irrenunciable, no sólo respecto de un interés privado, sino y con mayor razón cuando se trata de intereses públicos.

En cuanto a la segunda cuestión; “si la demolición tuviese como razón suficiente el solo incumplimiento de la otra parte, el Juez estaría obligado a acordarla cualquiera que fuese la parte demandante”; decimos que, olvidan los que así piensan, el aforismo legal que encabeza el artículo 14 del Código de Procedimiento Civil, esto es, que para que haya acción debe haber interés. Sería ilegal, antijurídico el que, no teniendo el constructor o arquitecto demandante ningún interés en la demolición de la obra que ha construido para su comitente pretendiere su demolición. La solicitud del actor para demoler una obra debe ser, no solamente legítima sino que también debe estar fundada en derecho, pues si se basara en el capricho del demandante la acción no podría prosperar.

El interés es el alma de las acciones, dice el doctor Marcano Rodríguez, y de aquí el adagio: *sin interés no hay acción*. En efecto, la acción es el medio que nos ofrece la ley para reclamar de otro alguna cosa o el cumplimiento de una obligación, pero este reclamo debe estar animado por el interés, esto es, por la conveniencia, la utilidad o la necesidad que tengamos de defender, asegurar o disfrutar de la cosa, o de obtener el pago de la obligación.

La disposición legal que requiere interés para que pueda haber acción dice el doctor Feo, no es más que la expresa consagración del principio proclamado por la ciencia en todos los tiempos y que el criterio filosófico comprende sin esfuerzo; pues, siendo la acción el medio de perseguir en juicio el derecho que se tiene, mal podría concedérsele a quien carece de tal derecho por no haber interés de ningún género, dándosele un arma para molestar a los demás y a la justicia por capricho y sin fruto.

En consecuencia, el arquitecto demandante por incumplimiento de su comitente no tiene el derecho de pedir la destrucción de su obra, porque “sería ocasionar un perjuicio ilegítimo a su comitente, sin beneficio alguno para el empresario demandante” como muy bien lo dice la sentencia.

Otra cosa es el caso de autos, pues, la Nación sí tiene interés en que desaparezcan los trabajos preliminares que ejecutó la Compañía demandada, para desembarazar de obstáculos el puerto, obstáculos que impiden el libre acceso de los barcos al susodicho puerto; y porque de no hacerlo la Compañía tendría que efectuarlo la Nación, no siendo justo que cargue con este costo.

La Compañía es culpable de incumplimiento por negligencia, por indolencia, por imprevisión, que no ha podido justificar con sus numerosas excusas; debe, pues, responder de su culpa la cual no ha debido quedar impune.

Por lo demás, no nos ofrece ninguna duda el principio de que en los contratos de *cumplimiento sucesivo*, la condición resolutoria no obra retroactivamente sino para lo futuro, pero entendemos que es solamente respecto de la parte de la obra cumplida o ejecutada, en que no haya ni pueda haber consecuencias pendientes; en aquella parte de la obra en que los contratantes estén ya en el goce legítimo de lo recibido, satisfechos en cuanto a los efectos producidos por las prestaciones que ya se canjearon, resultando así una situación consumada y definitiva, con entera independencia del desarrollo futuro del contrato. Por ejemplo: que en el contrato de autos se hubiese terminado de un todo los cuatrocientos metros del Muelle del Sur; o los doscientos metros del Tajamar del Oeste y estuviesen prestando servicio, aun cuando respecto de la obra global se estuviese terminada y prestando servicio o en condición de prestarlo; ejecutada conforme a las estipulaciones del contrato y sin vicios de construcción.

Pero éste no es el caso que se contempla en la presente controversia; aquí no hay nada concluido, nada terminado, nada que pueda prestar algún servicio, ni ser útil a la Nación; son, a decir de la propia demandada, trabajos preliminares, trabajos preparatorios, para iniciar los verdaderos trabajos de las obras; trabajos cuya solidez aún no se ha comprobado, ni se han recibido, ni puede pretenderse que se reciba invocando el principio de la no retroactividad. Antes por el contrario, en este litigio concurren varias circunstancias que se suman para negar esa atenuación doctrinaria al precepto legal que da al cumplimiento de la condición resolutoria, efectos en el pasado, hasta reponer las cosas a su estado primitivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.231 del Código Civil de 1922, a saber:

En primer término, hay en el contrato la cláusula expresa que autoriza la rescisión total del mismo por incumplimiento de obligaciones, aun por simple retardo, sin que se haya demostrado ninguna causal eximente de responsabilidad; en segundo término existe otra cláusula expresa que dispone que ninguna parte de las obras que se terminase, aunque fuese pagada, recibida y puesta en uso por el Gobierno, se considerará como entrega con efectos cancelatorios, o sea, que, el Gobierno no dará definitivamente por recibida, parte alguna de la obra, sino después de pasado el período

de prueba de doce meses, contados a partir de la terminación del contrato, dentro de los cuales doce meses, quedará pendiente la obligación del contratista de matener en buen estado de conservación las obras; de reparar sus desgastes, vicios o defectos que presentasen las partes construidas, y aun de rehacerlas; toda a su costo.

En el presente caso no se ha terminado ninguna sección de las obras sino que, como lo confiesa la misma demandada y lo reconoce la sentencia apenas se hicieron trabajos preliminares y se comenzaron algunos muros y estacas, vale decir, trabajos que preceden a los efectivos de las obras y que no están en condiciones de ser recibidas, ni de prestar ningún servicio; y cuya buena o perfecta construcción, todavía se ignora por no haberse traído el juicio ninguna prueba eficiente de su perfección; sino también y principalmente, porque la única prueba aceptable, es la que el mismo contrato exige, la prueba del tiempo, para lo cual se estipuló en la cláusula 55, que sólo después de terminadas las obras, al expirar el período de conservación, después de terminadas todas éstas, serán entregadas por el contratista, en orden y condiciones satisfactorias para el Ministerio.

Le bastaba, pues, a la Nación, para justificar su pedimento de demolición, la culpa de la compañía, suficientemente demostrada en el expediente; la subsidiaria, probada con la experticia, de que los trabajos preliminares ejecutados, no podían prestar ningún servicio portuario. Exigir más, sería no solamente injusto sino falta de equidad.

Pero esto, no pareció suficiente a la mayoría de la Corte, que prefirió declarar sin lugar la demanda, con lo cual queda la Nación obligada a soportar una pérdida de más de un millón de bolívares.

729. CFC - SF  
M., 1945, 289/291

5-12-44

*La administración puede rescindir el contrato administración aun en caso de que haya sido por incumplimiento de su parte.*

Los hechos de incumplimiento de contrato que la demandada imputa al Ministerio, aun en el caso ya negado de haber sido probados de manera eficiente, ¿constituyen hechos culposos y por ello quitan a la Nación el derecho de demandar judicialmente la resolución del contrato y daños y perjuicios? ¿Se le puede oponer a la demandada la regla *inadimplenti non est adimplendum*?

Dijo el demandado en la contestación de la demanda:

“Por esas faltas y otras imputables al Ejecutivo no pudo éste ejercer la facultad que se arrogó de suspender temporalmente los trabajos, de ordenar su paralización y abstenerse del pago de las

sumas que *en aquel mismo se mencionan* (sic?), ni menos rescindir o resolver el contrato como lo hizo, ya que quien falta al cumplimiento de sus obligaciones, o impide u obstaculiza que el otro las ejecute, no puede ni pedir a la contraparte que cumpla la suya, ni rescindir o resolver el vínculo jurídico que los une”.

Y en sus informes insiste sobre este alegato el apoderado de la Compañía, en estos términos: “Es de principio que el contratante que ha faltado al contrato carece del derecho de resolverlo o rescindirlo, como se ha hecho. La Nación no puede rescindir el contrato a su arbitrio: a) porque ella faltó; y b) porque con sus actos y omisiones impidió o retardó el cumplimiento de la Compañía, “si es que hubo tal incumplimiento”.

Antes de examinar este alegato en su aplicación al caso concreto, se impone dejar asentados algunos principios, y en primer término cabe observar que en la más reciente doctrina algunos autores sostienen que en los contratos administrativos que interesan a algún servicio público, el particular contratista no puede oponer a la autoridad pública con quien ha contratado la regla *inadimplenti non est adimplendum*, partiendo no sólo del carácter de subordinación de la actividad del Contratista, al supremo interés público del servicio, que autoriza, como se ha visto, no considerar intangible el contrato cuando dicho interés lo exige, sino también partiendo de un nuevo concepto de la causa en los contratos bilaterales cuando se trata de contratos administrativos de la índole ya indicada.

El ejercicio de un derecho no es un hecho culposo ni tampoco puede fundarse en él ningún alegato de incumplimiento. En el contrato administrativo de obra pública, como en todos los que interesan a un servicio público, la parte representada por la Autoridad Administrativa no está obligada inflexiblemente por la regla de Derecho Privado de la intangibilidad de los contratos, sin necesidad de acuerdo previo con la otra parte, tiene el derecho de introducir modificaciones en el plan de la obra, en sus planos, en los medios de ejecución y en ésta misma, aumentándola o disminuyéndola dentro de ciertos límites que no la desnaturalicen, y aun desistir de ella. Esta enumeración no es taxativa, pues todo depende de las necesidades del servicio público y de la diversidad de los motivos, contingentes en todo caso, que hayan surgido después de firmado el contrato, y que obliguen a introducir algunos cambios, omitir determinadas partes secundarias, o accesorios, diversificar algunos medios o formas de ejecución.

Dentro de este orden de ideas caben perfectamente los hechos a que quedarían reducidas las imputaciones de omisiones y cambios, hechas por la Compañía demandada al Ministerio de Obras Públicas, o sea: haber substituido el terreno que se dice fue prometido para Patio de Trabajo por otro de inferiores condiciones; no haber hecho un relleno, para un empalme ferroviario, hecho que a juicio del Ministerio no fue prometido como única forma del empalme y respecto del cual se probó con una experticia que para dicho empal-

me había otro sistema que hacía innecesario el relleno; haber introducido algunas modificaciones en el contrato y en los respectivos planos, con relación a ciertos particulares de la Dársena de Pesquería. En todos estos hechos, aunque se los diera por probados con los caracteres e importancia que les atribuye el demandado, el Ministerio procedió en ejercicio de un derecho, no sólo porque están dentro de los que autoriza la doctrina que acaba de citarse, sino principalmente porque esa doctrina y la jurisprudencia que se ha formado acerca de ella en otros países fue acogida en el contrato sobre las Obras Portuarias, en estipulaciones expresas y categóricas como se ve en las cláusulas siguientes: en la cláusula 11 se estableció: "En estos dibujos se indica la naturaleza, extensión y posición general de la obra proyectada y se considerarán como parte del contrato, pero dichos planos no deberán considerarse como indicando todas y cada una de las partes de la obra que deba ejecutarse, *las cuales quedan sujetas a las modificaciones que determine el Ministerio*. En caso de modificaciones y de acuerdo con las necesidades del trabajo, el Ministerio suministrará, si fuere necesario, planos adicionales y detallados". En la cláusula 16 el Ministerio se reservó el derecho de alterar el orden establecido para la ejecución de la obra y suspender temporalmente cualquier parte de las obras, sin que la Compañía pudiese alegar alteración del contrato, ni ello dé al Contratista derecho a indemnización. En la cláusula 17 se estableció: "Los documentos del contrato demuestran y describen la naturaleza general de los trabajos que han de ejecutarse, pero el Ministerio se reserva el derecho, en cualquier momento, de aumentar, disminuir o modificar los trabajos en cuanto a su extensión, diseño o construcción; pero el Contratista no deberá aumentar, disminuir o modificar ninguno de los trabajos sin haber recibido para ello las instrucciones escritas del Ingeniero Residente y la autorización respectiva del Ministerio. Cualquier aumento, deducción o modificación autorizada en la forma preindicada, en ningún caso será motivo de invalidación del contrato y no dará ningún derecho al Contratista para exigir compensación alguna por daños, perjuicios, pérdida de beneficios u otras, a menos de que tal aumento, deducción o modificación llegue a ser desproporcionada en extensión y naturaleza y materialmente influya en la obra proyectada en el contrato".

De manera pues, que la prueba de los hechos imputados al Ministerio, no es en manera alguna, prueba de incumplimiento ni mucho menos de culpa. Tales hechos no daban lugar a la *exceptio non adimpleti contractus*, sino que sólo podrían haber servido de base para que la Compañía hiciese otra prueba indispensable que no hizo, la de que esos hechos (cambios u omisiones) estaban fuera del límite autorizado por la cláusula 17, prueba que tampoco habría servido en este caso para declarar contraria a derecho la acción deducida por la Nación, pues para ello habría sido necesario que el Contratista hubiese adoptado las modificaciones y ejecutado

las obras conforme a esos cambios, y basado en esto reclamar la compensación o pérdida de beneficios que le habrían producido esas omisiones y cambios excesivos. Pero el Contratista lejos de aceptar esta situación como era su deber, dada la naturaleza del contrato según lo demostrado más arriba, se mostró rebelde a lo que él entendía que eran alteraciones ilegales del contrato.

Si las alegadas modificaciones y omisiones debían causar demora apreciable en la ejecución de las obras, bien pudo el Contratista de acuerdo con la cláusula 50 del contrato, pedir una prórroga del lapso fijado para terminar las obras. Pero la solicitud de prórroga, además de ser improcedente porque los alegados cambios no la exigían, para una fecha en que el Contratista por su culpa no se hallaba todavía en condiciones de empezar los trabajos, como quedó demostrado, aparte de esto, hay que repetirlo, esa solicitud de prórroga habría sido una prueba de la aceptación de las modificaciones, aceptación ésta contraria al interés demostrado por el Contratista en no someterse a aquéllas. No es cierto, pues, que las aludidas modificaciones influyeron en que las obras no adelantasen y en hacer imposible terminarlas dentro de los plazos fijados.

Carecen, en consecuencia, de toda eficacia, contra la procedencia de la acción deducida las imputaciones de incumplimiento de contrato alegadas por la Compañía contra la parte actora.

730.

CF

12-11-54

G.F. N° 6, 1954, pp. 193-194

*En el campo de acción de los contratos administrativos, y aunque no conste en las cláusulas de la convención, la rescisión de ellos, cuando así lo demandan los intereses generales y públicos, es una facultad que la administración no puede enajenar ni renunciar.*

Conforme se expresó anteriormente en este mismo fallo, una de las cuestiones que tipifican o caracterizan los contratos administrativos, es la facultad de la Administración Pública para adoptar decisiones ejecutivas en cuanto se refiere al cumplimiento, inteligencia, rescisión y otros efectos de dichos contratos.

Así, en cuanto haya de por medio un contrato administrativo, la situación individual del derecho de los particulares es menos estable que la situación individual nacida de los contratos civiles, y ya se dijo también que tal desigualdad se explica y justifica por la supremacía y el imperio de los intereses públicos.

A este predominio del servicio público, vale decir de los intereses generales, ha de subordinarse todo derecho; y como son elementos esenciales de la existencia misma de la Administración tanto la necesidad como la obligación de regir y administrar los servicios públicos, es claro que en ese particular ella no puede compartir sus facultades ni restringirlas.

Por esa circunstancia, en el campo de acción de los contratos administrativos, y aunque no conste en las cláusulas de la convención, la rescisión de ellos, cuando así lo demandan los intereses generales y públicos es una facultad que la administración no puede enajenar ni renunciar, y así, conforme lo decidió la Corte Federal y de Casación hoy extinguida, en sentencia de fecha 5 de diciembre de 1945, en esos contratos administrativos, por cuanto en ellos va envuelto el interés general, el particular contratista no puede oponer a la administración la regla *inadimplendi non est adimplendum*.

Es cierto, como lo afirma el demandante, que la cláusula undécima del contrato de referencia establece que el incumplimiento del vendedor de una cualquiera de las cláusulas que se estipulan en dicho contrato, da derecho al Ministerio para demandar judicialmente la resolución del mismo.

Mas ni en la letra ni en el espíritu de esa estipulación se estableció como norma inflexible, la de que en caso de incumplimiento del vendedor de uno cualquiera de los artículos del contrato, el Ministerio no tendría más camino que el de pedir judicialmente la resolución del mismo, bajo pena de nulidad del acto administrativo, si procedía de otra manera, como lo sostiene la parte actora.

En esa cláusula se consigna, a mayor abundamiento, el derecho que, en todo caso, asiste a la Administración para pedir judicialmente, si así lo creyere conveniente, la rescisión del contrato en caso de incumplimiento del mismo por parte del vendedor; y en tratándose, como se trata, según ya se vio de un contrato de naturaleza eminentemente administrativa, al lado del expresado derecho, quedó incólume la facultad de la Administración, conforme a las razones expuestas y en caso de presentarse la particularidad anotada, de resolver unilateralmente, como lo hizo, el aludido contrato, sin incurrir en la violación de éste.

En consecuencia, carece de fundamento, y así se declara, el vicio de ilegalidad imputado a la Resolución emanada del Ministerio de Agricultura y Cría, de fecha 21 de abril de 1951, marcada con el N° 1, de que ya se hizo referencia".

Véase Nos. 690 y 726

731. CSJ - SPA 6-7-70  
G.O. N° 1439 Extr., 14-10-70, p. 12

*En los casos de rescisión unilateral por incumplimiento del cocontratante la Administración debe probar el incumplimiento.*

Al invocar el Ministerio de Obras Públicas, como razón justificativa de no haber pagado los montos de dichas valuaciones, como lo establece el contrato, dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación, supuestas irregularidades de parte de la General

Equipment en la realización de la obra, tenía a su cargo la comprobación de tales irregularidades. Ahora bien, tal comprobación no ha sido hecha, como se explica a continuación:

No se ha comprobado en autos el alegato de que la Compañía Contratista no mantuvo nunca un Ingeniero Residente en la obra; y al contrario, tal alegato ha quedado desvirtuado mediante las declaraciones de los testigos Ingeniero Justo Salazar y señor Omar Serrano, antes citados; así como también las de los declarantes Claudio Pizani Elboneti y Rolando Colantoni, quienes estuvieron contestes en afirmar que el doctor Luis Rafael Díaz Elías actuaba como Ingeniero Residente de la obra, cuyos testimonios aprecia esta Corte por no haber sido desvirtuados en forma alguna, según aparece de las actas de sus declaraciones, insertas a los folios 307 y siguientes de la segunda pieza del expediente.

Si bien es cierto que se ha comprobado durante el juicio que la compañía demandante retuvo en varias oportunidades el pago de los salarios a los trabajadores que utilizaba en la obra, lo cual motivó conatos de huelga que hubieron de retardar la ejecución de la misma, tal circunstancia, que en principio significaría un incumplimiento por parte de la Compañía Contratista a sus obligaciones contractuales, y daría base para la rescisión del contrato por parte del Ministerio de Obras Públicas con base en las letras d) y f) de la cláusula 33 varias veces citada, consta de autos, particularmente por las actas de la Inspectoría del Trabajo del Estado Guárico insertas a los folios 94 y siguientes y 99 y siguientes de la pieza principal del expediente, que las aludidas irregularidades o incumplimiento de parte del Ministerio de Obras Públicas a su obligación contractual de pagar a la Empresa Contratista el monto de las valuaciones números 1 y 2, tantas veces referidas; y por cuanto dicho incumplimiento del Ministerio de Obras Públicas no ha quedado debidamente justificado en autos, según queda expuesto, ello exime de responsabilidad a la Compañía Contratista por los ulteriores incumplimientos en que ella hubo de incurrir a no poder pagar oportunamente los salarios a los trabajadores que utilizaba en la ejecución de la obra, con el consiguiente retardo en la ejecución de la misma, debido a los paros ordenados por el Sindicato.

Siendo ello así, corresponde a la Nación, como parte contratante, la responsabilidad por las consecuencias económicas de la rescisión del contrato por parte del Ministerio de Obras Públicas; consecuencias que en el caso específico se traducen en el pago del lucro cesante, o sea el beneficio económico que hubiese obtenido la compañía demandante, en el caso supuesto de que el contrato hubiese sido cumplido hasta su conclusión, y así se declara.

*Véase N° 711*

b'. *Efectos de la rescisión unilateral*

732. CFC - SF  
M., 1945, 291/296

5-12-44

*La rescisión unilateral en los contratos de prestaciones periódicas o sucesivas, tiene efectos ex nunc, es decir, hacia el futuro (no tiene efectos retroactivos), por lo que lo realizado en el pasado queda inmodificable.*

Esta tercera cuestión atañe directa y especialmente a la procedencia o improcedencia del pedimento 5º del libelo, sobre la demolición de las obras iniciadas.

Los pedimentos desde el 1º hasta el 4º aunque preceden en el orden numérico, no son sino consecuenciales, en el orden jurídico, de la procedencia de dicha demolición, y, por tanto, de este punto debe partir la Corte, en el estudio de la parte petitoria de la demanda. En efecto, sólo en el caso de deberse demoler lo hecho, resultando así inútil o infructuoso el dinero invertido en ello por la Nación, habría base para pedir y acordar el reembolso de lo gastado en materiales, obra de mano, sueldos por inspección, vigilancia, dirección, estudios y los intereses de esas sumas, todo lo cual es el contenido o materia de los primeros cuatro pedimentos.

La demolición, como todo lo demás demandado, se basa de modo genérico en el incumplimiento del contrato imputado a la Compañía. Pero el concepto genérico de incumplimiento de contrato, se resuelve en cada caso concreto, en especies bien definidas, a saber: el incumplimiento absoluto, por no haberse hecho nada de lo estipulado; el incumplimiento por retardo, caso en el cual, aunque se haya empezado a cumplir, no se ha hecho todo lo exigido dentro del tiempo señalado, ora se suspenda la ejecución por tal motivo, o se la termine fuera del plazo; el incumplimiento por defectos o irregularidades en lo ejecutado, esté o no completa la ejecución del contrato.

Como las consecuencias perjudiciales del incumplimiento, y por ello, las reparaciones que puedan demandarse varían, así en su naturaleza como en su cuantía, según que la demanda se funde en una u otra de dichas especies, o formas de incumplimiento, es indispensable puntualizar muy bien en el libelo cual o cuales de éstas le sirven de fundamento, y sus respectivas y concretas consecuencias, porque han de suministrarse pruebas también específicas, así del hecho generador de los daños, como de la naturaleza y cuantía de éstos, y de una lógica y legítima relación de causa a efecto entre los hechos imputados, las consecuencias que se les atribuyen y las reparaciones a que se aspira.

El incumplimiento de una de las partes no da derecho a la otra para demandar todo lo que le convenga, sean cuales fueren las

consecuencias para el demandado. El derecho de la parte perjudicada se limita a obtener la reparación justa y congruente y si hay una forma de obtenerla completa sin necesidad de agravar más la situación del deudor, es esa la que en justicia puede demandarse, no otra que le imponga una carga innecesaria.

Aplicando estos principios generales al caso presente, se encuentra que en el libelo se ha hecho consistir el incumplimiento en el retardo en comenzar los trabajos y en la imposibilidad de **terminarlos** dentro de los plazos estipulados; se reconoce que se iniciaron éstos, pero en época en que ya no era posible al contratista terminar las obras dentro de los respectivos plazos señalados en el contrato. No contiene la demanda la más leve mención de que los trabajos iniciados adolecieran de defecto alguno o de inconformidad con respecto a los planos aprobados. El pedimento 5º sobre demolición de esos comienzos de obras, no se apoya en el fundamento específico de haber resultado defectuoso o inutilizable lo hecho, sino se lo sustenta en una razón genérica, de orden puramente jurídico como *es el efecto retroactivo de la resolución del contrato*, que obliga a restituir las cosas al estado primitivo.

Esta circunstancia es muy importante, porque no hay derecho a probar hechos fundamentales no alegados en el libelo, y la prueba que contra esta regla se hiciera carecería de eficacia, pues de lo contrario se suministraría una irritante desigualdad en el proceso; no pudiendo adivinar el demandado qué hechos de los silenciados en la demanda pretenderá probar el actor y no pudiendo conocer la promoción de éste sino cuando ha pasado el lapso útil para pro-rrieron durante el mes de junio de 1962, o sea con posterioridad al mover la contraprueba de esos hechos, resultaría así impedido de defenderse.

En el caso concreto, el actor demostró con una experticia, que los trabajos ejecutados u obras comenzadas no podían prestar *ningún servicio portuario*. Pero aparte de que esta circunstancia no se invocó en el libelo como justificación de la demolición pedida, ni por ningún otro respecto, resulta que tal prueba, aunque se le quisiese dar valor, sería inconducente para justificar la demolición, pues en esta clase de juicios lo que interesa a tal fin, no es probar el hecho obvio, no discutido, de que una obra apenas iniciada no puede *todavía* llenar el fin a que está destinada después de concluida, sino que no puede ser utilizada para su continuación y terminación, como por ejemplo, por sus defectos, o bien que el locador o comitente de la obra *ha adquirido el derecho de no* continuarla o terminarla por *otras razones derivadas del incumplimiento del empresario*, como sería el caso de haberse contratado la construcción de un pabellón de exhibiciones para una feria, que se realizará en tiempo fijo, y llegó la fecha antes de que la obra estuviese en condiciones de utilizarla. Faltaría ya el único objeto que tenía esa construcción provisional, y se impone por ello demolerla a costas del empresario incumplido.

Pero el caso normal de los contratos de obras públicas, es que no se emprendan por un interés transitorio, para aprovechar una oportunidad de breve duración, ni sin un convencimiento firme de su necesidad y de que los planos responden efectivamente a lo que conviene al país, y le permiten sus recursos económicos. En esta clase de contratos, del incumplimiento o retardo de un empresario, no se puede deducir lógicamente que ya no haya interés nacional en continuar y terminar la obra iniciada, aun valiéndose de los servicios de otros constructores. Y si se da el caso de que la determinación de no continuarla, obedece sólo a que se ha planeado otra distinta, ya no se trataría de un hecho imputable al incumplimiento del primer contratista, sino de una volición potestativa de la otra parte, volición cuyas consecuencias no admite la ley que se puedan cobrar al demandado por incumplimiento de contrato, pues bien claro delimita el Código Civil cuales son las consecuencias legítimas demandables, al decir que "el deudor no queda obligado sino por los daños y perjuicios previstos o que han podido preverse al tiempo de la celebración del contrato", y que aun en el caso de que haya habido dolo del contratante incumplido, "los daños y perjuicios relativos a la pérdida sufrida por el acreedor y a la utilidad de que se le haya privado, *no deben extenderse* sino a los que son consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación". (Artículo 1.294 y 1.295, Código Civil de 1922).

Nunca podrá decirse que la determinación de hacer una obra distinta de la anteriormente contratada, más pequeña, o más grande, o en otro sitio, sea una consecuencia inmediata y directa del atraso en que se encuentre la construcción ya iniciada. Lo mismo, con mayor razón, cabrá decir de la demolición demandada, pues lejos de ser una consecuencia necesaria y natural del retardo imputado, resulta contraproducente, porque supuesto el interés nacional en que exista esa obra el retardo se haría mayor demoliendo lo hecho para comenzar de nuevo.

Otro caso en que habría podido admitirse la demolición a cargo del Contratista incumplido, sería si habiendo hecho todo lo posible el Ejecutivo por terminar la obra mediante otros Contratistas, todos los constructores a quienes lo propusiera se hubiesen negado a aceptar como base aprovechable lo ya hecho, temiendo una confusión de su responsabilidad, con la del primer contratista. La prueba que de este hecho se hiciera, sí dejaría establecida una relación de causa a efecto entre el incumplimiento del primer contratista, y la situación perjudicial del Gobierno, de no poder terminar la obra a pesar de su interés en ello y de sus gestiones con tal fin. La demolición de lo hecho y la nueva obra no obedecería en este caso a una determinación potestativa, sino a una situación obligada. Pero tal situación forzosa e irremediable para la Nación no ha sido alegada ni menos probada con ningún género de pruebas.

No habiéndose invocado ni justificado ningún fundamento específico que hiciera procedente el pedimento de demolición, pasa la

Corte a examinar la única razón invocada para ella, o sea el fundamento genérico que se hace consistir en el efecto retroactivo consecencial de la resolución del contrato.

Si la demolición de la parte ya construida de una obra fuera consecuencia necesaria de la sola resolución del contrato de construcción, sin necesidad de justificarla desde otro punto de vista, por razones especiales distintas de la resolución misma, tendría derecho a pedirla cualquiera de las partes que demandase la resolución y por ello también el arquitecto o constructor cuando impute incumplimiento del contrato al locador o comitente. Si tal demolición tuviese como razón suficiente el solo incumplimiento de la otra parte, el Juez estaría obligado a acordarla cualquiera que fuese la parte demandante. Pero el absurdo de este resultado salta a la vista y basta para demostrar la falsedad del principio. En efecto, nada más contrario a la razón que si, por hipótesis, fuera el Ejecutivo Nacional el demandado por incumplimiento y se declarase la resolución, se lo condenase también a demoler a su costa la sección de muelles u otras construcciones en curso. El perjuicio o daño que el incumplimiento del Ejecutivo habría ocasionado a la Compañía constructora no se remediaría en nada con esa demolición sino que se debería indemnizar en dinero o en otra forma. Sería un gran perjuicio causado ilegítimamente a la Nación, sin beneficio alguno para el empresario demandante, en esta hipótesis, el que se demoliesen partes de una obra que ha costado mucho dinero al Erario Nacional y que puede y aun debe estar en el interés de la Nación, continuarla y terminarla aunque sea sirviéndose de otros contratistas.

Esta y otras consecuencias inaceptables de considerar la demolición de obras como efecto necesario u obligado de la sola resolución por incumplimiento del contrato, es la prueba más cabal de que el efecto retroactivo de la resolución no se puede aplicar a toda clase de contratos, y que aun en aquellos en los cuales pudiera proceder en derecho, se imponen algunas excepciones por imposibilidad de orden material.

Puesto que la retroactividad de la resolución tiene por objeto suprimir los efectos que el contrato ha producido en el pasado, es obvio que en los contratos sinalagmáticos tal retroactividad tiene que ser bilateral o recíproca: si el vendedor restituye el precio, el comprador debe restituir la cosa comprada; de donde se deduce que no procede el efecto retroactivo, porque conduciría a una injusta desigualdad, cuando las prestaciones de una de las partes contratantes ha consistido en cosas de naturaleza irrestituible como servicios, el trabajo en su más lata acepción, el goce o uso de algunos bienes etc. Por ejemplo, no puede ser retroactiva la resolución en el arrendamiento de casas, porque a la restitución que el propietario hiciera de los alquileres ya recibidos no podría corresponder el inquilino, para restablecer el equilibrio anterior al contrato, pues él no podría restituir el goce o uso que ya hizo de la

casa durante los meses vencidos y ya pagados. En el contrato de obras sucede lo mismo, ya que no se le podría restituir al arquitecto o empresario su tiempo y su trabajo ya desempeñado, si por la resolución se le obligase a devolver el dinero invertido en la obra. En este caso, como en otros, la devolución de lo gastado, como consecuencia de la demolición, se justificaría, no ya por la resolución, sino a título de indemnización, aunque el arquitecto perdiese su trabajo y su tiempo, si la obra o la parte ya ejecutada de ésta ha resultado inservible o defectuosa; nunca por cualquier otra clase de incumplimiento del cual no se desprenda como consecuencia la demolición o el desistimiento de la obra.

Basándose en estas y otras consideraciones del mismo orden, la doctrina y la jurisprudencia universales siempre han sostenido que en los contratos de prestaciones periódicas o sucesivas o bien de ejecución progresiva o gradual, que van cumpliéndose por partes, como sucede, según ya se explicó en el contrato de alquiler, en los arrendamientos de servicios, contratos de obras o empresas de construcción (contratos de empresas) no tiene aplicación el efecto retroactivo de la resolución; que el incumplimiento, salvo una causa específica que afecte a la obra misma, a su desempeño, no acarrea en estos contratos una verdadera y propia resolución, o con supresión de los efectos pasados, sino tan sólo una resiliación o sea mera extinción del contrato para lo sucesivo dejando subsistir los efectos ya realizados.

Con referencia especial al contrato de construcción de obras, o contrato de empresa (y a título de ejemplo, la modalidad que la legislación italiana denomina *appalto*) la jurisprudencia de los tribunales italianos tiene establecido que la resolución del contrato por culpa del empresario o constructor se produce solo para lo porvenir y hace al empresario responsable de los daños y perjuicios, pero no exime al dueño de la obra o comitente de la obligación de pagar el importe de todos los trabajos u obras ya regularmente hechos en virtud del contrato de cuya resolución se trata (Jurisprudenza sul Codice Civile, tomo IX págs. 579, N° 55).

En el mismo sentido de la decisión anterior estableció la Suprema Corte de Nápoles en sentencia de 21 de agosto de 1883, lo siguiente:

“Es bien sabido que el contrato de obras (*appalto*) es un contrato que se ejecuta mediante operaciones sucesivas, continuadas y periódicas; todos los derechos y obligaciones que de él se derivan, no se consuman en un solo momento, sino sucesivamente: de aquí que los trabajos realizados o iniciados antes de su resolución, no pueden ser valuados o calculados sino en la forma establecida en el contrato: la resolución se efectúa *ex nunc*, esto es, para lo porvenir, quedando irreformable todo lo realizado en el pasado...” (Digesto Italiano, *appalto di opere e lavori*, pág. 260).

Según esta jurisprudencia, corroborada por la doctrina, mal podría pues, el comitente o dueño de la obra pedir el reembolso de

lo pagado por los trabajos ya iniciados no defectuosos, y la demolición de los mismos.

El representante de la Nación ha combatido el alegato de improcedencia del efecto retroactivo de la resolución en los contratos de cumplimiento sucesivo o gradual, arguyendo que en el contrato de las Obras Portuarias no existe la división en contratos múltiples que puedan cumplirse y resolverse por separado y a este fin hace mucho hincapié en que se trate de un solo contrato. Pero la doctrina y la jurisprudencia sobre esta materia, no parten del supuesto de contratos diversos y de subdivisiones de contratos, sino que, como se ha visto en los ejemplos citados, se aplica la doctrina y jurisprudencia en cuestión aún tratándose de un solo contrato (De arrendamiento o de obra), pues no se tiene en cuenta la diversidad de vínculos sino el carácter gradual y progresivo de la ejecución del único vínculo contractual. Y esto se explica porque de lo que se trata en la doctrina y en la jurisprudencia es de regular los efectos del contrato en curso y trazar las normas de justicia según se trate de efectos ya realizados o de efectos futuros.

733.

CSJ - SPA

6-7-70

G.O. N° 1439, 14-10-70, p. 13

De acuerdo con lo expuesto en el capítulo III que antecede es procedente el punto segundo del petitorio de la demanda intentada por la General Equipment C.A. contra la Nación, de acuerdo con la cual debe ésta pagar a la mencionada compañía, por concepto de lucro cesante, la utilidad que dejó de percibir debido a la rescisión del contrato hecha por el Ministerio de Obras Públicas. Las partes están de acuerdo en que el monto total de las obras contratadas, conforme al texto del contrato es la cantidad de tres millones trescientos setenta y un mil trescientos veintiún bolívares con noventa y cuatro céntimos (Bs. 3.371.321,94); por otra parte, según lo expuesto en el capítulo que antecede, el monto real de la obra ejecutada, de acuerdo con el citado estado de cuentas del 21 de setiembre de 1962, alcanza, sumando las dos partidas del Haber de dicho estado de cuenta, la suma de novecientos veintiocho mil novecientos cuarenta y ocho bolívares con ochenta y seis céntimos (Bs. 928.948,86). Restando esta cantidad de las de tres millones trescientos setenta y un mil trescientos veintiún bolívares con noventa y cuatro céntimos (Bs. 3.371.321,94), que según queda dicho fue el valor convenido de las obras contratadas, queda una diferencia de dos millones cuatrocientos cuarenta y dos mil trescientos setenta y tres bolívares con ocho céntimos (Bs. 2.442.373,08). Considera la Corte que la cifra del quince por ciento (15%) tomada como base por la compañía demandante en su libelo para el cálculo de sus beneficios, puede ser aceptado para los fines de este fallo, por cuanto no es manifiestamente excesivo ni ha sido impug-

nado como tal por la representación de la Nación. Por tanto, aplicando dicha cifra del quince por ciento (15%) al monto de la obra, que no llegó a ejecutarse debido a la rescisión del contrato, que según queda expuesto es la cantidad de dos millones cuatrocientos cuarenta y dos mil trescientos setenta y tres bolívares con ocho céntimos (Bs. 2.442.373,08), resulta la cantidad de trescientos sesenta y seis mil trescientos cincuenta y cinco bolívares con noventa y seis céntimos (Bs. 366.355,96) como indicativa del lucro cesante reclamado. Y restando de esta última cantidad la de ciento diez y seis mil ochocientos cincuenta y ocho bolívares con ochenta y seis céntimos (Bs. 116.858,86), que es el saldo favorable al Ministerio de Obras Públicas según el referido estado de cuentas queda una diferencia de doscientos cuarenta y nueve mil cuatrocientos noventa y siete bolívares con diez céntimos (Bs. 249.497,10), que debe ser pagada por la Nación a la General Equipment C.A.

## 5. INCUMPLIMIENTO

### A. *El caso fortuito*

734. CFC - SF  
M., 1945, 275-277

5-12-44

*Para acreditar el caso fortuito se requiere no sólo la prueba del hecho fundamental que lo origina, sino las dificultades específicas que no pudo superar el obligado, a pesar de sus esfuerzos para lograrlo.*

Dicho alegato fue concebido en estos términos: "Caso de ser imputables a la Compañía demandada alguna falta en el cumplimiento del contrato y de no deberse ésta a hechos, omisiones y negligencias del Ministerio de Obras Públicas, como ha sido expresado esa falta de la Compañía sería debida a caso fortuito o fuerza mayor individualizada en la guerra internacional, en especial en la ocupación de Holanda por Alemania". "A todo evento, se invoca el caso fortuito o fuerza mayor referidos como excluyente, en todo caso, de la acción de daños y perjuicios".

La actual guerra internacional es un hecho de pública notoriedad que no necesita ser probado especialmente en este juicio. Asimismo es de pública notoriedad que la declaración de guerra por Francia e Inglaterra a Alemania ocurrió el 3 de setiembre de 1939 y que la invasión de Holanda se verificó a partir del 10 de mayo de 1940. Pero para la procedencia de este alegato no bastaba la prueba de la guerra ni la invasión aludida, sino que era indispensable demostrar de manera concreta la existencia de una necesaria relación de causa a efecto entre esos hechos notorios y el incumplimiento del contrato. La doctrina y la jurisprudencia requieren para acreditar el caso fortuito la prueba no

sólo del hecho fundamental que lo origina, sino las dificultades específicas que no pudo superar el obligado, a pesar de sus esfuerzos para lograrlo.

En el examen de esta cuestión puede descartarse desde luego la invasión de Holanda, pues esto ocurrió después de un año y dos meses de haberse firmado el contrato que debió entrar inmediatamente en ejecución y en ese lapso tan largo hubo tiempo suficiente para que la Compañía se proveyese del material necesario para todas las obras, o por lo menos de lo que se hubiera requerido para realizar las partes que se comprometió a terminar dentro de los primeros 24 meses. Es un hecho generalmente sabido que el comercio con Europa no cesó al solo declararse la guerra, y especialmente aparece evidenciado con documentos en este expediente que todavía en abril y mayo de 1940 llegaron a La Guaira, para las obras portuarias, mercancías y efectos importados de Holanda y de Bélgica.

Como prueba del caso fortuito trajo a los autos la demandada una declaración del Honorable Señor Ministro de Holanda en Venezuela, quien manifestó lo siguiente: "Que el estado de guerra existente desde el 1º de setiembre de 1939 *entorpeció* el transporte marítimo y las operaciones entre todos los países de Europa y el resto del mundo, así como la consecución de maquinarias de hierro y de acero, porque estas materias primas se destinaban principalmente a objetivos de guerra; y con estos entorpecimientos y dificultades se agravaron e hicieron imposible toda comunicación comercial con el territorio de los Países Bajos en Europa desde su ocupación militar por Alemania en mayo de 1940; que era generalmente conocido en los Países Bajos que desde la ocupación de Checoeslovaquia en marzo de 1939 por Alemania, en todos los países de Europa se hicieron irregulares y difíciles la fabricación y la observancia de los términos de entrega de maquinarias y los productos de hierro y acero".

Contra la eficacia de esta declaración militan las consideraciones siguientes: Primera, el Honorable Señor Ministro por lo que él mismo aduce como fuente de su conocimiento de esos hechos, no se hallaba en Europa teatro de los sucesos, sino en Caracas, por lo cual su información indirecta debía adolecer de una gran relatividad; segunda, el propio concepto de haberse entorpecido el transporte marítimo no acusa imposibilidad necesaria, sino que admite transportes menos frecuentes o con irregularidades; y tercera, como prueba evidente en contra de tales entorpecimientos o irregularidades ha tenido esta Corte a la vista en el expediente las listas de los nutridos y frecuentes embarques hechos en Amberes (Bélgica) y Amsterdam (Holanda), de las más variadas mercancías: casi siempre hierro y acero, tanto manufacturados como sin manufacturar en piezas, en planchas y en barras, tuberías, maquinarias muy diversas, bombas hidráulicas, cables de acero, anclas para buques, lanchas, etc., llegadas a La Guaira, no sólo en los últimos meses de 1939 sino también dentro de los primeros cinco meses de 1940, al punto de que todavía en 28 de

mayo o sea 18 días después de la invasión de Holanda, llegó el vapor Holandés Crijnsen con mercancías embarcadas en Amsterdam, probablemente en los 3 ó 4 días que precedieron a la invasión.

Por lo demás, en relación con el cumplimiento de obligaciones y contratos es máxima universal de doctrina y de jurisprudencia que el género no perece, *genera non pereunt*, y que en aplicación de esta máxima, si quien estaba obligado a proveerse de cosas determinadas sólo en su género no puede haberlas en cierto lugar o país por fuerza mayor, este hecho no le exime de la obligación de proveerse en otros centros de producción del mismo género, aún a costa de dificultades y mayores gastos.

Muy lejos, pues, de haberse probado el caso fortuito que invocó la Compañía, existen en este expediente elementos bastantes a acreditar que la demandada sí tuvo tiempo suficiente para proveerse de todo el material e implementos necesarios para la ejecución de las obras contratadas, desde el 4 de marzo de 1939 en que se firmó el contrato hasta ocho meses después de la declaración de guerra y esto por lo que respecta a importaciones de Europa, pues en cuanto a lo que podía traerse de Estados Unidos de América, todavía hubo mayor tiempo.

#### B. *Hecho del Príncipe*

735.

CSJ - SPA

4-8-71

G.O. N° 1484 Extr., 4-10-71, p. 32

Donde el legislador no distingue, el intérprete tampoco debe distinguir dice una de las reglas de hermeneútica más aceptadas y respetadas por la doctrina y la jurisprudencia en todas las latitudes; y a ella debe sujetarse el exégeta, a menos que la aplicación de la norma general a un caso concreto, resulte manifiestamente injusta o impertinente o que, sea razonable suponer que al sancionar aquella, el legislador no previó el caso en cuestión. Pero ninguna de estas circunstancias concurre en el presente juicio. El caso fortuito o de fuerza mayor y, en particular, el hecho del príncipe, pueden justificar la terminación del contrato de trabajo, pero estando confiada su calificación al Inspector del Trabajo, en los casos previstos en el artículo 198, sería contrario a lo dispuesto en dicho artículo dejar al sólo arbitrio del patrono la decisión de acudir o no al mencionado funcionario, cuando pueda invocar una de dichas causas para dar por terminado unilateralmente el contrato de trabajo.

C. *Intereses moratorios*

736. CSJ - SPA 7-8-73  
G.O. N° 1649 Extr., 29-4-74, p. 16

Finalmente, en cuanto al otro pedimento formulado por el actor en la demanda, o sea el pago de "los intereses moratorios al tipo corriente en el mercado", se observa:

Los intereses moratorios son los daños y perjuicios resultantes del retardo del deudor en cumplir su obligación cuando ésta tenga por objeto una cantidad de dinero. En tal caso los daños y perjuicios "consisten siempre en el pago del interés legal salvo disposiciones especiales sin que el acreedor esté obligado a comprobar ninguna pérdida" (Art. 1.277 del Código Civil). Según el artículo 1.746 *ejusdem* el "interés legal es el tres por ciento anual"; y como no existe ninguna disposición especial que obligue a la República a pagar intereses moratorios "al tipo corriente en el mercado" ni aun en el caso de que el objeto de la demanda sea el pago de una cantidad de dinero líquida y exigible, mal puede el actor pretender que en este juicio se le paguen intereses al tipo señalado por él, tanto más cuanto que la acción principal tiene como finalidad obtener el pago de daños y perjuicios provenientes de la pérdida que alega el demandante haber sufrido a consecuencia de circunstancias imprevistas ocurridas y de obras extras realizadas durante la ejecución de los contratos celebrados por él con el Ministerio de Obras Públicas, en los años ya indicados.

Véase N° 725

D. *Daños y Perjuicios*

Véase N° 725

E. *Cláusula Penal*

Véase N° 767

F. *El incumplimiento de la Administración*

Véase Nos. 729, 731

## 6. EL CONTENCIOSO DEL CONTRATO

A. *Competencia de la Corte*

737. CSJ - CP 15-3-62  
G.O. N° 760 Extr., 22-3-62, pp. 5-12

*Corresponde a la actual Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, el conocer de las*

*cuestiones que se susciten respecto a contratos administrativos, salvo lo que se refiere a inconstitucionalidad de los contratos aprobados por ley, que corresponde a la misma Corte en Corte Plena.*

Según lo expuesto, resulta desde todo punto de vista procedente aplicar, en este caso, la atribución 28 del Artículo 7 de la Ley Orgánica de la Corte Federal, disposición que, por cierto, dejó de tener rango constitucional al haber sido excluida de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia en la Constitución vigente. Se refiere la mencionada atribución legal, a la facultad que conferían anteriores constituciones a la Corte Federal para “conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones suscitadas entre la nación y los particulares a consecuencia de los contratos celebrados por el Poder Ejecutivo”. En efecto, el carácter constitucional con que se ha mantenido la facultad de este Supremo Tribunal para declarar la nulidad de los actos del Poder Público contrarios a la Constitución, está, como se ha visto, muy por encima de la mera facultad — hoy simplemente legal y sin su correspondiente previsión constitucional—, de conocer de cuestiones suscitadas con ocasión de contratos celebrados por el Poder Ejecutivo. En tales casos, la aplicación de esa norma legal sería procedente solamente para aquellas cuestiones contractuales distintas del control de la Constitucionalidad que pudieren promoverse con relación a los actos emanados de los Poderes Públicos intervinientes en el acto contractual.

En ambos tipos de contratos, la nulidad de éstos o de alguna de sus estipulaciones no puede ser pronunciada por el órgano jurisdiccional, sino en juicio contradictorio, en virtud de formal demanda.

De lo expuesto anteriormente, se desprende que los contratos celebrados por el Gobierno Constitucional, requieran o no aprobación del Congreso, no son susceptibles de ser impugnados por el recurso objetivo de inconstitucionalidad, ejercitable mediante acción popular, consagrado en los ordinales 3º y 6º del Artículo 215 de la Constitución.

Véanse Nos. 687, 706, 710.

#### B. Impugnación

738. CFC - SF 15-6-32  
M., 1933, 185 a 190/192 a 196

*Un particular no puede pedir la nulidad de un contrato alegando que la Nación ignora la causa del mismo, cuando ese contrato ha tenido una publicidad y ha sido estudiado por el Estado.*

*Tercera.* El demandante promovió su acción como cesionario de Ercomwald Wolstan Hodge, quien en representación dirigida al Gobierno Nacional el 16 de febrero de 1917, sostuvo que después

de meditado y laborioso estudio llegó a la conclusión de que el contrato Valladares cedido a "The Caribbean Petroleum Company" es inexistente, acción ésta ignorada de la Nación, y que de conformidad con el Código de Hacienda, adquirió por virtud de esta formal denuncia, los dos quintos de las indicadas acciones, bienes y derechos pertenecientes a la Nación y por ella ignorados. Resulta de toda la exposición del expresado Hodge y de los actos y gestiones del demandante Schumacher que ellos no le atribuyen a la Nación ignorancia acerca de la existencia del contrato Valladares ni de los títulos en general de la Caribbean, sino ignorancia acerca de la acción de nulidad o inexistencia que encierran esos contratos, consistiendo para uno y otro el descubrimiento y denuncia de éste al Gobierno, en la exposición de que a juicio de ellos, existe esa acción en los títulos mencionados, los cuales, según pruebas de autos, son ampliamente conocidos del Gobierno. No puede dudarse que a primera vista, el artículo 22 del Código de Hacienda de 1912, al hablar de denuncias de bienes, derechos o acciones de cualquier clase, que correspondan a la Nación, y se hallen ocultos o sean desconocidos, podría dar base a la pretensión formulada; pero si se atiende a que luego el artículo agrega que el Presidente de la Unión dispondrá que el representante del Fisco o la persona que designe libremente, promueva las acciones correspondientes si se suministran todos los datos o noticias que sean necesarios para probar el derecho, se comprende que el descubrimiento de una acción no existe sino en tanto que el ignorado o desconocido sea el título mismo que la contenga, pues sólo alrededor de tal título se pueden acumular datos o noticias. En el lenguaje vulgar y también en el jurídico, quien presente un título o indique los datos o pruebas de su existencia puede ser verdadero denunciante de un hallazgo o descubrimiento; pero, quien, con vista de un contrato celebrado por el Gobierno sobre cuantiosos intereses, debatido y criticado por algunos órganos oficiales que debieron intervenir en su celebración, publicado en la *Gaceta Oficial* y otros medios de publicidad, atacado en Tribunales del País, circunstancias todas de que hay constancia en autos respecto al contrato Valladares, llegue, tras meditado y laborioso estudio, a la conclusión de que ese contrato es nulo, o contiene cualquiera otra acción y, formulada esa conclusión, la presente al Ejecutivo Nacional y tal es el caso cuestionado, ese individuo estrictamente no ha descubierto nada, porque la acción en tal caso no existe sino por la aplicación de la Ley a las cláusulas contractuales y en esa aplicación de la Ley podrá haber acierto, talento, sabiduría, sagacidad o rutina, pero no puede haber descubrimiento, porque la Ley y el contrato existen a la vista de todo el mundo. Y si el Gobierno utiliza un trabajo individual de esta clase, por la justeza de la exposición y por la autoridad científica y moral que a su opinión comunique el autor de esa exposición, éste podrá ser remunerado en cualquier otra forma, pero no alegando el derecho de dos quintos que estableció el artículo 25 de la citada Ley, en

favor del verdadero descubridor. Si así no fuere el mandato legal, nadie que hubiese contratado con el Gobierno bajo la vigencia de aquella Ley, estaría seguro en su título, y esta situación equívoca, inestable y contingente en los derechos adquiridos excluye, por absurda, la interpretación rechazada. Disposiciones legislativas sobre una materia determinada, anteriores o posteriores son fuente de interpretación de una ley dudosa. Ahora bien, en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1928, se dispone en el artículo 30, que sustituye el 22 del Código de Hacienda de 1912, que deberán denunciarse ante el Ejecutivo Federal, los bienes, derechos o acciones de la Nación ocultos o desconocidos o que por circunstancias de hecho estén indebidamente poseídos o ejercidos por terceros, por no conocerse la existencia del título en que se fundan los derechos de la Nación. Se vé, pues, que el Legislador, conservando la enumeración que traía la ley anterior, declara explícitamente, lo que era implícito o indirecto y por consiguiente no suficientemente claro en dicha ley anterior, esto es, que tratándose de derechos y acciones, sólo el título es susceptible de descubrimiento. Por tanto la opinión emitida al Gobierno por el extranjero Hodge, y luego por Schumacher como cesionario de aquél, que no incluye ningún descubrimiento, no apareja el derecho creado por el citado artículo 25 de la Ley de Hacienda de 1912.

*Cuarta.* El antes citado artículo 30 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1928 establece el siguiente procedimiento para la tramitación de la denuncia: “Esta se hará por escrito al Ejecutivo Federal dirigiéndola al Ministerio de Hacienda, debe contener una exposición pormenorizada de los hechos, circunstancias y razones en que el denunciante conceptúe que se funden los derechos de la Nación y acompañarse con todos los datos y documentos necesarios para apoyar la reclamación. Recibida la denuncia y con vista del dictamen escrito del Procurador General de la Nación, decidirá el Ejecutivo: 1º Si los bienes, derechos o acciones que se denuncian tienen el carácter a que se refiere este artículo y pueden ser objeto de denuncia. 2º Si los documentos y datos suministrados por el denunciante son suficientes para intentar fundadamente la reclamación. 3º Si siendo fundada y procedente la denuncia, conforme a los dos incisos anteriores, conviene o no a los intereses de la República proceder en el sentido de la denuncia. Artículo 31. Si el Ejecutivo decide que la denuncia no llena los requisitos de los incisos 1º y 2º del artículo anterior, la denuncia se tendrá por no hecha, sin que el denunciante conserve ningún derecho sobre los bienes, derechos o acciones denunciados; y no podrá hacer uso de los datos e informes que haya suministrado para procederse independientemente a las investigaciones que sean convenientes. En este caso el denunciante podrá ocurrir a la Corte Federal y de Casación conforme al artículo 38”. No debiéndose aplicar retroactivamente esta Ley de 1928 a la contestación del Ejecutivo Federal dada a Hodge en 1917, en la cual declara que estima improcedente la de-

nuncia, Schumacher, por razón de la exposición de su causante al Ejecutivo Federal y de la contestación de éste, no habría estado en ninguna época obligado a seguir ante la Corte Federal y de Casación el juicio previsto en el último de los artículos preinsertos; pero es el caso que el 5 de noviembre de 1928, bajo el régimen de la Ley Orgánica de Hacienda Nacional, de aquel año, sancionada el 5 de julio, ratificó la denuncia hecha por Hodge, como cesionario de éste y por sí mismo denunció, además, la nulidad de la prórroga o renovación que del Contrato Valladares se otorgó a The Caribbean, por Resolución Ejecutiva dictada el 12 de diciembre de 1922 y publicada en la *Gaceta Oficial* N° 14.852, denuncia fundada en la violación del artículo 211 del Código de Minas de 1910 y en la ignorancia en que estaba la Nación de esta nueva acción de nulidad y de que, declarada la nulidad los Bs. 10.000.000 que The Caribbean pagó por la renovación no están sujetos a repetición por la reincidente torpeza de la expresada Compañía; y a esta nueva denuncia y ratificación de la primera, respondió el Ejecutivo Federal en oficio del 8 de enero de 1929 ratificando su declaratoria hecha a Hodge y sosteniendo que ni éste ni su cesionario tienen ningún derecho que reclamar al Fisco Nacional en virtud de tal denuncia ni como consecuencia de ella. Y para esta Corte no es dubitable que tal gestión de Schumacher hecha como cesionario de Hodge en lo que se refiere a la antigua denuncia, y como denunciante en su propio nombre y por su propio derecho (son palabras de Schumacher) en la nueva pretendida nulidad, sometió las dos denuncias unidas y confundidas en un solo procedimiento de denuncia a las normas de los artículos 31 y 38 de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional vigente, en cuya virtud no habiendo Schumacher promovido la acción prevenida en tales textos legales, como prejudicial respecto de cualquiera otra acción a que pudieran dar ocasión aquellas denuncias, él carece de derecho y de acción para sostener el presente juicio.

*Quinta.* Pretende el actor que habiendo demostrado la nulidad y siendo incontrovertible que la acción es de la Nación, Hodge por virtud de la denuncia se hizo acreedor de aquella. *La Corte observa:* que entretanto no exista decisión judicial declarando la nulidad, por más evidente que sea ésta a los ojos del denunciante, todo el problema está por resolver, y en estas condiciones los artículos 22, 23, 24, y 25 no dan a Hodge tal carácter de acreedor de la Nación. Conforme a esos artículos, si hecha la denuncia, el Ejecutivo no ordena el juicio respectivo, sobrevendrá la responsabilidad consiguiente, pero el denunciante no es acreedor por sólo la denuncia; y si promovido el juicio se declara sin lugar la acción, tampoco es acreedor. De modo que sólo cuando ordenado el juicio por el Ejecutivo Federal, entren en virtud de sentencia judicial al patrimonio nacional los bienes denunciados, es cuando puede decirse con propiedad que el denunciante es acreedor de la Nación; por lo que no lo es Schumacher en el estado actual del negocio. Pero aún siéndolo

de este hecho no surge ninguna acción propia del denunciante para obrar contra los tenedores de los bienes denunciados. Se ha querido dar vida a aquella acción con esta inversión del artículo 14 del Código de Procedimiento Civil: "quien tiene interés tiene acción". *La Corte observa:* que el artículo citado no encierra semejante proposición, cuya realización sería una reacción contra todos los principios reguladores del orden y la justicia. El interés es un concepto económico amplísimo que requiere para recibir la protección judicial refundirse en el derecho o identificarse con él; de aquí que alegue interés legítimo —equivalencia de derecho— quien solicite las vías legales para la defensa de lo suyo. La falsedad de aquel principio se hace manifiesta al considerar que si la acción es el derecho mismo en ejercicio, hay sin embargo derechos que no tienen acción, como sucede con los derechos naturales y con lo ganado en juegos y apuestas; y si no puede afirmarse de modo absoluto que todo derecho tiene acción, menos podría sostenerse que todo interés tiene acción, ya que este concepto, como se ha dicho, es mucho más amplio que aquél. En conclusión, toda acción tiene interés, pero no todo interés tiene acción; y tal ocurre en el presente caso, porque es innegable que Schumacher podría tener interés en que los bienes denunciados entren al patrimonio nacional, pero no tiene derecho para pedirlo, vale decir, su interés no es legítimo.

*Sexta.* Sostiene el actor que él tiene la acción oblicua, seguramente para que se le dé este carácter a la que ha promovido, caso de que se la rechace como acción propia del denunciante. Pero a este respecto se observa que el artículo 1.298 del Código Civil, que crea la acción oblicua, fija como condición para la existencia de ésta, que el actor sea acreedor de la persona en cuyo patrimonio figura la acción de que se trata; y Schumacher según se ha visto, no es acreedor de la Nación, y confirmarlo el hecho de que llegar a serlo es por parte del actor el objeto del presente juicio, luego éste no tiene la expresada acción oblicua; ya que es una consecuencia ineludible del citado texto legal que, si Schumacher no puede cobrar de la Nación los dos quintos que acuerda la ley al descubridor, por falta de acreencia, menos puede obrar por acción oblicua, contra un tercero, deudor de la Nación. Ha alegado igualmente el actor, con el mismo fin de procurar la admisibilidad de la demanda, que él tiene la acción popular. La Corte considera que, dado el principio del artículo 14 del Código de Procedimiento Civil, según el cual para que haya acción debe haber interés, se concluye que la acción popular, por la cual se obra no por el interés personal concreto y privado exigido por el dicho artículo 14, sino por el interés general, no existe sino en los casos y para los casos en que la ley la crea especialmente, como sucede en materia electoral, por lo que no estando establecida en ninguna de las leyes de la materia discutida la citada acción, se concluye que Schumacher no la tiene.

*Séptima.* Se ha alegado en informes que Harry W. Schumacher, por ser extranjero, no puede ejercer la acción que ha promovido.

A este respecto se observa, que en conformidad con la Constitución, el artículo 20 del Código Civil declara que los extranjeros que gozan en Venezuela de los mismos derechos civiles que los venezolanos, con las excepciones establecidas o que se establezcan, excepciones —bien entendido— sólo aceptables en cuanto nieguen a los extranjeros determinados derechos civiles, nunca para hacerlos de mejor condición por prohibición expresa de la Constitución. Este artículo acoge la división doctrinaria de todos los derechos, en civiles y políticos, para extender los primeros a los extranjeros y negarles los últimos categóricamente. La diferencia radical surge del diverso origen de ambas categorías. Son derechos civiles los creados y sancionados por el Derecho Civil, cuyo objeto son las relaciones privadas de los ciudadanos, definidas y regladas en los Códigos Civil, Mercantil, Penal y demás leyes de esta índole, derecho llamado, por estas relaciones privadas, en ocasiones, Derecho Privado, para hacer más viva su antítesis con el Derecho Político, llamado también en ocasiones, continuando la contraposición, Derecho Público. Demarcado así con precisión el campo de la actividad jurídica de los extranjeros, es necesario considerar bajo este aspecto la demanda. Ahora bien, en ésta el actor, diciéndose cesionario de derechos de Ercomwald Wolstan Hodge, tras de relacionar el contrato Valladares sintetiza todos los fundamentos de su acción en este alegato *“El referido contrato es radicalmente nulo, por inconstitucional y anti-jurídico, pues socava las bases de la unión, la división de los Poderes Públicos y las garantías individuales”*. Fundamentación en la cual, esta Corte, obligada a determinar el verdadero carácter del acto así ejecutado, no puede menos que ver el planteamiento de una grave y trascendental cuestión política, porque, dadas nuestras instituciones públicas, las Bases de la Unión, las garantías individuales y la división de los poderes públicos, integran, en conjunto la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela. Por consiguiente la discusión provocada y la decisión solicitada no entrañan un problema político determinado, sino el problema político por excelencia de la Nación Venezolana. Y no vale alegar que esta actividad política se ejerce con ocasión y como garantía de un derecho civil que crea una Ley de Hacienda, porque ese derecho de que se trata no preexiste, sino que se quiere hacer derivar de la pretendida socavación de las Bases de la Unión, de la división de los poderes públicos y de las garantías individuales. Se concluye, por tanto, que el ciudadano norteamericano Schumacher no tiene la acción intentada a que se ha hecho referencia, llámesela acción propia, acción oblicua o acción popular.

*Voto salvado de los Magistrados J. A. Mejía y M. Barrios*

Es incuestionable que el Ejecutivo Federal conocía y conoce el contrato Valladares, cedido a The Caribbean, como que fue suscrito por su representante legal, pero esto no impide que pudiera en-

contrarse en él causas de nulidad, al hacer el análisis de sus cláusulas, con vista de las disposiciones legales aplicables para su celebración.

Como el Ejecutivo Federal ha creído, que no existe la acción de nulidad, materia de la demanda, el demandante bien pudo, para hacer uso del derecho que invoca, ocurrir a la única autoridad que podía juzgar de la validez o nulidad del contrato denunciado; autoridad que no es otra sino este Alto Tribunal.

Siendo esto así la acción de nulidad del contrato Valladares, denunciada por Hodge en 1917 ha estado siempre regida, desde que fue llevada por aquel acto al conocimiento del Ejecutivo Federal, por el Código de Hacienda de 1912. La irretroactividad de la Ley es un principio proclamado por nuestro Derecho Constitucional y también por nuestro Derecho Civil; y la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 1928 es una ley posterior a la denuncia de nulidad del contrato materia de estos actos, y no puede ser esta acción regida por la nueva Ley Orgánica como lo establece la sentencia.

De la propia ley administrativa, y como una consagración del derecho ordinario, se originaba la acción de la Nación para reintegrar a su patrimonio los bienes, derechos o acciones que se le denunciaran, y al hacer esa Ley especial al denunciante aquella oferta sobre el valor de los bienes nacionales que se reivindicaren en virtud de su denuncia, lo investía de un derecho y del correspondiente interés jurídico para el nacimiento de las acciones en el derecho común (artículo 14 del Código de Procedimiento Civil); naciendo así para él la facultad legal de promover la acción de nulidad del contrato de autos, y esa acción corresponde no sólo a las partes contratantes, sino también a todo aquel que haya de derivar alguna utilidad o beneficio positivo de la declaración de nulidad absoluta de ese contrato; y el denunciante a quien no se le puede negar en el presente caso ni ese interés, ni esa utilidad, puede ejercer el derecho que le corresponde aunque la Nación omita iniciar su acción de nulidad, que le sirve de causa, derechos que la Constitución Nacional otorga a los venezolanos por la naturaleza de ellos, se le conceden también a los extranjeros, como que con propiedad podrían calificarse de derechos naturales o del pueblo; el derecho de propiedad, el de reunión, el de petición, el de que se le administre justicia, y muchos otros, son derechos de que gozan todos los habitantes del País, sin distingos de nacionalidad. El hecho de que alguna persona denuncie en defensa de derechos que crea tener, la violación de Cánones Constitucionales, no entraña el ejercicio de ningún derecho político, ni menos el problema por excelencia de la Nación Venezolana a que se refiere la sentencia, como que él no es sino la consagración de los derechos de propiedad y de petición, otorgados por la propia Constitución a nacionales y extranjeros; como no ejercería derecho público o político el protestante, nacional o extranjero, a quien se quisiera prohi-

bir el culto de su religión en el País si invoca contra aquella prohibición el mandato constitucional que consagra la libertad de cultos. Lo mismo puede decirse estrictamente, aun de un venezolano que para esclarecer un derecho de propiedad, que es civil, muestre el precepto constitucional que garantice este derecho; no ha usado un derecho político, se ha amparado en él para sostener un derecho puramente civil que la Constitución otorga a nacionales y extranjeros.

#### 7. CLASES DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

*Véase Nos. 694, 710, 732.*

## VI. CONCESIONES ADMINISTRATIVAS

*Véase N° 411*

### 1. CONCESIONES DE SERVICIOS PUBLICOS

739. CSJ - SPA 14-11-63  
G.F. N° 42, 1963, 316/318

*La autoridad administrativa para otorgar la concesión de un servicio público debe tener la facultad respectiva por mandato constitucional o legal, porque de lo contrario el acto de concesión sería nulo.*

En cuanto a la atribución de competencia para celebrar un contrato determinado, la autoridad administrativa debe tenerla por mandato constitucional o legal, porque de lo contrario obraría usurpando atribuciones y su acto sería nulo, en aplicación de la disposición contenida en el artículo 41 de la C. N. de 1953, vigente para el momento de otorgarse la concesión. Tratándose de un servicio público que iba a delegarse y por el cual se iba a cobrar una tasa, aquél ha debido ser creado por el Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en la atribución 3ª del artículo 108 de la misma Constitución; y ésta, la contribución, resultar de disposición legal, de acuerdo con lo previsto en el numeral 15 del artículo 60 *ejusdem*.

En el caso concreto, efectivamente se cumplieron tres extremos: 1º) *El Ministro de Comunicaciones tiene en general competencia en materia de transporte terrestre para actuar a nombre de la Nación*, de conformidad con lo dispuesto en la atribución 15 del artículo 108 *ejusdem*, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de Tránsito Terrestre de 1955; 2º) El servicio de revisión de *vehículo de transporte terrestre* fue creado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, en el Reglamento N° 3 de la Ley de Tránsito Terrestre de fecha 1º de agosto de 1956, al disponer en sus artículos 15 y 16 que quienes estuvieren interesados en matricular debían: "5" Presentar el vehículo ante la Inspectoría del Tránsito que ha de otorgar las placas, a los fines de comprobar

si satisface las condiciones para poder circular”, condiciones que determinan luego en los artículos 2º del Reglamento N° 12, 2º del Reglamento N° 15, 3º del Reglamento N° 14, 3º del Reglamento N° 15 y 5º del Reglamento N° 16 de la Ley de Tránsito Terrestre, de acuerdo con la clase de vehículo, 3º) *La tasa se crea por el artículo 29 de la Ley de Tránsito Terrestre*, aun cuando el Congreso mismo no determinó su monto, al disponer en la parte final de este precepto que “se establecen tasas sobre los servicios referentes al tránsito terrestre, cuyo importe será fijado por el Ejecutivo Nacional”.

No obstante en el caso de autos es evidente que el Ejecutivo Nacional, al crear el servicio público de revisión de vehículos de transporte terrestre de personas o cosas, en el expresado Reglamento N° 3 de la Ley de Tránsito Terrestre de 1956, en uso de la atribución constitucional 3ª del artículo 108 y de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 14 aparte 6º y 29 de la Ley Especial de Tránsito Terrestre de 1955, decidió atribuirle las funciones que tal servicio implicaban exclusivamente a las Inspectorías de Tránsito, órganos de ejecución, definidos como tales en el artículo 2º del Reglamento N° 1 de dicha Ley, al disponer de manera expresa en el numeral 5º del artículo 15 del Reglamento N° 3 de dicha Ley: que quienes pretendiesen obtener placas identificadoras ordinarias, estaban en la obligación de “presentar el vehículo ante la *Inspectoría del Tránsito* que ha de otorgar las placas, *a los fines de comprobar si satisface las condiciones para poder circular*. Si por el contrario el Ejecutivo Nacional hubiese querido otorgar este servicio a terceros, en forma de concesión, hubiera procedido de la misma manera como lo hizo con respecto al servicio público de transporte colectivo en autobuses, en el Capítulo VI del Reglamento N° 15 de la Ley de Tránsito Terrestre. Si no lo dispuso así expresamente el Ejecutivo Nacional, al reglamentar la Ley y crear el servicio, fue indudablemente porque consideró que se trataba del ejercicio de una función pública que garantizaba la seguridad de persona y bienes en materia de tránsito terrestre, y como tal era indelegable. Y en consecuencia mal podía luego delegarla al Ministerio de Comunicaciones actuando por su sola cuenta y riesgo, sin usurpar atribuciones que no le correspondían. No podía hacerlo así el Ministerio de Comunicaciones ni siquiera en la hipótesis de ausencia de norma expresa, pues el Ejecutivo, se cuidó de establecer en los 17 Reglamentos del Tránsito como disposición final que “lo no previsto en este Reglamento será resuelto por el Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Comunicaciones”. No podía hacerlo tampoco el Ministro de Comunicaciones, especialmente autorizado por el Presidente de la República, ni siquiera éste, aún con la aprobación del Consejo de Ministros, mientras estuviera en vigencia el expresado Reglamento N° 3 de la Ley de Tránsito Terrestre, al cual como norma de carácter general que es, estaba sometido también al propio Ejecutivo Nacional. En otras palabras, que en con-

cepto de esta Corte, la delegación del servicio de revisión de vehículos no hubiera podido hacerse sin modificar previamente el expresado Reglamento.

Por consiguiente, el contrato a que se ha hecho referencia adolece de nulidad, y así se declara.

740. CSJ - SPA 20-7-65  
G.F. N° 49, 1965, 75/78

*El estado venezolano se reserva para su explotación los servicios de telecomunicaciones; de tal modo que, solo excepcionalmente, y previo el cumplimiento, por los interesados, de los respectivos requisitos legales y reglamentarios, puede otorgar a particulares permisos y concesiones para su explotación.*

Al respecto se observa:

La Constitución Nacional, vigente durante el ejercicio reparado, luego de garantizar “la libertad del trabajo y de las industrias”, previene que “se otorgarán conforme a la Ley, los privilegios temporales relativos a la propiedad intelectual, patentes de invención y marcas de fábrica, y los que se acuerden también conforme a la Ley y por tiempo determinado, para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, empresas de navegación aérea, canalización, tranvía, fuerza hidráulica, líneas telefónicas a telegráficas y sistemas de comunicación inalámbrica, cuando tales obras se lleven a cabo o se instalen a costa del concesionario...”; y, asimismo, que el Poder Federal queda facultado, entre otras cosas, “para reservar el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación...” (artículo 32, ordinal 8° y 9°). Sustancialmente, en nada difiere el texto constitucional actual (artículo 96, 97, 98, y 100). En su consecuencia, la Ley de Telecomunicaciones, de 1941, vigente también durante el ejercicio reparado, previene, por su parte, que “el establecimiento y explotación de todo sistema de comunicación telegráfica por medio de escritos, signos, señales, imágenes y sonidos de toda naturaleza, por hilos o sin ellos, u otros sistemas o procedimientos de transmisión de señales eléctricas o visuales, inventados o por inventarse, corresponde exclusivamente al Estado”; “sin embargo, el Ejecutivo Federal podrá otorgar permisos y concesiones particulares para el establecimiento y explotación, o para empleo con fines educativos, de los servicios expresados, cuando cumplidas por aquéllos las formalidades establecidas en los Reglamentos, garantido el Estado de que el permiso o la concesión no perjudica sus propias instalaciones, ni la de los anteriores concesionarios, llena una necesidad de efectivo progreso” (artículo 1°). Establece, al respecto, la misma Ley

que “Los servicios de telecomunicaciones explotados por los particulares pagarán al Fisco Nacional los siguientes impuestos b) Un bolívar por kilómetro y por un año de toda las líneas telefónicas pertenecientes a particulares... e) Una cantidad anual que no podrá ser menor de cuatrocientos bolívares (Bs. 400,00) ni mayor de tres mil bolívares (Bs. 3.000,00) teniendo en cuenta la potencia, por cada estación privada de radiocomunicación...” (artículo 15).

Como puede observarse, el Estado Venezolano, como casi todos los Estados modernos, se ha reservado, en términos de exclusividad, los “servicios de telecomunicaciones”; de tal modo que, sólo excepcionalmente, y previo el cumplimiento, por los interesados de los respectivos requisitos legales y reglamentarios, puede “otorgar permisos y concesiones a particulares para su establecimiento y explotación”. De modo, pues, que, cuando el Estado excepcionalmente como ya se dijo, otorga a un particular un permiso a una concesión para tal fin, está habilitando al permisionario o al concesionario para el establecimiento o la explotación de un servicio, en beneficio exclusivamente suyo, al menos en casos como el de autos, —estaciones privadas de radiocomunicación y líneas telefónicas—, que privativamente corresponden al Estado; es decir, el Estado coloca al particular en un régimen jurídico más ventajoso del de derecho común, del que lo extrae, y en el cual se encuentran todos los demás particulares; dicho lo mismo de otro modo, le confiere un privilegio conforme a la terminología empleada por la Constitución de 1936.

Ahora bien, la retribución o compensación con que el permisionario o concesionario de telecomunicaciones remunera al Estado por el mantenimiento en el goce de esa ventaja o privilegio, no puede ser lógicamente un impuesto, como lo pretende la contribuyente; sino una tasa, puesto que retribuye una actividad del Estado, entendida en la forma expuesta en el fallo, en cuanto ha sido “realizada por el ente publicado *respecto* del obligado”, o porque “se enlaza con un servicio estatal hacia el tributante”; en fin, porque se refiere, afecta o beneficia al permisionario o concesionario. Tal retribución corresponde a las tradicionalmente llamadas en doctrina “tasas por remoción de límites prohibitivos”, cuyo fundamento, “reside en el servicio dispensado por el Estado hacia el contribuyente, consistente en alzar el límite prohibitivo existente, facultándole para llevar a cabo los actos o actividades por él vedadas y reguladas”. Es posible que, en casos como el de autos, el servicio, el beneficio, la utilidad o la ventaja del contribuyente, sea aparente, en el sentido de que “el Estado señala un límite a la actividad del particular y después establece que debe pagar una cantidad para obtener el beneficio de la remoción de la traba”, —lo cual podría explicar, por lo demás, la confusión en que ha incurrido la contribuyente—; pero ello no desnaturaliza la índole de la exacción, la cual, en concepto de un autor moderno, es “un tributo impuesto por la Ley

en razón de una actividad realizada por el ente público respecto al obligado.

En sus informes ante la Corte el apoderado de la contribuyente ha manifestado sobre el particular que “aceptar el concepto de tasa que ha acogido el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta” —el cual, precisamente, es el establecido por este Alto Tribunal en anteriores decisiones y que en ésta se ratifica— “es poner en manos del Estado el modificar a su arbitrio su participación en las utilidades de la industria minera y petrolera, pues por el simple hecho de imponer para determinadas actividades la necesidad de ocurrir a la solicitud de permisos, sería suficiente para que un determinado impuesto fuera calificado como tasa”; y, más aún, luego de transcribir definiciones clásicas de la tasa, agrega que, “de no ser ese el concepto, el Estado tendría a su arbitrio el romper el equilibrio financiero previsto, por un medio que no es en el que se pensó que podría nivelar en cualquier momento la justa participación: la Ley de Impuesto sobre la Renta”.

Tal argumento no corresponde a la verdad, primero, porque es históricamente inexacto, pues con el Impuesto Adicional, como claramente lo dijo la Exposición de Motivos de la Ley que lo creó, sólo “se trata de que la Nación obtenga POR LO MENOS la mitad de la utilidad” de estas industrias extractivas, lo cual, *externis*, excluye el supuesto equilibrio financiero, al cual, inexactamente, se alude en los Informes; y segundo, porque aun en el supuesto, de que así fuera, resultaría jurídicamente inaceptable, pues la interpretación de ese texto legal no puede conducir jamás a considerar que, con su dictado, el Estado enajenó, así sea parcialmente, su propio poder de imposición, atributo esencial de su soberanía. Las tasas, en efecto, son ingresos de Derecho Público, exigibles, por tanto, en ejercicio de ese poder, sin más límites que los establecidos en la Constitución y en las Leyes.

Siendo, pues, tasas y no impuestos las exacciones aquí examinadas, no hay lugar a su cómputo a los fines de determinar el excedente gravable por el Impuesto Adicional sobre la Renta; por lo cual estos reparos fueron correctamente formulados y así se declara.

741. CSJ - SPA  
G.O. N° 1674 Extr., 12-8-74, p. 10

8-5-74

La jurisprudencia y la doctrina coinciden, sin embargo, en afirmar que las cláusulas de los contratos de concesión de servicio público no deben interpretarse al pie de la letra, menospreciando el propósito que llevó a las partes a suscribir el contrato y las circunstancias que las rodeaban en el momento en que lo celebraron. A este respecto el Código civil establece una regla general de hermenéutica aplicable tanto a los contratos civiles como a los administrativos, cuando dispone que en “la interpretación de los contra-

tos o actos que presenten oscuridad, ambigüedad o deficiencia, los tribunales se atenderán al propósito y a la intención de las partes o de los otorgantes, teniendo en mira las exigencias de la Ley, de la verdad y de la buena fe.

*Véase* N° 353, 688

## 2. CONCESIONES DE HIDROCARBUROS

### A. *Ley aplicable*

742. CSJ - CP 3-12-74  
G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, p. 22

El legislador consideró necesario regular aspectos de la actividad de los concesionarios de hidrocarburos, que no se encontraban perfectamente regulados en la legislación anterior a la Ley sobre Reversión. No puede pensarse que la Ley de Hidrocarburos, por contener el régimen aplicable a los hidrocarburos, específicamente a la relación que se establece entre la administración y el concesionario, fuera un texto legal "impercedero e inmodificable, improrrogable y también limitativo de la actividad legislativa". De modo que, cuando las demandantes encuentran que el artículo 11 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión contraría el régimen que sobre las cesiones o traspasos sobre las concesiones establece la Ley de Hidrocarburos y lesiona los derechos adquiridos del concesionario, porque para la cesión de las concesiones es requerida ahora la autorización previa del Ejecutivo Nacional y porque el artículo 11 de la Ley impugnada, establece, también, una solidaridad para el cedente y el concesionario, hasta el momento en que se aprueben las cesiones, de ninguna manera se está alterando el derecho del concesionario, puesto que, como se ha expresado más arriba, la Ley impugnada se caracteriza por un conjunto de normas que ha añadido deberes en el estatuto legal del concesionario, tales deberes, con fundamento constitucional, son de aplicación inmediata, por la repercusión social de los mismos, por manera, pues, que sus consecuencias jurídicas no alteran hechos anteriores a la promulgación de la Ley de Reversión, sino que modifican para el futuro el status legal objetivo de los concesionarios.

## B. Planos

743. CFC - SF 6-3-34  
M., 1935, 153/154

*En los contratos y concesiones se requiere que el objeto pasivo de ellos se señale con precisión, y es conforme a la lógica que dos planos levantados sobre un mismo terreno y a base de datos y linderos fijos pre-existentemente conocidos, no pueden diferir en la medida.*

La Compañía, en escrito de 31 de octubre de 1930, apeló de esa Resolución, y concedido el recurso alega ante esta Corte en informes, que se pretende aplicar leyes posteriores al permiso de exploración y subsiguiente explotación sobre una propiedad particular como lo son los fundos "Carrizales" y "Manapoco", solicitado bajo el imperio de la Ley sobre Hidrocarburos de 1920. Independientemente de que el artículo 9º de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1920, permitía que en la declaratoria ante el Registro Público, se expresara la extensión aproximada del terreno, el artículo 13 ordenaba al interesado, propietario o no propietario, levantar un plano topográfico de la superficie total comprendida dentro de los linderos indicados en la declaratoria registrada, autorizada por Ingeniero o Agrimensor titular y certificado por el Guardaminas de que había sido levantado sobre el terreno. Esta Ley no clasificaba de provisional aquel plano, ni permitía que entre él y el del artículo 33 se anotase cualquiera diferencia en la medida, puesto que, por la extensión del primero se concedía la exploración y por la del segundo la subsiguiente explotación; ambos planos habían de expresar la extensión exacta de los terrenos comprendidos en la declaratoria, pues la diferencia del doble entre la superficie supuesto en ella como aproximada y la real o efectiva del primer plano, acarrearía la pérdida del derecho a obtener el permiso de exploración, base esencial del de explotación. En estos contratos y concesiones se requiere que el objeto pasivo de ellos se señale con precisión, y es conforme a la lógica que expresando los títulos de un terreno, linderos fijos y pre-existentemente conocidos, dos planos levantados sobre ese terreno y a base de aquellos datos, no pueden diferir en la medida.

Como la citada Ley de 1920 exigía para obtener el permiso de exploración, el plano topográfico que expresara la superficie total del terreno objeto de la declaratoria, y el artículo 33 disponía que para el contrato de explotación, el plano de conjunto debía comprender el lote a que dicho permiso se contrayese, es consecuencia de la Ley, que ambos planos, que los ordenaba cuadrículados, tenían que ser la expresión exacta del terreno declarado ante el Registro,

y por consiguiente conformes entre sí, ya que el segundo plano, el de conjunto para obtener el contrato de explotación, podía levantarse en la misma oportunidad del artículo 13, señalada para levantar el plano necesario al permiso de exploración, según lo permitía el párrafo único del artículo 33. Ambos planos debían ser, como se ha dicho, la expresión real de la medida del terreno declarado ante el Registrador como de propiedad particular, pues lo que permitía la Ley de 1920 en el artículo 9, de que la declaratoria podía señalar la extensión aproximada de los terrenos, sólo tenía por objeto poner a los dueños de sus fundos, al abrigo de las aspiraciones de extraños aspirantes a explorar y explotar propiedades ajenas.

Por lo expuesto se ve que dentro de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, sancionada el 30 de junio de 1920, el plano por el cual se había concedido el permiso de exploración, y como esto es el fundamento de la Resolución Ministerial, se confirma en todas sus partes, administrando justicia por autoridad de la Ley.

744. CFC - SF  
M., 1937, 296/298

5-11-36

*Si hay error en la cabida del plano levantado por el concesionario, él correrá con ese error, pues no podrá extender nuevos planos con nuevas medidas”.*

*Segundo:* —Que a tenor del artículo 9º de la misma Ley, erigida la mención de la “extensión aproximada” del lote, en requisito común tanto de la declaratoria hecha por el no propietario en aquellos terrenos, como por el propietario en los suyos, ello demuestra que el plano topográfico levantado posteriormente según el Art. 13 y que debía acompañar el postulante en la oportunidad expresada en el artículo 14 *ejusdem*, a los fines de “que se le otorgase el permiso de exploración”, no tenía otro objeto que el dejar determinado en esa oportunidad el número de hectáreas de que debía constar el permiso, suprimiendo así la imprecisión o indeterminación de que venía adoleciendo la declaratoria, circunstancia que no permite presumir que el concesionario pudiera, *a posteriori*, tener derecho a más hectáreas de las que ya aparecían concedidas en el permiso;

*Tercero:* —Que conforme al mismo artículo 13, si el lote a que se contraía la declaración resultaba ser menor de diez mil hectáreas, debía levantarse el plano topográfico por la extensión superficial que hubiere resultado; que si resultaba mayor que aquella cifra, se demarcara entonces dentro de esa extensión un lote restringido a diez mil hectáreas, y que si el terreno, mayor o menor de diez mil hectáreas, era de la propiedad particular del postulante, el permiso se otorgara por la superficie que indicara el dicho plano;

*Cuarto:* —Que si la concesión en terrenos particulares no tenía que ver sino con los linderos del título de propiedad, como tan sin ningún fundamento suele argüirse, se hace entonces inexplicable el fin que pudo mover al legislador para exigir que se expresara en la declaratoria la “extensión aproximada” del lote sobre el cual iba a versar el permiso; y ello, por lo contrario, comprueba categóricamente que esa Ley no concedía el permiso sobre fundos individualizados tan sólo por sus linderos, sino también por la cabida que denunciara el plano expresamente levantado para el conferimiento del permiso, a tenor del artículo 13 de la misma Ley; y,

*Quinto:* —Por último, que no teniendo el Ejecutivo Federal, según se ve de la Ley, ninguna intervención en el levantamiento del plano a que se refería el artículo 13 ya mencionado, los errores de que éste adoleciera eran imputables únicamente al solicitante del permiso, quien, en tal virtud, debía soportar las consecuencias de su error.

Por los fundamentos expuestos, esta Corte, administrando justicia por autoridad de la Ley, confirma en todas sus partes la Resolución dictada por el Ministerio de Fomento, Dirección de Minas, con fecha 18 de enero de 1933, número 66, por la cual, en acatamiento al artículo 16 de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1928, se rechazó el plano presentado y se ordenó a la Venezuela Gulf Oil Company que presente otro limitándolo a la cantidad de mil seiscientos cincuenta y nueve hectáreas y setenta y siete áreas (1.659,77) la mitad de las cuales deberá escoger como parcelas de explotación y la otra mitad quedará como reservas nacionales.

*Voto salvado de José Ramón Ayala.*

El Vocal doctor José Ramón Ayala, difiere de la opinión de sus colegas expuesta en la sentencia precedente y salva su voto por las siguientes razones: 1ª —Porque la mente del legislador al establece por vía de excepción que el propietario del suelo pudiera obtener un permiso de exploración mayor que el ordinario de diez mil hectáreas, ha sido otorgar a los propietarios el derecho de explorar hidrocarburos en todo el subsuelo de su propiedad, puesto que no limita la extensión del permiso en dicho caso; 2ª —Porque del hecho de decir que se señale (en todos los casos) la extensión *aproximada* del fundo, lo que se sigue es el conocimiento que tiene el legislador de la imposibilidad de atinar con la verdadera extensión del fundo a la simple vista; y tomar tal cálculo aproximado, como fijación definitiva de la cabida de un inmueble, es ir no sólo contra el espíritu, pero también contra la letra de la ley, porque *aproximadamente*, significa *poco más o menos, con corta diferencia*; expresión con la cual, evidentemente relega la fijación exacta de la cabida a verificación posterior; 3ª —Porque la disposición misma del artículo 13 de la Ley relativa al plano topográfico que deba levantarse, no la estima la ley, como plano definitivo y perfecto,



dentales relativas a otros ramos, sin que esto sea suficiente para sostener la "pertenencia" de aquella a cuanto Despacho administrativo deba rendirle acatamiento. Absurdo sería pensar, por ejemplo, que el Código de Procedimiento Civil corresponde o pertenece también al ramo de Relaciones Exteriores, porque en el artículo 23 de dicho Código se dispone que "las rogatorias a los jueces o tribunales extranjeros se dirigirán por la vía diplomática o consular", o que el Código Civil pertenece también al ramo de Hacienda, porque exonera de papel sellado y estampillas ciertas diligencias y actos relativos a la celebración de matrimonio. Pues bien, en este mismo caso se encuentra la Ley de Hidrocarburos, que según la Ley de Ministerios corresponde sólo al Despacho de Fomento. Por el único motivo de contener una exoneración de derechos de importación a favor de los concesionarios, no puede pretenderse que dicha ley corresponde también al ramo de Hacienda. La razón que da el ciudadano Procurador General es que por la Ley de Ministerios, al de Hacienda corresponde la materia de derechos de importación; esto no es un argumento concluyente; en cambio sí lo es el inverso: la Ley de Hidrocarburos no corresponde al Despacho de Hacienda, porque la Ley de Ministerios no atribuye a éste, ni aun en parte, la materia específica de la Ley de Hidrocarburos.

La doctrina de esta Corte es que una misma Ley no corresponde o pertenece a tantos ramos de la Administración, cuantos sean los que tengan que cumplir un precepto de la misma, sino únicamente a aquellos ramos entre los cuales la Ley de Ministerios ha repartido la materia específica de la Ley, esto es, la que constituye su índole peculiar y le da nombre. Ejemplos: la Ley de Bancos corresponde a los Despachos de Fomento y de Hacienda, porque la materia esencial de ella, lo que no puede faltar sin desnaturalizarla, está distribuido por la Ley de Ministerios entre aquellos dos Despachos Ejecutivos. La intervención del Estado en materia bancaria, la fiscalía de estos Institutos, son esenciales en toda Ley de Bancos y eso está atribuido al Ministerio de Fomento; la circulación de monedas extranjeras y lo que se relacione con el Banco Auxiliar del Gobierno también son materia propia de una Ley de Bancos y todo esto está atribuido al Despacho de Hacienda. Asimismo la Ley del Servicio Consular corresponde a los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda, porque así la Ley de Ministerios, como la propia de aquel servicio (artículo 12 y 13), establecen que los Cónsules dependen tanto de un Despacho, como del otro, en lo que respectivamente concierne a esos dos ramos.

La Ley de Hidrocarburos está en un caso muy distinto: el hecho de que ella contenga algunas disposiciones sobre exoneración de ciertos derechos de importación, para contribuir al fomento de la industria petrolera, no hace necesaria su refrendación por el Ministro de Hacienda, ya que la materia específica de esa Ley no es arancelaria o aduanera, sino pura y simplemente la exploración y la explotación de los hidrocarburos y demás minerales combusti-

bles, nada de lo cual está atribuido al Despacho de Hacienda, y si todo ello al de Fomento.

Se ve, pues, que la sola bien meditada lectura del precepto constitucional da la clave para saber cuál o cuáles Ministros son los que deben refrendar el "ejecútese" del Presidente de la República en determinada ley; y que no está en lo cierto el representante de la Nación en este juicio cuando al objetar los fallos anteriores de esta Corte sobre este primer punto previo, afirma que se hizo una distinción no autorizada por el precepto constitucional, entre lo principal y lo accesorio de la Ley en materia de refrendación. La Corte no hizo distinción alguna, sino se limitó a aplicar la única significación, la de "pertenecer", que puede admitir el empleo del verbo "corresponder" en aquel precepto de la Constitución, ya que la idea de "pertenecer o corresponder" implica, no una *relación accidental*, sino una *sujeción fundamental*, y así ninguna ley puede considerarse que pertenece o corresponde a ramo alguno de la Administración porque tal ramo deba acatar un precepto cualquiera de ella, sino por su materia específica y característica. El señor Procurador General podrá verificar por sí mismo que esta doctrina de la Corte es la que tradicionalmente, sin contradicción, viene practicando el Poder Ejecutivo de la Nación desde que éste empezó a darse leyes propias. En vano buscará él un Código de Procedimiento Civil refrendado por nuestra Cancillería, no obstante que ésta está obligada, en materia procesal a cumplir ese Código, dándole curso a las rogatorias judiciales para el Exterior; en vano buscará una Ley de Aduanas refrendada por el Ministro del Exterior, a pesar de las muchas atribuciones que da y obligaciones que impone dicha Ley a los funcionarios consulares y de lo que le incumbe cumplir personalmente a dicho Ministro cuando se trata de exoneración de derechos de importación a los agentes diplomáticos.

Si de la interpretación gramatical y lógica del precepto constitucional, se pasa a la significación jurídica de la refrendación de los actos del Presidente, se encuentra también del todo inaceptable la solución que invoca en este punto previo al ciudadano Procurador General. La refrendación no tiene por objeto que el Ministro autor de ella sancione o apruebe *la parte que a su Despacho concierne* en el acto o Ley de que se trate, ni es por tanto sólo esa parte o precepto de la Ley lo que resultaría ineficaz por el efecto de refrendación del Ministerio respectivo. Refrendar una Ley, es expresión de mero sentido traslático; en verdad, lo que refrendan los Ministros es el acto del Presidente, el *ejecútese* y si tal refrendación es incompleta y por ello ineficaz, conforme al texto constitucional, forzosamente resultaría ineficaz toda ley, y no sólo el precepto relativo al ramo del Ministro que no la refrendó, como lo cree el señor Procurador General. Los tratadistas enseñan que la refrendación es formalidad notarial o de Cancillería para certificar o legalizar la firma del Presidente y para que recaiga en los Ministros la res-

ponsabilidad *por los actos de aquél*. Si la refrendación por el Ministro de Hacienda fuera indispensable en la Ley de Hidrocarburos, su falta haría ineficaz el "ejecútese" y toda la Ley. Por esto, de nada sirve que el señor Procurador haya querido mitigar este tremendo efecto, negando la eficacia únicamente al artículo 49 y presentando el caso, no como lo que sería, de inexistencia de una ley, sino de colisión entre el artículo de esa ley y otro de la Constitución Nacional, para terminar pidiendo que se prefiera la aplicación de éste, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil. Esta solución sería en todo caso inadmisibile, porque aquí no hay colisión de contenido entre el precepto constitucional y el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, pues versan sobre *materias muy distintas*; sólo se trataría de un *vicio en la promulgación de la Ley*, en la hipótesis de tener algún fundamento jurídico la tesis del Procurador General. Ahora bien, no siendo en esta hipótesis, ineficaz por sí mismo, por su materia, el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, sino porque lo sería toda la Ley, para negarse a la aplicación de dicho artículo, tendría la Corte que basarse con declaratoria expresa, en esa ineficacia total de la ley, lo que equivaldría a declarar la nulidad absoluta o la inexistencia de ésta y tal cosa no se puede pretender de esta Corte en un juicio ordinario de Sala Federal, y mucho menos en un acto de informes, sino mediante una acción basada en el artículo 123 de la Constitución Nacional (numeral 9) para que el asunto se tramite en la Sala Política y Administrativa, como lo dispone el artículo 13 (ordinal 4) de la Ley Orgánica de esta Corte.

No ha tomado en cuenta el Procurador General de la Nación que si esta Corte declarase la ineficacia o inexistencia de la Ley de Hidrocarburos de 1928 porque le falta la refrendación del Ministerio de Hacienda a partir de este momento no podría ninguno de los Poderes Públicos ni funcionario alguno cumplir ni hacer cumplir ninguna, absolutamente ninguna de las Leyes de Hidrocarburos que se ha dado la Nación, porque todas, inclusive la vigente, carecen de esa refrendación del Ministerio de Hacienda. Esta gravísima consecuencia de echar por tierra toda esa legislación, suprimiendo así de una plumada toda norma legal sobre las relaciones actuales y futuras entre la Nación y las Compañías de Petróleo en cuanto al cumplimiento de sus contratos y concesiones, no podría ser aspiración legítima del Procurador General, si el Ejecutivo Nacional, de quien está obligado a recibir instrucciones, no lo ha autorizado expresamente para provocar semejante caos.

Atribuye el representante de la Nación a la garantía constitucional de la igualdad ante la ley, un alcance que no es el que le reconocen la doctrina y la jurisprudencia; tratadistas y Tribunales están conformes en que no se trata de garantizar una igualdad absoluta, sino relativa, o sea proporcionada a las circunstancias y condiciones exigidas de antemano por la ley misma; que "la verdadera igualdad consiste en tratar de manera igual a los iguales y desigual-

mente 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”.

En cuanto a exoneraciones o franquicias, no podía el legislador considerar a los particulares no concesionarios de petróleo iguales a los que han de invertir aquí cuantiosos capitales en empresas de tal índole y que dejarán a la Nación después del vencimiento de sus contratos o concesiones, la propiedad exclusiva de todas las obras o instalaciones permanentes, edificios, etc., que hubieren construido. Se violaría la garantía de la igualdad si la ley otorgase la exoneración a unos concesionarios y no a otros, a pesar de hallarse todos, en cuanto a lo demás, en unas mismas condiciones. Pero la Ley de Hidrocarburos ha tratado por igual a todos los concesionarios. Es digno de mencionar que a pesar del celo que generalmente se tiene en casi todos los países civilizados, por mantener incólume la garantía de la igualdad ante la ley, aun en los más democráticos, a pesar de tener consignada en sus Constituciones o en la más rancia tradición aquella garantía, sus leyes consagran numerosas franquicias y exenciones, como una necesidad de interés colectivo, pues no se conceden como un favor desinteresado, sino con altos fines de política económica, como por ejemplo la implantación y el fomento de determinadas industrias, para lo cual hay que proporcionar halagos a los capitales que se desea atraer. Los tratadistas en materia de finanzas suelen distinguir entre los privilegios e inmunidades fiscales verdaderos y los que no lo son sino *en apariencia*, porque en realidad algunos sólo son auxilios o bien *subvenciones indirectas*, siendo uno de sus fines más frecuentes promover el fomento de determinadas industrias y proporcionar a las respectivas empresas un equilibrio económico; y se enseña que estos privilegios de mera apariencia no violan el principio de la igualdad ante la ley ni el de la universalidad de los impuestos (Griziotti, Derecho, Política y Hacienda, pág. 134; Trotabas, Legislación financiera, págs. 259 y 260; Jèze, Finanzas, págs. 42 y 44).

El precepto constitucional invocado por el Procurador autoriza conceder exoneraciones “en los casos en que la Ley las permita”. Deja pues así a cargo del Poder Legislativo establecer esos casos; por lo tanto, el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, basado en tal autorización constitucional, no puede decirse que es violatorio de la garantía de la igualdad, pues ya se ve que el mismo Constituyente no ha concedido esa garantía sino con todas las limitaciones que puedan resultar en materia de contribuciones, cada vez que el legislador permita alguna exoneración de impuestos o derechos fiscales.

Sostiene el Procurador General que el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos vigente debe aplicarse aún respecto a las concesiones regidas por leyes anteriores, porque dicho precepto al limitar las exoneraciones de derechos de importación a los artículos que no se produzcan en el país, no es sino interpretativo de las disposiciones

que sobre esta misma materia traían las leyes derogadas: que toda ley interpretativa se considera que forma parte de la ley interpretada y se aplica por consiguiente en lugar de ésta, sin que ello constituya una violación del principio de irretroactividad de las leyes.

Esta tesis no es admisible en derecho positivo venezolano, y aunque tal es la doctrina respecto de algunas legislaciones extranjeras, es fácil demostrar que el señor Procurador la presenta aquí despojada de las condiciones y requisitos que esa misma doctrina exige para que prospere aquel alegato.

Generalmente enseñan los autores y lo confirma la jurisprudencia que para considerar una ley como interpretativa de otra anterior, se necesita que acerca de la inteligencia de ésta haya surgido ya controversia fijando el verdadero sentido de la ley interpretada. (Planiol, edic. de 1937, T. I, pág. 91 N° 210; Roubier, "Los Conflictos de Leyes en el Tiempo", T. I, pág. 493; Barthelemy y Duez, Derecho Constitucional, pág. 590 y 591; Duguit, Derecho Constitucional, T. II, págs. 267 a 284; Pacchioni, Derecho Civil, T. I, pág. 222).

También se requiere generalmente en doctrina que el propio legislador haga constar ese carácter interpretativo de la ley, manifieste en ella su voluntad de que se le tenga como interpretación (Duguit, ob. cit., págs. 280; Ricci, T. I, págs. 57 y 58, edic. española; págs. 50 y 51, edic. italiana); y algunos autores como Gabba, van más lejos al sostener que ni aún esto basta, si el Juez al estudiar la ley nueva encuentra que no tiene en realidad la naturaleza interpretativa anunciada o declarada por el legislador, pudiendo así abstenerse de aplicarla, porque se ve que con tal disfraz de interpretación lo que se ha querido es violar el principio de irretroactividad de las leyes. Duguit sostiene categóricamente que "jamás debe presumirse el carácter interpretativo de una ley" (pág. 279).

Ninguno de estos requisitos se dan en el presente caso para poder afirmar que el legislador venezolano sólo quiso en la nueva redacción del artículo 49 de la Ley sobre Hidrocarburos vigente, interpretar los preceptos que sobre esa misma materia de exoneraciones traían las leyes derogadas. Al contrario, restringiendo la exoneración de derechos sólo a los artículos o *efectos que no se produzcan en el país*, lo que ha hecho es modificar la mayor amplitud primitiva del precepto tal como venía rigiendo y cumpliéndose sin ninguna discusión por parte del Ejecutivo desde 1922 hasta 1935.

Con referencia a nuestro derecho positivo, teóricamente y en principio se concibe que la Constitución Nacional pueda en algún punto ser interpretativa de la anterior, porque el Constituyente está por encima de todos los Poderes Públicos, considerados aisladamente; pero una vez que el Constituyente establece en el Pacto Fundamental la división tripartita entre el Poder Legislativo ordinario, con el encargo de dictar la ley, el Judicial para que la interprete y aplique y el Ejecutivo para que la cumpla y la haga cumplir, y le prohíbe terminantemente al primero dictar leyes re-

troactivas “de ninguna clase”, no debe admitirse que el legislador ocurra al fácil y peligroso recurso de las interpretaciones, por dos razones que obran de consuno: la primera, porque aunque pudiera sostenerse todavía la doctrina clásica basada en la ficción de que la ley interpretativa no es una nueva ley sino que forma cuerpo con la interpretativa, y que su efecto retroactivo sólo es aparente, si se acogiese aquí tal doctrina sería imposible controlar eficazmente la obediencia del legislador, al precepto constitucional de la irretroactividad de las leyes. Si este peligro, si esta dificultad de control, la denuncian los autores más eminentes, aun en los países en que el precepto de irretroactividad es sólo de derecho civil y no obliga al legislador, sino a los jueces, fácil es comprender que en nuestro país, con mayor razón, el celo del Constituyente es establecer un riguroso control de la constitucionalidad de las leyes, encomendado precisamente a esta Corte, no permite que la ley nueva, bajo pretexto de interpretación, sea considerada como parte integrante de una ley anterior.

La segunda razón que impide a nuestro legislador dictar leyes interpretativas, es que en la actualidad eminentes maestros se pronuncian en el sentido de que la ley interpretativa es realmente un caso de retroactividad; reconocen que no puede negarse haber un efecto retroactivo en la interpretación dada por el legislador a una ley anterior, y es ésta la razón por la cual suelen mencionarse las leyes interpretativas como una excepción al principio general de la irretroactividad de las leyes. (Colin et Capitant, edic. de 1937, T. 1º, págs. 53 y 54; Rouber, ob. cit., T. 1º, págs. 470 a 474). Bien se comprende pues, que tal excepción no puede prosperar en los países en que la irretroactividad es precepto constitucional dirigido especialmente al legislador; y mucho menos en Venezuela donde el Constituyente comienza el precepto prohibitivo con estas dos palabras tan significativas: “ninguna ley”, cerrando así la puerta a toda excepción, fuera de las que el mismo precepto prevé.

No puede, pues, este Tribunal reconocer como interpretativo el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos de 1936, tanto menos cuanto que el propio legislador no le ha atribuido tal carácter ni su examen revela que efectivamente sea esa su naturaleza.

En el Capítulo II de sus informes asienta: “la exoneración de derechos contenida en una ley especial, equivale a una exoneración que estuviese contenida en la Ley de Arancel, que es el lugar propio de ella”. De este postulado, cuya inexactitud será fácil demostrar en seguida, deduce el Representante de la Nación estas consecuencias también inexactas: que, por consiguiente ese artículo 49 sobre exoneraciones en la Ley de Hidrocarburos de 1928, no obstante las situaciones jurídicas concretas que en él se han cimentado, está en todo momento sometido a la soberanía del legislador, quien suprimiéndolo o modificándolo, puede en derecho suprimir o modificar aquellas situaciones preestablecidas en cuanto a sus efectos en el futuro, del mismo modo y por la misma razón que puede

suprimir o modificar las exoneraciones contenidas en la Ley de Arancel; todo, porque así los preceptos de ésta como los que trae la Ley de Hidrocarburos son para el Procurador General, de estatuto legal, nada contractual y ni siquiera dan margen a situaciones jurídicas individuales que deban ser respetadas por el legislador.

Sobre la tesis anterior la Corte observa:

En primer término, no es cierto que el lugar propio de toda exoneración de derechos de importación sea la Ley de Arancel; el Procurador habrá querido referirse a la Ley de Aduanas que es la que trae todo un capítulo, el X, sobre esta materia. Pero aún así rectificadas su aserción, tampoco resulta cierto que alguna de estas dos leyes sea el lugar propio para toda exoneración de derechos de importación. La razón es muy sencilla: así en el Arancel como en la Ley de Aduanas, el legislador no tiene ocasión sino para preveer medidas de índole general y exoneraciones o franquicias que por constituir verdaderos privilegios o favores puede bastar en todo caso la iniciativa del legislador para preverlas, por ejemplo: en obsequio del Presidente de la República; de los Ministros Diplomáticos, etc. Pero fácilmente se comprende que ciertas exoneraciones no pueden consignarse por anticipado en esas leyes, porque no obedecen sino a una necesidad surgida ocasionalmente o de leyes más especiales sobre concesiones de servicios públicos, resultando así que el lugar propio, más que propio, necesario, para consignar por primera vez estas exoneraciones de índole contractual o compensatorias de un beneficio que el Estado espera, es precisamente, bien el contrato mismo, bien la Ley del servicio público, que a la vez que pliego de condiciones de la concesión ha de contener en su articulado las seguridades que el Estado otorga a los concesionarios, a fin de que arriesguen la inversión de sus capitales contando con ciertas condiciones de equilibrio financiero para sus empresas. Absurdo por demás sería que cada vez que haya de dictarse una ley sobre determinado servicio público o de celebrarse un contrato de interés nacional en los cuales fuese necesario conceder exoneraciones, tuviese que reformarse al mismo tiempo la Ley de Aduanas o de Arancel, para incluir en ellas esas previsiones ocasionales, o que se mantuviesen en suspenso aquellos proyectos hasta que las tome en cuenta una nueva legislación de Hacienda. Eso no puede ser; lo lógico, lo natural, es que en la Ley de Aduanas se prevea no cada exoneración de éstas, especialísimas, con expresión de sus requisitos y circunstancias, sino de un modo general o global, la exoneración de "los efectos que en virtud de leyes especiales estén exentos del pago de derechos de importación" que es justamente lo que dice el ordinal 5º del artículo 244 de aquella Ley.

Por otra parte, no siendo de una misma índole según lo ya dicho, todas las exoneraciones o exenciones fiscales, ya que difieren por sus motivos y por la finalidad, obedeciendo algunas sólo a preeminencias de orden político y otras a verdaderos fines económicos que redundan en provecho del Estado mismo, si no siempre en sus

resultados prácticos por error de los autores de la ley, sí siempre en la intención del legislador, que es lo que esta Corte debe tener en cuenta, 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; ni puede ser buen criterio para medir las facultades del legislador en cuanto a esas situaciones jurídicas preestablecidas legalmente, por exoneraciones anteriormente acordadas, el que éstas se hayan consignado en un precepto legal y no en el título mismo de la concesión o contrato. En efecto, es un gravísimo error considerar que todo artículo de un Código o de una Ley, por ese solo hecho de ser un precepto de ley, sin tener en cuenta su materia y su finalidad, es lo que los autores y la jurisprudencia llaman *estatuto legal*, sometido en todo momento a la soberanía del legislador, sin consideración a intereses ya creados, en contraposición a lo que los mismos autores y la jurisprudencia llaman *normas contractuales o derivadas del "hecho del hombre"*, que crean situaciones jurídicas no modificables por el legislador. En el sentido de esta distinción tradicional, no todo precepto de ley es estatuto legal, ni toda cláusula de un contrato es de naturaleza contractual; si así fuera, no se vendría sosteniendo desde el Derecho Romano hasta la hora presente la clasificación de las fuentes de las obligaciones en contratos, cuasi-contratos, hechos ilícitos y la Ley, por antonomasia, ya que todas estas fuentes están consignadas en preceptos legales, y por este respecto quedarían todas reducidas a una sola, si no fuera que las expresiones "derecho otorgado por la ley" o "de estatuto legal", tiene una significación especial en cuanto a esta materia, en todos los tratadistas y en la jurisprudencia universal. Los contratantes muchas veces reproducen en cláusulas expresas preceptos de la ley relativos al contrato que han celebrado; pero tanto en este caso como en el de que no copien esos preceptos, siempre se aplicarán, a pesar de tal silencio, a los contratos escritos, ya que, en el lenguaje de los tratadistas, esas disposiciones legales son de índole contractual, porque el legislador las dictó para ese fin de regir esas relaciones, a diferencia de otras dictadas para regir estados o hechos objetivos independientemente de las relaciones de los hombres entre sí, tales como preceptos relativos al estado y capacidad de las personas, a la definición y caracteres de la posesión, a los elementos constitutivos del hecho de propiedad, etc. (Roubier, ob. cit., T.2 págs. 122 y 123).

Por no haber tenido en cuenta el verdadero criterio de esta distinción, el Procurador General cita como favorable a su tesis un ejemplo tomado del Profesor Jèze: el caso de una venta en la cual este autor señala como de índole contractual la deuda del precio y como de estatuto legal el alcance o extensión del derecho de propiedad transferido. Ahora bien, por qué es de estatuto legal según Jèze, y todos los autores, este segundo elemento? No es porque

sea un precepto de ley, pues también es precepto de ley que el comprador debe pagar el precio, sino porque la extensión de derecho de propiedad no la trae el legislador en los preceptos relativos a las relaciones contractuales, sino allá en otra región del Código donde habla del derecho de propiedad, y donde él soberanamente define y limita lo que es este derecho y lo que puede o no puede hacer quien lo tenga, independientemente de que lo haya adquirido por compra o por modo originario porque haya descubierto algún tesoro o haya fabricado algún objeto o artefacto. El comprador, después de haber adquirido el derecho de propiedad por una venta puede encontrarse con que el legislador ha limitado el uso que se puede hacer de la propiedad por cualquier propietario y nada tiene esto que ver con su relación contractual. En dicho ejemplo pudieron citarse también como obligaciones *contractuales*, y no de *estatuto legal*, el saneamiento y la resolución del contrato de venta por incumplimiento de obligaciones, elementos que para ser contractuales, no necesitan en manera alguna que los contratantes los incluyan en cláusulas expresas y así se ve que, estando tales derechos consignados en la ley, no son por ello estatuto legal, en el sentido de la distinción doctrinal de que aquí se trata, ni puede la soberanía del legislador suprimir o modificar esos derechos en cuanto a las situaciones jurídicas ya establecidas por la ley anterior que rige el contrato de venta, ni aún en el caso de que el hecho de la evicción o el incumplimiento del contrato vengan a verificarse sólo después de promulgada la nueva ley.

También por no haber percibido el verdadero criterio de la distinción entre lo que es de mero estatuto legal y lo que no lo es, en el articulado de una Ley o Código, y obedeciendo a la noción simplista de que es de estatuto legal todo precepto de la ley, y contractual únicamente lo que se halla consignado por las partes en cláusulas expresas de un contrato, se han hecho valer ante esta Corte en otros juicios citas de autores mal elegidas para sostener que contra los cambios introducidos por el legislador en los preceptos destinados a regir contratos no pueden invocarse derechos adquiridos, aplicando así a lo contractual y a las situaciones jurídicas concretas las reglas que esos autores traen para los preceptos de verdadero estatuto legal, sin ver que esos mismos maestros a la vuelta de algunas páginas consignan reglas muy distintas acerca de los preceptos legales dictados para regir las obligaciones en general, las relaciones contractuales y los hechos ilícitos, en materia de irretroactividad de la ley...

No siendo, pues, el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos estatuto legal por la circunstancia de ser un precepto de dicha ley, se pasa a examinar si es tal estatuto por su naturaleza misma o si antes bien su índole es contractual, o a lo menos creadora de situación jurídica *individual*, según la teoría de Jèze, situación jurídica *subjetiva*, según la técnica de Duguit, o finalmente situación jurídica *concreta*, según los recientes estudios de Bonnacase,

situaciones todas éstas intangibles o que deben ser respetadas por los cambios de legislación. Es la ocasión de referirse a los conceptos que invoca y a las citas que trae el señor Procurador sobre la naturaleza de las concesiones de servicio público.

La Corte tiene por innecesario analizar los alegatos con que el Representante de la Nación ha querido demostrar que las concesiones de hidrocarburos no son contratos. En efecto, aunque se admitiese que ha logrado hacer en este punto una demostración convincente, es bien sabido que la generalidad de los maestros en la materia, aun los que niegan la naturaleza contractual a las concesiones de servicio público, reconocen que al menos algunas de las disposiciones legales que las rigen son de índole contractual y crean así situaciones jurídicas que el concedente no puede alterar sino convencionalmente con el concesionario. La generalidad de los autores ve en la concesión un acto complejo constituido por elementos de muy distinta naturaleza: una parte reglamentaria o de estatuto legal, que el legislador puede modificar en todo tiempo sin respetar ninguna situación jurídica preestablecida; un acto condición; y por último una parte contractual que debe ser respetada por los cambios de legislación, pues no puede modificarse unilateralmente (Hauriou, Duguit, Jèze, Bonnard, Nezdard). El propio Procurador General así lo admite en sus informes y copió párrafos del tomo 1º de los Principios generales del Derecho Administrativo del Profesor Jèze, en los cuales párrafos se consigna esta distinción. Pero se detuvo en las páginas 149 y 150, donde el maestro se limita a decir que “el pliego de condiciones de las compañías concesionarias es un documento que contiene, 1º una *ley* o un *reglamento*, esto es, la parte que organiza el servicio público; 2º —*Cláusulas* que determinan *de una manera particular las subvenciones* de que ha de gozar el concesionario, sus obligaciones, etc.; y que estos actos son, o actos creadores de situaciones jurídicas individuales (según el mismo autor intangibles, e inmodificable el acto jurídico que la crea), o actos condiciones. Dejó en suspenso Jèze en este punto, para explicarlo después, cuál de los tres elementos del acto complejo de concesión, es el que crea las situaciones jurídicas individuales; y si el Representante de la Nación hubiera pasado más adelante en su lectura, habría hallado en la página 470, aquella explicación de los derechos que se originan de cada parte del acto complejo. Allí dice Jèze:

“El concesionario de servicio público se encuentra en diversas situaciones jurídicas; el contenido de su obligación en lo tocante al *funcionamiento del servicio público*, no está determinado *contractualmente*, sino de un modo *legal y reglamentario*. Desde este punto de vista, el concesionario está en una situación jurídica, general e impersonal, legal y reglamentaria...”

Obsérvese, pues, desde luego, que Jèze limita la parte *reglamentaria o de estatuto legal* de la concesión, sólo a las reglas del funcionamiento del servicio. En el párrafo siguiente precisa la parte *contractual* así:

“Pero de otra parte el concesionario de servicio público tiene derechos y deberes contractualmente determinados que no pueden modificarse unilateralmente por la administración por vía legal y reglamentaria. Tales son los *derechos y obligaciones económicos*: garantía de interés, subvenciones, reparto de beneficios, etc. —A este respecto el concesionario de servicio público está en una situación jurídica individual, *contractual*, que únicamente puede modificarse por la voluntad concordante de las partes...”

El párrafo precedente es decisivo para los que estén familiarizados con toda la teoría de los autores en materia de concesiones. En efecto, las previsiones de índole económico que aseguran un equilibrio financiero a las empresas de servicio público ningún autor las considera como reglas del funcionamiento del servicio. Entre los derechos económicos del concesionario, Jèze no cita sino algunos casos por vía de ejemplo; hubiera podido mencionar explícitamente entre ellos *las exoneraciones de derechos de importación*; pero tampoco hacía falta, porque dicho autor incluyó, entre esos ejemplos las *subvenciones*, y es corriente en los tratadistas la explicación de que una de las maneras de subvencionar los Estados a los concesionarios de servicios públicos, es otorgándoles la exoneración de los derechos de importación para los materiales que necesitan traer del extranjero. El señor Procurador General hubiera podido ver esto en Velasco Calvo, autor que él recomienda a la Corte. En su tratado de los Contratos Administrativos, a la página 225, dice:

“Se entiende por subvención cualquier auxilio directo o indirecto de fondos públicos, *incluso la franquicia de los derechos de aduanas* para el material que haya de introducirse del extranjero; franquicia que siempre debe ser otorgada por una ley”.

Otra vez, a la página 231, dice este autor que los auxilios a concesionarios de servicios o de obras públicas “pueden consistir en la entrega de terrenos o en la ejecución de obras, bien en sustitución de numerario, bien simultaneando ambos; en ofrecer el necesario personal facultativo para la construcción o para redactar proyectos; en autorizar el aprovechamiento de obras ejecutadas para uso propio y en *eximir de los derechos de aduanas las materias importadas* del extranjero”. Y cita Velasco en este punto, en la nota 5 al pie de la página, los artículos 1º y 3º de la Ley española de 6 de julio de 1888, según los cuales “*las concesiones contendrán la exención* del pago de derechos del material que importen”.

El mismo autor Jèze en su obra sobre Finanzas, páginas 42 y 44, al hacerse cargo de la justificación que se da a algunas exenciones de impuestos, considerándolas que sólo son privilegios en apariencia, pero que en realidad corresponden a cargas, primas o *subvenciones*, si bien critica *esta forma de subvencionar*, porque se presta a abusos, reconoce que tales exoneraciones equivalen a subvenciones, desde luego que se limita a aconsejar, “para evitar las dificultades de interpretación y los abusos posibles, reemplazar esas *exenciones o privilegios aparentes* por *gastos públicos*, bajo la forma

de asignaciones, primas y subvenciones directas". Qué otra cosa es esto sino reconocer la legitimidad del derecho del concesionario a tal subvención, cuando sólo se objeta la forma de otorgarla? Valdría la pena en el caso de las Compañías petroleras en nuestro país, que en vez de la exoneración les devolviese el Fisco anualmente con la mano derecha la suma que recibió con la mano izquierda en concepto de derechos de importación pagados por aquéllas en el año?

No es solamente Jèze quien define en la forma que acaba de verse lo estatutario o reglamentario y lo contractual en las concesiones. La generalidad de los autores están conformes en que lo legal y reglamentario se limita a los preceptos sobre *organización y funcionamiento del servicio mismo* (requisitos necesarios para su buen desempeño, para su eficacia, para hacerlo lo menos gravoso a los usuarios, las tarifas, tasas, horarios de trenes o de otra clase, mejoras que deban introducirse al ser posible, etc.), y que la parte contractual incluye *todas las previsiones de índole económica que hayan contribuido a fijar el equilibrio financiero para arriesgar sus capitales*. Entre lo mucho que podría citarse a este respecto, véase esta síntesis de lo que dice el Profesor Bonnard:

Los derechos contractuales del concesionario abarcan estos tres elementos: 1º la duración de la concesión; 2º las ventajas especiales consentidas por la Administración Pública al concesionario (subvenciones en especie o en dinero u otras ayudas financieras, las llamadas garantías de interés, los anticipos reembolsables) y 3º cierto equilibrio financiero de la empresa, en el sentido de que, salvo lo naturalmente aleatorio en todo negocio, la Administración asegura implícitamente al concesionario el beneficio posible, no debiendo menoscabárselo al ejercer el poder unilateral de organización del servicio. (Bonnard, Derecho Público, págs. 338 a 349; Derecho Administrativo, págs. 550 a 557).

Duguit, autor nada sospechoso en favor de la tesis contractualista, pues fue uno de sus primeros y principales impugnadores, reconoce y apoya también esta distinción entre lo contractual y lo puramente legal o reglamentario de las concesiones, y establece como criterio seguro y exacto para hacer esa distinción, el siguiente: son cláusulas contractuales todas las disposiciones que no serían concebibles si el servicio público fuese explotado por la misma Administración, esto es, por el Estado, y cita entre ellas las subvenciones y otras ventajas o beneficios económicos o financieros otorgados al concesionario. Al contrario, son cláusulas reglamentarias o de estatuto legal, que forman verdaderamente la ley del servicio, las que contienen disposiciones concebibles y convenientes, no sólo cuando se otorga la concesión a un particular, sino aun en el caso de que el servicio público lo ejerza, o lo explote directamente el Estado. Una exención de derecho al concesionario no se concibe ni explica cuando el Estado mismo explota directamente sus minas o hidrocarburos. (Derecho Constitucional, T. 1º, págs. 420 y 421).

Aplicando estos criterios distintivos entre lo contractual y lo estatutario o reglamentario de las concesiones, a las que se otorgan en nuestro país con sujeción a las leyes de hidrocarburos, se observa:

En el título de estas concesiones por lo general se dice que “el concesionario queda sometido a todas las disposiciones de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles vigente”. Suelen hacerse otras referencias especiales a la misma ley; y fácilmente se comprende que este sometimiento no puede ser unilateral, dado que el título mismo de la concesión no contiene todo lo contractual, sino que esta materia se encuentra dispersa en el articulado de la ley misma; el concedente está también obligado, por ello, a cumplir esa ley, pues ella fija el régimen de la concesión tanto en su parte contractual como en su parte reglamentaria. Cuáles de sus preceptos pudieran considerarse como integrantes del contrato y cuáles como reglamentarios o de estatuto legal? No es buen criterio para guiarse en esto el que ha seguido el señor Procurador o sea atenerse al capítulo o sección de la ley en que se encuentre el precepto cuya naturaleza se indaga. Por lo tanto, para resolver a cuál de estas dos materias, contractual o estatutaria, corresponden los dos preceptos (art. 49) que así en la ley de 1928 como en la vigente consagran la exoneración de derechos de importación a los concesionarios de hidrocarburos, es preciso examinarlos en sí mismos. Pero antes, véase lo que se deduce con el criterio topográfico o de ubicación en contra de lo que piensa el señor Procurador General.

Dichos preceptos se encuentran en la Sección primera del Capítulo II, bajo el título de “derechos Complementarios de los Concesionarios”. Este solo título contrasta con los argumentos del Representante de la Nación en favor del carácter estatutario o reglamentario del servicio, que le atribuye a la exoneración de derechos. Si bajo ese mote se consagran “derechos del concesionario”, el de que aquí se trata no debe considerarse una mera facultad que unilateralmente pueda suprimir o modificar el legislador con efecto inmediato sobre las concesiones anteriores. La denominación de “complementarios”, no quiere decir que no sean derechos contractuales, sino simplemente que estos derechos se dan al concesionario, como necesarios para realizar los derechos primordiales. Si estos últimos son contractuales o inherentes a la concesión, como lo acepta el mismo señor Procurador General, forzosamente tienen que serlo también los complementarios, porque la ley misma en el artículo 45 se encarga de decir que los concede *para que los concesionarios puedan realizar cumplidamente aquéllos*.

Véase ahora el contenido mismo del artículo 49 de la Ley de 1928 en la parte pertinente al punto discutido. Dice así:

“Los concesionarios gozan de la exoneración de derechos de importación, cumpliendo con todas las disposiciones legales aplicables, de todo los instrumentos, aparatos, maquinarias y sus repuestos, buques, enseres, hierro manufacturado, envases, vehículos, efectos sanitarios, materiales de hospital y edificios desarmados que desti-

nen a sus obras de exploración y explotación y refinación y transporte, y en general de todos los efectos y útiles que introduzcan para los trabajos que tienen el derecho o la obligación de emprender de conformidad con los artículos 13, 22, 27, 28, 31 y 32 y demás disposiciones pertinentes de esta ley...”

La simple lectura de lo que precede basta para comprobar:

1° Que tal derecho de exonerada nada tiene que ver con las *reglas de organización y funcionamiento del servicio*, que es lo que los autores consideran no contractual, sino estatutario o reglamentario. En efecto, ese derecho se da en beneficio exclusivo de los concesionarios, porque el legislador comprendió, como expresamente lo dice en el artículo 45, que sin tal exoneración, “los concesionarios no podrían realizar cumplidamente, desde el punto de vista económico, sus otros derechos inherentes y primordiales, de explorar y explotar (art. 13); de extraer, durante los cuarenta años que dura la concesión, los minerales concedidos y el de manufacturarlos y refinarlos, y el de abrir pozos y galerías, y perforaciones, y construir edificios, habitaciones, campamentos, hospitales, almacenes, construir líneas telefónicas, establecer vías de comunicación y transporte, construir oficinas de refinación, muelles y embarcaderos (Art. 22); el derecho, durante toda la vigencia de la concesión, “de manufacturar o refinar los minerales; el de construir acueductos, estanques, habitaciones, hospitales, caminos y vías férreas que unan sus establecimientos entre sí o con los centros de donde han de transportarse, el de establecer los aparatos que sean menester para su industria, etc. (Arts. 27 y 28). Para poner al concesionario en situación económica y financiera de poder realizar todos estos derechos aquí enumerados, es que se da el derecho de exoneración, según la letra expresa del artículo 45, y según la letra expresa del mismo artículo 49, al decir éste después de la enumeración de los efectos de libre importación: “y en general de todos los efectos y útiles que se introduzcan para los trabajos que tienen el derecho o la obligación de emprender, en conformidad con los artículos 13, 22, 27, 28, 31 y 32...””, que son precisamente los artículos que se han citado arriba en la enumeración de derechos contractuales de los concesionarios;

2° También se deduce de la lectura del artículo 49 que el derecho de exoneración, salvo nueva convención con los concesionarios, debe durar por todo el plazo de la concesión, puesto que el mismo artículo 45 dice que se otorga esa franquicia para que los concesionarios puedan realizar los derechos, no sólo de exploración, sino también los de la explotación que duran por todo aquel tiempo, y de refinación y transporte que también duran cuanto dura la concesión, como es de simple sentido común, y como además expresa y explícitamente lo dicen los artículos 22 y 27 a que se remite el 49. Habiendo así tan necesaria correlación entre la duración del ejercicio de los derechos primordiales y la duración del ejercicio de los derechos complementarios y, por ello, del de exo-

neración, resulta mal empleado por el Procurador General el concepto de la cláusula *rebus sic stantibus*; y resulta infundada asimismo su alarma de que se trate en este caso de una franquicia concedida a perpetuidad, e inadecuadas sus citas de autores sobre la invalidez de los privilegios perpetuos, ya que nadie puede considerar perpetuo lo que dura cuarenta años ni considera verdadera franquicia o privilegio, lo que, según los autores y la jurisprudencia no es sino una forma indirecta que se acostumbra para conceder una subvención pecuniaria en pro del fomento y desarrollo de determinadas industrias.

3º Finalmente se deduce de la lectura del artículo 49, que no constituye en el fondo, como ya se ha insinuado antes, sino una forma de subvención o contribución del Estado, para los gastos, tanto de exploración, como de explotación de las concesiones. En efecto, si no fuera por tal franquicia, entre los gastos inevitables de los concesionarios de hidrocarburos habría que contar lo que necesitan pagar por derechos de importación de sus maquinarias, materiales y útiles; luego la exoneración equivale para ellos, a recibir del Estado una *contribución en dinero*. Y para el Estado también es exactamente lo mismo que entregar una suma, pues aunque fuera objetable la forma de franquicia, en el fondo, en cuanto a lo sustantivo del derecho, no es mejor para el Estado entregar por ejemplo anualmente una suma de dinero al concesionario, para que éstos paguen los derechos de importación. En ambas formas hay de parte del concedente una ayuda o cooperación de índole financiera, que, según la generalidad de los autores, como ya se ha visto, es de índole contractual y no estatutaria o reglamentaria. Esto se robustece si se considera la correlación que existe entre ese sacrificio que hace el concedente, o sea la Nación, y el derecho que ésta se reserva en el artículo 63 de la Ley de 1928 y también la de 1936, de hacerse propietaria, sin indemnización alguna, cuando termine la concesión, de todas esas instalaciones y obras permanentes, que el concesionario haya construido, de los pozos y sus anexos, almacenes de depósito y edificios.

Siendo la exoneración de derechos una condición de equilibrio financiero, proporcionado por la ley misma a la empresa desde que ésta nace y para mientras dura su explotación, hay que aplicarle, según la doctrina ya citada, la otra regla de índole contractual consistente en la obligación implícita para el Estado concedente de no alterar ese equilibrio; y es indudable que lo alteraría dando efecto inmediato contra las concesiones ya otorgadas, a la nueva ley que restringe el derecho de exoneración. Es tan racional la obligación de mantener este equilibrio financiero, que *aún tratándose de reformas de la Ley en la parte puramente reglamentaria o estatutaria de ésta*, no obstante el derecho con que el Estado o el legislador proceden en estas reformas de lo no contractual, también se reconoce en doctrina y en jurisprudencia, la obligación eventual para el Estado de *indemnizar en este caso al concesionario*,

según la entidad del daño o de las nuevas cargas que éste sufra por la reforma (Jèze, ob. cit., págs. 331 y 332, edic. española; pág. 70, edic. francesa; Bonnard, Derecho Público, págs. 342 a 344; Derecho Administrativo, págs. 561, 564 y 565; Hauriou, ob. cit., pág. 507; H. Barthelemy, pág. 713; Nezdard, Derecho Público, pág. 300, edición de 1938). Ahora bien, siendo de principio universal que toda indemnización debe ser en su monto igual o equivalente a la monta del daño o perjuicio que se está en la obligación de reparar, si el Estado concede, considerando la exoneración de derechos, según lo cree el Procurador, un precepto estatutario o reglamentario, resuelve suprimirla o restringirla, la indemnización a los concesionarios por el descalabro financiero que la reforma les ocasionaría con respecto al equilibrio antes establecido, habría de ser una suma de dinero igual a lo que a partir de la nueva ley tuvieran que pagar por derechos de importación, comprendidos en la franquicia, según los términos de la legislación bajo cuya vigencia se otorgaron las concesiones. Con este razonamiento sólo quiere la Corte hacer palpable una vez más que aún si fuera inconstitucional la franquicia, como ella no es sino una subvención indirecta, la anulación del precepto, por culpa imputable al legislador mismo, al adoptar una forma inconstitucional de conceder subvenciones, dejaría vivo el derecho de los concesionarios a dicha subvención, bajo otra forma que fuera legal.

Ya con todo lo expuesto debiera ser innecesario el examen de los varios alegatos con que el Procurador General de la Nación ha querido demostrar que el principio de la irretroactividad de las leyes no se opone a la aplicación inmediata del nuevo artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos, a las concesiones que se otorgaron bajo la vigencia de leyes anteriores. En efecto, ya se ha visto que no sólo el mismo Profesor Jèze citado por el Procurador, sino también los maestros Hauriou, Duguit, Bonnard y otros llegan a la conclusión unánime de que, en esta materia especial de las concesiones de servicios públicos, las cláusulas y los preceptos de índole contractual, porque se dirigen *no a la organización del servicio sino a proporcionarles ventajas económicas o financieras a los concesionarios*, para captar su voluntad, inspirándoles confianza en la inversión de sus capitales, no pueden reformarse unilateralmente, son intangibles a pesar de los cambios de legislación, mientras no se celebre un nuevo acuerdo entre las partes. Reconocen así todos estos autores, aún no siendo contractualistas, respecto de toda la concesión, que esas cláusulas y preceptos constituyen para los concesionarios, según la teoría 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 Jèze, o por último, situación jurídica concreta, según los recientes trabajos de Bonnacase. Todas estas situaciones, bajo distintos nombres concurren, según sus expositores, al fin único de *excluir no sólo el efecto retroactivo, sino aún el*

*efecto inmediato de la ley nueva*, sobre cláusulas contractuales de las concesiones de servicio público.

Pero tanto ha urgido a la Corte el señor Procurador, para que le estudie muy detenida y concienzudamente los problemas aquí presentados por él, que no es posible dejar de complacerlo, examinando al por menor sus alegatos. Pasa, pues, la Corte a considerar los que el Procurador hace valer a favor de la aplicación inmediata de la ley nueva, sin que sufra el principio de la irretroactividad de la ley.

Primero: Dice que no siendo la exoneración un derecho inherente al contrato de concesión, se trataría sólo de “actos de tracto sucesivos, en que la ejecución de uno no establece derecho adquirido para la ejecución de otro u otros”, rigiéndose por la ley nueva los actos que ocurran bajo su vigencia. El señor Procurador resucita aquí una jurisprudencia que sentó la Casación francesa en 1812 y en 1822, y que esa misma Corte de Casación sepultó después para siempre desde hace más de un siglo. Sobre esto dice Roubier: “Es cierto que la Corte de Casación había admitido que los contratos *cuyos actos de ejecución deben ser sucesivos*, y prolongarse durante un espacio de tiempo cualquiera, ocupaban una situación especial en el sentido de que la ley nueva podía regir, de estos actos de ejecución, los que se verificasen bajo su imperio, y reglar las consecuencias que su omisión debía tener sobre los derechos respectivos de las partes. Pero esta tesis ha sido abandonada desde hace largo tiempo, e implícitamente condenada por todas las sentencias que ponen fuera del alcance de las leyes nuevas los contratos anteriormente celebrados, sin hacer ninguna reserva en cuanto a los contratos sucesivos...” (Ob. cit., T. 2, pág. 77).

Segundo: También sostiene el Procurador que no siendo el de exoneración un derecho inherente a la concesión, o lo que es lo mismo, un efecto inmediato y directo del contrato, sino un derecho accesorio, al margen de la concesión, mediato e indirecto, se rige por la ley del tiempo en que estas consecuencias mediatas se efectúan.

Ya se ha visto que el derecho de exoneración que tienen los concesionarios, es intangible, sin nuevo convenimiento entre concedente y concesionario, porque es inherente a la parte contractual que los autores reconocen en toda concesión de servicio. Pero aun suponiendo que no fuera un efecto directo e inmediato, resulta otra anticualla jurídica en materia de irretroactividad, tal distingo entre los efectos directos e inmediatos de los contratos y las consecuencias mediatas o indirectas, para concluir que sólo aquellos se rigen por la ley que imperaba cuando se celebró el contratos, y éstas por las nuevas leyes bajo las cuales se produzcan esas consecuencias. Tal doctrina está secularmente desacreditada desde los días mismos en que fue asomada por primera vez por Blondeau; y cuando posteriormente ha hecho un brote esporádico en algún autor, como es el caso de la opinión de Stolfi, ha vuelto a ser impugnada por

eminentes juristas desde el siglo pasado hasta la hora actual. Puede verificarse esto en Laurent, Tomo I, pág. 273, Nos. 207, 208 y 209, quinta edición; Baudry-Lacantinerie y Houques-Fourcade, Tomo I, 3ª edic., N° 157, págs. 132 y 133; Ricci, Tomo I, pág. 167, N° 86, en la edición italiana, pág. 217 y sigs. de la edición española; Planiol y Ripert, Tomo 6, pág. 645, nota 1; Roubier, tomo 2, págs. 77 y 770).

Tercero: Sostiene también el representante de la Nación que el artículo 49 de la Ley de Hidrocarburos sobre exoneraciones por ser un precepto de índole fiscal, de orden público, se aplica inmediatamente, a todas las situaciones jurídicas sin que puedan alegarse derechos adquiridos.

Esta tesis, que fue también la del Ministerio de Fomento y dio origen al presente juicio, está muy lejos de constituir un postulado generalmente acogido, ni por la doctrina ni por la jurisprudencia; está inspirada en citas fragmentarias, mal elegidas unas, mal interpretadas otras, y todas inaplicables a la legislación venezolana en lo que respecta al caso que aquí se ventila.

La Ley de Aduanas, la Ley de Arancel y cualquiera otra en que se creen impuestos o contribuciones, son ciertamente estatutos legales; contra ellas no hay generalmente derechos adquiridos, no como erradamente suele decirse porque tales leyes sean de orden público, sino porque suponen al contribuyente, frente al Fisco, en una *situación general objetiva*, sin haber mediado ninguna vinculación convencional. Pero si el Estado, en una convención, o en la Ley que regula esta convención, como es la de Hidrocarburos, se obliga a exoneraciones de impuestos o contribuciones, a favor de quien se adapte a dicha ley, entonces, para apreciar si hay o no un derecho adquirido, según la teoría clásica de la irretroactividad, o situación jurídica, subjetiva o individual, o concreta según las teorías modernas, lo que debe examinarse no es la naturaleza estatutaria de la ley o del precepto que establecen la contribución o el impuesto, sino la naturaleza convencional del precepto que acuerda la exoneración; es la naturaleza contractual de éste la que está en juego, ya que la exención no figura como precepto general en aquellas leyes estatutarias de naturaleza fiscal. La Ley de Hidrocarburos según ya se explicó, no es toda ella reglamentaria de un servicio público, pues muchas de sus disposiciones, y entre ellas la referente a la exoneración, forman la parte contractual de la concesión.

Inconsecuente resulta el Representante de la Nación con su criterio, cuando se basa en el carácter fiscal y de orden público del precepto sobre exoneración, para negarle a ésta la índole contractual, intangible, sin nuevo acuerdo de las partes, pues el mismo señor Procurador ha sostenido aquí que los impuestos especiales a la concesión de hidrocarburos que trae la ley de esta materia, sí constituyen derechos inherentes a la concesión, intangibles, sin posible modificación unilateral, y en consecuencia de índole contractual, no obstante que esos impuestos específicos también son de índole fis-

cal y de orden público, como todo impuesto, aunque no figuren en la Ley de Aduanas ni en la de Arancel, y sin que contra tal naturaleza fiscal y de orden público, pueda influir en nada el distinguo recordado por el Procurador entre impuestos directos e indirectos. De toda esta argumentación del Ministerio de Fomento y del Procurador para distinguir entre derechos inherentes y no inherentes, intangibles y no intangibles, contractuales y no contractuales, en las concesiones, no queda más razón que la de estar los impuestos específicos en una sección y el derecho de exoneración en otra de la misma ley, haciendo caso omiso de la materia misma de los preceptos.

Es erróneo sostener que ante la legislación venezolana, de la sola naturaleza de la ley, esto es, de que ella sea de orden público, de derecho público, imperativa o prohibitiva, pueda deducirse la necesidad de aplicarla con efecto inmediato a las situaciones jurídicas preestablecidas y a los efectos que bajo la vigencia de ella produzcan los contratos que se celebraron bajo la vigencia de otra ley. Ya se ha dicho antes por esta Corte, que no hay orden público por encima del orden público constitucional; que éste está encarnado principalmente en el artículo 90 de la Constitución que le prohíbe al legislador dictar leyes retroactivas de ninguna clase. Este precepto no exceptúa las leyes de orden público ni de derecho público y corta toda discusión al respecto. En algunos países extranjeros, como Francia e Italia, la doctrina que ha atribuido aquellos efectos inmediatos a las leyes de orden público sobre toda situación jurídica, aún preestablecidas, tiene por única justificación la circunstancia de que el legislador en esos países sí está facultado para dictar leyes retroactivas, porque el precepto legal de irretroactividad no está consignado en la Constitución sino en el Código Civil y no se aplica sino a los Jueces. Ahora bien, quien haya seguido las tendencias de la doctrina y de la jurisprudencia en estos últimos años, sobre esta materia, habrá podido comprobar que las mayores autoridades de la hora actual sobre irretroactividad de las leyes, así por su indiscutible maestría en esta especialidad, como por ser sus obras las más importantes y más eruditas que se han publicado últimamente, esas autoridades sostienen que ni aún en los países donde el precepto de irretroactividad está consignado solamente en el Código Civil, puede negarse su carácter de principio general que domina toda clase de leyes y niegan rotundamente la excepción que algunos autores han venido haciendo acerca de las leyes de orden público o de derecho público. Roubier dice a este respecto:

“Esta teoría de la retroactividad de las leyes de orden público, bajo cualquier forma que se la quiera presentar, debe ser pura y simplemente rechazada por las razones siguientes:

1º La idea de orden público no puede ponerse en oposición con el principio de la no retroactividad de la ley, por el motivo decisivo de que, en un orden jurídico fundado en la ley, la no retroactividad de las leyes es también una de las columnas del orden

público. Es absolutamente imposible concebir los fundamentos de un orden legislativo, si no se introduce en él la noción de la no retroactividad; porque si las leyes debieran ser retroactivas, esto no lo llamaríamos nosotros el orden sino el desorden público. Es evidente en efecto que si leyes de fecha diferente pretenden regir al mismo tiempo, sobre el mismo objeto, la conducta de los particulares, éstos no sabrían a quién oír, ni a qué regla atenerse; el orden jurídico semejaría una asamblea donde todo el mundo hablase a la vez; hasta la misma palabra "orden" es entonces una irrisión. La ley retroactiva es en principio contraria al orden público; y si excepcionalmente el legislador puede comunicar a una ley la retroactividad, es preciso no imaginarse que con ello fortifica el orden público; es al contrario un fermento de anarquía lo que él introduce así en la sociedad, y he aquí por qué no debe usar de la retroactividad, sino con la más extrema reserva (Tomo 2º, págs. 111 y 112). Más adelante, en la página 113, dice: "hablemos claro: si se cree en la retroactividad de las leyes de orden público, ya no queda más que cavar la sepultura del artículo 2º del Código Civil".

Refiriéndose a preceptos de naturaleza contractual dice Roubier: "Es un error querer distinguir entre las leyes imperativas, prohibitivas, o de orden público, por una parte y leyes interpretativas o supletivas de la voluntad de los contratantes..." (pág. 78). A la página 81 se expresa así: "Nosotros no podemos suscribir a esta manera de ver; las leyes relativas al régimen de los contratos no tienen efecto sobre los contratos en curso, aunque sean prohibitivas o de orden público; la razón consiste en que el contrato es el medio acordado por el orden jurídico a los particulares para diversificar y diferenciar sus situaciones jurídicas; él sirve pues, a los particulares para orientar sus previsiones de cierta manera, y es desde luego inadmisibile que una ley nueva pueda volver sobre el contrato ya celebrado, trastornando así combinaciones contractuales perfectamente lícitas". Muchos otros conceptos de un gran vigor trae Roubier, que no cabrían en una sentencia, pero que debe leer todo el que aspire a dominar esta materia. Sin embargo, conviene insertar un párrafo que él copia de Gabba, en la nota 1ª de la página 109. Dice así: "La idea según la cual las leyes de orden público serían retroactivas está bastante esparcida entre las personas que no habiendo estudiado especialmente el derecho transitorio, se dejan guiar por la primera apariencia. Pero las leyes de orden público por particularmente imperiosas que ellas sean, no rigen, como todas las otras, sino para lo porvenir. Para que haya retroactividad es necesario que el legislador la haya impuesto expresamente".

Otra gran autoridad de estos días en materia de conflicto de leyes por su importante monografía sobre esta cuestión, contenida en el tomo 2º del Suplemento al Tratado de Derecho Civil de Baudry-Lacantinerie, es el Profesor Bonnacase. Este autor, acerca de la excepción que en favor de las leyes de orden público se ha querido

introducir en la aplicación del artículo 2º del Código Civil sobre la irretroactividad de las leyes, dice, a la página 232 del Tomo II:

“Siempre será fácil a los Tribunales ver una ley de orden público en una ley cualquiera, y, por consiguiente, aplicarla al pasado. Es, pues, inadmisibles querer paliar el pretendido rigorismo del artículo 2º del Código Civil (sobre irretroactividad), tomando en consideración el objeto de la ley o la noción de orden público; esto sería destruir o negar el artículo 2º del Código Civil, bajo una forma menos brutal que el Procurador General Baudouin, pero de una manera igualmente cierta. Como lo hemos notado, sería verdaderamente demasiado fácil con este método destruir el principio de la separación de los Poderes y negar en definitiva toda autoridad a la ley.

“La cuestión es tan importante que vamos a precisar nuestro pensamiento. No apartamos solamente por una razón de oportunidad la pretendida retroactividad de las leyes de orden público. Pretendemos una cosa muy diferente: que una ley de orden público no debe jamás *por esta sola cualidad*, ser retroactiva”.

Cuarto: Ha hecho valer el señor Procurador General el concepto de que sólo se incurre en el vicio de retroactividad en materia contractual, cuando la ley nueva se aplica a los efectos ya producidos por el contrato bajo la ley derogada, pero no cuando se aplica a los efectos futuros que se produzcan bajo la vigencia de la nueva ley. Apoya así el señor Procurador una tesis del Ministerio de Fomento, para concluir, como éste, que si el derecho de exoneración es cláusula o efecto de la concesión de hidrocarburos, no es darle efecto retroactivo al artículo 49 de la nueva ley, aplicarlo a las exoneraciones que se soliciten bajo la vigencia de ésta; que la retroactividad consistiría en aplicarlo a las importaciones que ya fueron exoneradas bajo la ley anterior. Este concepto no es exacto: tiene en su contra la doctrina de la casi unanimidad de los autores y de la jurisprudencia (Laurent, Aubry et Rau, Baudry-Lacantinerie, Ricci y entre los más modernos: Bonnetcase, Stolfi, Pacchioni, etc.).

De dos modos puede apreciarse ese concepto defendido por el Procurador y por el Ministerio: como *interpretación de la mente* del artículo 90 de la Constitución y del artículo 3º del Código Civil, o bien como concepto filosófico abstracto de lo *que debiera entenderse por efecto retroactivo*. Desde el primer punto de vista, que es el único que debe tenerse en cuenta en este fallo, esto es, ateniéndose a lo que el legislador en dichos preceptos consideró como efecto retroactivo, el postulado del Procurador y del Ministerio es absolutamente inexacto y peca contra las reglas de una buena hermenéutica. En efecto, según el principio clásico de la interpretación de la ley, el intérprete debe situarse en la época, en el medio social en que el legislador concibió el precepto de cuya interpretación se trata; debe tomar en cuenta la doctrina y la jurisprudencia dominante en ese entonces, en las cuales, a falta de demostración en contrario, debe suponerse que se inspiró el legislador. Con un criterio más moderno se acepta hoy, que si las doctrinas en boga cuando

se dio la ley, por un largo transcurso del tiempo, han pasado a la categoría de lo caduco, no responden ya a las costumbres y necesidades actuales y se han abierto paso con el consenso general otras doctrinas, sólo en esta hipótesis puede el intérprete aplicar la ley, no en el sentido que le dio en aquella época remota el legislador, sino en el que se presume le habría dado en presencia de los nuevos tiempos, y de los progresos de la doctrina. Ahora bien: a lo largo de todo el siglo XIX y en casi todo lo que va del XX, ha imperado casi sin contradicción la doctrina clásica sobre irretroactividad de la ley, según la cual en materia de contratos constituyen derechos adquiridos que deben ser respetados por la ley nueva, no solamente los *efectos que ya produjo el contrato*, sino también los *efectos futuros que puedan producirse estando ya en vigencia la ley nueva*. A tal punto es así, que la definición que se había dado siempre hasta estos últimos años, del efecto retroactivo es esa de no respetar los derechos adquiridos y por tanto todos los efectos pasados, presentes y futuros de los contratos celebrados bajo la vigencia de una ley anterior. No pudo pues haber estado en la mente de nuestro legislador como no lo estuvo en la mente del legislador francés ni en la mente del legislador italiano cuando estatuyeron sobre irretroactividad de la ley, esa distinción entre efectos contractuales pretéritos y efectos futuros, que si bien desde antiguo tuvo algunos pocos sostenedores, nunca llegó a aceptarse como doctrina corriente ni siquiera en un breve espacio de tiempo. En estos últimos años se ha vuelto a asomar esta distinción entre los efectos de los contratos, pero con temperamentos y excepciones y siempre con la repulsa de otros maestros también contemporáneos. No ha llegado pues, el caso de que la Ley y las doctrinas que la inspiraron se hayan hecho anacrónicas, ni siquiera de que haya en su contra una doctrina prevaleciente, para el intérprete se crea autorizado a no aplicar la ley, esto es el artículo 90 de la Constitución y el 3º del Código Civil, en conformidad con lo que el legislador quiso expresar en ellos.

La teoría de los derechos adquiridos se ha reconocido insuficiente en ciertos casos; pero en cuanto a los efectos de los contratos todavía se aplica satisfactoriamente, y no se falta con ella ni siquiera a la etimología de la palabra retroactividad. Porque el efecto retroactivo de la ley nueva, la acción hacia atrás, se la vio siempre en cuanto a los efectos contractuales, no con relación al tiempo en que el efecto se produjo, sino con relación al tiempo en que surgió el contrato, porque junto con éste nacieron las acciones para reclamar judicialmente todos, absolutamente todos aquellos efectos. Luego la ley nueva que mata un derecho a una acción nacidos de la ley anterior para reclamar un derecho en el futuro, tenía que considerarla el legislador manifiestamente retroactiva.

Si de la interpretación de la mente del legislador acerca de lo que él consideró efecto retroactivo, se pasa al terreno abstracto de lo que debiera entenderse por tal efecto en materia contractual, se

encuentra como doctrina bastante aceptable, esa distinción, entre los efectos pretéritos y los futuros, no para someter éstos a la ley nueva como se ha pretendido, sino al contrario, para someterlos a la ley de la fecha del contrato, pero por aplicación de un nuevo principio, antes comprendido en el concepto de irretroactividad, y que ahora ha asumido propia autonomía en la magistral exposición de Roubier: es el principio de la supervivencia de la ley derogada, en cuanto a las situaciones jurídicas que durante ellas se crearon. Dice Roubier a las páginas 600 del Tomo 1º: “En materia de contratos el principio de no retroactividad cede el puesto a un principio de más amplia protección, *el principio de la supervivencia de la ley anterior*. La regla de no retroactividad no podría, en efecto, conducirnos sino a la protección estricta de las disposiciones expresas contenidas en el contrato, y es insuficiente, porque las partes han tenido en cuenta, o han podido tenerlo, la construcción legal del contrato sin que se pueda por otra parte fijar en qué medida; por ello no se buscará lo que fue objeto de un acuerdo tácito de las partes; el contenido total de la reglamentación legal del contrato, permanecerá fijado por la ley del día de éste, es decir, por la ley del día en que las partes se decidieron”.

Antes de seguir con la exposición de Roubier sobre este principio de la *supervivencia de la ley derogada*, conviene advertir que en el caso del presente juicio, el precepto sobre la exoneración en la ley de 1928 se mantiene para las concesiones que ella rige, no sólo por el principio de la supervivencia de esa ley, sino también por el de irretroactividad de la ley nueva, porque aquí no se trata, como advierte Roubier, de la simple suposición de que las partes, concedente y concesionaria hayan podido tener en cuenta ese precepto de exoneración, sino de que en realidad expresamente el título de la concesión, si bien no copia todos los artículos de la ley que la rige, se remite a ella en cláusula expresa, lo que equivale exactamente a haberla incorporado en el título de la concesión. De modo pues, que en contra de la tesis sostenida por el Ministerio de Fomento y por el señor Procurador, se impone aquí hacer valer tanto el principio de la irretroactividad como el de la supervivencia de la ley derogada.

A las páginas 608 y 609 se expresa el mismo Roubier:

“La regla de la supervivencia de la ley anterior tiene por consecuencia el mantenimiento de la ley en vigor para la fecha del contrato, para la *reglamentación por venir* de los efectos y de las consecuencias de la situación contractual elegida por las partes...” Ahora bien, el contrato celebrado por las partes puede ser muy incompleto; puede no contener sino cláusulas poco numerosas, como la determinación del objeto vendido o arrendado, la indicación del precio de venta o del alquiler. Pero habrá todo un conjunto de reglas legales contemporáneas de la venta o de la locación que se aplicarán para todas las consecuencias del contrato, *aun cuando es-*

*tas consecuencias no se produjeren sino bajo la vigencia de una ley posterior.*

La Corte se ha ocupado en dilucidar las cuestiones precedentes tan solo por el grande y repetido esfuerzo del Representante de la Nación, en apurar estos tópicos como decisivos en la solución de este litigio; pero en verdad, de todo ello ha podido prescindirse, porque el solo examen del artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos de 1936, conduce sin réplica posible, a apartar toda aplicación del artículo 49 de la misma a la presente litis, en cuanto él modifica al 49 de la ley de 1928.

No se comprende cómo ante la clara letra y el manifiesto propósito del legislador en ese artículo 80, ha podido negarse que él resuelve de plano la cuestión del conflicto aquí presentado entre la aplicación de las dos leyes.

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 otorguen de conformidad con sus preceptos y en las concesiones o contratos anteriores que se adapten a ella”. No hubiera necesitado decir más; 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, qué necesidad había de decir que esa ley se aplica a las nuevas concesiones y a las que se adaptaren a ella? Acaso no es el efecto necesario de toda ley regir los actos que se otorguen conforme a ella y aún la parte del pasado que convencionalmente se le quiera someter? Esa advertencia de la primera parte del artículo no sera, 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.

Pero no se conformó con esta manifestación indirecta el legislador, sino que en el mismo artículo 80, después de ese primer párrafo, muy explícitamente dispone que “las obligaciones y derechos de los que gocen de contratos o concesiones anteriores que no sean adaptados a esta ley, *seguirán siendo los que en los mismos contratos o concesiones se establezcan o se deduzcan de las leyes vigentes al tiempo de su otorgamiento, o de aquellas a que posteriormente se hubieren adaptado*. Esta supervivencia parcial de leyes derogadas puede ordenarla el legislador, según Planiol y otros autores, aunque se trate de leyes de derecho público (Planiol, dic. 1937, pág. 108, N° 262).

Ahora bien, cuál es la extensión de esta orden de supervivencia de las Leyes de Hidrocarburos derogadas, en cuanto a las conce-

siones que ellas han venido rigiendo? El Representante de la Nación piensa que se limita a los *derechos inherentes a la concesión*. Ya se ha demostrado que la exoneración de derechos es inherente, es una previsión de orden contractual y no de aquellas meramente estatutarias y reglamentarias del servicio público. Pero aparte de esto, no se ve la razón del distingo defendido por el señor Procurador General. Este párrafo del artículo 80, lejos de distinguir, ha abarcado, al contrario, de manera expresa, lo uno y lo otro, lo inherente y lo accesorio o complementario. Además de decir que las obligaciones y derechos de los concesionarios anteriores seguirán siendo *los que en sus contratos y concesiones se establezcan*, no quiso el legislador limitar esa reserva *tan sólo a las cláusulas expresas contenidas en el título*, y por ello, adelantándose al distingo pretendido por el Procurador General entre cláusulas expresas *en el título* y los *preceptos de la ley*, se alza contra esta gratuita interpretación, agregando que también supervivirán para esos concesionarios los derechos y obligaciones consignados en los preceptos de esas leyes anteriores, pues no otra cosa quiere decir la expresión: “los derechos y obligaciones (de los concesionarios anteriores), *seguirán siendo los mismos que se deduzcan de las leyes vigentes al tiempo de su otorgamiento, o de aquellas a que posteriormente se hubieren adaptado*.”

Sostiene el Representante de la Nación que este artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos de 1936, es una “simple consagración particular del principio general de la irretroactividad de la ley”. Esta afirmación tan justa, pero al mismo tiempo tan grave en contra de su tesis y a favor de la tesis de la Compañía actora, cree convertirla en argumento favorable agregando de seguidas este otro concepto contradictorio con aquella justa afirmación: “En cuanto a los preceptos *que se deduzcan* (ha debido decir derechos y obligaciones, que es lo que dice el artículo) de las leyes vigentes para la época del otorgamiento de la concesión, ellos podrán deducirse o no, según que lo permita ese mismo principio de la irretroactividad de la ley”. Este párrafo es contradictorio con lo afirmado inmediatamente antes, porque el precepto de irretroactividad, así en la Constitución como en el Código Civil, es una norma abstracta, que deja al Juez en libertad para decidir cuál de dos leyes de distintas fechas debe aplicarse; en cambio, la disposición contenida en el artículo 80, según las propias palabras del Representante de la Nación es una *consagración particular del principio general*; o lo que es lo mismo, el legislador le quitó al Juez ese trabajo de elegir cuál de las dos leyes debía aplicarse, y le ordena que tratándose de concesionarios anteriores aplique la ley anterior, no ley nueva. Por lo tanto, ya no tiene el Juez, como en los casos generales, que examinar si habría o no retroactividad en aplicar la nueva ley, porque el legislador, al ordenarle aplicar la derogada, está diciendo con esto que si se aplicara la nueva, se le daría a ésta efecto retroactivo.

Al afirmar el Procurador, en cuanto a los derechos que para los concesionarios pueden deducirse de las leyes anteriores, que *ellos podrán deducirse o no según lo permita el mismo principio de la irretroactividad de la ley*, ha confundido dos cosas que son muy distintas en el texto del artículo 80. Una cosa es la elección que en éste hizo el legislador mismo entre las leyes en conflicto, estableciendo que las concesiones anteriores seguirán rigiéndose por las leyes derogadas y no por la nueva ley; y tal fue el problema de irretroactividad resuelto de un modo particular o concreto, que impide a los Jueces meterse a resolverlo ahora por su cuenta. Y otra cosa muy distinta de esa es la deducción, que según el mismo artículo 80, *corresponderá hacer a los Jueces, de los derechos que dan a los concesionarios anteriores las leyes que venían rigiendo sus concesiones*, lo que nada tiene que ver con el principio de la irretroactividad. En dos palabras: el principio de la irretroactividad, sirvió al legislador para establecer en el artículo 80, entre las leyes de distintas fechas, *cuál es la aplicable*; pero no ha de servir a los Jueces cuando les toque examinar *cuáles son los derechos que se deducen de esa ley*; cualesquiera que sean los derechos que se deduzcan de esas leyes anteriores, ellos son los que debe reconocer esta Corte a favor de la Compañía actora, pues el legislador, en el artículo 80 ha excluido expresamente como inaplicables a las concesiones anteriores los derechos y obligaciones que se deduzcan de las reformas introducidas por la nueva ley.

Obsérvese además, como circunstancia decisiva en este asunto, que en esa remisión que el legislador ha hecho a las leyes anteriores, para que por éstas sigan rigiéndose los derechos y obligaciones que bajo su vigencia se crearon, no distinguió en manera alguna el legislador entre los preceptos que en dichas leyes fueran de *naturaleza contractual o inherentes a la concesión*, y los que fueran sólo *accesorios o de índole reglamentaria o de estatuto legal*. De manera que si el artículo 49 de la Ley de 1928, referente a exoneraciones de los derechos de importación no fuera de *índole contractual, sino estatutaria*, como *regla de organización del servicio*, según lo sostiene el Representante de la Nación, aún en este caso ese sería el precepto aplicable a la Compañía actora, sometida a la Ley de 1928 y no el reformado de la ley de 1936, porque el intérprete tiene cerrada la puerta a todo distinguo, cuando el legislador, como lo hizo en el artículo 80, ha tenido el cuidado de fijar por sí mismo una norma especial y concreta sobre el conflicto de leyes de Hidrocarburos.

En tanto más infundada la distinción que acerca de los derechos conservados por el artículo 80 a los concesionarios anteriores establece el Representante de la Nación, cuanto que conteniendo ese mismo artículo la única excepción que el legislador quiso hacer acerca de la supervivencia parcial de las leyes derogadas, no es posible que el intérprete extienda esa excepción, valiéndose de distinguos que el mismo precepto legal rechaza. En efecto, el artículo 80 las

únicas disposiciones que ordena aplicar de la ley nueva a los concesionarios anteriores son aquellas *“destinadas a la protección de los intereses generales, o a la seguridad de las personas contenidas en los artículos 52, 53 y 54, y las facultades conferidas al Ejecutivo Federal por el artículo 79”*. No es admisible que mencionando taxativamente el legislador estos artículos, el Representante de la Nación quiera extender a otros que no son esos, la expresión “protección de los intereses generales y de la seguridad de las personas, como si el legislador hubiera querido comprender en esta frase no sólo *lo que exige el interés general con relación al servicio público reglamentario en la Ley de Hidrocarburos*, sino todo interés general desde cualquier punto de vista, pues sólo así con tal interpretación desorbitada podría sostenerse que la materia de exoneración de derechos a los concesionarios de hidrocarburos “es una medida de protección de los intereses generales y que como tal está comprendida en la reserva que hace el artículo 80 de los preceptos que han de aplicarse, “en todo caso” a cualesquiera concesiones con sujeción a la ley nueva y no a las leyes anteriores.

Muy lejos de hallarse comprendido en la reserva relativa a los artículos 52, 53, 54 y 79, el derecho de exoneración a que se refiere el artículo 49, se observa que en el número 12 del artículo 52, al decir que los concesionarios deberán cumplir “todas las disposiciones que les sean aplicables contenidas en Leyes, Decretos, Resoluciones y Ordenanzas”, se volvió a hacer la reserva, en favor de los concesionarios, de “los derechos que adquieren en virtud de la concesión”, lo que es confirmar una vez más el propio legislador que en lo relativo al derecho de exoneración y otras ventajas que cada concesionario adquirió por su concesión según la fecha de ésta, sin distinción entre derechos inherentes y derechos accesorios, no se aplicará la Ley nueva, sino la que venía rigiendo esas concesiones anteriores.

Con este prolijo estudio, impuesto por la actitud del señor Procurador General en éste y en otros juicios iguales, cree la Corte haber demostrado que no es el criterio expuesto por ella en fallos análogos al presente, el que puede tildarse de “perjudicial a toda nuestra vida constitucional” y “contrario a los principios fundamentales de nuestra vida pública”, como temerariamente lo ha asentado aquél en sus informes. Se le recuerda al señor Procurador que, aun en el supuesto de que él pudiera dar lecciones a la Corte, incurre en falta al dárselas en esos términos, que la más elemental política denuncia no ser los adecuados para dirigirse un funcionario al Primer Tribunal de la República, en el cual debió ver no las personas físicas que lo integran, sino una Institución Constitucional, de más alta jerarquía que la suya.

Por todo lo expuesto, y considerando finalmente:

Que la actora cumplió con el requisito de pasar al Ministerio de Fomento las listas de los efectos que se proponía importar y que ese Despacho no hizo ninguna otra objeción ni de forma ni de fon-

do, fuera de la que aquí se ha discutido, ni alegó ni probó la demanda en el curso de este juicio ningún otro motivo que impidiese conceder la exoneración.

En consecuencia, esta Corte, administrando justicia, por autoridad de la Ley, declara con lugar en todas sus partes la presente demanda; y advierte, a fin de evitar dudas y controversias en la ejecución de este fallo, que la cosa juzgada en él no permite la exigencia de nuevas listas ni de nuevos requisitos para acordar las exoneraciones cuya negativa dio origen a este litigio. Porque las listas ya pasadas y tramitadas y las Resoluciones que sobre ellas recayeron constituyen el substrato de la situación jurídica planteada en la demanda y definida en esta sentencia.

*Voto salvado del Dr. Ibrahím García.*

Así es, en efecto.— 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 franquicias constantes en 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 lo 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 de Derecho Público —que son imperativas desde luego que han sido dictadas en resguardo y protección de los intereses 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.

De ahí que sea inaceptable, a mi juicio, la doctrina consignada en el fallo de la Corte.

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 anquilosar 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 Portalís 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 estamos interesados particularmente, también lo está el bien público.

Véase N° 753.

b. *Las exoneraciones de impuestos*

746. CFC - SFA 12-12-39  
M., 1940, 520/524

*Si en el contrato de concesión minera, se establece exoneración de impuestos para determinados objetos, no puede abolirse esta cláusula porque la nueva Ley no contemple este derecho.*

La Corte entra a considerar el primer punto previo que le está sometido, consistente, en síntesis: en que el Código de Minas de 1910, mandado a ejecutar por el Presidente de la República, fue refrendado exclusivamente por el Ministro de Fomento y no, además, por el de Hacienda, pues conforme al artículo 100 de la Constitución Nacional de 1909, los actos del Presidente deben ser refrendados por los Ministros a cuyos ramos correspondan a aquellos actos, y como el ramo administrativo de impuestos de importación o arancelarios, es de su exclusiva competencia, la falta de su refrendación al Código de Minas de 1910, lo hace ilegal a éste.

Ahora bien, el Código de Minas de 1910, es un tratado constante de 279 artículos, en los cuales se definen y clasifican las minas, la propiedad de éstas, los procedimientos a seguir para su adquisición, el título que las reconoce y concede. Respecto al título, en su artículo 23 se expresa: “Todo título de concesión minera reviste el carácter de contrato, celebrado entre el Gobierno Nacional y el concesionario, respecto a los derechos y obligaciones establecidas por la presente Ley, inclusive los impuestos”, ya en su artículo 9° en la enumeración de las minas no adquiribles por denuncia, entre las cuales señala, las de nafta, petróleo, asfalto y brea, añade:

“Todas estas minas se explotarán según los contratos especiales que celebra el Ejecutivo Nacional, contratos que por ser de mera administración, no necesitan la aprobación del Congreso para su validez”. Y al final del artículo 92 expresa: “el interesado llenará las formalidades prescritas en el Código de Hacienda, pudiendo otorgar fianza en la Aduana por la cual se haga la importación, por los derechos que ésta cause, mientras obtiene la orden de exoneración a que se refiere este artículo”.

El “Ejecútese” del Presidente, puesto al pie de un Código de Minas, debió ser refrendado, y lo fue, por el único Ministro a quien corresponde el ramo de minería: el de Fomento; de manera que el quedó suficientemente apto para validar sus efectos. Holgaba la refrendación del Ministro de Hacienda, sobre todo, si se tiene en cuenta, que para resolver las solicitudes de exoneración, en los contratos sobre hidrocarburos, el concesionario se dirige exclusivamente al Ministro del ramo, que es quien puede juzgar de la procedencia o improcedencia de la solicitud de exoneración, ante el contrato celebrado entre las partes (Ejecutivo y concesionario) y ante la Ley de la materia. Por las razones expuestas, esta Corte declara sin lugar este primer punto previo.

Respecto al segundo punto, el de la desigualdad general con la exención de contribuciones en el contrato Valladares y el Ejecutivo Nacional y en la Ley de Minas de 1910, es de advertir, que por el artículo 2º del dicho contrato, se fijan las contribuciones que ha de pagar el contratista al Ejecutivo Nacional durante el lapso de duración de aquél, fijado en treinta años a contar de dos años vencidos después de su publicación en la *Gaceta Oficial*; contribuciones que son las especificadas en el artículo 86 del citado Código de Minas; mas, como en todo contrato bilateral, en el especial de hidrocarburos, las prestaciones son recíprocas entre las partes contratantes, en el artículo 6º del referido contrato se estipula que, “serán libres las importaciones de maquinarias, embarcaciones, instrumentos, útiles, materiales, maderas”... y demás objetos que se indican o enumeran en el artículo 92 del Código bajo cuyo imperio fue celebrado aquél. El legislador tuvo presente el postulado tradicional jurídico que informa el espíritu de la bilateralidad contractual: el “doy para que des”, cuando estableció, como una compensación a la fijeza e invariabilidad de los impuestos mineros “por toda la duración del contrato”, la exoneración al concesionario de derechos de importación de algunos elementos o artículos necesarios a la eficacia de la explotación de su propiedad. A más de que, con este temperamento equitativo en su contrato de especial arquitectura jurídica como el de hidrocarburos, estuvo siempre lejos el pensamiento legislativo y de los contratantes el preterimiento de los impuestos en general y mucho menos el de la garantía de la igualdad de los contribuyentes, que permanece indemne, pues que no se la relaja.

El ciudadano Procurador General de la Nación sostiene la inconstitucionalidad del artículo 92 del Código de Minas de 1910, base del artículo 6º del contrato Valladares, porque la Constitución de 1909, que consagra la garantía de la igualdad, no autoriza al legislador para cercenar las contribuciones por medio de las exoneraciones de derechos aduaneros o arancelarios, y como una consecuencia, pide la aplicación por esta Corte, del artículo 7º del Código de Procedimiento Civil al caso de los autos. Esto es, que se declare la nulidad del dicho artículo 92... Ahora bien, el artículo 7º del Procedimiento que se invoca, es ineludible para los funcionarios judiciales para una Ley vigente, que se viene aplicando, o cuya aplicación se pide, y colidiere con alguna disposición constitucional. Precisa, pues, averiguar, en primer término, si está vigente el Código de Minas del año 1910; y la Corte encuentra que tal Código fue derogado posteriormente y que a partir de la primera derogación, después de varios Códigos mineros sucesivos, sólo está vigente el de 1936, a propósito del cual ha surgido el presente litigio. Y es de advertir, además, que la Constitución de 1909 fue asimismo derogada y la han sucedido varias de las diez y siete Constituciones que cuenta la República en su vida constitucional. De manera que la inaplicabilidad del artículo 7º del Procedimiento Civil al caso señalado por el ciudadano Procurador General, es concluyente, y así se declara.

En su informe final la Compañía actora intima o exige al representante de la Nación la presentación de las instrucciones oficiales expresas recibidas del Ministro de Fomento y que forman parte esencial de su mandato para este caso concreto; y a su vez el Procurador rechaza tal petición por anticonstitucional y solicita decisión expresa al respecto, y la Corte observa: que tal pretensión de las partes es inoportuna por haber pasado la ocasión en que debieron presentar y discutir la excepción que entraña el pedimento, y así se declara.

La Corte, entrando a decidir el fondo de la controversia entre las partes, encuentra: que sólo la actora ha promovido y evacuado pruebas; que por este medio ha demostrado, que el Ministerio de Fomento, desde la celebración del contrato en 1912 hasta el año de 1936, había venido cumpliendo las estipulaciones en referencia a la exoneración de derechos arancelarios, conforme a las Listas Previas de la Compañía, pasadas al Ministerio, contentivas del señalamiento de los objetos exonerables, que pedía se le acordasen. Y por cuanto el Ministerio, objetaba o negaba, en mil novecientos treinta y seis, algunos efectos *por producirse o elaborarse en el país*, restricción ésta no estipulada en el contrato de 1912, celebrado entre el causante, doctor Valladares y el Ejecutivo Nacional y traspasado a la Compañía demandante en toda su integridad, la negativa del Ministerio resulta absolutamente ilegal, máxime cuando la propia Ley hoy vigente, en su artículo 8º expresa: que ella determina los derechos y obligaciones de los concesionarios en las concesiones que se otor-

guen de conformidad con sus preceptos, y en las concesiones o contratos anteriores que se adapten a ella. Y agrega: "Las obligaciones y derechos de los que gocen de contratos o concesiones anteriores que no sean adaptadas a esta Ley, seguirán siendo los que, en los mismos contratos y concesiones se establezcan o se deduzcan de las leyes vigentes al tiempo de su otorgamiento o de aquellas a que posteriormente se hubieren adaptado". El artículo inserto responde al precepto constitucional contenido en el artículo 90 de la Constitución Nacional, que ha hecho intangible el 3º del Código Civil, cuando establece: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menos pena". Y por cuanto la negativa del Ministerio de Fomento a acordar las exoneraciones de ciertos objetos porque se fabrican o se producen en el país, envuelve una violación del precepto constitucional citado, por cuanto con ella se trata de aplicar retroactivamente la Ley de Hidrocarburos vigente a un contrato celebrado bajo el imperio de leyes anteriores que no estatúan las mencionadas restricciones, la Corte, por los fundamentos expuestos, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la demanda intentada por la Compañía "The Caribbean Petroleum Company" contra la Nación, esto es, que la actora tiene perfecto derecho conforme al artículo 6º de su contrato, a la exoneración de los derechos arancelarios de los efectos estipulados en dicha cláusula, sin otra restricción sino la que se deduce del espíritu y términos del referido contrato y de la Ley de su otorgamiento; ello es, que el destino de los objetos cuya exoneración ha sido solicitada, no sea otro sino el apropiado a la exploración, explotación, refinación y exportación de los productos de la establecida Empresa.

*Voto salvado del Dr. Máximo Barrios.*

El doctor Máximo Barrios, Presidente accidental, consecuente con su voto salvado, relativo a la sentencia dictada por esta Corte, el 9 de marzo del corriente año, en materia similar a la presente, salva también su voto en la sentencia actual, por las razones siguientes:

Porque juzga que la actual Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, debe servir para interpretar mejor las Leyes anteriores en punto de exoneraciones; porque en cuanto a la cláusula que otorga al concesionario la exoneración de derechos de importación, no debe ser considerada como simplemente contractual, puesto que de no existir, como existe en la Ley, no habrían podido estipularla las partes, sin que fuera nula de absoluta nulidad, desde luego que siendo los impuestos públicos de orden público, no eran derogables en obsequio del concesionario, ya que no pueden desconocerse las leyes de interés público por convenios particulares; y, por último, porque, en lo general, la doctrina de la sentencia, tal vez aplicable cuando se trate de contratos de los llamados de derecho administrativo, específicamente de interés público, no lo es

con respecto a los contratos llamados de concesión, a la cual especie pertenecen los contratos mineros, siendo el de la Compañía actualmente demandante de esta última naturaleza. Por lo anterior opino, pues, que ha debido declararse sin lugar la presente demanda. Fecha *ut supra*.

c. *Derechos anejos*

747.

CFC

25-3-43

M., 1944, Tomo I, p. 25

*Una de las facultades implícitas en las concesiones es la subrogación en la potestad expropiatoria.*

Cuando la ley de Hidrocarburos da a los concesionarios el derecho a 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 ese derecho de expropiación, enajenar esa tutela inalienable del interés público, sino facilitar su ejercicio, por las ventajas de orden público que hay en que sea el concesionario quien se entienda primero amigablemente con el propietario y que, a falta de avenimiento, siga el juicio de expropiación. Pero, frente a ese 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 afrontarse 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 esa omisión en peligro de ser destruidas o desmejoradas sus propias explotaciones mineras...

...No ha menester el Estado para actuar en expropiación a falta de hacerlo el concesionario, que éste le ceda o le restituye 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...

...la exclusividad del concesionario 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 lo perjudica la subrogación.

748. CFC - SF  
M., 1948, 156/157

31-1-47

*Las servidumbres del Concesionario de hidrocarburos alcanzan eficacia jurídica por el solo hecho del otorgamiento de la concesión.*

Extremando la acuciosidad en este punto, debe estudiarse si sería posible deducir la competencia de que se trata del artículo 19 del Decreto número 219 de la Junta Revolucionaria de Gobierno, derogatorio de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, artículo que da competencia a la Corte Federal y de Casación para conocer en segunda instancia de las cuestiones que conciernen a la expropiación y a la ocupación temporal. En tal estudio es de observar que la posibilidad de esa aplicación extensiva de la citada disposición legal, aplicación ya de suyo inusitada por cuanto la competencia es de derecho estricto, sólo podría surgir si la orden para empezar los trabajos de que habla el artículo 55 de la Ley de Hidrocarburos o la constitución en general de las servidumbres de que tratan los artículos 17, 26, 32, 35, 52 y 55 *ejusdem* fuesen base o iniciación de la ocupación temporal, como es ésta del juicio de expropiación, pero la simple lectura de los textos citados resuelve por sí misma, esto es, sin esfuerzo alguno, que el procedimiento para la constitución de esas servidumbres, si fuere posible alguno, es absolutamente autónomo e independiente del juicio de expropiación; y antes por el contrario, si bien se mira, ese procedimiento y este juicio son antitéticos y excluyentes; en efecto, aquél tiene por fundamento y condición la continuación del derecho de propiedad en cabeza del actual dueño del fondo sirviente, en cambio el juicio de expropiación tiene por objeto el transferencia del fondo del dicho actual dueño al titular de la concesión petrolera o a la empresa que lo haya sustituido.

Pero hay algo que caracteriza más fundamentalmente esta diferencia, y es que la expropiación y la previa ocupación temporal son hechos eventuales que pueden ocurrir en un futuro más o menos remoto, después del otorgamiento de la concesión y sólo alcanzan eficiencia jurídica por acuerdo de las partes o por sentencia judicial; no así las servidumbres que nacen y alcanzan vida jurídica con el solo otorgamiento de la concesión, sin la consulta siquiera al propietario del terreno: ellas son creadas directamente por la Ley y están contempladas en la disposición del artículo 645 del Código Civil, la cual dice así: "Las limitaciones legales de la propiedad predial que tienen por objeto la utilidad pública, se refieren a la conservación de los bosques, al curso de las aguas, al paso por las orillas de los ríos y canales navegables, a la navegación aérea, a la construcción y reparación de los caminos y otras obras públicas. Todo cuanto concierne a estas limitaciones se determinará por leyes y reglamentos especiales". La expropiación puede dar y gene-

ralmente da lugar en el cumplimiento de las concesiones mineras a verdaderos juicios, previstos en la Ley Especial de la materia; la constitución de las servidumbres en el mismo caso, nunca, porque ellas ya están establecidas por la Ley. En general el punto que puede originar discrepancia entre el concesionario y el propietario es el relativo al monto de los daños y perjuicios causados por las servidumbres, ya establecidas por la Ley, y el único por consiguiente que puede demandar la intervención de la autoridad judicial y a ese evento responde el artículo 55 de la Ley de Hidrocarburos, dando competencia al Juez de Primera Instancia en lo Civil con jurisdicción en la localidad para sustanciarlo y decidirlo, no se ve por lo expuesto, cómo ni por qué esta cuestión tenga que llevarse a la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, cuando por su propia naturaleza y específicamente por virtud del artículo antes citado, ella principia y termina en la Ley de Hidrocarburos. No puede, pues, aplicarse a esta cuestión, la competencia que la Corte Federal y de Casación tiene por virtud de la Ley de Expropiación para conocer en segunda instancia sólo y exclusivamente la materia de esa Ley.

Véase N° 36

d. *Las regalías*

749.

CF  
G.F. N° 6, 1954, 260/261

12-11-54

*La Regalía de Hidrocarburos es una participación sobre los beneficios de la explotación.*

La regalía no es como sostiene el apoderado de la recurrente una desmembración de la propiedad, ni mucho menos una co-propiedad, por el contrario, como lo tiene decidido esta Corte en numerosos fallos, se trata sencillamente de un derecho de participación sobre los beneficios de la explotación. Su valor económico depende, por lo tanto, del porcentaje de la regalía, como de la productividad de la concesión misma, entendido esto en función de la duración de la concesión; y aparte de estas razones ha de tenerse muy en cuenta la necesidad o estado económico del concesionario quien para sortear una crisis o un momento difícil, resuelve vender bajo esa forma de participación, anticipadamente, una porción de petróleo, y entonces el precio que se establece por la regalía, no es exactamente el equivalente que a ella corresponde con el valor del petróleo por extraer.

D. *Obligaciones de los concesionarios*

750. CSJ - SPA 14-11-67  
G.F. N° 58, 1967, 65/67

*Los concesionarios están en la obligación de presentar la información que el Ejecutivo requiera bajo pena de multa.*

Del propio escrito del recurrente se desprende que, efectivamente, la Empresa mencionada no remitió la información solicitada por el Ministerio dentro del plazo establecido en el oficio o circular, o sea durante el mes de julio.

Considera la recurrente que no ha infringido el artículo 60 de la Ley de Hidrocarburos, por el hecho de haber dejado transcurrir el mes de julio de 1966 sin haber presentado la información a que se refiere el oficio del Ministerio; que en ningún momento la Empresa se ha negado a cumplir la obligación que le impone aquella norma y que el solo retardo en el envío de la información correspondiente al primer semestre de 1966 no constituye infracción de la norma legal, lo cual no está sancionado por el artículo 89 de la Ley de la materia; y, finalmente, expresa que la información que se solicita es de naturaleza eminentemente geológica, y según el artículo 60 de la Ley, los concesionarios disponen para suministrarla de un plazo prudencial no mayor de un año, por lo cual el plazo señalado en el oficio circular es contrario a la Ley, por todo lo cual estima que no procede la aplicación de la multa prevista en el artículo 85 *ejusdem*.

La Sala, tal como lo ha expresado en recientes decisiones considera que la obligación de informar al Ejecutivo Nacional sobre lo relacionado con la industria petrolera en el país resulta de diversas disposiciones legales, entre las cuales se encuentran los artículos 60 y 61 de la Ley de Hidrocarburos.

En efecto, el primero de los artículos mencionados, establece que los concesionarios están obligados a "suministrar al Ejecutivo Nacional" una amplia información geológica y geofísica sobre las regiones estudiadas y sobre los pozos perforados, después de pasado un período prudencial que no debe exceder de un año a contar de la fecha en que se haya efectuado dicho trabajo, y el mismo artículo establece que 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. Y en cuanto al artículo 61 de la Ley, éste impone a los concesionarios la obligación de presentar a las autoridades respectivas un informe sobre sus actividades durante el año inmediatamente anterior, con los planos, fotografías y datos estadísticos que sean de interés para el conocimiento de esas actividades y cuyo contenido puede y debe abarcar no sólo los aspectos a que se

contrae dicho artículo sino cualesquiera otros señalados o no en otras disposiciones legales. Tal informe, que debe ser presentado en el curso del mes de enero de cada año, por su amplitud y contenido constituye un documento de gran importancia para la formulación de los planos y programas del gobierno, así como para el mejor cumplimiento de las funciones de inspección y vigilancia que corresponden al respectivo Despacho.

Cabe observar, además, que el mencionado artículo 61 señala los datos que necesariamente debe contener el informe anual, pero la enunciación de tales datos no excluye la obligación de los concesionarios de suministrar en la oportunidad debida, a los funcionarios a los cuales se refiere el artículo 68, los datos e informes que éstos les pidan. Por otra parte, en el artículo 60, se indica expresamente que "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".

De todo lo cual concluye la Corte, que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos tiene facultades para determinar la naturaleza de los datos que deben suministrar los concesionarios, así como el término y la oportunidad en los cuales deben ser comunicados tales datos, y la obligación de informar tiene su origen en una disposición legal, cuya infracción, según el artículo 85 de la Ley, puede ser sancionada con multa de cien a diez mil bolívares.

751. CSJ - SPA 29-9-67  
G.F. N° 57, 1968, 116/118, 119/124, 124/128

*Además del informe anual que deben presentar los concesionarios de Hidrocarburos, están en la obligación de prestar cualquier informe que les sea solicitado por el gobierno.*

Ahora bien, la obligación de los concesionarios de mantener informado el Ejecutivo Nacional sobre todo lo relacionado con la industria petrolera en el país, resulta de diversas disposiciones legales, entre las cuales merecen especial referencia por su estrecha conexión con el caso, los artículos 60 y 61 de la Ley de Hidrocarburos, cuyas normas lejos de excluirse se complementan entre sí.

El último de dichos artículos impone a los concesionarios la obligación de presentar a las autoridades del ramo, un informe sobre sus actividades durante el año inmediatamente anterior, con los planos, fotografías y datos estadísticos que sean de interés para el conocimiento de esas actividades y cuyo contenido puede y debe abar-

car no sólo los aspectos a que se contrae dicho artículo sino cualquiera otros señalados o no en otras disposiciones legales.

Por mandato de la Ley, tal informe ha de ser presentado en el curso del mes de enero de cada año y constituye tanto por su amplitud como por los datos que debe contener, un documento básico para la formulación de los planes y programas del gobierno en el futuro inmediato, y para que los funcionarios del ramo puedan cumplir más eficaz y oportunamente las funciones de inspección, fiscalización y vigilancia que les son encomendadas.

El Legislador señala en el artículo 61 los datos que “necesariamente” debe contener el informe anual, pero la redacción del mismo revela el carácter enunciativo de la enumeración que en él se hace, al mismo tiempo que el interés de los redactores de la Ley en precisar que el cumplimiento de lo dispuesto en la primera parte del artículo —es decir la presentación del informe— no excluye la obligación de los concesionarios de “suministrar en la oportunidad debida a los empleados nacionales a que se refiere el artículo 68, todos los datos e informes que éstos les pidan ya sean verbales, escritos, o determinados experimentalmente en su presencia, relacionados con las atribuciones del cargo que éstos desempeñen”.

Por otra parte, el artículo 60 establece que los concesionarios están obligados a “suministrar al Ejecutivo Nacional” una amplia información geológica y geofísica sobre las regiones estudiadas y sobre “los pozos perforados” después de pasado un período prudencial que no debe exceder de un año a contar de la fecha “en que se haya efectuado cada trabajo, según su individualización técnica”. Pero dicho artículo dispone también en su primera parte, que 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”.

Considera la Corte que la redacción de esta primera parte del artículo 60 al igual que la salvedad final del artículo 61 excluye cualquier interpretación que desconozca el poder de que está investido legalmente el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, para determinar la clase o naturaleza de los datos que conforme a ella puede recabar de los concesionarios, para elegir el medio más adecuado en que debe expresar su voluntad, y para fijar el término u oportunidad en que la información requerida debe ser suministrada, teniendo en cuenta el campo específico de aplicación de la Ley, las posibilidades y recursos de cada empresa y las normas de colaboración y consideración mutuas que deben regir las relaciones entre los representantes del Estado y los concesionarios.

La circunstancia de que los funcionarios del mencionado despacho se hayan atendido a estas últimas normas al utilizar una de las fórmulas de cortesía que son usuales en otros casos no altera el carácter imperativo de la decisión adoptada, ni resta efectividad a la obligación de suministrar la información pedida, dentro del término señalado por el Ejecutivo Nacional. Y aunque según lo



Que la aplicación que el ciudadano Procurador General de la Nación quiere dar a la *caducidad* que por *negativa de prórroga* se declara en el párrafo segundo del artículo 62 de la Ley de 1928, trasladándola del caso del artículo 18 al del artículo 14 *ejusdem*, tal aplicación es evidentemente trastornadora de la Ley, y por ende, contraria al derecho;

*Considerando:*

Que si bien es cierto que la *caducidad* es fatal y se aplica a los menores, en el caso de autos no se trata de *caducidad*, sino de *presunción de renuncia*; y que para la validez de la renuncia expresa de derechos de menores se requiere la autorización judicial previo conocimiento de causa, de donde resulta que es absolutamente antijurídico aplicar a menores, ni administrativa ni judicialmente, la presunción de renuncia de derecho alguno; y,

*Considerando:*

Que según las Leves de Hidrocarburos citadas, es atribución de la Corte Federal y de Casación y no del Ejecutivo Federal, declarar, como se ha dicho, la caducidad de las concesiones mineras, por lo cual la Resolución administrativa que se impugna, emana de autoridad usurpada.

753.

CFC - SF  
M., 1938, 544/550

15-12-37

*Se presume que se renuncia a la concesión, cuando no se presentan los planos respectivos.*

Que el permiso que otorga el Ejecutivo Federal, confiere al solicitante el derecho de explorar en el subsuelo las sustancias motivo del permiso, al tenor de lo preceptuado por el artículo 2º de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 30 de junio de 1920, por lo cual, adquirido ese derecho, su eficacia no puede ser destruida por una Ley posterior porque sería dar a la Ley nueva un efecto retroactivo contrario a la norma contenida en el artículo 90 de la Constitución Nacional. De aquí que, si la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 9 de junio de 1922, extinguió la *institución del permiso*, como medio eficaz de adquisición del derecho de exploración, sólo tuvo en consideración las esperanzas de derecho, imposibles de invocarse para el porvenir, contra las normativas que establece el legislador. Mas, al crear la Ley de la materia de 1922, la forma de dobles concesiones —*exploración y explotación*—, por el ordinal 1º de su artículo 6 y conceder por el 97 a los que tenían el goce de aquellos

permisos, el que se les convirtiera en concesiones de las expresadas en el ordinal citado, lo que hizo fue afianzar la eficacia del derecho adquirido por los permisarios a manera de continuar sus gestiones ante la Administración Pública, para adquirir la explotación. Tal aserto se contempla inequívocamente cuando los artículos 95 de la Ley de 1925, 93 de la de 1928, 93 de la de 1935 y 91 de la de 1936, reservan a los permisarios de 1920 y 1921 el derecho de sumar a sus permisos de exploración vigentes, el derecho de explotación de las parcelas que escojan por el medio eficaz de la conversión, demostrativa de la supervivencia del derecho de exploración que ya tenían adquirido por sus permisos.

De todo lo expuesto aparece: que no dando margen la impresentación del plano o planos topográficos por los concesionarios de la exploración y explotación, sino para la *presunción de renuncia del derecho a obtener las parcelas de explotación*, la Resolución del Ministerio de Fomento, de 23 de agosto de 1937, en la cual declaró *la caducidad* de la concesión, (a la que también con manifiesto error de derecho se aplicó la Ley de 1925, cuando debió ser la de 1928, rectora de su título, dado que al ciudadano Julián Ferris se le expidió nuevo título el 7 de marzo de 1930), en vez de hacer constar la "renuncia de aquel derecho" en fuerza de la presunción, presunción que solamente pertenece a las no absolutas, atribuyó a lo dispositivo de esa Resolución, un efecto jurídico que no le correspondía, por no ser caducidad total, sino acaso renuncia parcial implícita lo que hubiera podido hacer constar; inversión del orden de sanciones que por ilegal hace al acto administrativo en el presente caso, radicalmente nulo.

Que la impresentación del plano al cual se refiere el artículo 14 de las Leyes de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1922, 1925, 1928, 1935 y 1936, está sancionada en cada una de esas épocas legislativas, con la *presunción de renuncia del derecho del concesionario* a la obtención de las parcelas de explotación, más no se dará posibilidad a esa presunción, conforme al aparte final del artículo 60 de las dos primeras Leyes y 61 de las tres ulteriores, si antes de vencerse el lapso establecido, el concesionario obtiene una prórroga de él para hacer la respectiva presentación, y efectivamente la hace. Si, por lo contrario, en este segundo lapso emanado de la prórroga tampoco se presenta el plano, la simple "renuncia presunta" se convierte en "*renuncia definitiva*" e "*irrevocable*" del derecho del concesionario, a tenor del artículo 62 (último aparte) de la Ley de 1936 y de sus correlativos de las Leyes anteriores; pero, no por ello cae en *caducidad* la concesión, pues tal estado jurídico no sobreviene sino en el caso del primer aparte del mismo artículo 62 y para concesiones de explotación solamente, cuando la prórroga ha sido *negada* para presentar el plano correspondiente al artículo 18, estando ya vencido el lapso para esa presentación, y esto, en fuerza de que no puede haber prórroga de un lapso *ya vencido* y por lo tanto *extinguido*. Que hay que diferenciar: que el proceso del otorgamiento

de las concesiones de hidrocarburos se desenvuelve, inicialmente, en forma no contenciosa, ante el Despacho de Fomento, y luego, contenciosamente, por ante la Corte Federal y de Casación, correspondiendo al primer período, todo lo concerniente al levantamiento del plano del artículo 14, así como los efectos de su presentación o impresentación, constantes de la Resolución Ejecutiva que dictare el Ministerio de Fomento, con atinencia al artículo 69 de la misma Ley; y al segundo período, el recurso que se interponga contra esa Resolución, consistente, según el artículo 79 *ejusdem*, en la demanda que puede intentar el *concesionario* para desvirtuar la presunción alegando el derecho que crea corresponderle, haciendo así actuar un recurso *suigeneris* consagrado por la Ley citada, y para cuya interposición goza el concesionario del término de *seis meses*, a partir de la fecha de la Resolución recurrida, a objeto de destruir los efectos de la "presunción de renuncia". Así, pues, mientras este recurso no perezca, *el concesionario seguirá siéndolo*, y estará en plena aptitud legal para ejercer judicialmente los derechos de que aún está investido. En consecuencia, el *defecto de cualidad e interés* que contra el actor ha invocado el representante de la Nación para rechazar la presente demanda, carece de toda eficacia; por tanto, amparados por este precepto tanto la cualidad como el interés con que ha obrado, no pueden estos atributos serle desconocidos ni negados, sin violar el artículo 79, que consagra textualmente esa acción recursoria en pro del "concesionario". En el presente caso, ni ha *caducado* la concesión, ni se ha convertido *en definitiva e irrevocable la presunción de renuncia* del derecho del concesionario, ya que la prórroga no fue solicitada, y por ambas razones, subsistiendo en el patrimonio de éste la acción intentada, subsiste también con ella la *cualidad* jurídica con la cual se la propuso y el consiguiente *interés* que la sustenta.

Que la nulidad de las *adaptaciones, conversiones y nuevos otorgamientos*, opuesta por el representante de la Nación para contradecir la demanda, no puede ser tomada en cuenta por la Corte, al apreciar que en el período no contencioso de este asunto, la concesión de exploración y explotación se ha venido manteniendo en pleno vigor, por obra de sucesivas novaciones contractuales; y que, si bien es cierto que la Ley de Hidrocarburos de 1922, en su artículo 92, asienta que "*la adaptación no produce novación*", también lo es que el permiso originario de esta concesión, no fue *adaptado* sino *convertido* en tal concesión, por Ley del Congreso Nacional de 12 de junio de 1924, produciéndose así la primera novación. Esta concesión, en virtud de Resolución del Ministerio de Fomento, de fecha 1° de noviembre de 1927, publicada en la *Gaceta Oficial* del día 3 de los mismos mes y año, fue, a su vez, novada en concesión de exploración y explotación de las instituidas en el ordinal 1° del artículo 6° de la Ley de 1925; y por último, en la *Gaceta Oficial* de 10 de marzo de 1930, aparece publicado el nuevo título de exploración y explotación, expedido por el Ejecutivo Federal a fa-

vor del concesionario. Por esta razón, la Corte considera de indeclinable necesidad observar, para establecer con toda precisión su concepto acerca de estas *sucesivas novaciones*, que la frase *no produce novación*, usada en el artículo 92 ya citado, referente a las *adaptaciones*, fue absolutamente eliminada de las Leyes subsiguientes, como era natural, aún tratándose de nuevas adaptaciones, siendo antijurídico pensar que en alguna circunstancia pudiera aplicarse a *conversiones* y a *nuevos títulos*. La demostración incuestionable de la novación del contrato del concesionario aparece inequívocamente del propio texto de la Resolución del Ministerio de Fomento, publicada en la *Gaceta Oficial* de 3 de noviembre de 1927, ya que la "conversión" que le concedió nuevo plazo para la presentación del nuevo plano, conllevó para él la expresa renuncia de un derecho adquirido, por razón de que, la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1922, le acordaba en su artículo 42, una rebaja del cincuenta por ciento (50%) del impuesto de exploración y del superficial (artículos 33, 34, y número 1 del 35), para las concesiones que distasen más de doscientos cincuenta kilómetros de las costas del mar; y a tales ventajas tuvo que renunciar el concesionario para lograr el ulterior otorgamiento; voluntad que aparece por la clara expresión de las partes contratantes, del acto mismo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 1.337 del Código Civil y por calificación expresa del artículo 1.335 *ejusdem*. Alegar, pues, la nulidad de las novaciones producidas por estos hechos jurídicos realizados libremente entre la nación y el concesionario, es proceder fuera de todo fundamento legal.

Que por cuanto los nuevos títulos, por sucesivas conversiones, no varon entre las partes los derechos y obligaciones que se sustituían por cada uno de ellos, y por tanto, al extinguir los plazos especiales que para cada caso dentro de los límites de sus respectivos derechos y obligaciones contractuales se iban estableciendo por mandato mismo de la Ley, es incuestionable concluir, que cada plazo estatuido en cada conversión por nacimiento de nuevos derechos y obligaciones, no podían ser continuación el uno del otro, sino plazos autónomos, que por naturaleza misma de las novaciones consumadas, rompían toda vinculación con el plazo pasado, para sustituirlo de manera incontrastable. De aquí, que no hubiera habido en ningún caso suspensión de lapsos, sino desaparecimiento de unos para dar lugar a otros. Estos razonamientos explican (necesidad de precisar el lapso), porque se hace necesario de acuerdo con la determinación del artículo 68, hacer constar la "presunción de renuncia" inmediatamente que ocurra el caso, porque ella no extingue de manera definitiva el derecho del concesionario sino que, únicamente, lo mantiene en suspenso por el aviso de la Resolución Ministerial, y así lo hace constar, hasta que pasados seis meses no se presentare la demostración de que la no presentación de los planos obedeció a otra causa que no a la renuncia del derecho del concesionario, pues la presunción de renuncia, como lo tiene establecido esta Corte, no

es *juris et de jure*, sino *juris tantum*, puesto que la Ley de Hidrocarburos da acción para desvirtuar el hecho en que se funda la no presentación de los planos, o sea la "presunción de renuncia". Por todo esto, es por lo que, la doctrina en general ha establecido, que la prueba que se funda en la presunción, es siempre una prueba muerta, porque se basa en las relaciones que ligan un hecho a otro, que si bien existe la mayor parte de las veces, puede faltar alguna vez, ya que, la presunción no es sino la probabilidad de un hecho ignorado que en realidad se deduce del hecho conocido. Esa probabilidad no puede nunca prevalecer sobre la certidumbre demostrada con la expresión fiel de "no renunciar" declarada por el libelo de demanda, que ataca de nulidad la Resolución Ministerial, administrada con las otras pruebas indiscutibles que produzca el actor, en este caso las mismas novaciones realizadas por las conversiones y nuevos títulos adquiridos por el concesionario. A estos razonamientos se ligan íntimamente los conceptos de lapsos que se mencionaron anteriormente, porque en suspenso el derecho del concesionario, y no extinguido, requiere, por fuerza legal, para quedar fulminado, que la Resolución Ministerial haga constar la "presunción de renuncia", y que transcurran seis meses después de aquella constancia, sin que se intente la acción. La Resolución, es el punto de partida del término de caducidad de la acción, transcurrido el cual, sin que se le haya propuesto, se hace definitiva la extinción del derecho, por efecto de la susodicha presunción. Mientras que no se dicte la Resolución no empieza a contar el término. El plazo de gracia o prórroga no solicitado entonces, por fuerza de la prueba que destruyó la presunción, nace y se cuenta automáticamente desde el momento, en que se declara con lugar la acción del concesionario. Si la negligencia de la Administración Pública en no dictar la Resolución que hace constar la "presunción de renuncia", fuese capaz por cualquier circunstancia de perjudicar los derechos de la Nación, no por eso lo sería para obrar contra el concesionario, para quien no ha nacido todavía la acción que le da la Ley de la materia. Los efectos previstos en el artículo 9° a que se contrae el artículo 68 es indiscutible que quedan en suspenso hasta que la presunción de renuncia no se convierta en renuncia definitiva. La no presentación de los planos en el término fijado por la Ley, sólo señala un hecho cierto, que no da facultad a la Nación para declarar extinguido el derecho del concesionario, definitivamente, pues tan solo puede su facultad nacer, de la certidumbre misma de la extinción de la acción por el perecimiento del término para intentarla. No puede, pues esta Corte admitir el alegato del representante de la Nación, según el cual: "No podría decirse de cuánto tiempo atrás ha de datar la renuncia presunta para que la Nación o cualquier particular interesado quedase libre de la pretensión de un concesionario anterior que hubiese incurrido en la falta. Habría que sostener que el término fijado por la Ley para la presentación de los planos no es de tres años y su prórroga,

sino el indicado, más el término ordinario de la prescripción extintiva civil... habría que decidir que el Ejecutivo Federal está en el deber de no hacer acto alguno de disposición sobre la concesión y de conservar en vigencia el derecho del concesionario que haya faltado por un lapso indefinido de tiempo, sin que el interesado esté obligado a pagar impuesto ni a efectuar prestación alguna en favor del Fisco Nacional, al menos durante ese largo interregno”.

Que según las Leyes de Hidrocarburos que se han venido citando en la presente sentencia, es atribución de la Corte Federal y de Casación y no del Ejecutivo Federal declarar la *caducidad* de las concesiones mineras, por lo cual, la Resolución administrativa que se impugna, emana de autoridad usurpada.

Por los razonamientos expuestos, administrando justicia por autoridad de la Ley, se declara con lugar la demanda propuesta por el ciudadano Julián Ferris, por medio de su apoderado el doctor Luis Felipe Hernández, en siete de octubre de mil novecientos treinta y siete, fundada en los artículos 79 de la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles vigente, que es el 78 de las de 1922 y 1925 y 79 de las de 1935 y 1936, para hacer valer los derechos que le corresponden en la concesión de que es titular, pidiendo la nulidad de la Resolución del Ministerio de Fomento, de fecha 23 de agosto de 1937, que pronunció la caducidad de la concesión de exploración y explotación de hidrocarburos otorgada originariamente a favor de los ciudadanos Fortunato Inatti, Miguel Mayo, Santos Orsini, Manuela de Orsini, Rosalina de Orsini y Pedro Battisti en terrenos de la propiedad de éstos constituidos por los lotes denominados “Palito Largo”, “Las Nieves”, “Gengibral” y “Corozal”, situados en jurisdicción del Municipio San Diego, Distrito Monagas del Estado Anzoátegui, constante de diez mil seiscientos diez y siete hectáreas, bajo los linderos siguientes: por el Norte, río Quebradón y quebrada de La Vega; por el Sur, cabeceras de El Veladero; por el Este, Río San Diego y terrenos de Ramón Aguilar; y por el Oeste, cabeceras de Guatire y terrenos de Angel Hernández; quedando en consecuencia, nula y sin ningún efecto, la Resolución Ministerial, materia de este juicio, declaratoria de la caducidad de dicha concesión, e irrenunciado el derecho del concesionario demandante a la presentación del plano general del lote de la concesión y del plano de las parcelas, de acuerdo con el artículo 14 tantas veces citado, ya que la demanda incoada, es reveladora de la falta de fundamento positivo de la presunción de renuncia en la voluntad del concesionario, y a la vez excluyente de toda idea de abandono del derecho a la concesión.

754. CFC - SF 31-12-37  
M., 1938, 561/569

*Para declarar la caducidad de las concesiones de Hidrocarburos, es necesario que exista prueba fehaciente de la voluntad de renuncia del concesionario a la concesión.*

*Cuarta:* Que la impresentación del plano al cual se refiere el artículo 14 de las Leyes de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1922, 1925, 1928, 1935 y 1936, está sancionada en cada una de esas épocas legislativas con la "presunción de renuncia del derecho del concesionario a la obtención de las parcelas de explotación", más no se dará posibilidad a esa presunción, conforme al aparte final del artículo 60 de las dos primeras Leyes y 61 de las tres ulteriores, si antes de vencerse el lapso establecido, el concesionario obtiene una prórroga de él para hacer la respectiva presentación, y efectivamente la hace. Si, por el contrario, en este segundo lapso, emanado de la prórroga, tampoco se presenta el plano, la simple "renuncia presunta" se convierte en "renuncia definitiva" e "irrevocable" del derecho del concesionario, a tenor del artículo 62 (último aparte) de la Ley de 1925 y de sus correlativos en las Leyes anteriores; pero no por ello cae en *caducidad* la concesión, pues tal estado jurídico no sobreviene sino en el caso del primer aparte del mismo artículo 62 y para concesiones de explotación solamente, cuando la prórroga ha sido *negada* para presentar el plano correspondiente al artículo 18, estando ya vencido el lapso para esa presentación, y esto en fuerza de que no puede haber prórroga de un lapso ya *vencido* y por lo tanto *extinguido*. Que hay que diferenciar: que el proceso del otorgamiento de las concesiones de hidrocarburos se desenvuelve inicialmente, en forma no contenciosa ante el Despacho de Fomento, y luego, contenciosamente por ante la Corte Federal y de Casación, correspondiendo al primer período, todo lo concerniente al levantamiento del plano del artículo 14, así como los efectos de su presentación o impresentación, constantes de la Resolución Ejecutiva que dictare el Ministerio de Fomento, con atinencia del artículo 60 de la misma Ley; y al segundo período, el recurso que se interponga contra esa Resolución, consistente según el artículo 79 *ejusdem*, en la demanda que pueda intentar el concesionario para desvirtuar la presunción alegando el derecho que crea corresponderle, haciendo así actuar un recurso *sui-générés* consagrado por la Ley citada y para cuya interposición goza el concesionario del término de *seis meses*, a partir de la fecha de la Resolución recurrida, a objeto de destruir los efectos de la "presunción de renuncia". Así, pues, mientras este recurso no perezca, *el concesionario seguirá siéndolo* y estará en plena aptitud legal para ejercer judicialmente los derechos de que aún está investido. En consecuencia, *el defecto de cualidad*

e interés que contra el actor ha invocado el representante de la Nación para rechazar la presente demanda, carece de toda eficiencia; por tanto, amparados por este precepto tanto la cualidad como el interés con que ha obrado, no pueden estos atributos serle desconocidos ni negados, sin violar el artículo 79, que consagra textualmente esa acción recursoria en pro del "concesionario". En el presente caso, ni ha *caducado* la concesión, ni se ha *convertido en definitiva e irrevocable la presunción de renuncia* del derecho del concesionario, ya que la prórroga no fue solicitada, y por ambas razones, subsistiendo en el patrimonio de éste la acción intentada, subsiste también con ella la *cualidad* jurídica con la cual se la propuso y el consiguiente interés que la sustenta.

*Quinta:* Que no se podría oponer nulidad de adaptaciones, conversiones y nuevos otorgamientos, para contradecir la demanda, al apreciarse que en el período no contencioso de este asunto, las concesiones de exploración y explotación se han venido manteniendo en pleno vigor, por obra de novaciones contractuales; y que, si bien es cierto que la Ley de Hidrocarburos de 1922, en su artículo 92, asienta que "la adaptación no produce novación", también lo es que el permiso originario de esta concesión, no fue *adaptado* sino *convertido* en tal concesión, produciéndose así la primera novación. Por esta razón la Corte considera de indeclinable necesidad observar para establecer con toda precisión su concepto acerca de *novaciones*, que la frase *no produce novación*, usada por el artículo 92 ya citado, referente a las *adaptaciones*, fue *absolutamente* eliminada de las Leyes subsiguientes, como era natural aún tratándose de nuevas adaptaciones, siendo antijurídico pensar que en alguna circunstancia pudiera aplicarse a *conversiones* y a *nuevos títulos*. La demostración incuestionable de la novación del contrato del concesionario aparece inequívocamente del propio texto de la Resolución del Ministerio de Fomento, ya que la "conversión" que le concedió nuevo plazo para la presentación del nuevo plano, conllevó para él expresa renuncia de un derecho ya adquirido, por razón de que, la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 1922 le acordaba en su artículo 42 una rebaja del (50%) cincuenta por ciento del impuesto de exploración y del superficial (artículos 33, 34, y N° 1° del 35), para las concesiones que distasen más de doscientos cincuenta kilómetros de las costas del mar; y a tales ventajas tuvo que renunciar el concesionario para lograr el ulterior otorgamiento; voluntad que aparece por la clara expresión de las partes contratantes, del acto mismo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 1.337 del Código Civil y por calificación expresa del artículo 1.335 *ejusdem*.

*Sexta:* Las novaciones verificadas por los nuevos otorgamientos, ponen de manifiesto el por qué de la necesidad de hacer constar la "presunción de renuncia" inmediatamente que ocurra el caso, porque ella no extingue de manera definitiva el derecho del concesionario, sino que únicamente lo mantiene en suspenso por el aviso

de la Resolución Ministerial que así lo hace constar, hasta que, pasados seis meses, no se presentare la demostración de que la no presentación de los planos obedeció a otra causa que no a la renuncia del derecho del concesionario, pues la *presunción de renuncia*, como lo tiene establecido esta Corte, no es *juris et de jure*, sino *juris tantum*, ya que la Ley de Hidrocarburos da acción para desvirtuar el hecho en que se funda la no presentación de los planos o sea la *presunción de renuncia*. Por todo esto es por lo que, la doctrina en general ha establecido, que la prueba que se funda en la presunción es siempre una prueba muerta, porque se basa en las relaciones que ligan un hecho a otro, que si bien existe la mayor parte de las veces, puede faltar alguna vez, ya que la presunción no es sino la probabilidad de un hecho ignorado que en realidad se deduce del hecho conocido. Esa probabilidad no puede nunca prevalecer sobre la certidumbre demostrada por la expresión fiel de "no renunciar" declarada por el libelo de demanda, que ataca de nulidad las *Resoluciones Ministeriales*, administradas con las otras pruebas indiscutibles que produzca el actor, en este caso las novaciones realizadas por las conversiones y nuevos títulos adquiridos por el concesionario. A estos razonamientos se ligan íntimamente los conceptos de lapsos, porque en suspenso el derecho del concesionario, y no extinguido, requiere por fuerza legal, para quedar fulminado, que la Resolución Ministerial haga constar la *presunción de renuncia*, y que transcurran seis meses de aquella constancia sin que se intente la acción. La Resolución es el punto de partida del término de caducidad de la acción, transcurrido el cual sin que se le haya propuesto, se hace definitiva la extinción del derecho por efecto de la susodicha presunción. Mientras no se dicte la Resolución no se empieza a contar el término. El plazo de gracia o prórroga no solicitado entonces, por fuerza de la prueba que destruye la presunción, nace y se cuenta automáticamente, desde el momento en que se declara con lugar la acción del concesionario. Si la negligencia de la administración pública en no dictar la Resolución que hace constar la *presunción de renuncia*, fuese capaz por cualquier circunstancia de perjudicar los derechos de la Nación, no por eso lo sería para obrar contra el concesionario para quien no ha nacido todavía la acción que le da la Ley de la materia. Los efectos previstos en el artículo 9º y a que se contrae el artículo 68, es indiscutible que quedan en suspenso hasta que la presunción de renuncia no se convierta en *renuncia definitiva*. La no presentación de los planos en el término fijado por la Ley, sólo señala un hecho cierto, que no da facultad a la Nación para declarar extinguido el derecho del concesionario, definitivamente, pues tan sólo puede su facultad nacer, de la certidumbre misma de la extinción de la acción por el perecimiento del término para intentarla.

*Séptima:* La materia relativa a los planos de las concesiones de exploración y explotación a que se refiere el artículo 14 de la Ley

de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles, produce consecuencias diversas según las circunstancias que medien al efecto. En primer lugar, puede acontecer que el concesionario no presente los planos en el plazo de tres años y medio establecido para hacerlo, caso en el cual la citada Ley, en su artículo 61, *presume de pleno derecho renunciado el derecho del concesionario* a obtener las parcelas de explotación conforme al artículo 14; presunción que no cabe, "si antes de vencerse dicho plazo, el concesionario solicitare la prórroga a que se refiere el artículo 62"; y por último, si durante la prórroga que se le concediere conforme a este artículo tampoco presentare los planos, *se presumirá definitiva e irrevocablemente renunciado el derecho del concesionario*. Véase, pues, que la solicitud de la prórroga después de haber incurrido en la primera mora, constituye una obligación formal que asume el concesionario de hacer la presentación en el nuevo plazo, sometiéndose, en caso de incumplimiento a caer de una presunción de renuncia en una renuncia definitiva e irrevocable, por sumisión expresa del concesionario. Esta situación jurídica, creada por la propia voluntad del concesionario, se consuma de pleno derecho y sin recurso legal de ninguna especie.

En segundo lugar, puede acaecer, y tal es el evento de autos, que el concesionario no ocurra al medio legal de la prórroga, sino el porvenir de la concesión, deje latente e inactivo su derecho, en que sin hacer manifestación alguna de voluntad que pueda aventurar espera de la Resolución Ministerial, que ha de abrirle, por el término de seis meses, el derecho a intentar la formal demanda a que se contrae el artículo 79 ya citado, *para objetar la exactitud de los hechos en que se haya fundado esa Resolución y hacer valer el derecho que crea corresponderle*. Ahora bien, si en la solicitud de la prórroga y en la promesa de presentar durante ella los planos de la concesión y sus parcelas, media una obligación cuyo incumplimiento está sancionado con la renuncia definitiva e irrevocable de la concesión, en el caso de la *demanda recursoria*, que es el actual, el concesionario no se vale de ésta para demostrar en el lapso probatorio del proceso, que sí presentó los planos, pues si los hubiere presentado no habría dado lugar a la presunción de renuncia, sino que aún no habiéndolos presentado, como es lo cierto, su voluntad manifestada expresamente en el libelo, unida a la que arranca de sus conversiones y nuevos títulos, destruye la simplemente imaginada por la presunción de renuncia de la Resolución.

*Octava:* Es precisamente la Resolución que declara la presunción de renuncia, el medio de coacción de que se vale el legislador, para obligar al concesionario a no prolongar indefinidamente los lapsos, y sin ella, no se concibe la conversión de la simple presunción en renuncia definitiva, términos en que expresa la ley la extinción definitiva del derecho. El legislador obliga al órgano oficial correspondiente a dictar la Resolución que haga constar la presunción de renuncia, pues es ella el medio para llegar a la extinción

definitiva del derecho. La acción que contra la presunción da la ley al concesionario, nace con esa Resolución, y no hacer constar la presunción como ordena la Ley, es evadir el precepto legislativo. Para que la presunción de renuncia, medio insalvable para llegar a la renuncia definitiva, surta efecto en el sentido de que la Administración Pública recobre el derecho de disposición de las concesiones, debe manifestarse por Resolución; de tal modo que la pretensión de aspirado derecho que invoca la Administración Pública, no prevalece sobre la evidencia del derecho que invoca el concesionario, por su manifestación de voluntad contraria a la presunción. El Ministerio de Fomento al dictar la Resolución haciendo constar la presunción de renuncia, lo que en realidad manifiesta es la voluntad de la Administración Pública de quererse aprovechar, frente al concesionario, de una renuncia del derecho de éste que cree existir, probabilidad que desaparece frente a la certidumbre. Al presumirse un acto volitivo por la Ley, la efectiva manifestación de voluntad por el concesionario, hace desaparecer aquella presunción. De todo esto, los términos precisos del artículo 69, que ordena hacer constar la presunción de renuncia, para los efectos legales, es decir, poder otorgarse nuevamente la concesión. Pero esa nueva concesión no puede otorgarse, sino cuando la anterior concesión ha *caducado, se ha renunciado, o se ha anulado*. Y la presunción de renuncia, no es renuncia, es de necesidad que ésta se convierta en definitiva, y esto no puede ocurrir, sin que aquélla no se haga constar. La Corte, para afirmar más el concepto que ha establecido sobre la presunción de renuncia y sus efectos, considera que, si la presunción no puede tener lugar sino respecto de un hecho desconocido, y si el hecho por otra parte, objetivo de la presunción, es conocido, la renuncia misma presunta, se hace inconcebible; porque, una de dos, o se presume aquello que está probado y se presume una cosa inútil; o se presume lo contrario de cuanto se ha demostrado como verdad, y en este caso se presume error y se cae en el absurdo; de aquí, que no es que se destruya el hecho conocido que da base a la presunción, como quedó asentado anteriormente, sino que se destruya el hecho desconocido que se pretende hacer conocido por la presunción. El hecho cierto en que se funda la presunción, nunca puede ser destruido, precisamente porque es cierto, lo que se destruye es la creencia en el hecho incierto, la probabilidad que se tuvo por la presunción, y esa destrucción de los hechos supuestos, es lo que hace desaparecer la presunción, volviendo al estado de derecho que se creyó perdido. El hecho conocido, no es el objetivo de la presunción, sino el hecho desconocido; desvirtuar este hecho es el objeto de la prueba en juicio. De aquí, la probabilidad y su antagónico la certidumbre. El fundamento verdadero y absoluto de la presunción de renuncia, está en la presunta voluntad del concesionario, —de aquí, que la doctrina en general haya dicho que el hecho a probarse con la presunción puede ser la voluntad—, bastaría pues, así mismo, un acto volitivo demostrativo de que esa

presunción fundada en la voluntad es errónea, para que la presunción desaparezca. Cuando la ley va sobre una indagación psicológica y presume un acto físico o material, la demostración voluntaria o sea la expresión a contrario, hace desaparecer la creencia para convertirse en certidumbre. Luego he aquí, por qué esa objetivación que da el libelo de demanda de la voluntad del concesionario, es presunción firmísima, capaz de destruir la presunción de renuncia. Los hechos del hombre, son objetivaciones, que ponen frente a la presunción legal simple, las presunciones hominis, que caracterizan al juzgador para desechar la primera, caso de que su convicción esté fuertemente arraigada en la naturaleza propia de certidumbre que nace de las segundas.

*Novena:* Que según las Leyes de Hidrocarburos que se han venido citando en la presente sentencia, es atribución de la Corte Federal y de Casación y no del Ejecutivo Federal, declarar la caducidad de las concesiones de hidrocarburos, por lo cual, las Resoluciones administrativas que se impugnan, emanan de autoridad usurpada.

Por las razones expuestas, administrando justicia por autoridad de la Ley, se declara con lugar la demanda propuesta por el ciudadano José María de Tovar, por medio de su apoderado, el doctor Luis Felipe Hernández, en siete de octubre de mil novecientos treinta y siete fundada en los artículos 79 de la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles vigente, que es el 78 de las de 1922 y 1925, y 79 de las de 1935 y 1936, para hacer valer los derechos que le corresponden en las concesiones de que es titular, pidiendo la nulidad de las Resoluciones del Ministerio de Fomento, de fecha 23 de agosto de 1937, que pronunciaron la caducidad de las concesiones de exploración y explotación de hidrocarburos, denominadas "Matas Altas", "Loma del Viento", "Santa Bárbara" y "Morichal" situadas en jurisdicción del Distrito Zaraza del Estado Guárico, con la cabida y linderos que expresan los respectivos títulos, quedando, en consecuencia, nulas y sin ningún efecto las Resoluciones Ministeriales materia de este juicio, declaratorias de la caducidad de dichas concesiones, e irrenunciado el derecho del concesionario demandante a la presentación de los planos generales de dichas concesiones y de las parcelas de explotación que elija, de acuerdo con el artículo 14 tantas veces citado, ya que la demanda intentada es reveladora de la falta de fundamento positivo de la presunción de renuncia en la voluntad del concesionario y a la vez excluyente de toda idea de abandono del derecho a las concesiones.

*Voto Salvado: Doctores: Pedro Arismendi y Alonso Calatrava*

Los efectos de la nulidad de un acto se limitan a dejar las cosas en su estado primitivo como si tal acto no se hubiese verificado; renace sin variación alguna la misma situación de derecho que

existía momentos antes de dictarse el acto nulo. Por tanto, en el caso concreto, anuladas aquellas Resoluciones por la única razón de usurpación de atribución, el concesionario queda en la misma situación jurídica en que venía desde hace seis años, esto es, de incumplimiento de la Ley, por no haber presentado los planos en el lapso legal ni haber pedido, antes de vencerse este lapso, la prórroga del mismo para cumplir aquel requisito. A su vez, el Ejecutivo Nacional conserva su derecho, aún después de esta sentencia, a dictar inmediatamente respecto de estas concesiones, las Resoluciones que autoriza el artículo 68 de la Ley de Hidrocarburos de 1925, porque subsiste el hecho de no haberse presentado los planos ni pedido prórroga para ello pues con esta demanda no ha saneado el actor su situación de incumplimiento de la Ley.

El fallo anterior, al declarar que el concesionario no ha renunciado al derecho de obtener los lotes de exploración, porque manifestó ahora, después de seis años de incumplimiento una voluntad contraria en el presente libelo, ha incurrido en *ultra-petita*, porque ni ello fue pedido en la demanda ni se desprende como consecuencia de la acción de nulidad intentada. Se ha considerado la acción ejercida como si fuera la autorizada por el mencionado artículo 78 y se ha decidido como si el actor se hubiera propuesto probar que no estaba en incumplimiento de la Ley, nada de lo cual se ha ventilado en este juicio, en que sólo se ha controvertido la cuestión de derecho de si el Ministro de Fomento usurpó o no atribuciones al decretar una caducidad irrevocable en vez de una extinción de derechos revocable por esta Corte, en juicio contradictorio.

Lo que el precedente fallo ha declarado en este particular, no sería procedente ni aún en la hipótesis de que el Ministerio hubiese dictado Resoluciones revocables que el mismo actor considera sanción legítima de la no presentación de los planos, y de que en consecuencia la demanda se hubiese dirigido expresamente a desvirtuar los hechos que sirvieran de fundamento a esas Resoluciones. En efecto, tal demanda, según la Ley, es la iniciación de un juicio contradictorio en que debe haber parte demandada, y esta parte demandada tiene el derecho de contradecir esa demanda negando sus fundamentos, por lo que se hace necesario un término probatorio para que cada una de las partes acredite los hechos en que se funda. No puede ser una controversia de mero derecho, puesto que hay hechos que probar y esta prueba es la que puede servir a la Corte para dictar su fallo. Pero es el caso que lo que asienta el actor en el libelo bajo su sola palabra de honor, de no haber tenido la voluntad de renunciar, es cosa absolutamente de fuero interno, que, escapa a la verificación judicial *si ya desde antes del libelo no se ha traducido en hechos objetivos esa voluntad puramente subjetiva*. Si tal manifestación de voluntad, no objetivada antes del ejercicio de la acción, constituyese a un tiempo mismo fundamento del libelo y prueba fehaciente de ese fundamento, resultaría más que innecesaria, impertinente, la citación del demandado, su contestación

de la demanda y que se abriese término probatorio. En una palabra, no podría surgir el juicio contradictorio a que se refiere el artículo 78 de la Ley de Hidrocarburos, puesto que la Corte, se vería obligada a fallar por lo que resulta del mal llamado libelo de demanda.

La acción que da el artículo 78, se da al concesionario "que objetare la exactitud de los hechos en que se funde la Resolución prevista en el artículo 68", o sea, en el caso concreto, la no presentación de los planos, y la inexactitud de este hecho, o bien el caso fortuito que impidió esa presentación, no obstante haberse dado todos los pasos para hacerla, es lo que debe probar el actor que objetare los fundamentos de la Resolución. No sería jurídico sostener que el fundamento de la Resolución, y por tanto el hecho que hay que atacar en el juicio, sea la presunción de renuncia, tomada esta expresión como cosa puramente subjetiva, pues lo que le da vida a esa presunción es el hecho objetivo supuesto por la Ley como necesario para presumir, o sea en este caso, el vencimiento del plazo legal sin haber sido presentados los planos por el concesionario. Por ello resultaría inadmisibles de todo punto el que en el juicio correspondiente se escamotease la discusión sobre este hecho objetivo a que la Ley se remite, para constituir al propio concesionario en árbitro inapelable de su propia pretensión mediante el fácil expediente de sus manifestaciones de voluntad que han permanecido ocultas en su fuero interno, durante todo el tiempo que la Ley le daba para que las tradujese en hechos tangibles.

Es que son dos cosas muy distintas no haber renunciado a un derecho y no haberlo querido renunciar, por lo que nada vale alegar, ni aun probar, que no se quiso renunciar, ante hechos concretos objetivos que prueban no la renuncia expresa, cosa absolutamente innecesaria en estos casos, pero sí la renuncia que la Ley presume basada en el incumplimiento de requisitos legales, y es forzosamente acerca del cumplimiento o no cumplimiento de tales requisitos que debe versar la prueba en el juicio en que se quiera destruir esa presunción legal.

755. CFC - SF  
M., 1947, 127/128

14-11-46

*Es competencia de los tribunales ordinarios conocer de las nulidades de las concesiones de hidrocarburos, por lo que la Corte Suprema de Justicia sólo conoce de ello cuando se denuncia la falta de formalidades legales o la violación de la Ley.*

Dos casos de nulidad contempla el legislador en materia de concesiones referente a hidrocarburos: la una, fúndase en hechos, como es la que resulta de haberse comprendido, en todo o en parte,

en las indicadas en los ordinales 1º y 2º del artículo 7º de la Ley de Hidrocarburos que hoy rige, concordante con normas de leyes precedentes sobre el particular, concesiones otorgadas anteriormente; y la otra nulidad hállase basada en infracciones de la Ley, por haberse otorgado tales concesiones a quienes no podían adquirirlas por prohibición legal, como ocurre con los Gobiernos extranjeros, el Presidente de la República, los Ministros del Despacho, los Senadores y Diputados del Congreso Nacional y otros funcionarios, tanto nacionales como de los Estados. En el primer caso se trata de hechos que lesionan intereses particulares, por lo que es natural que deban acreditarse mediante las ritualidades del juicio ordinario; siendo consecuencia precisa de ello que la nulidad resultante de esos hechos no pueda declararse sino por los Tribunales competentes, conforme a lo que previene el artículo 82 de la propia Ley, acorde con previsiones de leyes anteriores sobre este punto. En el segundo caso, que es punto de mero derecho y de evidente orden público, la competencia para conocer de la nulidad está expresa y exclusivamente atribuida a la Corte Federal y de Casación.

De acuerdo con lo expresado precedentemente, la cuestión que se examine hállase incluida indefectiblemente en el artículo que acaba de citarse, puesto que la demanda versa, en principio sobre concesiones invasoras de la nombrada "Propios de Barinas", en cuya virtud el conocimiento incumbe al Tribunal competente; y este concepto no puede abarcar a la Corte Federal y de Casación, por cuanto la atribución de ésta se limita al caso de que trata el artículo 83 *ejusdem*.

Procede advertir: la Ley sobre Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles de 9 de junio de 1922, al declarar, en su artículo 70, que eran nulas las concesiones indicadas en los números 1º y 2º del artículo 6º cuando comprendieran, en todo o en parte, yacimientos o terrenos concedidos anteriormente, pero sólo en la porción superpuesta, dispuso expresamente que la nulidad no podía declararse sino por la Corte Federal y de Casación; por manera que es evidente el cambio del sistema que se desprende de las Leyes posteriores hasta la vigente ahora, al autorizar a los tribunales competentes para conocer de esa nulidad, quitándole la competencia, en primera instancia, a la Corte Federal y de Casación.

Es cierto que hablándose de controversias entre particulares, sobre nulidad de las concesiones mineras, de hidrocarburos y de tierras baldías, la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, en su artículo 8º, atribución 4ª, párrafo único, confiere potestad a esta Sala Federal para conocer también en juicio contencioso de tales controversias; más adviértase claramente que esa facultad hállase circunscrita a la nulidad de las concesiones mineras, de hidrocarburos y de tierras baldías por falta de formalidades o violación de la Ley en su otorgamiento; luego quedan excluidas de dicha atribución las cuestiones que se suscitan entre particulares por invasión de concesiones anteriores, como sucede en el caso concreto;

lo cual es suficiente para concluir que, en armonía la precitada atribución con lo ordenado en el susodicho artículo 83, el conocimiento del presente asunto toca al Juez de Primera Instancia en lo Civil del Estado Barinas, que viene a ser el competente, conforme a normas del procedimiento ordinario, por encontrarse en aquella Entidad Federal los terrenos en donde se hallan ubicadas las concesiones enumeradas al principio del presente fallo, y porque, como se vio antes, es radical y flagrante la diferencia que existe en los casos a que se contraen los artículos 82 y 83, antes citados; y siendo, en consecuencia, la Sala Federal incompetente para conocer en primera instancia de la presente demanda y así se declara.

G. *La Reversión en las concesiones de hidrocarburos*

756. CSJ - SPA 12-12-63  
G.O. N° 27344, 15-1-64, p. 203.356

*La reversión es una expectativa de derechos a favor de la Nación que se materializa al vencimiento de la concesión.*

Así lo creyó el Despacho en consideración a que se trataba de dismantelar una obra permanente de las que conforme al mencionado precepto, pasan al patrimonio nacional sin contraprestación alguna, al vencimiento de la concesión. Sin embargo, la Corte considera que esta es una expectativa de derecho en favor de la Nación, que sólo se materializa al fin del término de la concesión, que alcanza sólo las obras permanentes que en ese momento existiesen en las áreas concedidas y que no afecta sin embargo el derecho que tienen los concesionarios, durante la vigencia de la misma, de hacer en dichas áreas todas las construcciones, modificaciones y demoliciones que puedan ser más convenientes a los intereses de la explotación petrolera, con la única obligación que ellos tienen de cumplir todos los requisitos de permiso, autorización, inspección o notificación que pueda exigir la Ley de Hidrocarburos o su Reglamento en otros de sus preceptos, pero no en éste que, en concepto de la Corte, no contempla ninguno que deba ser cumplido, previa o posteriormente, a la demolición de obras permanentes.

757. CSJ - CP 3-12-74  
G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, pp. 19-21

*La reversión forma parte del estatuto del concesionario, y antes del vencimiento de la concesión la Nación puede tomar las medidas de conservación que estime convenientes.*

Como es sabido, el instituto de la Reversión, aplicable al momento de extinguirse las concesiones, de antigua data entre nosotros, que-

dó incluido entre las disposiciones de la Constitución de 1947 y hoy figura en el artículo 103 de la Constitución vigente y en la Ley de Hidrocarburos, en sus artículos 80 y 81, como un complemento del estatuto legal del concesionario. De consiguiente, la facultad ejercida mediante la actual Ley de Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, para regimentarlo, es inobjetable; pues, siendo la reversión una estipulación legal, impuesta al extinguirse al término de las concesiones, era necesario instrumentar ese derecho, aceptado y consentido por los concesionarios al solicitar las concesiones, adhiriéndose a las leyes que lo establecían; y en un segundo lugar, porque acercándose el vencimiento del término asignado por la ley a las concesiones, era indispensable tener a la mano, el instrumento legal para hacerla efectiva para tomar, entretanto, las medidas conservativas y de control de los bienes comprendidos en las explotaciones, las cuales, según el referido instituto, pasarían a la Nación al extinguirse las concesiones, sin indemnización alguna.

Nuestras leyes de hidrocarburos declaran, y han declarado en el transcurso del tiempo, de *utilidad pública* todo lo concerniente a la explotación de los yacimientos de hidrocarburos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales, el almacenamiento de las sustancias explotadas y a las obras que su manejo requieran. Es, pues, ineludible atenerse al derecho público para investigar los pormenores por los cuales se rige la concesión, que en ningún momento puede desvincularse de este carácter, admitido también por los concesionarios al solicitar y obtener las concesiones adhiriéndose a las leyes respectivas por las cuales ellas se rigen.

El núcleo principal de los derechos de los concesionarios es el de extraer “dentro de los límites de la correspondiente parcela en explotación las sustancias concedidas y de aprovecharlas una vez extraídas”. Los demás derechos que le otorgan las Leyes de Hidrocarburos al concesionario, son complementarios de éste y derivados de aquél, a fin de que pueda dar cumplimiento a las obligaciones que asume.

En ejecución de su actividad, el concesionario, beneficiario de la concesión, obtiene para su exclusivo beneficio, mediante el pago de determinado precio, impuesto, regalías y royalties, los beneficios que derivan de la concesión, y está supuesto, que vencido el término de ella, cesa su actividad: en cambio, como la actividad del Estado es permanente, ha sido también supuesto y admitido, por tal razón, la continuidad de la actividad administrativa de la explotación confiada temporalmente al concesionario, la cual pasará directamente al Estado; por tanto, es imprescindible que se tomen providencias y se dejen trazados y establecidos los mecanismos, con miras a la continuidad de la explotación, la cual debe hacerse mediante operaciones técnicas, que aseguren la conservación de la riqueza y los medios de mantenerla y operarla bajo las mismas condiciones con-

templadas en la Ley, en su reglamento, en las ordenanzas, decretos y resoluciones y demás leyes aplicables a la explotación.

Las empresas demandantes están contestes en aceptar en las respectivas demandas, que no pretenden “negar la obligación del concesionario de entregar al Estado, al fin de las concesiones, los bienes sujetos a pasar en plena propiedad a la Nación, sin indemnización alguna, conforme a disposiciones expresas de la Constitución Nacional y de la Ley de Hidrocarburos”, pero igualmente existe el propósito común entre las empresas, de parcelar o restringir la entrega de los bienes, desvirtuando la finalidad original ya explicada de que los bienes empleados en la explotación de los hidrocarburos, se hayan afectos a la concesión, con la cual deben restituirse dichos bienes, sin reserva alguna. Según la tesis de las demandantes los bienes afectos a la reversión deben circunscribirse a las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de concesiones mineras comprendidas las de hidrocarburos (artículo 103 de la Constitución) y las obras permanentes construidas en las parcelas de explotación conforme a los artículos 80 y 81 de la Ley de Hidrocarburos.

De ese modo, se rompería la unidad de la concesión y al extinguirse el plazo para que fue concedida, se produciría una discriminación de los bienes, separando unos y dejando otros; no habría entonces motivación para haberse aceptado la reversión, cuya finalidad original es mantener sin interrupción la explotación. Y porque si llegara a admitirse este proceder se produciría una paralización de las actividades declaradas de utilidad pública.

Con respecto a las tierras adquiridas, con destino a la exploración y explotación de hidrocarburos no prejuzgan las demandantes, pero sí en cuanto se refieren a las obras permanentes contempladas en las leyes de hidrocarburos.

Dicen los demandantes, que son, sin duda, *únicamente los inmuebles por su naturaleza*, incurriendo en esto en una contradicción *in terminis*, dado que si se admite que son inmuebles únicamente las obras permanentes, ¿por qué han de ser únicamente los inmuebles por naturaleza los comprendidos? Además de los inmuebles por naturaleza: terrenos, minas, edificios y, en general, toda construcción adherida de *modo permanente* a la tierra o que sea parte de un edificio, se consideran también inmuebles los demás por su destinación o por el objeto a que se refieren. Estos últimos son también inmuebles, y aun cuando no se hallen adheridos de modo permanente a la tierra, se encuentran de tal modo adheridos al fin para que fueron destinado, que lo son también de modo permanente, pues, no es concebible que dichos bienes lo sean de modo temporal cuando están incorporados con los de modo permanente. Por manera que si las obras permanentes a que se refiere el artículo 80 de la Ley de Hidrocarburos, son únicamente inmuebles, por cuanto dicha disposición no hace distinción alguna, han de

ser también todos los inmuebles sea por naturaleza, por destinación o por el objeto a que se refieran.

Nótese que el referido artículo 80, al mencionar las obras permanentes, emplea el término "todas" lo que quiere decir, siguiendo la particular interpretación de las demandantes, que se refiere a todos los inmuebles. De manera que, cuando los objetos naturalmente considerados como bienes inmuebles por el derecho positivo, tratan de enumerarse, no sería posible restringir sin motivos, los bienes inmuebles únicamente a los inmuebles por su naturaleza, pues, como se ha visto, existen también inmuebles, por destinación o por el objeto a que se refieren.

El legislador ha adscrito a la categoría de los inmuebles una serie de bienes, que por su naturaleza serían muebles, en vista de los modos y maneras como son empleados; se ha hecho necesario incluirlos dentro de la categoría de los inmuebles con el objeto de hacerles aplicar el mismo régimen jurídico... Como quiera que la distinción de los bienes en muebles e inmuebles tiene por objeto la aplicación de un régimen jurídico diverso a cada una de esas categorías, no es solamente preciso averiguar la naturaleza particular de los bienes, según la distinción, en bienes muebles e inmuebles, sino que es necesario contemplar la providencia o la finalidad con que originalmente se han agrupado los bienes muebles e inmuebles, de modo que si ellos se integran en una universalidad adscrita a determinado propósito comercial, industrial o artístico, en determinadas circunstancias nos referimos a inmuebles, en los que englobamos también los llamados bienes muebles, incorporados natural o artificialmente con particular objeto, aunque existiendo ese conjunto, sea posible, una eventual separación. Pero no es esta apreciación de las demandantes, por la que se pueda regir exclusivamente el artículo pertinente de la Ley de Hidrocarburos, cuando se refiere a *obras permanentes*, porque por permanente, se entiende, lo fijo, lo invariable, estable, perpetuo y duradero, y si se aplica una simple interpretación, fundada en el propósito perseguido por la reversión, es éste el medio de que se ha valido el legislador al usar la expresión *Obras Permanentes* para indicar que todo lo que se haya adscrito a la explotación con destino fijo y permanente y para hacerla realizable, queda comprendido en las obras permanentes y nunca estuvo en su mente dividir la universalidad de bienes adscritos a la explotación de la concesión, para distinguirlos en muebles e inmuebles.

Pero lo que concluye todavía por disipar toda duda acerca de que la reversión comprende todos los bienes afectos a la concesión y explica la frase obras permanentes, es la actual redacción del párrafo 5º del artículo 3º de la Ley vigente de Hidrocarburos, que al referirse a los contratos de servicio, establece: "Se estipulará que las tierras y obras permanentes, incluyendo las instalaciones, accesorios y equipos que forman parte integral de ellas, y cualesquiera otros bienes adquiridos con destino al objeto de las concesiones,

sea cual fuere el título de la adquisición, deberán ser “conservados para entregarse en propiedad a la Nación al extinguirse por cualquier causa los respectivos convenios”. Por manera que esta interpretación auténtica, con respecto a lo que debe entenderse por obras permanentes, disipa toda duda, tanto por ser la obra del legislador, como ser uno mismo el motivo de la previsión.

En cuanto a excluir de la reversión los bienes destinados o afectos a las concesiones de manufactura, refinación o transporte, constituye esto también una novedad interpretativa de las empresas demandantes, puesto que las concesiones de manufactura, refinación y transporte son anexas de las concesiones de explotación y cuando se otorgan independientemente unas y otras, una vez extinguidas, revierten los bienes empleados en la explotación, al Estado (Véase “Estudios acerca del Régimen Legal del Petróleo en Venezuela”, del Doctor Rufino González Miranda. Catedrático de la Materia en la Universidad Central de Venezuela). En el primero de los casos, estas concesiones tienen por objeto realizar o mejor, industrializar las sustancias explotadas y son una consecuencia del derecho obtenido por la concesión. Estas concesiones son parte integrante de la concesión de explotación y de consiguiente participan del carácter de ésta.

“Las segundas, se otorgan independientemente, para crearse con ello negocios de refinación, transporte, provenientes de productos de hidrocarburos del Estado o de los concesionarios. Pero en uno y otro caso las concesiones son temporales y a la extinción de ellas, los bienes empleados en la explotación, revierten al Estado sin indemnización alguna”.

La refinación y el transporte de hidrocarburos, dice el citado autor, no son industrias libres, pues sólo pueden ejercerlas los concesionarios de explotación o los concesionarios de éstos y los que hayan obtenido del Ejecutivo Federal las concesiones especiales mencionadas.

“La concesión de manufactura y refinación, dice, se basa en el interés que debe tener el Estado de que el petróleo venezolano se refine en territorio venezolano. Paralelamente con este interés el Estado persigue la finalidad de poder conseguir al cabo de cierto tiempo (el de la duración de la concesión) las obras permanentes como plantas, edificios, tuberías, almacenes, etc., pasan sin indemnización alguna a ser propiedad de la Nación”. (Véase obra citada, pág. 239).

De modo que los artículos 1º y 2º de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión, lejos de exceder las previsiones legales atinentes a la reversión, se hallan enmarcadas en ellas y circunscriptas al propósito original perseguido al otorgarse la concesión o sea, que al final de ellas, las tierras, instalaciones y equipos y demás bienes afectos a la explotación, pasarían al Estado sin indemnización alguna, para que quedara asegurada la vida de la concesión y pudiera la Nación reasumirla en condiciones que permitan la adecuada actividad de

una gestión pública; pero por sobre estas consideraciones están todavía los principios, inspirados en el propósito de la ley impugnada, de reconocer a cada uno sus derechos y los medios de realizarlos; al extremo, que cuando las disposiciones cuestionadas se refieren a los bienes comprendidos en los artículos 1º y 2º, lleva su celo hasta consagrar el reconocimiento de las prerrogativas, que confiere el Estado a los concesionarios, permitiéndoles una prueba en contrario respecto a los bienes afectos a la concesión, a satisfacción del Ejecutivo Nacional, antes de realizar la adquisición del bien o de ejecutar alguno de los actos a que se refiere el artículo 8º de dicha ley al momento de la extinción de las concesiones. Por manera, pues, que dichas disposiciones lejos de violar los artículos 99, 101 y 102 de la Constitución Nacional, lo que hacen es regimentar y esclarecer los fines de la ley que concierne con las mencionadas disposiciones constitucionales y legales, por las cuales se ha venido rigiendo la reversión.

758.

CSJ - CP

3-12-74

G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, pp. 21-22

*La Nación puede adoptar medidas precautelativas para conservar los bienes sujetos a reversión, aun cuando tales medidas abarquen bienes de terceros utilizados por las empresas.*

Las demandantes vienen sosteniendo, como una verdad inconcusa, que en virtud de la reversión pasará a la Nación bienes "no contemplados en los artículos 103 de la Constitución Nacional y 80 y 81 de la Ley de Hidrocarburos", siguiendo la tesis a que se refieren sin ningún fundamento, en el sentido de que el artículo 4º de la citada Ley de Reversión, lesiona derechos de terceros, al disponer que la Nación tendrá opción a seguir utilizando esos bienes en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional.

Este argumento carece de toda justificación. En efecto, los bienes de tercero utilizados por las empresas según la Ley de Reversión, deben ser conservados y mantenidos por los concesionarios en comprobadas condiciones de buen funcionamiento y la Nación tendrá derecho a seguir utilizándolos en los términos que establezca el Ejecutivo Nacional. Estos bienes no pertenecen a las empresas, de consiguiente, su posterior utilización por la Nación, si fuere el caso, ¿en qué dejarían afectados los intereses de las empresas? En cuanto a que los concesionarios de hidrocarburos no podrán utilizar en las concesiones bienes de terceros sino en casos especiales y cuando así se justifique, en una proporción no mayor del diez por ciento (10%) del valor del activo fijo neto de los bienes que se refiere el artículo 3º de la mencionada Ley, las razones son obvias y se fundamentan en el resguardo y preservación de los bienes que por uno u otro concepto, pasarán a la Nación. En estos casos si es que

los bienes aun de terceros utilizados en la explotación no recibieren un trato conveniente o fuere permitido a los concesionarios excederse del límite del diez por ciento previsto en la ya mencionada disposición, se correría el riesgo de que la Nación quedare burlada en sus propósitos de utilizar dichos bienes según su conveniencia; o, cuando fuera a aplicarse la reversión se encontraría con que todos los bienes utilizados en la explotación pertenecerían a terceros; y así el propósito final de la Constitución y de la Ley de Hidrocarburos quedaría desvirtuado. Pues ninguna medida tendiente a defender y conservar los intereses nacionales podría ser objetable tanto en el campo del derecho público y aun en el del interés privado, menos cuando esas medidas persiguen conservar la unidad económica de la concesión que a su regreso, no podría llegar desmantelada e inútil para alcanzar el propósito final de interés público para que fue concebida. La legitimidad de las medidas precautelativas son de uso corriente en todas las legislaciones cuando se trata de impedir el deterioro o la sustracción de elementos vinculados a las actividades de servicio público.

759.

CSJ - CP

3-12-74

G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, p. 22

*La institución de la reversión se fundamenta en el criterio de la unidad económica de la concesión, y abarca todos los bienes afectos a la misma.*

Los demandantes al referirse al artículo 9° de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, encuentran, que dicha disposición, consuma una apropiación de los bienes de los concesionarios, antes de haber ocurrido la extinción de las concesiones, que es el acontecimiento previsto en la Constitución y en la Ley con respecto a las tierras destinadas a la explotación y a las parcelas de explotación y a las obras permanentes en ellas construidas. Ya se ha dicho, que al aceptar los concesionarios el derecho de reversión, sin indemnización alguna, han admitido que para continuar el Estado satisfaciendo la necesidad colectiva que el concesionario venía cumpliendo, están admitiendo también la unidad económica de la concesión en cuya virtud todos los instrumentos o las obras permanentes, aparatos y medios de transporte que se usen serían empleados en la continuidad de las operaciones, por manera que, *ab-initio*, ha sido también admitido el derecho de propiedad que la Nación se reserva sobre los bienes empleados en la explotación con el fin de continuar la misma; pero aun consintiendo en que se tratara de una condición suspensiva en que se encontrare la Nación con respecto a tales bienes, como ya ha sido admitido en sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 2 de diciembre de 1963, el hecho es

que cuando se trate de la desafectación de los bienes, se consuma el cumplimiento de la condición por el hecho de que la desafectación extingue con respecto a ese bien la actividad a que lo tenía destinado el concesionario y se hace imprescindible la aplicación de la Ley de Reversión que es de aplicación inmediata.

760. CSJ - CP 3-12-74  
G.O. N° 1718 Extr., 20-1-75, pp. 23-24

*La creación del Fondo de Garantía en la Ley de Bienes Afectos a Reversión responde a asegurar el cumplimiento de las obligaciones de conservación de los concesionarios.*

Dicen las demandantes, que el artículo 6° de la Ley impugnada, obliga a los concesionarios de hidrocarburos a garantizar lo dispuesto en los artículos 2° y 4°, formando un FONDO DE GARANTÍA hasta alcanzar el 10 por ciento del costo aceptado por la Administración del Impuesto sobre la Renta, a los fines de la depreciación de los activos sujetos a reversión. En cuanto a la parte no depreciada de los activos, el fondo se formará mediante aportes equivalentes del 10 por ciento de las cuotas anuales de depreciación. La parte depreciada, contribuiría a la formación del referido fondo mediante depósito de cinco (5) a diez (10) cuotas iguales, anuales y consecutivas según lo establezca el Reglamento de esta Ley. El referido fondo lo impugnan las demandantes, como anticonstitucional, porque según ellas son inconstitucionales las obligaciones a garantizarse con dicho fondo; y porque con la constitución de dicho fondo, aparece afectada una exagerada base de determinación, puesto que, de una parte, comprenderá activos no sujetos a reversión de acuerdo con la Constitución Nacional y la Ley de Hidrocarburos; y de otra, el monto a que por aplicación de esa fórmula pueda alcanzar el fondo, no guarda una relación precisa y necesaria con el valor que está destinado a garantizar, o sea, el valor que al momento de efectuarse la reversión habrán de tener los bienes sujetos a ella.

En este caso se reproduce, una vez más, el argumento de inconstitucionalidad de las obligaciones, deberes y demás medidas adoptadas por la Ley de Reversión, en preservación de los bienes objeto de esta medida, que las empresas siguen calificando de inconstitucionales, no obstante, haberla aceptado, convenido y hecho una de sus obligaciones al extinguirse la concesión. Pero esta vez las empresas, aunque bajo protesta, aceptan sin embargo la creación del fondo de garantía sólo que su constitución "aparece afectada por una exagerada base de determinación" pudiendo el monto de dicho fondo, por aplicación de la fórmula de la Ley de Reversión, alcanzar un monto que no guarda relación...; y no podría ser de otra manera toda vez que entre las obligaciones primordiales impuestas al Concesionario por las leyes de hidrocarburos, desde

sus etapas iniciales, está la de conservar y mantener en comprobadas condiciones de buen funcionamiento, según los adelantos y principios técnicos aplicables, el funcionamiento de la industria con el fin de asegurar su continuidad y eficiencia. La creación de este fondo responde a asegurar esas obligaciones del concesionario evitándose las posibles pérdidas y para hacer efectivas las recuperaciones contenidas en la Ley de Reversión y en las demás leyes, reglamentos, resoluciones y ordenanzas por los cuales se rigen las concesiones. No es por lo demás, la creación de dicho fondo, ninguna medida inconstitucional y menos de efectos retroactivos, como se ha pretendido hacer ver. La Ley de Reversión consagra limitaciones y deberes al concesionario, pero tales deberes y limitaciones rigen para el futuro y, como antes se ha expresado, tienen su respaldo en la utilidad pública declarada en las leyes por las cuales se rigen las concesiones, de exacto conocimiento de los concesionarios en sus alcances y en sus proporciones. En cuanto a lo inadecuado de dicho fondo, por hacerse mediante ello excesiva la garantía, esto mismo no constituye motivo de inconstitucionalidad; y en cuanto de hacerse en realidad excesivo el monto de dicho fondo, aparte de que pueda ser objeto de correctivos, por esta razón ningún perjuicio arroja dicha creación, tanto más cuanto que dicho fondo es recuperable en cuanto no haya lugar a cubrir las previsiones para que fue instituido.

En resumen: las empresas demandantes abogan en conjunto en sus respectivas demandas, por la intangibilidad de las leyes de hidrocarburos, en todo lo que concierne a las concesiones de que son titulares; y, en contra de los ya comentados principios de derecho público, se opone a toda modificación del "status" al cual se adhirieron al solicitar las concesiones; así como tampoco admiten que ninguna Ley puede establecer restricciones al uso de la propiedad o a sus derechos y ni aun establecer procedimientos nuevos que rijan una actividad de derecho público, todo ello, a pesar de que las leyes por las cuales se rigen sus respectivas concesiones establecen, entre las obligaciones del concesionario, la de "cumplir todas las disposiciones que le sean aplicables contenidas en leyes, reglamentos, decretos, resoluciones y ordenanzas sin perjuicio de los derechos que adquiere en virtud de la concesión (numeral 9º artículo 59º de la Ley de Hidrocarburos).

Como ya se ha expresado, cuando el concesionario solicita la concesión, adhiere a esta preceptiva que lleva implícita los derechos del concedente a establecer las medidas de control, fiscalización y vigilancia de las operaciones extractivas mientras dura el plazo de la concesión y todas las demás que aseguren la conservación de la riqueza y su mantenimiento a través de los procedimientos técnicos aplicables a este género de actividades. También adhiere el concesionario a la cláusula de la reversión, por la cual se dispone que, extinguida la concesión, pasan sus bienes al Estado sin indemnización alguna. Como se ha dicho, las disposiciones de la Ley de los

Bienes Afectos a Reversión rigen "facta futura", pero admitiendo que ellas incidan sobre el pasado, de ningún modo esas disposiciones hacen otra cosa que regular el uso y los procedimientos establecidos en principio en las Leyes de Hidrocarburos, de interés público, en defensa de la economía y de una actividad esencial para el Estado; todo lo cual concierne con expresas disposiciones constitucionales y con los principios generales en que se fundamenta nuestro ordenamiento jurídico.

Las medidas a que se refiere la Ley de Reversión son, en primer lugar, de identificación de los bienes, de fiscalización, de control y vigilancia, de conservación de los mismos, de aseguramiento y de la obligada restitución. Por ninguna de estas medidas, se ha privado de los bienes a los concesionarios, que permanecen en uso y disfrute de los derechos que les acuerda la concesión. En cuanto a los que integran y constituyen la unidad económica "concesión", tampoco aparecen afectados en su uso y disposición, por las previsiones de la Ley de Reversión y así mismo, podría decirse, también, que las sanciones previstas en dicha Ley no afectan el pasado porque ellas no rigen únicamente sino para el futuro, como correctivas de las violaciones que es de orden público, de modo que, de no llevarse a cabo la violación de la Ley, las sanciones previstas en ella no operarán.

### 3. CONCESIONES MINERAS

Véase Nos. 689, 702, 717, 738, 746, 755.

#### A. Procedimiento

761. CFC - SF 12-12-33  
M., 1934, 217

*Si el concesionario no demostró su intención de pedir un número mayor de hectáreas, en su debida oportunidad, no puede la Corte, so pretexto de interpretar la intención del Ejecutivo, extender la concesión a una cantidad mayor de hectáreas, de las concedidas, porque está actuando contra legem.*

Respecto a la demasía de hectáreas entre el plano primitivo y el de conjunto, esta Corte tiene ya establecido en fallos anteriores, que debe prevalecer el primero que expresa lo que solicitó el propietario y concedió el Ejecutivo Federal; si la intención del propietario fue pedir más, esta intención no fue manifestada en su debida oportunidad; y no podría ahora esta Corte, so pretexto de interpretar la intención del Ejecutivo, extender la concesión a mayor número de hectáreas de las concedidas, sin exponerse a crear un procedimiento especial contra todo derecho y en abierta oposición con la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combusti-

bles, única que rige en esta materia y cuyas normas deben necesariamente ser observadas para la validez y estabilidad de las concesiones.

### B. *Derechos del concesionario*

762. CSJ - SPA 21-12-67  
G.F. N° 58, 1967, 229/231

*La concesión minera es un derecho subjetivo de carácter patrimonial administrativo, ya que ingresa al patrimonio del concesionario.*

Demostrado, como ha sido, que la explotación de las minas es de la naturaleza y aun de la esencia de la cosa; que ella viene impuesta, además, por la afectación legal de la industria minera a la utilidad pública; y que en nuestro Derecho positivo nunca se ha eximido al concesionario de la obligación de llevarla a cabo, procede estudiar ahora el carácter y amplitud del derecho que la concesión confiere.

A tal estudio hay necesariamente lugar, porque, al menos aparentemente, existiría una contradicción en cuanto a que la explotación de las minas concedidas sea, al mismo tiempo, una obligación y un derecho; y, además, porque tal supuesta contradicción ha sido denunciada por la propia recurrente.

La Corte observa:

Ya se expuso como una de las características especiales y esenciales de la actividad minera es su condicionalidad.

Pues bien, la concesión minera confiere un *derecho*, en cuanto autoriza al concesionario para apropiarse, mediante su explotación, los frutos o productos de la mina, los cuales, mientras permanezcan en el criadero o yacimiento, pertenecen al Estado; y una *obligación*, en cuanto únicamente para su explotación, la Ley autoriza al Estado el otorgamiento de concesiones mineras a los particulares, como ya se dijo; pues, de no ser para que las minas objeto de la concesión sean explotadas, bien habría podido negar la Ley tal autorización, o, sencillamente, no atribuiría expresamente al Estado, o disponer que sólo podría explotarla cuándo y cómo lo creyera conveniente a los intereses de la comunidad que él gestiona y tutela. Pero, como bien observa la doctrina, al autorizar al particular para que explote los bienes de que se trata, el Estado se mueve, no en vista del interés del concesionario, sino en vista del interés colectivo primordial que es compatible con la apropiación que el concesionario haga de los productos; lo cual es al mismo tiempo una explicación de que *el aprovechamiento concedido tenga el doble carácter de derecho y de obligación*.

En este orden de ideas, la concesión minera resulta ser un medio, creado por el Derecho, para la explotación de este tipo de riqueza

tan excepcional, cuyo propietario originalmente exclusivo es el Estado; pero no un instrumento para, gratuitamente, sólo otorgar mercedes o conferir privilegios a particulares favorecidos.

Siendo, pues, la explotación de las minas el motivo determinante del otorgamiento de la concesión minera, el derecho de explotar, que ésta confiere, no es, ni puede lógicamente serlo, un derecho de ejercicio potestativo, en el sentido de que el concesionario, titular del mismo, pueda lícitamente optar entre ejercitarlo o no ejercitarlo. Es verdad que la Ley de Minas establece que "el derecho que se deriva de la concesión, durante el lapso de la misma, tiene toda la plenitud que por la Ley le corresponde, y el concesionario puede disponer de él conforme a los principios generales del derecho y a las disposiciones especiales de la Ley" (artículo 13 de la Ley de 1928 y 14 de la de 1944). Pero, la plenitud de que por la Ley le corresponde, que el dispositivo transcrito atribuye al derecho que se deriva de la concesión, ha de entenderse rectamente, en cuanto a su contenido, que es un derecho real inmueble, porque así lo califica expresamente la misma Ley (artículo 109 y 105 de las Leyes mencionadas); y, en cuanto a su significado y alcance, que está afectado de utilidad pública, porque así también lo determina la misma Ley, bien implícitamente, como lo hacía la Ley de 1928, o bien expresamente, como lo hace la Ley actual (artículo 1°).

Tal es, pues, el carácter del derecho de explotar que confiere la concesión minera: es un derecho subjetivo en sentido estricto, o mejor aún, derecho público subjetivo patrimonial, y más precisamente, un derecho subjetivo de carácter patrimonial administrativo, de modo que "el concesionario puede disponer de él conforme a los principios generales del derecho y a las disposiciones especiales de la Ley", puesto que, al serle otorgado por la concesión, se ha incorporado a su patrimonio; pero está condicionado por el interés público, por la utilidad pública de que está legalmente afectado, cuya primera y principal exigencia es su ejercicio, esto es, la explotación de las minas objeto de la concesión. De donde puede decirse, bajo otro aspecto, que es un derecho dependiente, en el sentido de que se funda en un deber jurídico de su titular, consistente, ese deber, en llevar a cabo la explotación de manera oportuna, racional y satisfactoria; y no cuando convenga a los intereses del concesionario, como pretende en este caso la recurrente, porque la concesión no se otorga en beneficio exclusivo suyo. Es, en fin, un derecho de ejercicio obligatorio, pues que la existencia del mismo está condicionada por la existencia de un deber jurídico, cuyo cumplimiento exigen e imponen el interés público y la naturaleza misma de las cosas.

C. *Obligaciones del concesionario: la explotación*

763 .

CSJ - SPA  
G.F. N° 38, 1962, 108/113

7-11-62

*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 (la actividad desarrollada por lo menos por cinco obreros al día); ello tiene que estar necesariamente proporcionado al volumen de riqueza susceptible de ser explotado.*

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 M. L., ha sido la contemplada en el número 2º del Art. 55 de la Ley de Minas, según el cual *podrá declarar caduca la concesión por haber transcurrido los lapsos previstos en el Art. 24, sin haberse empezado la explotación.*

A la vez, el citado Art. 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, el citado artículo contiene el siguiente aparte, que ha sido considerado por la Compañía actora como elemento de solución del problema de autos:

“Se entiende que la concesión está en explotación cuando estuvieren extrayendo de ésta las sustancias a que se refiere la presente Ley o haciéndose lo necesario para lograr su extracción mediante 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 repunte 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 sus informes, hace un detenido estudio 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 Art. 24 *ejusdem* 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, esto es, de

una indagación o esclarecimiento que, tomando como punto de partida su propio texto, busque el pensamiento contenido en él, así como el sentido que le marque la finalidad perseguida.

Es sabido, en efecto, que, en la interpretación de las normas legales se han señalado, doctrinariamente, diversas posiciones.

Según un primer criterio, de carácter subjetivo, en la ley ha de buscarse sólo la voluntad del legislador que la sancionó; según otros —criterio objetivo—, el intérprete ha de buscar lo que en la ley aparece objetivamente querido: la *mens legis* y no la *mens legislatoris*. Sin embargo, no han faltado posiciones intermedias que tratan de conciliar los criterios expuestos o bien que pretenden superarlos. Así, se ha sostenido por algunos autores, que el intérprete debe estudiar la ley sin desligarla de su origen, ya que ha de conocer cuál es la voluntad del legislador, qué motivos la determinaron y qué circunstancias la exigieron; pero sin aislarla de la realidad del momento de su aplicación, ya que ella ha de adaptarse a las circunstancias sociales vigentes en un momento determinado.

Según lo expuesto, pues, si bien es cierto que en la interpretación de las normas el intérprete debe valerse de los elementos especialmente enunciados en el Art. 4º del C. C., también ha de acudir, subsidiariamente a los sistemáticos, históricos y comparativos, y a cualquiera otro elemento extrínseco que aclare el sentido y alcance de la fórmula. Estos elementos son de diferente índole. Así, doctrinalmente se ha sostenido que conviene examinar, en primer lugar, la finalidad perseguida por el legislador, es decir, las circunstancias sociales, económicas, técnicas, etc., para las cuales la ley fue elaborada, y los problemas que su autor pretendió resolver. Aparecerá así el fin propio de la ley (*ratio legis*) que, sin revelar por sí mismo y exclusivamente los medios empleados por el legislador para realizarlo, permite, al menos comprenderlos mejor y desenvolver los detalles.

Habrà que estudiar también el medio social en que la ley se originó, la ocasión en que fue formulada (*ocassio legis*), las concepciones dominantes en el espíritu de sus redactores, y las influencias, más o menos directas y profundas, de las legislaciones extranjeras.

En todos estos principios se ha fundamentado, indudablemente, la doctrina administrativa patria acerca del concepto de explotación, sustentada por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, al concebir, en los siguientes términos, el concepto de la explotación minera:

“La doctrina tiene establecido que 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*”. (Véase Memoria del M. de M. e H. N° 12, página 24).

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 Edo. 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*. Esta idea que inspira el sistema minero, estuvo sin consagración expresa en el ordenamiento legal hasta el año de 1938, cuando la Ley de Minas estableció la obligación del concesionario a la explotación del yacimiento so pena de caducidad de la concesión” (Memoria citada página 24).

Con base en los principios que anteceden, estima la Corte que el concepto de *explotación* en derecho minero, no debe apartarse, en forma alguna, de la doble acepción que en dicho concepto ha de comprenderse, esto es, la de acción o efecto de explotar en el sentido de *extraer racionalmente de las minas la riqueza que contienen*, y la de sacar de ellas la mayor utilidad o provecho. De esta manera, no puede admitirse incondicionalmente la interpretación que a la norma analizada dé la actora cuando señala, que los límites que establece la Ley de Minas, tanto para la extracción de mineral como para los trabajos tendientes a ella, se reducen a una inalterable unidad de medida: *la actividad que puedan desarrollar por lo menos cinco 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 independientemente del volumen de mineral que en ella exista. 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 mantenga improductiva una riqueza necesaria para la evolución económica del Estado.

A este respecto, acoge la Corte el criterio sostenido por el procurador cuando afirma, que el concepto de explotación que se contiene en el Art. 24 de la Ley de Minas, se encuentra desarrollado en el Art. 120 del Reglamento de dicha Ley, que establece: *“Las concesiones deben trabajarse en conformidad con los principios*

*económicos de suerte que la explotación minera se efectúe eficientemente, con el mayor rendimiento y hasta la total extracción del mineral, si fuere posible”.*

Concordando esta disposición con la citada del Art. 24 de la Ley de Minas, fácil es deducir que esta última viene a construir un minimum 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 Art. 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.

764.

CSJ - SPA  
G.F. N° 46, 1964, 60/64

4-11-64

*Explotación de las Minas, significa hacerlo con el mejor aprovechamiento en forma técnica y económica, para dar el mayor beneficio al Estado.*

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 2°), según el cual *podrá declararse caduca la concesión por haber transcurrido los lapsos previstos en el artículo 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 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 mediante 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 repunte 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 señala la finalidad perseguida. Mas, es cierto que en la interpretación de las normas legales, el encargado de aplicarlas debe valerse de los elementos especialmente enunciados en el artículo 4º del Código Civil, en el entendido de que a 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 anterioridad 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 labrados. 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 dispuesto, 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 aplicación taxativa a toda concesión, independientemente 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 efectúe 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 minimum 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 suficiente, 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 del Reglamento que rigen la explotación minera.

765. CSJ - SPA  
G.F. N° 58, 1967, 213/229

21-12-67

*La explotación de las concesiones de minas es de interés público, por lo tanto, es obligatoria para el concesionario, siendo causal de caducidad la no explotación.*

Vistas las exposiciones que anteceden, y analizados los documentos de autos observa la Corte que, según aparece de los respectivos títulos, durante los meses de enero y febrero de 1932, el Ministerio de Fomento, al cual correspondía entonces la materia, confirió, de conformidad con el artículo 173 de la Ley de Minas

vigente, a favor de la expresada Compañía Anónima Western Ore Company, sus herederos o causahabientes, por un período de noventa años, el uso y goce de la expresada pertenencia minera —según se dice en cada título—, en tanto cumpla con las leyes que le sean aplicadas.

La Ley de Minas, que entonces regía, era la de 19 de julio de 1928, la cual, en materia de extinción de las concesiones mineras, disponía en su artículo 54: “El derecho derivado de la concesión se extingue por el vencimiento del plazo por el cual fue otorgado, sin necesidad de declaratoria especial. Durante el lapso de la concesión ésta caducará por las causas siguientes: 1ª La falta de pago durante un año de impuesto superficial a que se refieren los artículos 83 y 84. 2ª La renuncia o abandono expresamente hecho por el concesionario. 3ª El hecho de quedar desierto el segundo remate de la concesión en el juicio seguido por falta de pago del impuesto minero durante un año”. Y los impuestos a que se refieren los artículos 83 y 84 de dicha Ley, mencionados en la disposición anterior, eran de Bs. 0,50 anuales, por hectárea, al cual estaban sujetas las minas de aluvión o greda, y de Bs. 1,00 anual, también por hectárea, que debían pagar las minas de veta o filón; al último de los cuales estaba sujeta la concesionaria de autos, pues que sus concesiones eran de veta de hierro.

El mismo régimen, en esta materia, fue mantenido en la Ley de 21 de julio de 1934 (Art. 56).

Pero la Ley Subsiguiente, de 7 de agosto de 1936, introdujo dos causales más de caducidad de las concesiones mineras, en los ordinales 3º y 4º de su artículo 57 así: “3ª Haber transcurrido tres años desde la publicación del título en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, sin haberse empezado la explotación. En este caso el concesionario puede renovar su título por una sola vez solicitándolo del Ministro de Fomento dentro de los tres últimos meses anteriores al vencimiento del último de dichos tres años, y bajo la condición de pagar a la Nación la suma de un mil bolívares. El Ministro ordenará luego de haberse efectuado ese pago que se extienda el nuevo título con las formalidades del primero, a costa del interesado, y haciendo en él la constancia de que la duración de la concesión se contará desde la fecha de la publicación del primer título. 4ª La suspensión de los trabajos después de empezada la explotación durante el tiempo expresado en el artículo 28. Este plazo no corre en los primeros tres años que da ese mismo artículo para poner la mina en explotación”. El mencionado artículo 28 disponía: “En virtud del título minero el concesionario está obligado a poner la concesión en explotación dentro de los tres años siguientes a la fecha de la publicación del título en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela. Empezada la explotación, no podrá suspenderse por más de dos años consecutivos, salvo caso de fuerza mayor comprobada; pero fuera de este caso el Ministro de Fomento podrá conceder, por una sola vez, una prórroga de

dos años para reanudar la explotación. La mina se reputará en explotación cuando en ella trabajen diariamente cinco obreros por lo menos, y se halle algún aparato mecánico de actividad...

Este mismo régimen, en lo que a la materia planteada respecta, se mantuvo en la Ley de 13 de marzo de 1943 (artículo 57 y 28).

Y, asimismo, también en la Ley actualmente en vigencia de 28 de diciembre de 1944, publicada el 18 de enero de 1945, se ha mantenido dicho régimen así: "Artículo 24. En virtud del título minero el concesionario está obligado a poner la concesión en explotación en los plazos siguientes, contados desde la fecha de la publicación del título en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela: a) cinco años para las concesiones de veta o de manto, y b) tres años para las concesiones de aluvión. Empezada la explotación no podrá suspenderse por más de dos años consecutivos, si se tratare de veta o de manto, y de un año si de aluvión, salvo caso de fuerza mayor comprobada. Fuera de este caso el Ministerio de Fomento podrá conceder, por una sola vez, una prórroga, para reanudar la explotación, por los lapsos iguales o menores a los aquí indicados. 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 mediante las obras que según el caso fueren apropiadas a este fin, y siempre que la trabajen, por lo menos, cinco obreros por un día, para lo cual podrá establecerse la media diaria anual. Cuando una empresa o un concesionario tuviere un grupo de concesiones que no pasen del límite fijado en el artículo 37, todas ellas se considerarán en explotación por el hecho de poderse trabajar económicamente desde una misma instalación, cuando en ésta se utilice la proporcionalidad de obreros indicada en el aparte anterior". "Artículo 55. Podrá declararse caduca la concesión por las causas siguientes: 1ª La falta de pago de los impuestos durante un año. 2ª El haber transcurrido los lapsos previstos en el artículo 24, sin haberse empezado la explotación". "Artículo 56. La concesión caduca por la suspensión de los trabajos después de empezada la explotación durante los lapsos expresados en el artículo 24, para los diversos casos allí contemplados". "Artículo 151. La caducidad a que se refieren los artículos 53, 55 y 56 será declarada por el Ministro de (Minas e Hidrocarburos), mediante Resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela".

Y fue en virtud de las disposiciones transcritas de la Ley vigente, que el Ministro de Minas e Hidrocarburos dictó la Resolución atacada, declaratoria de la caducidad de las concesiones de veta de hierro controvertidas.

Por consiguiente, el objeto del litigio consiste en determinar si, a concesiones mineras otorgadas bajo el régimen de la Ley de Minas de 1928, en la cual no se contemplaba expresamente su falta de explotación como causal de caducidad, le es aplicable esta causal por estar prevista en la Ley de Minas vigente.

Siendo éste el problema, la recurrente considera que tal aplicación no es válidamente posible, primero, porque no tiene, según la Ley que rige sus concesiones, la obligación de explotarlas, sino el derecho o la facultad de hacerlo cuando convenga a sus intereses; y, segundo, porque a tal pretendida aplicación se oponen, de un lado, la circunstancia de no haber ella ejercido el derecho de adaptación de sus concesiones a la Ley vigente, que ésta le confiere, y, de otro, el principio constitucional de la irretroactividad de las leyes. En tanto que el personero del Estado considera, por su parte, que se trata del caso común y corriente de aplicación inmediata de la Ley. Para demostrar la corrección de sus respectivas pretensiones, los interesados han esgrimido los más variados argumentos, como antes, en síntesis, se los expuso.

La Corte observa:

Consideradas objetivamente las cosas, no se requiere mayor esfuerzo para comprender que, constituyendo las minas una riqueza natural —en cuanto para su creación en nada ha intervenido la mano del hombre— y de una riqueza pública —en cuanto, según nuestro Derecho, la propiedad de las minas y su administración corresponden al Estado— es natural y lógico esperar que esa riqueza sea aprovechada, de manera racional y satisfactoria, por la comunidad social toda. Y, en verdad, si el Estado estimula el descubrimiento de las minas y premia, a quien primero las denuncia, otorgándole, mediante el acto concesional, el derecho exclusivo de explotarlas y de apropiarse sus frutos o productos, en justa compensación a sus trabajos, a sus esfuerzos, a sus investigaciones, a sus riesgos, el Estado también aspira a obtener, para sí, de la consiguiente explotación de las minas así concedidas, una razonable participación en esa riqueza, que originalmente le pertenece, y, para la comunidad, los beneficios, directos o indirectos, que desde el punto de vista económico y social, se derivan naturalmente del desarrollo y gestión de la riqueza minera del País.

La industria minera no sólo tiene importancia fiscal o financiera, en cuanto provee directamente al Estado de recursos de tal naturaleza, sino que la tiene también —y en menor grado— bajo el doble aspecto económico y social, en cuanto contribuye, directa o indirectamente, al desarrollo de la economía de la Nación, y al bienestar general de sus habitantes; conceptos éstos que, por obvios, relevan de todo adicional comentario.

Por tanto, cuando la Ley autoriza al Estado para que otorgue a los particulares concesiones mineras, no puede pensarse que lo hace con el fin único y exclusivo de constituir un derecho en beneficio sólo del concesionario, cualquiera sea la naturaleza jurídica de ese derecho. Es decir, no puede suponerse que el Estado entregue esa riqueza al concesionario para que sea retenida por éste, indefinidamente ociosa y estéril, en su patrimonio. Así como tampoco puede suponerse que el título de la concesión minera sea económicamente igual a un título de acciones en una sociedad mer-

cantil o a cualquier otro título o efecto de comercio, que el concesionario reciba para retener en su cartera de valores y especular con él en la Bolsa, en la primera oportunidad favorable. No. Pensar así equivale a suponer que la Ley, que es expresión de la voluntad de la comunidad general, haya querido autorizar al Estado, no para que administre, en la correcta acepción del vocablo, sino para que dilapide esa valiosa riqueza suya, convirtiéndose en repartidor generoso de bienes públicos, lo cual resultaría un verdadero absurdo. Ello es lógicamente inadmisibles porque repugna precisamente a la propia naturaleza de las cosas; las concesiones mineras se otorgan para explotar las minas, y para explotarlas de manera efectiva, racional y satisfactoria.

Sostiene la doctrina que el derecho que otorga la concesión minera no está establecido en interés exclusivo del beneficiario y que ello es fácil e inmediatamente perceptible, si se tiene en cuenta que la propiedad del Estado sobre los bienes concesionados, ha obedecido a la importancia que tiene para la vida económica del país la explotación efectiva de esos bienes, lo cual puede lograrse evitando que un régimen de propiedad privada deje al arbitrio del propietario tal explotación. En tales condiciones, sólo la intervención del Estado puede ser una garantía de que la explotación se lleve a cabo en las mejores condiciones y con el mayor rendimiento que exigen los intereses colectivos. Siendo esto así, al ser autorizado el particular para que explote los bienes de que se trata, el Estado se mueve, no en vista del interés del concesionario, porque entonces volvería al régimen de propiedad privada, sino en vista de ese interés público primordial que es compatible con la apropiación que el concesionario haga de los productos. De aquí deducen los autores que, si por motivo legal o *de hecho* deja de cumplirse con la obligación de explotar, dejará de existir concomitantemente el derecho para apropiarse de los productos.

En síntesis, la explotación de las minas viene impuesta, más que por el Derecho, por la naturaleza misma de las cosas; más aún, por su esencia. De modo que, una vez otorgada la concesión minera, su explotación debe empezarse dentro del término que para ello señale la Ley o el título, o de inmediato o dentro del término que exija la naturaleza de las cosas, si la Ley o el título no lo han fijado expresamente.

Las consecuencias, en el caso de incumplimiento de esa obligación por parte del concesionario, en este último supuesto, serán examinadas en el curso de esta decisión.

Considera la Corte que además de la exigencia permanente de explotar las concesiones mineras, analizada anteriormente, deben atenderse también a la noción de utilidad pública que caracteriza a la industria minera.

En efecto, se ha sostenido que la conservación de la propiedad originaria de las minas como propiedad pública es el mejor medio de poner al alcance de todos la introducción al comercio de

esas riquezas, por lo cual su fin es la utilidad pública. En Venezuela, la atribución constitucional, de su administración uniforme, como por primera vez la formuló el Constituyente Venezolano de 1881, al Poder Nacional; la atribución, también constitucional, al Tesoro Nacional, del producto de esa administración, el cual configura un cuantioso rubro en el Presupuesto de Ingresos; y, en fin, la importancia que para el País reviste la industria minera desde el doble punto de vista económico y social, son todas buenas y poderosas razones que justifican la calificación legal de *utilidad pública* de dicha industria.

Y si bien es cierto que sólo las Leyes de Minas de 1893 (artículo 3º), 1904 (artículo 3º), 1909 (artículo 6º), 1910 (artículo 6º) y 1944 (artículo 1º) han declarado expresamente de *utilidad pública* la explotación de las minas —como lo hicieron las cuatro primeras de dichas Leyes—, o todo lo concerniente a las minas, criaderos, depósitos y yacimientos minerales como lo hace la Ley en vigor—, no es menos cierto que, desde el Primer Código de Minas, de 1854, (artículos 1º y 19 de su Ley III y 6º y 14 de su Reglamento), la Legislación Minera Nacional ha conferido siempre al concesionario el derecho de expropiar. Ahora bien, conforme a las Constituciones que han estado vigentes, sólo la noción de *utilidad pública* ha autorizado la expropiación en el Derecho patrio. Luego, si el Legislador en materia minera ha conferido sistemáticamente al concesionario de minas el derecho de expropiar, ha sido, lógicamente, porque ha reputado de utilidad pública la industria minera, puesto que, constitucionalmente, sólo la utilidad pública ha de autorizar la expropiación.

Por consiguiente, si el Legislador ha hecho partícipe al concesionario de minas, de ese cúmulo de privilegios y de prerrogativas, que, originalmente, sólo corresponden al Poder Público —como son el derecho de expropiación, de ocupación temporal y de establecimiento de servidumbres—, con fundamento, precisamente, en ese carácter de utilidad pública que él mismo ha atribuido a esa industria, ha sido, para que el concesionario la ejerza; esto es, para que explote las minas que le han sido concedidas. La explotación de las minas es, pues, obligación que pesa sobre el concesionario, correlativa de esa suma de poderes y de prerrogativas de que legalmente está investido.

De acuerdo con estos conceptos, la doctrina nacional en materia minera ha sostenido que la obligación de explotar es de la esencia misma de la concesión, y está inspirada en el interés económico y social de la Nación, interés de tanta valía que ha dado lugar a la declaratoria de utilidad pública atribuida a la industria minera, y cuya procedencia es de tal manera evidente que, en el silencio de la Ley, debe concluirse que la obligación de explotar existe desde el mismo día de la celebración del contrato, si la naturaleza de las cosas no hace necesario un término, y durante toda su vigencia, en la forma como es exigible cualquiera obligación en la cual no

se estipula un término para el cumplimiento de la misma. Por tanto, —afirma la doctrina—, solo podrá gozarse de un término para comenzar la explotación minera, o de un lapso en interrupciones de los trabajos una vez comenzados, cuando la propia Ley lo permita; puesto que estas disposiciones, al derogar el derecho común, van contra el principio de la utilidad pública de la industria minera, sanción prevista más cónsona con el principio de utilidad pública que anima la industria.

De los anteriores principios concluyen los autores que no pueden considerarse armonizables con la naturaleza de las caducidades, con la naturaleza de las cosas, ni con el principio de la utilidad pública de la industria minera, la carencia de una sanción por el solo hecho del silencio de la Ley de la concesión, es decir, de aquélla bajo cuyo imperio nació, en establecer *una forma* para aplicar la sanción; o la persistencia de una *forma* de sanción establecida por la referida Ley de la concesión, después de derogada, cuando la posterior establece otra forma de reclamación de las obligaciones o de aplicación de la sanción prevista más cónsona con el principio de la utilidad pública que anima la industria.

Existe unanimidad en la doctrina jurídico-minera en considerar que la llamada *propiedad minera*, bien que ella comprenda el derecho de propiedad en la plenitud de sus atributos, o bien un derecho real inmueble, tiene, entre otras, como característica esencial y particular, suya, la *condicionalidad*, que hace de ella una propiedad muy especial. Esa condicionalidad consiste en que, para mantener y conservar el derecho que la concesión otorga, su titular —el concesionario— debe cumplir, impretermítiblemente, determinadas obligaciones, derivadas, ya de la Ley, ya del título, ya, en fin, de la naturaleza de la cosa, cuyo incumplimiento comporta, como sanción fatal y necesaria, la pérdida del derecho.

Las diferentes legislaciones han empleado, generalmente, tres sistemas para el establecimiento y regulación de esa condicionalidad; los cuales, en razón de su finalidad, como es el mantenimiento y conservación del derecho que la concesión confiere, la doctrina ha convenido en llamar sistemas de amparo de la propiedad minera derivada. Ellos son: el sistema de amparo por el trabajo, el sistema de amparo por el pago de una contribución, llamada patente, canon o impuesto, y un sistema mixto que conjuga los dos anteriores. Mediante el primero, la conservación de la propiedad minera está necesariamente sujeta al laboreo o explotación de la mina; mediante el segundo, se la retiene válidamente con el pago de una patente, canon o impuesto; y mediante el tercero, se la ampara con la explotación de la mina conjuntamente con el pago de la mencionada exacción.

Considera la Corte de singular importancia para el proceso, el examen de los sistemas seguidos por nuestra legislación positiva; para lo cual nada más útil que el estudio, así sea somero, de la evolución histórica de los mismos.

La Corte observa:

El primer Código de Minas de la República, de 20 de mayo de 1854, estableció en su Ley I, que “las minas no pueden ser beneficiadas sino en virtud de un acto de concesión expedida por el Poder Ejecutivo...” (artículo 1º) y que ésta “da la propiedad perpetua de la mina” (artículo 2º); y, en su Ley III, que “muchas concesiones podrán ser reunidas en una misma persona, sea como individuo, sea como representante de una compañía; pero siempre con la *carga* de tener en actividad el beneficio o laboreo de cada concesión” (artículo 8º). Y el artículo 11 del Reglamento de las leyes de dicho Código, de 4 de enero de 1855, aclaraba que “la concesión de una mina se entenderá hecha con la *condición* de tener en actividad el beneficio o laboreo de ella...” Y aunque tales textos no sancionaban expresamente con la caducidad el incumplimiento, por el concesionario, de esa carga o condición que legalmente pesaba sobre su concesión, no es difícil suponer cuáles habrían de ser, necesariamente, conforme a los principios generales del derecho, los efectos de tal incumplimiento.

El Reglamento de la Explotación de los Terrenos Auríferos de Guayana, de 3 de julio de 1866, dictado de acuerdo con el artículo 1º de la Ley I de aquel Código, independientemente de su discutible constitucionalidad, mantuvo el mismo sistema de amparo, en cuanto disponía: “Artículo 10. Hechas las demarcaciones prevenidas en el artículo 8º el denunciante deberá empezar el beneficio y laboreo de la mina dentro de noventa días y mantenerlo en constante actividad, pues la cesación de los trabajos por un número igual de días en todo un año, aun cuando se le haya concedido el título definitivo de adjudicación, le hará perder los derechos adquiridos, pudiendo concederse a otro el derecho de explotar la misma mina. Unico. Los trabajos de una mina se considerarán en actividad, teniendo por lo menos ocho trabajadores”. “Artículo 12. Podrán ser reunidas en una misma persona varias minas o concesiones, pero siempre con el cargo de tener en actividad el beneficio y laboreo de cada mina”. “Artículo 16. Se fijará un término para empezar el laboreo y explotación de cada mina, pasado el cual, sin estar en actividad estos trabajos, quedará por el mismo hecho nula la concesión”. Inexactamente habla el texto de “nulidad” cuando ciertamente se trata de “caducidad” de la concesión.

El Decreto Orgánico del Ramo de Minas, de 15 de noviembre de 1883, que derogó la Ley anterior, mantuvo el mismo sistema (artículo 29 y 30), en términos iguales a dicha Ley. Conviene, sin embargo, señalar, en cuanto a la materia aquí planteada respecta, que, si bien el artículo 64 del referido Decreto Orgánico dispone, en su encabezamiento que “las concesiones otorgadas en virtud de legislación anterior, gratuitas u onerosas, y que no fueron puestas en explotación en su debido tiempo, se entiende que caducaron o caducarán con el término que les fijaba la Ley que regía la concesión respectiva”, su parágrafo único establece que “aquellas concesiones gra-

ciosas a que por la legislación anterior no se les fijaba término para su explotación, caducarán en el plazo improrrogable de dos años, contados desde la fecha del presente Decreto”, no obstante que era, a la sazón, principio constitucional el de la irretroactividad de la Ley (artículo 60 de la Constitución Nacional de 1881).

El Código de Minas de 23 de mayo de 1885, que derogó la legislación anterior, mantuvo también el mismo sistema (artículos 28, 29 y 30).

La Ley de Minas de 30 de mayo de 1887, derogatoria de la anterior, delegó en el Ejecutivo la legislación sobre la materia: su Reglamento, de 3 de agosto de dicho año, mantuvo también el mismo sistema (artículos 50 y 53). Aunque los textos hablan inexactamente de prescripción y abandono, se trata, sin duda, de verdaderas caducidades.

El Código de Minas de 30 de junio de 1891, que sustituyó la Ley anterior, mantuvo el sistema, aunque atenuado, según aparece de los artículos 56, 60 61 y 65.

Los siguientes Códigos de Minas, de 29 de marzo de 1893 y de 23 de enero de 1904 (artículo 61 en ambos Códigos) mantuvieron también el sistema.

La Ley de Minas de 14 de agosto de 1905, de naturaleza igual a la de 1887, derogó el Código de 1904 y su Reglamento, de 23 de febrero de 1906, mantuvo también el sistema (artículos 57 y 58).

El Código de Minas de 16 de agosto de 1909, sustitutivo de la Ley y del Reglamento antes mencionados, con mayor técnica legislativa establece, por una parte, la obligación de explotar y, por otra, la caducidad para su incumplimiento (artículos 52, 53, 54, 55 y 65).

El Código de Minas de 29 de junio de 1910, que derogó al anterior, mantuvo también el sistema (artículos 43, 44 45, 46 y 56).

La Ley de Minas de 26 de junio de 1915, derogatoria del Código anterior, conservó el sistema, incluso bajo el mismo articulado y con el mismo texto de aquel Código, salvo que, en el artículo 43, agrega que “el concesionario comprobará el comienzo de la explotación”, y que, en el artículo 45, eleva a diez el número de los obreros para considerar la mina en explotación, disponiendo, al mismo tiempo, que la mitad, por lo menos de éstos, debían ser venezolanos.

La Ley de Minas de 26 de junio de 1918, derogatoria de la anterior, modifica el sistema tradicional como se ha visto, de amparo por el trabajo de la propiedad minera derivada, y lo sustituye por el de amparo por el pago del impuesto superficial. En efecto: por una parte, no establece la obligación de explotar, que expresamente se venía consignando desde la propia Legislación Colonial; y, por otra parte, en vez de la causal de caducidad a que su incumplimiento daba lugar de acuerdo con esa misma legislación introduce, como tal, “la falta de pago durante un año del impuesto superficial a que se refieren los artículos 83, 84 y 85” (artículo 54, ordinal 1º). Pero el artículo 85 de esta Ley —que la Corte considera de especial importancia a los fines de autos— establece ex-

presamente: "Cuando la explotación de la mina no se haya iniciado dentro de los tres años siguientes a la validez del título o se haya suspendido por fuerza mayor, debidamente comprobada en ambos casos, el impuesto superficial será de cincuenta céntimos de bolívar por las minas de aluvión y de un bolívar por las de veta".

Las subsiguientes Leyes de Minas de 26 de junio de 1920 y 2 de junio de 1922 conservaron el mismo sistema de amparo de la de 1918, aún bajo el mismo articulado.

La Ley de Minas de 17 de julio de 1925, derogatoria de la de 1922, mantiene también igual sistema, pero introduce dos reformas: una, de carácter material, consistente en la adopción de un nuevo dispositivo, el cual reviste también singular importancia para el proceso, y en el cual se establece: "Artículo 86. Cuando los depósitos de aluvión se explotaren por sistemas mecánicos, como palas de vapor, dragas, drog-line u otros similares, con capacidad para trabajar una cantidad no menor de 500 metros cúbicos diarios, se eliminarán los impuestos a que se refieren los artículos 83 (primera parte) y 85 y en su lugar se pagará como contribución total el tres por ciento del producto bruto de la mina. Cuando en las minas de veta o de aluvión se beneficiare una cantidad de mineral no menor de cincuenta toneladas diarias, también se eliminarán los impuestos de que hablan los artículos 84 y 86 y en su lugar sólo se pagará el tres por ciento del producto de la mina, calculando según lo expresa este último artículo. Unico. No habrá derecho a acogerse a los beneficios a que se contrae este artículo sino desde el momento en que se empiece la explotación de la mina". La otra reforma, de carácter formal, consistió en fundir en un solo artículo (el 83) los textos de los artículos 83 y 84 de las Leyes anteriores. La Ley de Minas de 19 de julio de 1928 —bajo cuyo régimen fueron otorgadas las concesiones cuestionadas en el proceso—, derogatoria de la de 1925, conserva sustancialmente el sistema de ésta, si bien introduce algunas modificaciones, así: reduce y simplifica el impuesto superficial, prescindiendo del cómputo de los plazos para su causación (artículos 83 y 84); elimina, por ello, la reducción del impuesto superficial por falta de iniciación de la explotación o por suspensión de la misma por fuerza mayor; y precisa el beneficio de exclusión de los impuestos superficiales de este modo: "Artículo 86. Cuando la extracción de los minerales especificados en los ordinales 1º y 2º del artículo anterior sea mayor de 1.000 toneladas diarias, y la de los minerales especificados en los ordinales 3º y 4º mayor de 500 toneladas diarias, y cuando los depósitos de aluvión se explotaren por sistemas mecánicos, como palas de vapor, dragas, drog-line u otros similares, con capacidad para trabajar una cantidad no menor de 500 metros cúbicos diarios; y las minas de cuarzo aurífero se trabajen con una producción no menor de 100 toneladas diarias, se suprimirán los impuestos superficiales y sólo se pagará el impuesto de explotación en la forma que queda pautada en el artículo citado. Parágrafo Primero. Los beneficios de exclusión de

impuestos a que se contrae el presente artículo no sólo se aplicarán a las minas donde estén implantados los trabajos que permitan la extracción de esa escala, sino también a las demás que por su contigüidad puedan formar un grupo de concesiones mineras. Parágrafo Segundo. No habrá derecho a acogerse a los beneficios a que se contrae este artículo sino desde el momento en que empiece la explotación de la mina”.

La Ley de Minas de 21 de julio de 1934, que sustituyó a la de 1928, conserva el mismo sistema de ésta, si bien modifica el parágrafo segundo de su artículo 86 (91 en aquélla) y le agrega un nuevo parágrafo, así: “Parágrafo Segundo. El beneficio de que se trata no tendrá lugar sino desde el momento en que comience la explotación de la mina o grupo de concesiones con respecto a las cuales se pretenda; y para gozarlo es indispensable que el Ministro de Fomento lo declare existente, previa solicitud suficientemente razonada del concesionario respectivo. El Ministro, antes de librar la declaratoria a que se refiere este parágrafo, hará verificar, por medio del Guardaminas o del Inspector Técnico Especial competentes, los extremos o condiciones que deben justificar el goce del beneficio; y, cuando la librare, la comunicará a los respectivos funcionarios liquidadores para los fines del caso. Parágrafo Tercero. Caso de que por cualquier circunstancia cesare la explotación o extracción del mineral en las cantidades señaladas en la primera parte del presente artículo, se restablecerá *ipso facto* el cobro del impuesto superficial”.

La Ley de Minas de 7 de agosto de 1936, derogatoria de la de 1934, modifica sustancialmente, el sistema introducido por la Ley de 1918; y adopta uno mixto: restablece, de manera expresa, la obligación de explotar y sanciona su incumplimiento con la caducidad de la concesión, con lo cual vuelve al sistema tradicional; y conserva, también como causal de caducidad, la falta de pago del impuesto superficial, con lo cual mantiene el régimen inmediatamente anterior, es decir, el imperante desde la Ley de 1918, según aparece de sus artículos 28 y 57, cuyo sistema mantuvo la Ley de Minas de 13 de marzo de 1943.

Y la Ley de Minas de 28 de diciembre de 1944, actualmente en vigor, ha conservado, sustancialmente, el sistema tradicional, restablecido por la Ley de 1936, así: “En virtud del título minero —dice el artículo 24— el concesionario está obligado a poner la concesión en explotación en los plazos siguientes, contados desde la fecha de la publicación del título en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela: a) cinco años para las concesiones de veta o de manto, y b) tres años para las concesiones de aluvión. Empezada la explotación no podrá suspenderse por más de dos años consecutivos, si se tratare de veta o de manto, y de un año si de aluvión, salvo caso de fuerza mayor comprobada. Fuera de este caso el Ministro de (Minas e Hidrocarburos) podrá conceder, por una sola vez, una prórroga, para reanudar la explotación, por lapsos iguales o me-

nores de los aquí indicados. 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 mediante las obras que según el caso fueren apropiadas a este fin, y siempre que la trabajen, por lo menos, cinco obreros por día, para la cual podrá establecerse la media diaria anual. Cuando una empresa o un concesionario tuviere un grupo de concesiones que no pasen del límite fijado en el artículo 37, todas aquéllas se considerarán en explotación por el hecho de poderse trabajar económicamente desde una misma instalación, cuando en ésta se utilice la proporcionalidad de obreros indicada en el aparte anterior". El artículo 55 previene: "Podrá declararse caduca la concesión por las causas siguientes: 1ª La falta de pago de los impuestos durante un año. En este caso, mientras no se hubiere dictado la Resolución correspondiente, el Ejecutivo (Nacional) puede, a petición de parte, aceptar el pago de los impuestos adeudados y de sus intereses y declarar extinguida la causal de caducidad; 2ª El haber transcurrido los lapsos previstos en el artículo 24, sin haberse empezado la explotación. En este caso el concesionario puede renovar su título por una sola vez mediante solicitud que hará al Ministerio de (Minas e Hidrocarburos) dentro de los tres últimos meses anteriores al vencimiento del respectivo lapso, y bajo la condición de pagar a la Nación la suma de un mil bolívares. El Ministro ordenará, luego de haberse efectuado ese pago, que se extienda el nuevo título con las formalidades del primero, a costa del interesado, y pondrá en él la constancia de que la duración de la concesión se contará desde la fecha de la publicación del primer título, con el beneficio del nuevo plazo para la explotación". Y, en fin, el artículo 56 establece: "La concesión caduca por la suspensión de los trabajos después de empezada la explotación durante los lapsos expresados en el artículo 24, para los diversos casos allí contemplados".

Pues bien, la interpretación histórica de los textos permite afirmar que de ninguna manera se ha pretendido relevar o eximir al concesionario de su obligación de explotar; antes bien, tal obligación continuó existiendo, implícita o tácita si se quiere, más aún, sin plazo determinado para su cumplimiento y sin sanción expresa para su contravención, pero vigente.

En efecto: si, como enseña la doctrina, la concesión de minas, amparada por el pago del impuesto superficial, podría ser considerada como "una pura concesión demanial, otorgada en beneficio *concreto del concesionario*, para satisfacer *abstractamente el interés general*"; si "el fin primordial y justificativo de la concesión" ha sido siempre la explotación de las minas; y si ésta es un derivado necesario de la naturaleza de las cosas y una racional expresión de la noción de utilidad pública que ha caracterizado en nuestro Derecho la industria minera; es obligado considerar que la adopción del mencionado sistema de amparo, por nuestra Ley de Minas de

1918, no pudo tener otro efecto que excluir la falta de explotación de la concesión como causal de la caducidad de la misma; pero de ello no se sigue, en buena lógica jurídica, que el concesionario haya resultado exento o liberado de la obligación de explotar: *“Juzgamos que la Ley misma no podría eximir al concesionario de la obligación de explotar —dice con su especial acierto nuestro ilustrado tratadista doctor José Ramón Ayala— porque las leyes no podrían ir contra el interés público, sino antes bien fomentarlo cuanto sea en su pro”*.

#### 4. CONCESIONES FORESTALES

766. CFC - SF 20-5-47  
M., 1948, 119/120

*La explotación de recursos forestales en terrenos de propiedad pública no dan a los contratantes derechos de propiedad sobre esos terrenos.*

La última cuestión afecta la siguiente forma: el representante de la Nación, en informes tanto de primera como de segunda instancia, alegó, como se ha visto, que el contrato celebrado entre la Nación y el doctor Inocente Palacios, lo fue a todo riesgo, y que el contratista en ejecución de ese contrato y del Art. 7º de la Ley Forestal y de Aguas, ejecutó por su cuenta y no por orden de la Nación, los actos constitutivos del despojo a juicio del querellante, y que por ello la acción interdictal ha debido promoverse contra el dicho contratista y no contra la Nación. El apoderado del actor, en sus informes de primera instancia, replicó a aquel alegato, diciendo que habiendo el doctor Inocente Palacios obtenido el mencionado contrato, en ejecución de éste, el contratista por medio de sus agentes Abraham Barrios, Domingo Navarro y un tren de peones, invadió la zona, abrió picas y procedió a derrumbar árboles maderables en el goce y uso del usufructo que le fue concedido; y que como tal usufructuario, el doctor Palacios, aunque simple tenedor de la zona en explotación, tiene la acción posesoria para defenderse tanto de la perturbación como del despojo de que pueda ser objeto; pero ello no impide que la Nación, como pretensa nuda propietaria pueda defender la posesión que le ha sido perturbada o arrebatada al usufructuario. La Corte para resolver esta cuestión observa que ciertamente el artículo 7º de la Ley Forestal y de Aguas establece que los contratos o los permisos o autorizaciones que expida el Ministerio de Agricultura y Cría para la explotación de productos forestales o para practicar trabajos de talas, rosas y quemas, serán a todo riesgo de los interesados y dejando a salvo derechos de terceros, y por lo tanto la Nación no queda en ningún caso obligada a saneamiento; debe entenderse, dada la naturaleza de los actos

convenidos o concedidos por el dicho Ministerio, que ésta no comprendan, de modo alguno, cesión o traspaso del derecho de posesión o de propiedad que tenga la Nación en el terreno; en efecto, los actos mencionados son meramente administrativos y suponen para su existencia y realización, como condición indispensable, que la Nación tenga por el tiempo del contrato, permiso o autorización, la posesión del terreno en que ha de ejecutarse la explotación forestal contratada, permitida o autorizada; y por lo mismo si llega a perderla o si sufre perturbaciones en ella, es de la Nación no ya el derecho sino el deber de defenderla.

En esta conclusión aparece más clara: a) si se tiene en cuenta que según el art. 31 de la citada Ley la explotación de los productos forestales en terrenos baldíos, cuando no fuere practicada directamente por la Nación, sólo, podrá hacerse mediante contratos o permisos celebrados o expedidos por el Ministerio de Agricultura y Cría, pues, es indudable, por este texto, que el contratista o el permisario son medios o agentes de la Nación en la explotación. De aquí que, conocido por Medina Utches tal carácter o condición en el doctor Inocente Palacios, puesto que conocía, como consta de autos, el contrato de éste para la explotación de maderas en los terrenos de Camoruco, conceptuados de baldíos por la Nación, aquel se ajustó a las disposiciones legales pertinentes al considerar a la Nación, como autora del despojo, el cual ejecutó mediante su contratista, el doctor Inocente Palacios. b) si se atiende a que los artículos 1.583, en su caso 3º, y 1.596 del Código Civil, se desprende que ni siquiera el arrendatario tiene la posesión de la cosa arrendada y el derecho de defenderla, no obstante que tiene, con ligeras modificaciones, el *jus fruendi* en dicha cosa, a diferencia de los contratistas o permisarios a quienes se refieren las disposiciones citadas de la Ley Forestal y de Aguas, los cuales del mencionado derecho de goce sólo tienen la explotación de determinadas especies de productos naturales.

767.

CFC - SF

17-3-52

G.F. N° 10, 1952, 155/160

*El incumplimiento del permisario de explotación de productos forestales de la obligación de plantar determinado número de plantares por cada especie forestal que destruya, da derecho a la nación de exigir, jurisdiccionalmente, y no administrativamente, una indemnización.*

Para decidir se observa:

La acción deducida es la de restitución de una cantidad de bólvares que según el actor la Nación retiene indebidamente al disponer el Ministerio de Agricultura y Cría que la cantidad deposi-

tada en el Banco de Venezuela ingresara al Fisco Nacional. Se funda para ello en que el titular de dicho Despacho procedió con abuso de poder y desacato de disposiciones constitucionales.

En el permiso concedido a Marabay se le impuso la obligación de “plantar por su cuenta, por cada árbol que tale, tres arbolitos de la misma especie explotada”; se le fijaron los impuestos que debía pagar y se reservó el Ministerio la facultad de revocar el permiso, sin derecho a indemnización, por los motivos allí expresados.

Ninguna otra condición ni obligación se estipuló en el mencionado permiso que corre en autos.

La obligación de replantar tres arbolitos de la misma especie por cada árbol talado, es una ratificación de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Forestal y de Aguas, que dice así:

“Todo concesionario para la explotación de productos forestales cuyo aprovechamiento implique la destrucción de la especie contratada, queda obligado además de pagar los respectivos impuestos, a plantar por su cuenta en la zona concedida, en beneficio de la Nación, por cada espécimen vegetal que destruya, el número de plántones de las especies que se le fijen en el contrato o permiso, bajo las condiciones que establezcan el Reglamento de esta Ley y el Servicio Forestal”.

“Parágrafo único.— El Ministerio se abstendrá de otorgar nuevas concesiones a los interesados que no cumplieren la obligación que les impone este artículo”.

La única sanción que se establece por desacato a esa obligación legal es la establecida en el artículo 107 de la citada Ley Forestal y de Aguas, o sea multa de veinte a quinientos bolívares, que se impone también a los propietarios autorizados para hacer explotaciones en sus propios terrenos.

Como pena administrativa no se puede imponer otra sin manifiesto desacato de mandato legal, claro y expreso. Con el pago de la multa de trescientos bolívares que impuso el Inspector Forestal “por infracción a lo establecido en el artículo 35 de la Ley Forestal y de Aguas”, quedó cumplida la ley, es decir, castigada su infracción con la única medida disciplinaria posible. El Inspector Fiscal ni ninguna otra autoridad podían imponer otro castigo o sanción, pues las penas son establecidas por la ley; los Funcionarios no tienen atribución para castigos no previstos con anterioridad al hecho sancionado.

Eso no significa que junto con la sanción punitiva por el hecho delictuoso o ilícito no deba responder el culpable de los daños que hubiere causado, mas no ya a título de pena sino de indemnización en virtud del mandato legal y principio de justicia de que todo el que causa un daño a otro está obligado a repararlo.

Pero existe una diferencia básica, legal y de principio, entre la multa por infracción de ley, cualquiera que ella sea, y la reparación del daño que esa infracción ocasione. En la primera, cuyos límites mínimo y máximo fija el legislador y no las partes, se incurre aun

cuando la violación de norma no hubiere causado el más leve daño, pues se trata de una medida disciplinaria que garantiza el sostenimiento de la Ley; en cambio carecería de razón lógica, de fundamento legal, de causa justa, la reparación de un daño que no se ha ocasionado. Debe pues existir el daño para que surja el derecho a pedir reparación, y procesalmente debe probarse para que pueda prosperar la acción respectiva.

Esos daños pueden ser cuantiosos o exiguos, sin que guarden relación con la gravedad o levedad de la infracción cometida; un delito frustrado por lo general no causa ningún perjuicio, y sin embargo la sanción penal es apenas menor a la señalada para el delito consumado; en cambio, la travesura de un niño puede obligar a su padre a pagar cuantiosa indemnización; esto bastaría para evidenciar la diferencia capital que existe entre la pena o la sanción disciplinaria por infracción de la ley, y el pago de daños y perjuicios; en principio para igual infracción igual pena, lo cual no ocurre con la reparación de daños e indemnización de perjuicios.

Ahora bien: las partes pueden convenir en fijar de antemano la indemnización que debe pagarse a título de daños y perjuicios, por cualquier infracción de cláusulas contractuales o de disposiciones legales. Con ello se libra el actor de la obligación de probar los daños sufridos y su valor en dinero; por su parte el infractor sabe anticipadamente a cuánto alcanza la indemnización que debe, sin exponerse a un pago exagerado superior a los recursos de que dispone.

Esta es la conocida cláusula penal que requiere declaración expresa, y que bien puede estipularse tanto en las convenciones privadas como en las administrativas; no es posible presumirla, suponerla establecida tácitamente, por lo mismo que los daños y perjuicios varían en cada caso. Si en la ley se hablara de cláusula penal por reparación de posibles daños y perjuicios, siempre habría que fijar por declaración expresa en el contrato, el permiso o la concesión, el valor de esa cláusula, la indemnización que debe pagarse por la infracción o infracciones previstas; si no se ha hecho esa fijación, a falta de acuerdo entre las partes, correspondería hacerla a los jueces; la autoridad administrativa no podría señalarla a su antojo, como no está obligada a recibir la que diga el infractor.

No habla la Ley Forestal y de Aguas de cláusula penal sino de multas por infracción de sus disposiciones; tampoco aparece, ni remotamente, en el permiso concedido al señor Gerónimo Marabay; de consiguiente, sin discusión posible, no hay obligación de pagar sino los daños realmente causados; estos daños deben probarse, así como su valor, o sea el montante de la indemnización, todo lo cual escapa a la jurisdicción administrativa.

¿Por qué entonces dispuso el Ministerio de Agricultura y Cría hacer ingresar al Fisco Nacional Bs. 3.312,50 y no una suma mayor o menor? ¿Qué ley fija esa cantidad o en cuál contrato se estipuló?

Ni en el permiso se estableció dicha cláusula estimativa u otra semejante, ni en ninguna parte de la Ley Forestal y de Aguas se habla de cláusula penal, y mucho menos se fijan, ni en buen derecho y sana lógica podrían fijarse, cantidades por reparación de daños o indemnizaciones de perjuicios.

Es en un documento otorgado por el Banco de Venezuela en que se hace constar que el ciudadano Gerónimo Marabay ha depositado en dicho Instituto la cantidad de tres mil trescientos doce bolívares cincuenta céntimos, "para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del permiso que le va a ser concedido para la explotación de productos forestales..."

Confundir tal documento con una cláusula penal constituiría lamentable error, y fundarse en él para disponer de la cantidad depositada en garantía de cumplimiento de obligaciones constituye más grave error todavía.

Tal documento comprueba un depósito voluntario, pura y simplemente, para garantizar el cumplimiento de obligaciones; es un acto jurídico, contrato que crea derechos y obligaciones entre depositante y depositario.

El depositario está obligado a devolver el depósito; no puede disponer de él ni entregarle a tercero contra la voluntad del dueño sino por mandato de los Tribunales de Justicia.

No es necesario razonar sobre la diferencia substancial entre la garantía y la obligación garantizada, ni sobre que el acreedor no puede apropiarse la garantía dada, así se trate de una prenda, ni sobre que la cláusula penal, suponiéndola estipulada, no concede tampoco ese derecho, sino que se limita a señalar por anticipado el montante de los daños y perjuicios en caso de incumplimiento, sin que por eso se liberte el acreedor, a falta de acuerdo, de la obligación de comprobar tal incumplimiento, y aun aceptado, de ocurrir a los Tribunales para hacer efectiva dicha cláusula penal, así se hayan obtenido o no garantías reales o personales.

Tal es fundamentalmente distinta la cláusula penal de las garantías dadas, que pueden consistir en una misma convención; puede estipularse cláusula penal sin dar garantías; y asimismo pueden ofrecerse éstas sin que se haya establecido cláusula penal.

Pero lo que más caracteriza esa distinción es que las garantías reales o personales a diferencia de las cláusulas penales no señalan el monto de la indemnización, pues ésta puede resultar, en poco o en mucho, mayor o menor que el montante de la reparación debida.

El depósito de una cantidad en el Banco de Venezuela no puede tener más efecto, conceder otros derechos sino los expresados en la ley que rige ese convenio, y menos aún, alcance distinto al estipulado en el documento que lo comprueba: garantizar el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del permiso concedido a Marabay. Esas obligaciones no son, no pueden ser, sino el pago de los impuestos y el pago de los daños y perjuicios que

ocasiona la infracción legal o contractual, y si se quiere, el pago de la multa disciplinaria por razón de incumplimiento; probado o aceptado éste, no están probados daños, y de consiguiente, el montante de éstos es hecho totalmente desconocido.

Por lo tanto, no existiendo una cláusula expresa que fije la indemnización que debe pagarse por cualquier violación de la ley o del contrato, sólo a los Tribunales de Justicia corresponde señalarla, no basta que una de las partes afirme que ha habido contravención, pues si la otra lo niega debe comprobarse ante la jurisdicción contenciosa; por último, comprobado o aceptado el incumplimiento y determinado asimismo el montante del daño ya en virtud de cláusula penal o por acto posterior a la violación de la norma, corresponde a los Tribunales las medidas de ejecución: la cosa dada en prenda o en depósito no puede apropiársela el acreedor.

Un ejemplo demuestra la manifiesta injusticia a que puede conducir el criterio de la Administración: Supongamos que en virtud de un permiso o contrato para explotación de productos forestales, dada su magnitud o importancia, se haya hecho un depósito de cincuenta mil bolívares para responder de las obligaciones respectivas, y que se haya dejado de replantar tres arbolitos por un árbol talado. Por tal incumplimiento que acarrea imposición de la multa prevista, se le confiscarían al infractor cincuenta mil bolívares.

En cambio, a otro que hubiere depositado solamente mil o dos mil bolívares sólo perdería esa cantidad aun cuando hubiere talado mil o más árboles sin replantar un arbolito siquiera.

De no existir otras razones legales y jurídicas, tamaña sin razón o inconsecuencia sería bastante para descartar el criterio oficial que inspira la "Resolución" impugnada y la contestación de la demanda.

Por las razones expuestas, administrando justicia por autoridad de la Ley, se condena a la Nación a devolver al ciudadano Gerónimo Marabay, la cantidad de tres mil trescientos doce bolívares cincuenta céntimos que ilegalmente dispuso el Ministerio de Agricultura y Cría hacer ingresar al Fisco Nacional.

768.           CFC - CP  
G.F. N° 2, 1953, 43/45

20-10-53

*El incumplimiento del permisario de explotación de madera, de la obligación de plantar 3 arbolitos por cada árbol que tale, da derecho a la Nación exigir judicialmente, y no administrativamente, una indemnización.*

Es el caso que, a solicitud del ciudadano Gerónimo Marabay, con fecha 15 de Septiembre de 1949, el Ministerio de Agricultura y Cría le concedió permiso por un año, para explotar dentro de la zona

determinada en el permiso, doscientos metros cúbicos de madera de cocojero (duras), cien metros de maderas de carepe (duras) y cincuenta mil kilogramos del leño. Además de obligarse el pago de los impuestos correspondientes, y de someterse a las condiciones inherentes a esta clase de permisos, expresamente el documento del permiso expresa: Queda obligado el permisado a plantar por su cuenta en la zona concedida, en beneficio de la Nación, por cada árbol que tale, tres arbolitos de la misma especie explotada, debiendo protegerlos contra todo aquello que amenace su existencia o impida su crecimiento. “Fúndase la demanda, en el hecho de que el permisado no plantó los referidos arbolitos. No obstante la contestación negativa total a la constestación de la demanda, en informes, el apoderado del demandado reconoce el hecho fundamento de la demanda, no haber cumplido la obligación de sembrar y cuidar los referidos arbolitos. Sostiene, sin embargo, que ese incumplimiento no es imputable a su representado, porque en su concepto quedó cubierto el incumplimiento por haber pagado una multa por valor de Bs. 300 que le fue impuesta, según consta de la correspondiente planilla que presenta original y de la copia certificada de la sentencia que la Sala de Casación de la extinguida Corte Federal y de Casación del 17 de marzo, cuya jurisprudencia alega, la cual sentencia dictó dicha Corte en la demanda que el expresado ciudadano Marabay intentó contra la Nación para que conviniera en la nulidad de la Resolución Ministerial que le impuso aquella multa, y también para que le reintegrara la cantidad de Bs. 3.312,50, que como garantía conforme a la ley, había depositado en el Banco de Venezuela, como formalidad previa al otorgamiento del permiso que había solicitado para explotación de maderas. La Corte, confirmó la legalidad de la Resolución Ministerial que impuso la multa, pero condenó a la Nación a reintegrar al actor la cantidad de tres mil trescientos doce bolívares cincuenta céntimos que ilegalmente dispuso el Ministerio de Agricultura y Cría hacer ingresar al Fisco Nacional. “Con el pago de la multa de trescientos bolívares que impuso el Inspector Forestal por infracción a lo establecido en el artículo 35 de la Ley Forestal y de Aguas”, quedó cumplida la ley, es decir, castigada su infracción con la única medida disciplinaria posible. El Inspector Fiscal ni ninguna otra autoridad podían imponer otro castigo o sanción, pues las penas son establecidas por la ley; los Funcionarios no tienen atribución para castigos no provistos con anterioridad al hecho sancionado. Eso no significa —continúa el fallo— que junto con la sanción punitiva por el daño delictuoso o ilícito no deba responder el culpable de los daños que hubiere causado, más no ya a título de *pena* sino de indemnización en virtud del mandato legal y principio de justicia de que todo el que causa un daño a otro está obligado a repararlo. Pero existe una diferencia básica, legal y de principio, entre la multa por infracción a la ley, cualquiera que ella sea, y la reparación del daño que esa infracción ocasione. En la primera, cuyos límites mínimo y máximo fija el legislador y no las partes, se incurre aun cuando la violación

de normas no hubiere causado el más leve daño, pues se trata de una medida disciplinaria que garantiza el acatamiento de la ley; en cambio carecería de razón lógica, de fundamento legal, de causa justa la reparación de un daño que no se ha ocasionado. Debe pues *existir el daño* para que surja el derecho a pedir reparación, y procesalmente debe probarse para que pueda prosperar la acción respectiva. Esos daños pueden ser cuantiosos, exiguos, sin que guarden relación con la gravedad o levedad de la infracción cometida...”

Esa es la jurisprudencia que el apoderado demandado invoca, y conforme a ella lo establecido por la Corte es que, no puede la Administración hacer efectiva la indemnización del daño causado, sino judicialmente, probando tanto la existencia del daño causado como la estimación de la indemnización. Conformándose a esa jurisprudencia, la Nación ha demandado al prenombrado ciudadano Marabay, para comprobar la existencia del daño y su estimación. A ese efecto, reconocido el incumplimiento de la obligación, la Nación promovió una experticia para fijar el monto de la indemnización, y el cual estiman los expertos nombrados en la cantidad de Bs. 5.146, equivalente a los gastos de plantación de los arbolitos y su cuidado y protección. En el citado fallo de la Corte se analizan las varias diferencias entre cláusula penal y la obligación de daños y perjuicios, lo que en el presente juicio es innecesario, pues el demandado quedó expresamente obligado a la plantación de los mencionados arbolitos y su cuidado, como allí se expresa. El incumplimiento de esa obligación, aunque negado categóricamente en la contestación a la demanda, quedó reconocido por la demandada en las conclusiones escritas presentadas en informes por su representante, quien, sin embargo, alega que no le es imputable a su representada, por las razones que explica, ninguna de las cuales le exime de la obligación de pagar los daños y perjuicios, por no haber sembrado los arbolitos, como bien lo explica la sentencia preinserta de la extinguida Corte Federal y de Casación, invocada por el demandado, las cuales quedan así rebatidas, tanto más cuanto que la conservación de los bosques es de eminente interés público.

INDICES DEL TOMO III  
VOLUMEN 2



## I. INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II, y III, Vols. 1 y 2)

(Los números romanos remiten al tomo y los números arábigos a las páginas correspondientes)

### A

- Abasto. Regulación, II, 217.  
Abogados, I, 275; III, 310.  
    Seguridad Social, I, 260.  
Abuso de Poder, III, 35, 233, 235, 339.  
Acción, III, 823.  
Acción Popular, I, 170, 285, 568; II, 152, 191; III, 53.  
Acción Popular. Legitimación, III, 67.  
Acciones Posesorias. Imprudencia, II, 511.  
Actas Administrativas. Documentos Públicos, III, 301.  
Actas Fiscales, III, 251, 274, 275.  
Actas Fiscales. Efectos, II, 308.  
    Presunción de Legitimidad, III, 274 y sig.  
    Valor Probatorio, III, 300.  
Actas Constitutivas de gobiernos de facto, I, 114, 116, 117, 559.  
Actividad Jurisdiccional. Proceso de Cognición, III, 98.  
Actividad privada, I, 300.  
Actividad Reglamentaria, III, 119.  
Actos Administrativos, II, 41; III, 165.  
Actos Administrativos. Abuso de Poder, III, 35, 233, 308, 339.  
    Anulabilidad, II, 364; III, 61, 347.  
    Apelación, III, 652, 719.  
    Apreciación de los hechos, I, 621; III, 206 y sig.  
    Aprobación, III, 752.  
    Base Legal, III, 204, 205, 246.  
    Características, III, 185, 186.  
    Caracterización, III, 171, 184, 625.  
    Causa, I, 21; III, 11, 15, 17, 38, 44, 206, 232, 245, 253.  
    Causar estado, III, 683.  
    Clases, I, 16, 602; III, 186.  
    Competencia, III, 192, 193, 194, 196, 198, 200.  
    Concepto, III, 69, 70.  
    Condición Resolutoria, III, 288.  
    Condición suspensiva, III, 288.  
    Condiciones de recurribilidad, III, 65, 74.  
    Consecuencia de la Ilegalidad, III, 58.  
    Contrariedad al Derecho, III, 47.  
    Control Administrativo, III, 374.  
    Control Jurisdiccional, III, 52.  
    Convalidación, III, 61, 348, 350.  
    Cosa Juzgada, II, 204, 403; III, 127.  
    Definición, III, 168 y sig., 173, 198.  
    Derogación tácita, III, 374.  
    Destinatarios, III, 187.  
    Desviación de Poder, III, 37, 38, 200, 234, 333, 334.  
    Documentación, III, 158.  
    Documento Público, III, 301.  
    Efectos, I, 569, 571, 579; III, 46, 169, 268, 275, 279.  
    Efectos Internos, II, 365.  
    Eficacia, II, 213; III, 46, 279.  
    Ejecución, III, 293, 303.  
    Ejecución Coactiva, III, 105.  
    Ejecución Forzosa, III, 104, 107.  
    Ejecución Privilegiada, III, 76.  
    Ejecución Subsidiaria, III, 107.  
    Ejecutividad, III, 97, 102, 303.

- Ejecutoriedad, I, 284; III, 97, 104, 185, 191, 197, 234, 305, 648, 649.  
 Errores Materiales, II, 364; III, 344.  
 Excepción de Ilegalidad, I, 569.  
 Exceso de Poder, III, 35, 308, 339.  
 Extralimitación de Atribuciones, III, 32, 33, 221, 314, 327.  
 Falso Supuesto, III, 339, 342.  
 Finalidad, III, 38, 200.  
 Fines, I, 28, 606, 613; III, 186, 234, 334.  
 Firma, III, 222.  
 Firmeza, I, 72; III, 189, 293, 663.  
 Forma Escrita, III, 222.  
 Formación de la Voluntad, III, 217.  
 Formalidades, III, 170, 212, 224, 236.  
 Formalismo, III, 42.  
 Formas, I, 20; III, 41, 140.  
 Formas externas, III, 222.  
 Fundamento Legal, III, 205.  
 Gravamen Irreparable, III, 292.  
 Ilegalidad, III, 25, 32, 192, 307.  
 Impugnabilidad, III, 83.  
 Incompetencia, III, 29, 30, 33, 308.  
 Inconstitucionalidad, III, 27, 307, 317, 327, 350.  
 Inexistencia, III, 58, 317, 348, 349.  
 Interpretación, I, 601.  
 Irrecurribilidad, III, 90.  
 Irregularidades, III, 163.  
 Irretroactividad, II, 201, 204; III, 289.  
 Irrivisibilidad, III, 683.  
 Justificación, III, 12.  
 Legalidad, I, 16; III, 11.  
 Manifestación de voluntad, III, 43.  
 Mérito, I, 30.  
 Motivación, I, 40, 41; III, 11, 21, 44, 142, 213, 223, 233.  
 Motivos, I, 40, 41; III, 11, 44, 206, 226, 232.  
 Naturaleza, III, 171 y sig., 625.  
 Noción, III, 75.  
 Notificación, III, 45, 279, 666.  
 Notificación personal, III, 281.  
 Nulidad, I, 192; III, 12, 58, 308, 347.  
 Nulidad Absoluta, III, 15, 59, 348, 349.  
 Nulidad Relativa, III, 15, 61.  
 Obligatoriedad, III, 284.  
 Oportunidad, I, 34, 602.  
 Presunción de Legalidad, III, 268 y sig.  
 Presunción de Legitimidad, III, 100, 185, 186, 234, 268, 305.  
 Presunción de Veracidad, III, 268.  
 Presupuesto de Derecho, III, 12, 19, 201, 203, 268.  
 Presupuestos de Hecho, I, 21, 22, 24; III, 12, 19, 37, 152, 197, 206, 210, 232, 234, 246, 249, 268, 366.  
 Procedimiento, III, 139.  
 Procedimiento Constitutivo, III, 42, 47, 264.  
 Prueba, I, 23; III, 37, 210, 211, 279, 296, 297, 341.  
 Prueba de los Presupuestos de Hecho, III, 210, 211.  
 Publicación, III, 45, 222, 279, 282, 666.  
 Ratificación, III, 348.  
 Reconocimiento de Firma, III, 300.  
 Reconsideración, I, 603; III, 687.  
 Recursos, III, 647.  
 Recurso Jerárquico, III, 652.  
 Refrendo, III, 222.  
 Requisitos de Fondo, III, 11, 194.  
 Requisitos de Forma, III, 12, 192.  
 Requisitos de Validez, III, 12, 192.  
 Revisión, III, 49, 84, 90, 152, 163, 356, 722.  
 Revisión Jurisdiccional, III, 374.  
 Revisión de Oficio, III, 356.  
 Revocación, I, 73, 74, 603; III, 84, 284, 356, 358, 370.  
 Suspensión de los efectos, I, 601; III, 285, 292, 306, 649.  
 Sello, III, 222.  
 Tasas, II, 299.  
 Título Ejecutivo, III, 103.  
 Transacción, I, 49.  
 Usurpación de Atribuciones, III, 31.

- Usurpación de Funciones, II, 43; III, 30, 221, 308, 321, 354.
- Valor Probatorio, III, 300.
- Vicios, III, 307, 347.
- Vicios de Fondo, III, 308.
- Vicio de Forma, III, 41, 156, 308, 344.
- Violencia, III, 44.
- Actos Administrativos Anulables, III, 62.
- Actos Administrativos Anulables. Efectos, III, 285, 286.
- Actos Administrativos Complejos, I, 330; III, 191.
- Actos Administrativos de trámite, III, 74, 81, 82, 294.
- Actos Administrativos Definitivos, III, 68, 74, 78, 294, 295, 303, 690.
- Actos Administrativos Discrecionales, I, 16, 602 y sig.; III, 190, 233, 687.
- Actos Administrativos Discrecionales. Revisión, III, 663.
- Actos Administrativos Firmes, III, 68, 89, 101, 109, 294, 304, 343, 357.
- Actos Administrativos Generales, III, 119, 186, 190.
- Actos Administrativos Generales. Irretroactividad, III, 289.
- Control, III, 53, 55.
- Actos Administrativos Ilegales. Control, III, 48.
- Actos Administrativos Individuales, III, 186, 187.
- Actos Administrativos Individuales. Destinatarios, III, 188.
- Efectos, III, 190.
- Actos Administrativos Preparatorios, III, 81.
- Actos Administrativos Principales, III, 77.
- Actos Administrativos Nulos, III, 308.
- Actos Administrativos que causan estado, II, 204; III, 68, 76, 79, 83, 181, 294.
- Actos Administrativos Reglados, I, 17, 578, 602, 605, 619; II, 423; III, 190.
- Actos Administrativos Tácitos, III, 191.
- Actos Complejos, III, 465, 751.
- Actos Derogados. Nulidad, III, 120.
- Actos Jurídicos, III, 165.
- Actos Legislativos, III, 179.
- Actos Materiales de la Administración, III, 71.
- Actos Normativos, III, 750.
- Actos Reglamentarios. Ver Reglamentos.
- Actos Reglamentarios. Limitaciones, III, 127.
- Actos de Autoridad, III, 137, 167.
- Actos de Derecho Privado, III, 234.
- Actos de gestión, I, 276, 368, III, 137.
- Actos de gobierno, I, 276, 313.
- Actos de la Administración, III, 166, 173, 211.
- Administración. Actos, III, 173.
- Actos de Derecho Privado, III, 173.
- Actos Materiales, III, 71.
- Contratos de Derecho Privado, III, 175, 733.
- Contratación colectiva, III, 608.
- Prerrogativas, III, 537.
- Administración Central, II, 452.
- Administración Consultiva, I, 288; III, 47, 446, 559.
- Administración contralora, I, 289.
- Administración descentralizada, I, 333, 505; II, 452.
- Administración descentralizada. Recurso Jerárquico, III, 661.
- Administración Estatal, II, 147.
- Administración Pública. Actos, III, 166.
- Archivos, III, 158.
- Carácter instrumental, I, 288.
- Contratos, III, 661, 727.
- Contratos de Derecho Privado, III, 611, 638, 803.
- Contratos ordinarios, III, 633.
- Control, I, 271; III, 762.
- Convenimiento, III, 553.
- Definición, I, 284, 286.
- Documentos Reservados, III, 158.
- Fin, I, 580.
- Finalidad, III, 734.

- Incompetencia, I, 196  
 Instrucciones, II, 365  
 Jerarquía, III, 160  
 Límites, I, 16  
 Obreros, III, 609  
 Personalidad Jurídica, III, 766  
 Prerrogativas, I, 288  
 Privilegios, I, 284, 288, III, 303  
 Regimen de Derecho Público, I, 284  
 Subordinación, I, 275  
 Administración reglada, I, 16, 17, 47, 49, 61, 62, 68, 72, 193, 332, 580, 602, 605 y sig., III, 696  
 Administrado Interes por la Legalidad, III, 67  
 Aduanas, II, 91  
     Competencias, II, 496  
 Agricultura Impuestos, II, 325, 328, 336  
     Regulación, II, 326  
 Aguas, II, 89, 95  
     Aprovechamiento, I, 360  
     Derecho al Uso, II, 519  
     Derechos Particulares, II, 521  
     Dominio Público, II, 518  
     Expropiación, II, 522  
     Impuestos al Uso, II, 523  
     Prescripción, II, 520  
 Aguas del Dominio Público, I, 361  
 Alimentos Comercio, I, 519  
 Almacenaje Derechos, II, 287  
     Tasa, II, 288  
 Analogía, II, 147  
 Alquileres Regulación, I, 465 y sig., III, 131  
     Reintegro, I, 491  
     Reglamento, III, 129  
 Alternabilidad republicana, I, 137, 138, 139, 141, 201  
 Altos Funcionarios, II, 148  
 Apelación, III, 668  
 Aprobación Legislativa, III, 489  
 Apelación Administrativa, III, 50, 650  
 Apuestas, I, 495  
 Apuestas Lícitas Impuestos, II, 498, 505  
 Arbitrariedad, III, 315, 508  
 Arbitrariedad administrativa, I, 16, 17, 18, 20, 25, 28, 31, 32, 34, 35, 39, 580, 602, 611, 620, III, 267  
 Arbitraje, III, 642  
 Arbitraje Administrativo, III, 595  
 Area Metropolitana, II, 55  
 Armas de guerra, II, 87  
 Archivos de la Administración Pública, III, 158  
 Archivos de la Administración Pública Secreto, III, 160  
 Arreglo amigable, I, 44  
 Arrendamientos Canon, I, 489  
     Contratos, I, 465, III, 727, 766  
 Arresto, II, 150, 151  
 Artículos de Primera Necesidad Impuestos Municipales, II, 424  
 Asambleas Legislativas, II, 139, 140, 153  
     Competencia, I, 161, 201, II, 146, 164  
     Convocatorias, II, 143  
     Destitución del Gobernador, I, 272  
     Quorum, II, 142  
     Sesiones Ordinarias, II, 145  
     Suplentes, II, 143  
     Suspensión efectos actos, I, 601  
 Aseo Urbano Competencia, I, 96, II, 248  
 Atribuciones Delegación, III, 149  
 Atribuciones Extralimitación, III, 29  
 Auditoría, I, 462  
 Autonomía, I, 347  
 Autonomía Estatal, II, 132, 136  
 Autonomía Municipal, I, 246, II, 15, 23, 166, 182, 193, 211, 214, 218, 219, 221, 222, III, 121  
 Autonomía Municipal Competencias, II, 265  
     Leyes locales, II, 214  
     Relatividad, II, 213  
     Transporte, II, 225, 255 y sig.  
     Urbanismo, II, 259 y sig.  
 Autoridad Usurpación III, 28, 313

## B

Bancos, I, 519, 616; II, 274.  
 Bancos. Limitaciones, I, 121.  
 Banco Central de Venezuela, I, 205, 333, 334, 338.  
 Bienes, I, 346, 347, 350.  
 Bienes. Enajenación, III, 446.  
 Bienes. Impuestos al Tráfico, II, 497.  
 Bienes del Estado, I, 345, 346; II, 511.  
 Bienes del Estado. Ejecución, I, 516.  
 Bienes Estadales, II, 113.  
 Bienes Inmuebles, III, 916.  
 Bienes Municipales, II, 121.  
 Bienes Municipales. Titularidad, II, 546.  
 Bienes Nacionales, II, 84, 87.  
 Bienes Nacionales. Destino, II, 515.  
 Bienes Ocultos, II, 548.  
 Bienes Ocultos. Denuncia, III, 842.  
 Bienes Públicos, II, 411 y sig.  
 Bienes Públicos. Adquisición, III, 555, 558.  
 Bienes Públicos. Titularidad, II, 548.  
 Bienes Públicos. Ventas, III, 568.  
 Billetes de Banco, I, 338, 341.  
 Botillerías. Impuestos, II, 394.

## C

Caballos. Carreras, I, 495 y sig.  
 Caducidad, III, 648.  
 Caducidad. Lapso, III, 663, 666.  
 Caleta, I, 307.  
 Caleta. Derechos, II, 320.  
 Caleta y Estiba, III, 303.  
 Cámaras Legislativas. Función Administrativa, III, 752.  
 Cambios, II, 96.  
 Caminos Públicos, II, 511.  
 CANTV. Exención de Impuestos Municipales, II, 419.  
 Capacidad, I, 373, 531; III, 540.  
 Capacidad. Condicionantes, I, 373, 534.  
 Modificaciones, II, 251.  
 Restricciones, I, 534.  
 Capacidad contributiva, I, 402.  
 Capitalismo, I, 133.  
 Caracas. Area Metropolitana, II, 57.  
 Carga de la Prueba, II, 533, 537.  
 Cargas Públicas, II, 80.  
 Cargos Públicos. Condiciones, I, 525.  
 Incompatibilidad, I, 401.  
 Carrera Judicial, I, 154.  
 Carreras de caballos, I, 495 y sig.  
 Carretera. Afectación, II, 511.  
 Casas de Empeño, II, 274 y sig.  
 Caso Fortuito, III, 837.  
 Caso Fortuito. Prueba, III, 837.  
 Causa, I, 21.  
 Cementerios, II, 269; III, 352.  
 Cementerios. Propiedad, III, 354.  
 Uso, II, 271.  
 Certificado de Solvencia. Efectos, II, 366.  
 Certificaciones de mera relación, III, 159, 161.  
 Cigarrillos. Impuestos, II, 400, 454.  
 Impuestos Municipales, II, 454.  
 Patentes de Industria y Comercio, II, 457.  
 Circulación Urbana, II, 226.  
 Ciudadanía, I, 389.  
 Clausula oro, III, 525.  
 Colectivismo, I, 467.  
 Colisión de Leyes, I, 82, 258, 265, 269.  
 Comercialización de Hidrocarburos. Impuestos Municipales, II, 386.  
 Comercio. Impuestos, II, 382.  
 Libertad, I, 519.  
 Comisión Delegada, I, 202.  
 Comiso, I, 197, 199.  
 Competencia, I, 21, 62, 63, 170, 575; III, 194, 198, 472, 540.  
 Competencia. Orden Público, III, 195.  
 Renuncia, I, 63.  
 Competencia Administrativa, III, 145.  
 Competencia Constitucional, III, 29.  
 Competencia de la Corte, I, 577, 661.  
 Competencia por el Territorio, III, 195, 196, 199.  
 Competencia por la Cuantía, III, 195.

- Competencia por la Materia, III, 195.  
 Competencia Tributaria, II, 204, 423.  
 Competencia Tributaria. Indisponibilidad, I, 58, 59, 60.  
 Compromiso financiero. Control Previo, III, 449.  
 Comunicaciones Inalambricas, Tasas, II, 295.  
 Comunidades Indígenas. Titularidad, II, 544, 546.  
 Comunismo, I, 83, 110; III, 227.  
 Concejo Municipal, II, 17, 35.  
 Concejo Municipal. Instalación, II, 242.  
 Reglamento Interno, II, 250.  
 Representantes, II, 225.  
 Competencia, II, 254.  
 Convocatoria, II, 232.  
 Quorum, II, 240, 242.  
 Directivas, II, 236, 237, 239, 241, 244.  
 Reformas Constitucionales, I, 118.  
 Suplentes, II, 233.  
 Conceptos jurídicos indeterminados, I, 20.  
 Concesión, I, 299; II, 296.  
 Concesión. Efectos, I, 96.  
 Reversión, II, 85.  
 Concesiones. Derechos Adquiridos, III, 139.  
 Concesiones Administrativas, III, 636, 849, 868.  
 Concesiones Administrativas. Equilibrio económico, III, 858, 887.  
 Naturaleza, III, 923.  
 Reversión, III, 607.  
 Sanciones, III, 894.  
 Servidumbres, III, 892.  
 Concesiones de Hidrocarburos, III, 632, 854.  
 Concesiones de Hidrocarburos. Adaptación, III, 900, 905.  
 Bienes afectos, III, 917.  
 Caducidad, III, 897, 904.  
 Derechos de la Administración, III, 897.  
 Derechos del concesionario, III, 858.  
 Extinción, III, 897.  
 Nulidad, III, 911.  
 Obligaciones de los concesionarios, III, 894.  
 Planos, III, 855.  
 Regalías, III, 893.  
 Renuncia, III, 898, 906.  
 Reversión, III, 913.  
 Servidumbres, III, 892.  
 Concesiones de obra pública, III, 539.  
 Concesiones de Servicios Públicos, II, 291; III, 539, 637, 728, 736, 772, 770, 849.  
 Concesiones de Servicios Públicos. Tarifas, III, 771.  
 Concesiones de Uso, II, 529.  
 Concesiones Ferrocarrileras, III, 607, 638.  
 Concesiones Forestales, III, 729, 743, 943.  
 Concesiones Forestales. Derechos del concesionario, III, 943.  
 Incumplimiento, III, 944.  
 Sanciones, III, 944.  
 Concesiones Mineras, III, 139, 747, 748, 922.  
 Concesiones Mineras. Caducidad, III, 932.  
 Derechos del Concesionario, III, 923.  
 Explotación, I, 232; III, 925, 928, 931, 942.  
 Naturaleza, III, 923.  
 Obligaciones, III, 931.  
 Obligaciones del concesionario, III, 925.  
 Obligación de Explotar, III, 942.  
 Concesionarios. Derechos, III, 636.  
 Concesionarios de hidrocarburos. Expropiación, I, 278.  
 Adaptación, I, 92, 95, 99.  
 Limitaciones, I, 591.  
 Concesionario de Servicios Públicos. Impuestos, II, 383.  
 Conductores Eléctricos. Servidumbre, II, 246.

- Confiscación, I, 264, 410; II, 81, 86, 265.
- Confiscación. Prohibición, I, 467.
- Congreso, I, 139, 201.
- Congreso. Iniciativa presupuestaria, II, 103.
- Potestad Tributaria, I, 410.
- Sesiones extraordinarias, I, 202.
- Concejo Municipal. Acto Administrativo, III, 144.
- Consejo de Ministros, II, 27, III, 466.
- Consejo Supremo Electoral, I, 546.
- Consejo Supremo Electoral. Recursos, III, 707.
- Consultas vinculantes, III, 446.
- Constitución, I, 81, 85, 86, 90, 119; II, 17, 214.
- Constitución. Efectos, I, 258.
- Enmienda, I, 118, 119.
- Gobierno de facto, I, 114, 116, 117, 559.
- Interpretación, III, 460.
- Normas, I, 106.
- Normas Programáticas, I, 106, 108, 155; II, 81, 441.
- Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 258.
- Poderes implícitos, I, 110.
- Reforma, I, 100, 118.
- Retroactividad, I, 254, 255.
- Supremacía, I, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105, 106, 117, 247; II, 151, 161, 189, 194; III, 853.
- Constitucionalidad. Control, I, 81, 85, 86, 106, 152, 158, 170 y sig.; II, 341.
- Constituciones Estadales, I, 103, 118, 137, 147; II, 131, 139.
- Constituciones Estadales. Inconstitucionalidad, II, 132.
- Constituciones flexibles, I, 81.
- Constituciones rígidas, I, 81.
- Constituyente, I, 87.
- Consumidor. Protección, I, 519.
- Consumo. Impuestos, II, 116, 122, 329, 390, 411, 450, 455.
- Contadores Públicos, I, 462.
- Contaminación, I, 323.
- Contencioso Administrativo. Actos Derogados, II, 205; III, 120.
- Actos Excluidos, III, 181.
- Actos que causan estado, II, 204.
- Admisibilidad de recurso, III, 65.
- Afianzamiento, III, 306.
- Agotamiento de la Vía Administrativa, II, 204; III, 68.
- Ambito, III, 69, 70.
- Caducidad, I, 192; III, 92, 189; III, 808.
- Carácter, III, 379.
- Carácter inquisitorio, I, 384.
- Condiciones, III, 65.
- Condiciones del Recurso, III, 130.
- Competencia de la Corte, I, 577, 611.
- Efectos no suspensivos, III, 108, 126, 127.
- Lapso de Caducidad, III, 92, 132, 348.
- Legitimación, III, 66.
- Motivos del Recurso, III, 56.
- Nulidad de reglamentos derogados, II, 195.
- Objeto, II, 195.
- Poderes del Juez, III, 268.
- Procedimiento, III, 141, 230.
- Pruebas, II, 380; III, 150, 274, 275, 279, 301, 332.
- Recursos, III, 36, 54, 174.
- Reglamentos Derogados, III, 120.
- Requisitos de Admisibilidad, III, 112.
- Requisitos del Libelo, II, 301.
- Requisitos Procesales, III, 65.
- Solve et Repete, III, 97.
- Suspensión de efectos, III, 306.
- Contencioso-Administrativo anulación.
- Agotamiento de la vía administrativa, III, 654.
- Procedencia, III, 713.
- Contencioso-administrativo de plena jurisdicción. Legitimación activa, I, 360.
- Contencioso-electoral, I, 143; II, 140.
- Contencioso electoral. Legitimación, I, 559.

- Contencioso-Fiscal. Perención, III, 758.
- Contraloría Estatal, I, 104.
- Contraloría General de la República, I, 289; II, 104, 119, 128; III, 541.
- Contraloría General de la República, III, 541.
- Contraloría General de la República. Consultas, III, 446.
- Control Previo, III, 449, 559, 619, 640, 763.
- Reconsideración, III, 688.
- Contraloría Municipal, II, 128.
- Contratos Administrativos, III, 868, 727 y sigs.
- Contratos Administrativos. Acuerdo de voluntades, III, 471.
- Aprobación, III, 460, 484.
- Aprobación Legislativa, III, 485, 625, 629, 737, 747.
- Arbitraje, III, 595.
- Autorización legislativa, III, 459, 461, 562, 618, 738.
- Buena fe, III, 514, 521.
- Carácter estatutario, III, 870.
- Características, III, 641, 729, 768, 731.
- Caracterización, III, 535.
- Caso Fortuito, III, 592, 837.
- Capacidad, III, 540, 546.
- Causa, III, 573, 583, 730, 767.
- Celebración III, 626.
- Clases, III, 848.
- Clasificación, III, 629.
- Cláusulas de protección, III, 525.
- Cláusulas de exención de impuestos, III, 581.
- Cláusula de revisión, III, 525.
- Cláusula de variación, III, 525.
- Cláusula exorbitante, III, 535, 540, 588, 817.
- Cláusula Penal, III, 840, 946.
- Colaboración del Cocontratante, III, 733.
- Competencia, III, 473, 540, 555, 736, 740.
- Conclusión, III, 445, 471, 576.
- Condiciones de validez, III, 540.
- Condiciones Generales, III, 734.
- Condición resolutoria, III, 819.
- Conflictos, III, 628.
- Consejo de Ministros, III, 466.
- Consentimiento, III, 480, 541, 554, 736, 741, 745.
- Contencioso-Administrativo, III, 840.
- Control, III, 764.
- Control Administrativo, III, 807.
- Control previo, II, 142, III, 541, 559, 619, 745, 763.
- Daños y perjuicios, III, 628, 812, 820, 840.
- Decisión, III, 465.
- Delegación, III, 545.
- Derecho a indemnización, III, 773, 803, 804.
- Derecho al precio, III, 771.
- Derecho Común, III, 535, 734.
- Derechos de la administración, III, 499, 807.
- Derechos del Cocontratante, III, 516, 771.
- Derecho Privado, III, 734.
- Desigualdad, III, 730, 807.
- Dirección del Contrato, III, 807.
- Dirección y Control, III, 589.
- Dolo, III, 574.
- Domicilio, III, 547.
- Ecuación económica, III, 518, 523, 773.
- Efectos, III, 626, 770.
- Efectos de la rescisión, III, 831.
- Eficacia, III, 448, 624.
- Ejecución, III, 514, 558, 769, 832.
- Ejecución defectuosa, III, 815.
- Elementos subjetivos, III, 614.
- Empréstito Público, III, 606.
- Equilibrio Económico, III, 771, 858, 870.
- Equilibrio Financiero, III, 518, 523, 537, 628, 772, 803.
- Especiales, III, 494, 631.
- Exención de impuestos, I, 57; III, 752, 770.

- Excepcionales, III, 493, 619, 629.
- Exoneración de Impuestos, II, 223, 224; III, 772.
- Exoneraciones tributarias, II, 79; III, 742.
- Fin, III, 742.
- Finalidad, III, 612, 732, 765.
- Firma, III, 743.
- Formación, III, 584, 742.
- Formación de la voluntad, III, 443, 559.
- Formalidades, III, 444, 742.
- Formalidades previas, III, 445.
- Fuerza mayor, III, 592, 839.
- Garantía, III, 947.
- Hecho del Principe, III, 528, 839.
- Huelgas, III, 595.
- Imprevisión, III, 528, 537.
- Impugnación, III, 840.
- Incompatibilidades, III, 546.
- Incompetencia, III, 480.
- Incumplimiento, III, 811, 813, 816, 818, 837, 944.
- Incumplimiento de la Administración, III, 825, 834, 840.
- Inconstitucionalidad, III, 840.
- Indemnización, III, 516, 521, 529, 628, 817, 818, 830.
- Inspección, III, 589.
- Intangibilidad, III, 735.
- Intereses, III, 594.
- Intereses moratorios, III, 840.
- Interpretación, III, 630, 769, 801, 853.
- Interpretación unilateral, III, 626.
- Intervención de la Administración, III, 732.
- Jurisdicción, III, 727.
- Licitación, III, 482, 576, 584, 745, 764.
- Limitación Tributaria, III, 770.
- Ley del Contrato, III, 779.
- Lucro Cesante, III, 593.
- Manifestación de voluntad, III, 742.
- Modificaciones, III, 503, 504.
- Modificación unilateral, III, 499, 537, 590, 735, 803, 807, 826.
- Mutabilidad, III, 500.
- Naturaleza, III, 729.
- Objeto, III, 537, 581, 612, 616, 730, 751, 765.
- Obligaciones de la Administración, III, 591.
- Obra Pública, III, 599, 831.
- Oferta, III, 577.
- Ordinarios, III, 496, 633, 762.
- Orden provisional, III, 577.
- Perfeccionamiento, III, 483, 490, 571, 768.
- Poderes de la Administración, III, 626, 730.
- Prueba del incumplimiento, III, 821, 829.
- Precio, III, 518, 771.
- Precisión unilateral, III, 626.
- Prórroga, III, 516.
- Prerrogativas de la Administración, III, 588.
- Rescisión, III, 520.
- Rescisión Unilateral, III, 500, 589, 590, 627, 728, 766, 804, 817, 829, 834.
- Régimen, III, 443.
- Régimen Jurídico, III, 727, 733, 743, 766.
- Relaciones laborales, III, 602.
- Resolución, III, 734.
- Resolución Judicial, III, 814.
- Responsabilidad, III, 593, 629.
- Responsabilidad contractual, III, 812.
- Requisitos de validez, III, 567.
- Retardo en el cumplimiento, III, 820.
- Ruptura del equilibrio financiero, III, 803.
- Sanciones, III, 590, 811, 812, 945.
- Sanción por incumplimiento, III, 811.
- Servicio Público, III, 514, 535, 538, 639, 661, 727, 730, 731, 732, 741, 750, 766, 767, 828.
- Subordinación, III, 514, 732, 807, 828.

- Suministros, III, 603.  
 Terceros, III, 601.  
 Utilidad Pública, III, 616.  
 Validez, III, 624, 736, 747.  
 Variación de precios, III, 537.  
 Vicios, III, 447.  
 Vicios del consentimiento, III, 573.  
 Vigilancia, III, 807.  
 Voluntad, III, 443.  
 Voluntad Administrativa, III, 618.  
 Contratos colectivos, III, 608.  
 Contratos de arrendamiento, III, 638.  
 Contratos de Derecho Privado, III, 445, 638, 727.  
 Contratos de Empréstito, III, 606.  
 Contratos de interés nacional, III, 630.  
 Contratos de interés público, III, 536, 539, 550.  
 Contratos de la Administración, III, 611.  
 Contratos de obra pública, III, 503, 599, 733.  
 Contratos de obra pública. Desistimiento, III, 818.  
 Ejecución, III, 600.  
 Modificaciones cualitativas, III, 504, 505.  
 Modificaciones cuantitativas, III, 504.  
 Modificación unilateral, III, 810.  
 Contratación colectiva, III, 809.  
 Contratos de seguro, I, 513.  
 Contratos de suministros, III, 603.  
 Contratos de venta, III, 342.  
 Contratos Municipales, II, 33.  
 Contribución de Mejoras, II, 452 y sig.  
 Contribuciones. Prescripción, II, 309.  
 Contribuciones especiales, II, 94.  
 Contribuciones Estadales, II, 324.  
 Contribuciones Municipales, II, 335 y sig.  
 Contribuciones Nacionales, II, 283 y sig.  
 Contribuciones públicas, I, 345.  
 Control, I, 271, 613.  
 Control de la Constitucionalidad, III, 757.  
 Control de legalidad, I, 613.  
 Control de mérito, I, 613.  
 Control Fiscal previo, III, 449.  
 Control Previo, III, 449.  
 Control Previo de Compromisos, III, 559.  
 Cooperación, I, 151.  
 Cooperación intermunicipal, II, 55.  
 Corte Suprema de Justicia. Competencia, I, 81, 85, 86, 88, 90, 106, 116, 315, 384, 492, 566, 599; II, 139, 140, 147, 151, 237, 269, 441; III, 698, 705, 722, 840.  
 Corte Suprema de Justicia. Consulta, III, 659.  
 Cosa Juzgada, II, 451.  
 Cosa Juzgada Administrativa, III, 84, 127, 184, 295, 298, 361.  
 Costas. Policía Marítima, II, 525.  
 Costumbre, III, 231.  
 Costumbre Administrativa, III, 214, 225.  
 Costumbre Secundum Legem, III, 214.  
 Crédito. Operaciones, II, 275 y sig.  
 Crédito Público, II, 97, 116, 127; III, 462.  
 Créditos Adicionales, II, 100.  
 Créditos Fiscales. Prescripción, II, 308 y sig.  
 Prescripciones Breves, II, 316.  
 Créditos Fiscales Municipales. Prescripción, II, 315.  
 Cultos. Libertad, I, 417.

## D

- Deber administrativo, I, 62.  
 Decisión Administrativa, III, 18, 71, 168 y sigs.  
 Decisión Administrativa. Impulso Procesal, III, 141.  
 Decisión Ejecutoria, III, 75, 168.  
 Decretos. Referendo, III, 858, 888.  
 Decretos Leyes, III, 135.  
 Defensa. Derecho a la, III, 150, 280.  
 Delegación, III, 545.  
 Delegación de Atribuciones, III, 149, 332, 478.

- Delegación de firmas, III, 478, 545.  
 Democracia, I, 110, 111.  
 Derecho Administrativo, I, 131, 284.  
 Derecho Administrativo. Fuentes, III, 166.  
 Derecho Activo al Sufragio, III, 214, 215.  
 Derecho a la educación, I, 426 y sig.  
 Derecho a la defensa, III, 150, 280.  
 Derecho a ser oído, III, 150, 159.  
 Derecho al sufragio, I, 524 y sig.  
 Derecho Civil, I, 167.  
 Derecho de petición, I, 416; III, 159.  
 Derecho Público, I, 86, 93, 94, 96, 131, 165, 248, 252, 284, 576.  
 Derecho Público. Fuentes, III, 166.  
 Derecho Subjetivo, I, 52.  
 Derechos adquiridos, I, 93, 95, 204, 247, 248, 257, 301, 303; III, 60, 137, 139, 290, 311, 371, 880.  
 Derechos individuales, I, 83, 85, 373 y sig.  
 Derechos individuales. Garantías, III, 171.  
 Derechos individuales. Limitaciones, I, 373; II, 216.  
 Reglamentación, I, 416.  
 Derechos individuales absolutos, I, 416.  
 Derechos individuales relativos, I, 416.  
 Derechos políticos, I, 524.  
 Derechos sociales, I, 107.  
 Derecho Subjetivo, III, 924.  
 Derogación, I, 221, 560.  
 Derogación de las Leyes, I, 257.  
 Derogación implícita, I, 257.  
 Descentralización funcional, I, 333, 354.  
 Desocupación. Acciones, II, 517.  
 Destitución, I, 272.  
 Destitución del Gobernador, I, 272.  
 Desviación de poder, I, 28, 29, 273; III, 37, 38, 136, 200, 235, 333.  
 Detenciones administrativas, I, 313, 319, 326.  
 Diputados. Investidura, II, 144, 145, 146.  
 Discrecionalidad, I, 61, 68, 72, 113; II, 142.  
 Discrecionalidad. Apreciación de los hechos, I, 621.  
 Control, I, 613.  
 Justificación, I, 610.  
 Límites, I, 15, 18, 613, 615.  
 Discrecionalidad administrativa, I, 16, 49, 313, 414, 540, 602 y sig.; III, 17, 37, 38, 128, 209, 235, 343, 507, 693.  
 Discrecionalidad administrativa. Transacción, I, 48.  
 Discrecionalidad Técnica, I, 35.  
 Discriminaciones, I, 395 y sig.  
 Disposiciones transitorias, I, 249.  
 Distrito Federal, II, 15, 23, 166 y sig.  
 Distrito Federal. Autonomía, II, 17, 18, 23, 38, 166, 168, 169, 196; III, 123.  
 Competencias del Concejo Municipal, II, 169, 171.  
 Competencias del Gobernador, II, 171, 193.  
 Concejo Municipal, II, 17, 18, 20, 21.  
 Conflictos Institucionales, II, 167, 168, 169, 184, 190.  
 Distribución de Funciones, II, 26, 166, 167, 169, 182.  
 Enjuiciamiento del Gobernador, II, 188.  
 Función administrativa, II, 30, 40, 42, 52.  
 Función de Gobierno, II, 27.  
 Función Ejecutiva, II, 26.  
 Función Legislativa, II, 33, 35, 39, 40.  
 Gobernador, II, 17, 18, 21, 193.  
 Gobierno Metropolitano, II, 54.  
 Municipalidad, II, 17.  
 Nombramiento de funcionarios, II, 49.  
 Policía, I, 318.  
 Presupuesto, II, 171, 183.  
 Potestad Reglamentaria, II, 203, 206, 208.

Recursos jerárquicos, 47.  
 Régimen mixto, 20.  
 Representación, II, 211.  
 Doble Tributación, II, 382, 449 y sig.  
 Documento Público, III, 301.  
 Documentos administrativos. Carácter reservado, I, 288.  
 Copias, III, 158.  
 Valor Probatorio, III, 300.  
 Documentos Públicos Administrativos, III, 301, 302.  
 Dominio Fiscal, II, 95.  
 Dominio Hídrico, II, 518.  
 Dominio Privado, II, 86.  
 Dominio Público, I, 361; II, 86, 511.  
 Dominio Público. Adquisición, II, 270.  
 Afectación, II, 271, 515.  
 Concesión de Uso, II, 528.  
 Desafectación, III, 145, 218.  
 Naturaleza, II, 513.  
 Playas, II, 523 y sig.  
 Reivindicación, II, 513.  
 Subsuelo, II, 539, 540, 541, 542.  
 Titularidad, II, 544.  
 Uso, II, 519, 528.  
 Dominio Público Natural, II, 525.  
 Dominio Público Territorial, II, 272.  
 Dominio Público Vial, II, 273, 339, 511, 529.

## E

Economía mixta, I, 128, 133.  
 Educación, III, 309.  
 Educación. Derecho, I, 426 y sig.  
 Parasistema, I, 454.  
 Prohibición, I, 446.  
 Sentido, I, 446.  
 Ejecutividad  
 V. Actos Administrativos. Ejecutividad.  
 Ejecutoriedad  
 V. Actos Administrativos. Ejecutividad.

Ejidos, II, 121, 126, 282, 535.  
 Ejidos. Comunidades Indígenas, II, 546.  
 Titularidad, II, 544, 546.  
 Equidad, III, 152, 186, 200, 234, 343.  
 Elecciones, I, 216, 524 y sig.  
 Elecciones. Fraude, I, 551, 557.  
 Nulidad, I, 529, 548 y sig.  
 Proceso, I, 544.  
 Vigilancia, I, 399.  
 Elegibilidad. Condiciones, I, 525 y sig., 530, 554.  
 Embarque. Derechos, II, 303.  
 Empeño. Casas, II, 274 y sig.  
 Remates, II, 276.  
 Emergencia. Decretos, I, 466.  
 Empresas. Concepto, I, 461.  
 Empresas del Estado, I, 356; II, 111.  
 Empresas del Estado. Impuestos Municipales, II, 418.  
 Empresas de Seguros, I, 513.  
 Empresas de Seguros. Impuestos Municipales, II, 428.  
 Liquidación, I, 514.  
 Prenda, I, 517.  
 Empréstitos, II, 98; III, 462, 539.  
 Empréstitos Públicos, III, 467, 606.  
 Empréstitos Públicos. Contratos, III, 756.  
 Enmienda Constitucional, I, 118, 119.  
 Enseñanza, I, 426 y sig.  
 Enseñanza. Limitaciones, I, 428, 429 y sig.  
 Enseñanza Oficial, I, 302.  
 Enseñanza Privada, I, 453.  
 Entidades Públicas. Tributación, II, 452.  
 Equidad, I, 25, 31, 32, 36.  
 Error de derecho, I, 32.  
 Escrutinio, I, 541, 544.  
 Espectáculos públicos, I, 299, 405; II, 268, 500.  
 Enriquecimiento sin causa, III, 458, 465, 493, 569.  
 Estabilidad, I, 143.  
 Establecimientos públicos, I, 344.  
 Estado, I, 86, 116, 292; II, 74.  
 Estados. Actos, III, 185.  
 Autonomía, I, 86.

Bienes, I, 346; II, 166, 511.  
 Constituciones, I, 118, 137, 147; II, 131.  
 Contraloría, II, 119.  
 Contraloría General, II, 141.  
 Contribuciones, II, 324.  
 Estabilidad, II, 147.  
 Fines, I, 134; II, 26; III, 28.  
 Gestión privada, III, 536.  
 Impuestos a la Agricultura, II, 326, 328.  
 Persona Jurídica, II, 108.  
 Personalidad Jurídica, I, 351, 363; II, 106, 138; III, 727.  
 Prerrogativas, I, 352.  
 Poder Ejecutivo, II, 147.  
 Privilegios, I, 352.  
 Prohibiciones impositivas, II, 115.  
 Propiedad del Subsuelo, II, 539.  
 Organización Territorial, II, 131.  
 Régimen Económico, I, 133.  
 Responsabilidad, I, 369.  
 Secretario General, II, 149.  
 Situado Constitucional, II, 117, 137.  
 Soberanía, I, 393.  
 Estados Federados, II, 131, 132.  
 Estados Federados. Autonomía, II, 139.  
 Autonomía Municipal, II, 215.  
 Capital, II, 132, 136.  
 Competencia, II, 245.  
 División Política, II, 132.  
 Impuestos, II, 324, 333.  
 Poderes, II, 139.  
 Presupuesto, II, 138.  
 Soberanía, II, 133, 139.  
 Tierras Baldías, II, 530.  
 Estado de Derecho, I, 16, 29, 51, 429, 575, 576, 580; III, 201.  
 Estiba, I, 307, 592.  
 Estiba. Derecho, II, 300, 305, 307.  
 Estimación de oficio, I, 65.  
 Exención de Impuestos. Contratos Administrativos, III, 756.  
 Excepción de ilegalidad, I, 569; III, 57, 348.

Excepción de ilegalidad. Lapso de caducidad, I, 384.  
 Legitimación activa del Procurador, I, 392, 393.  
 Requisitos del recurso, I, 593.  
 Suspensión efectos, I, 587, 605.  
 Excepción de juego, I, 497, 507.  
 Excepciones, I, 406.  
 Exceso de poder, I, 25; III, 235, 339.  
 Exoneraciones Tributarias, II, 78.  
 Expedientes Administrativos. Copias, III, 158.  
 Explotación minera. Concepto, I, 232; III, 930.  
 Expropiación, I, 277, 278, 335, 347, 468; III, 336.  
 Expropiación. Area afectada, I, 365.  
 Concesionarios, III, 891.  
 Ocupación, III, 892.  
 Responsabilidad, I, 365.  
 Expropiación por concesionarios, I, 278.  
 Extralimitación de Atribuciones, III, 29, 33, 126, 221, 314, 327.  
 Extranjeros, I, 375.

## F

Facultad Legislativa Local, II, 279 y sig.  
 Falso supuesto, I, 24.  
 Faltas separables, I, 364, 367, 369.  
 Familia, I, 107.  
 Federación, II, 16, 131, 132, 133, 139.  
 Federación. Efectos, II, 169.  
 Federación Metropolitana, II, 58.  
 Ferrocarriles. Concesión, III, 638.  
 Ferrocarriles. Concesiones, III, 607.  
 Finalidad de Servicio Público, III, 40.  
 Fines Públicos, II, 28, 134, 580, 606, 613.  
 Firmeza del Acto Administrativo  
 V. Acto Administrativo. Firmeza.  
 Fiscal General de la República, II, 111.  
 Fisco Nacional, I, 292, 293, 296; II, 106.  
 Fisco Nacional. Personalidad, I, 290, 291, 293.

Privilegios, I, 351, 354, 355.  
 Fomento, I, 336.  
 Fraude, I, 551, 557.  
 Fraude electoral, I, 551, 557.  
 Fraude a la Ley, III, 202.  
 Fuerza Mayor, I, 323.  
 Función administrativa, I, 151, 280, 286; II, 24, 25, 30, 40, 52; III, 172, 177, 180, 182; III, 752.  
 Función Ejecutiva, II, 26.  
 Función Fiscalizadora, II, 202.  
 Función Jurisdiccional, II, 255; III, 178.  
 Función Legislativa, II, 24, 33, 40; III, 178, 180.  
 Función Legislativa. Usurpación, III, 178.  
 Función de Gobierno, II, 27.  
 Función Social de la propiedad, I, 97, 98, 99, 100.  
 Funcionario de Hecho, III, 28, 317.  
 Funcionarios públicos, I, 305; II, 33, 147; III, 172.  
 Funcionarios Públicos. Actos, III, 177.  
 Ausencias Temporales, III, 322.  
 Contratos colectivos, III, 608.  
 Destitución, II, 153, 155, 157.  
 Enjuiciamiento, II, 191.  
 Estatuto, I, 305.  
 Faltas separables, I, 364, 367, 369.  
 Incompatibilidad, III, 545.  
 Incompetencia, III, 317.  
 Nombramiento, II, 49, 151, 153, 160, 187, 193, 228, 230.  
 Remoción, II, 157.  
 Responsabilidad, I, 364, 368; III, 61, 447, 465, 569, 742.  
 Seguro Social, I, 259.  
 Funciones. División, I, 280; II, 24, 25.  
 Separación, I, 151, 271; III, 180.  
 Usurpación, I, 157 y sig.; III, 308.  
 Funciones Públicas. Ejercicio, I, 387.

## G

Gaceta Oficial, II, 83

Ganado. Impuestos, II, 349, 376, 381, 481 y sig.  
 Ganado en pie. Impuestos, II, 378.  
 Garantías Constitucionales, I, 373 y sig.  
 Garantías Constitucionales. Limitación, II, 215.  
 Suspensión, III, 317.  
 Gas. Servicio Público, II, 264.  
 Gasolina. Impuestos, II, 335, 474.  
 Gastos estatales, II, 119.  
 Gastos municipales, II, 127.  
 Gastos nacionales, II, 100.  
 Gastos Públicos. Legalidad, III, 566.  
 Gobernador, II, 16, 17, 147, 148, 149, 153.  
 Gobernador. Competencia, II, 151, 164.  
 Cuenta, I, 273; II, 195.  
 Destitución, I, 272.  
 Nombramiento de Funcionarios, II, 154.  
 Poder de Administración, II, 141.  
 Enjuiciamiento, II, 188.  
 Potestad Reglamentaria, II, 195; III, 120, 121.  
 Reglamentos, II, 203, 206, 208.  
 Remoción, I, 272.  
 Gobernadores. Voto de censura, I, 582.  
 Gobierno de Facto, I, 114, 116, 117, 559.  
 Gobierno representativo, I, 529.  
 Gracia. Recurso, III, 696.  
 Guerra, III, 837.

## H

Hacienda Estatal, II, 148.  
 Hacienda Nacional, II, 75.  
 Hacienda Pública, I, 292; II, 71, 75.  
 Hacienda Pública. Control, II, 104.  
 Hacienda Pública Estatal, II, 112.  
 Hacienda Pública Municipal, II, 120.  
 Hacienda Pública Nacional, II, 77.  
 Hecho Administrativo, III, 72.  
 Hechos. Apreciación, I, 17, 19, 24, 30.  
 Calificación, I, 24, 26.

Hechos Jurídicos, III, 165.  
 Hidrocarburos, II, 85.  
 Hidrocarburos. Concesiones, III, 463, 854.  
   Comercialización, 386.  
   Impuestos Municipales, II, 386, 409.  
 Hipódromo Nacional, I, 495 y sig.  
 Huelga. Efectos, III, 595.

## I

Igualdad, I, 37, 261, 377, 386, 402 y sig.; III, 264.  
 Igualdad. Garantía, II, 529.  
 Igualdad ante la Ley, I, 208, 261, 377, 380, 386, 395; II, 358, 361, 530; III, 861, 889.  
 Igualdad ante la Ley. Sentido, I, 395.  
 Igualdad ante las cargas públicas, I, 261.  
 Igualdad tributaria, I, 209, 239, 308, 395, 402 y sig.; II, 80, 354, 371; III, 862.  
 Igualdad tributaria. Excepciones, I, 406.  
 Ilegalidad. Consecuencia, III, 58.  
   Control, III, 48.  
   Control Administrativo, III, 48.  
   Control Jurisdiccional, III, 48.  
   Excepción, III, 57.  
   Formas, III, 27.  
 Ilegalidad de los Actos Administrativos, III, 25, 32.  
 Ilegalidades, III, 27.  
 Imparcialidad, I, 37.  
 Importación. Derechos, II, 289, 495.  
 Imprevisión, III, 537.  
 Impuestos, II, 476; III, 782.  
 Impuestos. Anualidad, I, 253.  
   Certeza, II, 338.  
 Impuestos. Conceptos, II, 383.  
   Definición, II, 284, 285.  
   Derechos Personales, II, 283.  
   Exención, II, 303, 304; III, 753.  
   Exoneraciones, II, 78, 353; III, 526, 772, 773, 774, 776, 859, 865, 887.  
   Generalidad, I, 115; II, 80, 371.  
   Igualdad, I, 402 y sig.; II, 80.  
   Liquidación, II, 309.  
   Prescripción, II, 309.  
   Progresividad, II, 81.  
   Reserva Legal, II, 320, 346.  
   Servicio personal, 82.  
   Solvencia, I, 423, III, 134.  
   Territorialidad, II, 321.  
 Impuesto Adicional, II, 284 y sig.  
 Impuestos a cigarrillos, II, 92.  
 Impuestos aduaneros, II, 91.  
 Impuestos a la Importación, II, 495.  
 Impuestos a la Navegación, II, 93.  
 Impuestos a la Sal, II, 92.  
 Impuestos al Capital, II, 91.  
 Impuestos al Consumo, II, 329, 390, 455.  
 Impuesto de Transporte, II, 291.  
 Impuesto sobre la Renta, II, 90, 284, 327.  
 Impuesto sobre la Renta. Competencia Jurisdiccional, III, 753.  
 Impuesto sucesoral, II, 91.  
 Impuesto Territorial, II, 336, 339.  
 Impuestos al Fósforo, II, 92.  
 Impuestos a Licores, II, 92.  
 Impuestos a la Navegación, II, 494.  
 Impuestos al Petróleo, II, 92.  
 Impuestos al Tráfico de Bienes, II, 497.  
 Impuestos de Registro, II, 93.  
 Impuestos de Tránsito Terrestre, II, 93.  
 Impuestos directos, II, 90.  
 Impuestos indirectos, II, 91.  
 Impuestos Inmobiliarios, II, 373.  
 Impuestos Municipales, II, 212, 335 y sig.  
 Impuestos Municipales. Cigarrillos, II, 400.  
   Conflictos, II, 337.  
   Declaración, II, 363.  
   Exenciones, II, 360; III, 581.  
   Exoneraciones, II, 353 y sig., 360.  
   Inmuebles, II, 476.  
   Licores, II, 340, 396.  
   Prescripción, II, 315.

- Prohibiciones, II, 122.  
 Solvencias, II, 362, 366, 368, 370, 371; III, 130.  
 Territorialidad, II, 425.  
 Impuestos Nacionales, II, 283 y sig.  
 Impuestos sobre Apuestas Lícitas, II, 498.  
 Impuestos sobre Ganado, II, 349, 376, 481 y sig.  
 Impuestos sobre el Medio Alquiler, II, 478.  
 Impuestos sobre la Renta, II, 476, 479.  
 Impuestos sobre la Renta. Prescripción, II, 313, 314.  
 Renta Bruta, II, 434.  
 Impuestos sobre las Telecomunicaciones, II, 508.  
 Impuestos sobre licores, II, 341 y sig.  
 Impuestos Territoriales, II, 374.  
 Impuestos Territoriales. Exoneraciones, II, 353.  
 Incapacidades Especiales, II, 251.  
 Incompatibilidades, I, 401.  
 Incompetencia, I, 196; III, 29, 33, 59, 308, 480.  
 Inconstitucionalidad, III, 27, 313.  
 Inconstitucionalidad. Recurso, III, 53.  
 Vicios, II, 380.  
 Individualismo, I, 467.  
 Indemnización en Derecho Público, III, 773.  
 Indultos, I, 276.  
 Industria, II, 444.  
 Industria. Concepto, I, 460.  
 Impuestos, II, 382.  
 Libertad, I, 614.  
 Industria Minera. Importancia, III, 934.  
 Industrias de utilidad pública, III, 776.  
 Ingresos Brutos, II, 428.  
 Ingresos extraordinarios, II, 90, 97, 99, 116, 126.  
 Ingresos Municipales, II, 122.  
 Ingresos Nacionales, II, 89, 98.  
 Ingresos ordinarios, II, 90, 115, 123.  
 Inhabilitación, I, 565 y sig.  
 Iniciativa privada, III, 536.  
 Inmuebles, III, 915.  
 Inmuebles. Demolición, III, 197.  
 Inpreabogado, I, 261.  
 Inquilinato. Regulación, I, 465 y sig.  
 Solvencias Municipales, II, 367.  
 Instancia. Perención, III, 725, 758.  
 Instituto Nacional de Cooperación Educativa, I, 454.  
 Institutos Autónomos, I, 305, 333, 343, 344; II, 110, 452.  
 Institutos Autónomos. Autonomía, I, 347.  
 Bienes, I, 346, 347, 350.  
 Características, I, 344.  
 Creación, I, 285, 287, 292, 297.  
 Contratos, III, 730.  
 Control Previo, III, 620.  
 Personalidad, I, 347.  
 Prerrogativas, I, 351, 354, 355.  
 Privilegios, I, 351.  
 Régimen, III, 621.  
 Responsabilidad, I, 347, 354, 355.  
 Representación, I, 292.  
 Inspección Ocular, III, 160.  
 Instrucción obligatoria, I, 438.  
 Instrucciones, II, 365.  
 Interés, III, 823.  
 Interés General, I, 320; III, 536.  
 Interés Legítimo, III, 66.  
 Interés Particular, I, 320.  
 Interés Público, III, 177, 536, 616.  
 Interés simple, III, 67.  
 Interesados, III, 149 y sig.  
 Interesados. Derecho a la Defensa, III, 280.  
 Garantías, III, 150.  
 Representación, III, 149.  
 Interpretación, I, 216 y sig., 224, 237, 245, 259, 601.  
 Interpretación de las Leyes, I, 224, 225.  
 Interpretación extensiva, I, 244.  
 Interpretación gramatical, I, 231, 237, 240.  
 Interpretación lógica, I, 231, 240.  
 Interpretación restrictiva, I, 239.

Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248 y sig., 262, 264, 302, 470.  
 Irretroactividad de la Ley, I, 248 y sig., 262, 264.  
 Irretroactividad de los Actos Administrativos, III, 289.  
 Irretroactividad del Reglamento, I, 255.

## J

Jefe Civil, II, 147.  
 Jerarquía, I, 275.  
 Jerarquía administrativa, I, 85, 295, 576; II, 45; III, 328, 653, 676, 698.  
 Jerarquía judicial, I, 85.  
 Jueces, I, 275.  
 Jueces naturales, I, 84, 153, 297, 328, 414; III, 316.  
 Juego de Cinco y Seis, I, 495 y sig. 507 y sig.  
 Juegos de Azar, I, 495 y sig. 507.  
 Juegos de envite, I, 495 y sig., 507.  
 Juegos de suerte, I, 495 y sig., 507.  
 Jurisdicción Constitucional, I, 423; II, 151.  
 Jurisdicción Contencioso-administrativa. V. Contencioso-administrativo.  
 Jurisdicción Ordinaria, I, 249, 250.  
 Jurisdicción voluntaria, I, 274.  
 Jurisprudencia, I, 19.  
 Justicia, I, 36.  
 Justicia. Nacionalización, I, 155, 250.  
 Justicia distributiva, II, 80.  
 Justicia tributaria, II, 80.

## L

Lapso de caducidad, I, 384.  
 Legalidad, I, 15, 16, 17, 561, 562.  
 Legalidad. Presunción, I, 600, 610; III, 100, 268.  
 Principio, I, 575 y sig., 602, 614; II, 142; III, 26, 188, 200, 201.  
 Legalidad administrativa, I, 575 y sig.

Legalidad administrativa. Principio, III, 191.  
 Legalidad fiscal, I, 592, 593, 596; II, 78, 301, 320.  
 Legalidad procesal, I, 416, 598.  
 Legalidad tributaria, II, 78.  
 Legislación Delegada, III, 135.  
 Legislador. Delegación. III, 135.  
 Legitimación activa del Procurador, I, 392, 393.  
 Legitimidad. Presunción, III, 268.  
 Ley, I, 87, 131.  
 Ley. Aplicación, I, 95, 97, 248, 261.  
 Clases, I, 268.  
 Colisión, I, 82, 258, 265, 269.  
 Competencia, III, 132.  
 Concepto, I, 204, 210.  
 Derechos adquiridos, I, 247, 248, 257; III, 880.  
 Derogación, I, 221, 560; II, 135.  
 Derogación implícita, I, 257.  
 Disposiciones transitorias, I, 249.  
 Efectos, I, 94, 213, 214, 247.  
 Formación, I, 105, 212; III, 178.  
 Fraude, III, 202.  
 Igualdad, I, 261.  
 Inconstitucionalidad, III, 530, 581.  
 Interpretación, I, 216 y sig., 224, 237, 245, 259; II, 155, 243, 407; III, 630, 929.  
 Interpretación extensiva, I, 244.  
 Interpretación gramatical, I, 231, 237, 240.  
 Interpretación lógica, I, 231, 240.  
 Interpretación reglamentaria, III, 120.  
 Interpretación restrictiva, I, 239.  
 Irretroactividad, I, 94, 97, 99, 101, 248 y sig., 262, 264, 302, 470; II, 204, 278; III, 291, 311, 880.  
 Poder derogatorio, I, 257.  
 Promulgación, I, 212, 213; II, 83; III, 738.  
 Publicación, I, 212, 214; II, 83, 281.  
 Reformas parciales, I, 213, 214.  
 Refrendo Ministerial, I, 212.  
 Renuncia, III, 650.  
 Reserva Legal, II, 320.

- Retroactividad, III, 864.  
 Sanción, II, 83.  
 Situaciones Jurídicas generales, I, 247.  
 Subordinación a la Constitución, I, 82, 85.  
 Suspensión efectos, I, 106, 601.  
 Veto, I, 105.  
 Vigencia, I, 247, 256; II, 82, 279.  
 Ley de Orden Público, I, 85, 86, 91, 263, 269.  
 Ley de Presupuesto, II, 101, 183.  
 Ley de Presupuesto. Carácter, II, 183.  
     Competencia del Organó deliberante, II, 170.  
     Contenido, II, 141.  
     Modificación, II, 169, 194.  
 Ley derogada. Supervivencia, I, 93, 262, 266; III, 858, 881.  
 Ley especial, I, 261, 268; II, 141.  
 Ley Fiscal, II, 323.  
 Ley Formal, I, 210; III, 462, 488, 618, 750, 756.  
 Ley Formal. Nulidad, II, 224.  
 Ley General, II, 141.  
 Ley interpretativa, I, 221, 262; III, 864, 878.  
 Ley local, I, 258; II, 347, 377.  
 Ley material, I, 210; III, 750.  
 Ley Nacional, I, 258, 268.  
 Ley ordinaria, I, 85, 90, 91, 119.  
 Ley Orgánica, I, 91, 268; II, 151, 160, 228.  
 Ley Orgánica. Concepto, II, 161.  
 Ley procesal. Irretroactividad, I, 248, 250, 253, 255, 256.  
 Ley retroactiva, I, 254, 302.  
 Ley tributaria, I, 270; II, 320.  
 Ley Tributaria. Territorialidad, II, 321.  
 Leyes de orden público, III, 549, 873.  
 Leyes Estadales, II, 147.  
 Leyes locales, II, 212, 278.  
 Liberalismo económico, I, 336.  
 Libertad, I, 456, 458, 614.  
 Libertad de circulación, II, 498.  
 Libertad de comercio, I, 133, 519; II, 498.  
 Libertad de conciencia, I, 418.  
 Libertad de contratar, I, 465, 471, 489.  
 Libertad de cultos, I, 417.  
 Libertad de enseñanza, I, 426 y sig., 442, 447, 455; III, 309.  
 Libertad de enseñanza. Limitaciones, I, 388.  
 Libertad de industria, I, 133, 521, 614.  
 Libertad de reunión, I, 431.  
 Libertad económica, I, 133, 374, 388, 460 y sig.; II, 218, 379.  
 Libertad individual. Limitaciones, I, 374.  
 Libertad personal, I, 314, 315, 415, 424.  
 Libertad religiosa, I, 418.  
 Libertad de trabajo, I, 388, 456, 457, 458, 521.  
 Libertad de Tránsito. Limitaciones, I, 420, 423.  
 Licitación. Precios, III, 746.  
     Oferta, III, 482.  
 Licitación Pública, III, 745, 764.  
 Licitación Pública. Perfeccionamiento, III, 747.  
 Licores. Impuestos, II, 334, 340, 342, 392, 412.  
 Licores. Impuestos Municipales, II, 460.  
     Impuestos Nacionales, II, 460.  
     Patentes de Industria y Comercio, II, 465.  
     Loterías, I, 126, 128.

## M

- Mancomunidad, II, 55, 57, 66.  
 Mandato, III, 739.  
 Mayoría absoluta, I, 541.  
 Medicina. Ejercicio, I, 457; III, 151.  
 Medidas de Orden Interior, II, 365.  
 Medidas Extraordinarias, II, 96.  
 Mérito, I, 30, 602, 608, 613.  
 Minas, 85.  
 Minas. Administración, III, 936.  
     Competencia Nacional, II, 543.  
     Denuncio, III, 748.  
     Explotación, III, 749, 934.

Propiedad, III, 935.  
 Ministerios. Competencia, III, 859.  
 Ministros, III, 474.  
 Ministros. Refrendo, I, 212; III, 859, 888.  
 Misiones, I, 417.  
 Moneda. Acuñación, I, 333, 334.  
   Control, I, 336.  
 Monedas extranjeras, I, 96; III, 525.  
 Monopolios, I, 128, 432, 434, 435.  
 Motivación, I, 40, 41.  
 Motivos, I, 40, 41.  
 Multas, I, 322, 327.  
 Multas. Actas, III, 156.  
 Multas administrativas, I, 582, 607.  
 Multas administrativas. Circunstancias agravantes, I, 333.  
   Naturaleza, I, 330.  
   Término medio, I, 329, 330, 332, 514.  
 Multas fiscales, I, 331; III, 127.  
 Municipalidades, II, 15, 166, 214.  
 Municipalidades. Aseo Urbano, II, 248.  
   Autonomía, II, 162, 211.  
   Autonomía Impositiva, II, 223.  
   Bienes, II, 282, 545.  
   Caminos, II, 272.  
   Casas de Empeño, II, 274 y sig.  
   Cementerios, II, 269.  
   Competencia, I, 147; II, 246 y sig., 265, 356.  
   Contribución de Mejoras, II, 453.  
   Contribuciones Especiales, II, 454.  
   Cooperación, II, 55.  
   Espectáculos Públicos, II, 268 y sig.  
   Funcionamiento, II, 227.  
   Impuestos, II, 335 y sig.  
   Impuestos Nacionales, II, 452.  
   Impuestos, II, 507.  
   Ingresos, II, 350, 384, 499.  
   Legislación, II, 212.  
   Minas, II, 543.  
   Régimen, II, 187.  
   Régimen Jurídico, II, 61, 161, 223, 507.  
   Organización, II, 227.

Regulación, II, 214, 229.  
 Servicio de Gas, II, 264.  
 Situado Constitucional, II, 138.  
 Tasas, II, 371.  
 Transporte, II, 255.  
 Transporte Urbano, II, 226.  
 Urbanismo, II, 61.  
 Municipio. División Territorial, II, 245.  
   Territorio, II, 227.  
 Municipios, II, 74, 372.  
 Municipios. Autonomía, 15.  
   Ordenamiento Jurídico, II, 161.  
   Situado constitucional, II, 125.

## N

Nación, I, 292, 293, 347.  
 Nación. Personalidad, I, 290, 291, 363.  
 Nacionalidad, I, 375.  
 Nacionalidad. Clases, I, 389.  
   Igualdad, I, 377, 386.  
   Nulidad, I, 392.  
   Pérdida, I, 376.  
   Prohibición de extradición, I, 391.  
 Nacionalidad de la mujer casada, I, 390.  
 Nacionalidad derivada, I, 389.  
 Nacionalidad derivada. Revocatoria, III, 201, 209, 210, 263.  
 Nacionalidad originaria, I, 388.  
 Nacionalización, I, 134, 250  
 Naturalización. Revocatoria, III, 201, 209, 210, 267.  
 Navegación. Impuestos, II, 494.  
   Licencia, II, 298.  
 Normas, I, 106.  
 Normas Constitucionales, I, 124.  
 Normas Programáticas, I, 106, 108, 155.  
 Normas Secundarias, III, 120.  
 Notificación de los Actos Administrativos, III, 45.  
 Nulidad, I, 192, 392, 529, 548 y sig.  
 Nulidad Relativa, III, 61.  
 Nulidad Absoluta, III, 15, 60, 349, 552.  
 Nulidad Absoluta. Efectos, III, 348.

Nulidad del Acto Administrativo, III, 58.

## O

Obligación Tributaria, I, 55, 60, 594; II, 302.

Obras Públicas. Contratos, III, 499.

Obras Públicas Municipales, II, 33.

Obreros al servicio del Estado, III, 609.

Odontología. Ejercicio, I, 458.

Operaciones Bancarias, II, 274, 275 y sig.

Oportunidad, I, 16, 34, 35, 602.

Oportunidad y Conveniencia. Control, II, 270.

Orden Público, I, 262, 269, 298, 302, 373, 393, 416, 418, 465, 490, 610; III, 549, 877.

Orden público. Medidas, I, 313, 315, 317, 319.

Tutela, I, 324, 329.

Ordenamiento constitucional, I, 81.

Ordenamiento económico del Estado, I, 133.

Ordenamiento jurídico, I, 131.

Ordenamiento jurídico. Jerarquía, II, 161.

Ordenanzas. Nulidad, II, 282.

Publicación, II, 281.

Ordenanzas Municipales, II, 278 y sig.; III, 186.

Ordenanzas Municipales. Naturaleza, II, 278.

Carácter de Ley, II, 278, 347, 367.

Procedimiento, III, 187.

Organización administrativa, II, 49.

Organización. Potestad, I, 153.

Organos Colegiados, III, 143.

Organos Colegiados. Convocatoria, II, 232.

Deliberación, III, 146, 147.

Formación de la Voluntad, III, 144, 149.

Formalidades, II, 142; III, 217.

Instalación, II, 242; III, 146.

Procedimiento, II, 142; III, 143, 145.

Quorum, II, 142, 240, 242; III, 217, 218.

Suplentes, II, 144, 233.

Votación Secreta, III, 147.

Organos consultivos, III, 446.

Organos deliberantes, II, 142.

Oro. Patrón, I, 340.

## P

Pago, I, 396.

Papel sellado, II, 93.

Parasistema, I, 454.

Parafiscalidad, I, 345.

Parlamentarismo, I, 86.

Partidos Políticos, I, 560; III, 215, 228, 276.

Partidos Políticos. Autoridades, III, 276.

Inhabilitación, I, 565 y sig.

Legalidad, I, 561, 562.

Naturaleza constitucional, I, 572.

Personalidad, I, 573.

Representación, I, 546.

Patentes de Industria y Comercio, I, 246, 281; II, 123, 196, 199, 286, 382 y sig.; III, 258.

Patentes de Industria y Comercio. Cálculo, II, 422 y sig.

Cigarrillos, II, 457.

Fijación, II, 422 y sig.

Hecho Generador, II, 202, 388, 394, 404, 415.

Ingresos Brutos, II, 397.

Licores, II, 465.

Objeto, II, 388.

Territorialidad, II, 425.

Volumen de Ventas, II, 408.

Patrón Oro, I, 340.

Pensiones, I, 401.

Perención, III, 725.

Perención de la Instancia, III, 758.

Permiso, I, 300, 301; II, 296.

Personalidad, I, 347, 573.

Personalidad Jurídica, I, 351, 363.

- Personalidad moral, I, 379.  
 Persona Pública Estatal, III, 196.  
 Personas Públicas, I, 290; II, 452.  
 Personas Públicas. Organos, III, 196.  
 Personas Públicas no territoriales, I, 297.  
 Personas Públicas territoriales, I, 297.  
 Petición. Derecho, I, 415.  
 Petróleo. Propiedad, II, 540.  
 Pilotaje. Servicio, II, 300.  
     Tasas, II, 299.  
 Planificación, II, 183.  
 Playas. Dominio Público, II, 523 y sig., 527.  
 Población, II, 139.  
 Poder. Abuso, III, 35, 235, 239.  
     Desviación, III, 35, 37, 38, 235, 333.  
     Exceso, III, 339.  
 Poder Constituyente, I, 85.  
 Poder derogatorio, I, 94, 106, 121, 123, 257, 258.  
 Poder de Policía, I, 324.  
 Poder discrecional, I, 16, 17, 48, 602 y sig., 607, 609; II, 142, 423; III, 508.  
 Poder Discrecional. Control, I, 613.  
     Forma de ejercicio, I, 610.  
     Justificación, I, 610.  
     Límites, I, 613, 615.  
 Poder Ejecutivo, I, 276.  
 Poder Estatal, II, 74.  
 Poder Federal, II, 16.  
 Poder Judicial, I, 274.  
 Poder Judicial. Autonomía, I, 154.  
     Competencia, I, 170.  
     Independencia, I, 154.  
     Interpretación de las leyes, I, 224, 225.  
     Jerarquía, I, 275.  
     Nacionalización, I, 250.  
 Poder Legislativo, I, 201; II, 139.  
 Poder Municipal, II, 74.  
 Poder Municipal. Restricciones, II, 167.  
 Poder Nacional, II, 74.  
 Poder Nacional. Limitación a los Derechos Individuales, II, 217.  
     Límites, II, 221.  
     Reserva, II, 217.  
 Poder Público, I, 51, 85, 89, 90, 117, 137; II, 74, 75.  
 Poder Público. Alternabilidad, 137, 138, 139, 141.  
     Cooperación, I, 151.  
     Distribución, I, 85, 86, 143, 144, 146, 611.  
     División, I, 86, 87, 143, 144, 146.  
     Estabilidad, I, 143.  
     Indisponibilidad, I, 56.  
     Prerrogativas, III, 936.  
     Ramas, I, 143, 144, 146, 149.  
     Separación, I, 147, 148, 149, 151 y sig.  
     Separación de funciones, I, 327.  
 Poder Tributario. Contratación, III, 583.  
 Poder Tributario complementario, I, 59, 60.  
 Poder Tributario primario, I, 59.  
 Poderes. Colaboración, II, 26.  
     Contrapeso, I, 87.  
     Separación, I, 194, 286, 326, 367, 576, 611.  
 Poderes implícitos, I, 110; II, 35, 39.  
 Policía, I, 429.  
 Policía. Autoridades, II, 29.  
 Policía administrativa, I, 299, 321, 324, 414; II, 286, 349; III, 229.  
 Policía administrativa. Medidas, I, 313, 317, 319.  
 Policía de cultos, I, 417.  
 Policía de tráfico, I, 429.  
 Policía Marítima, II, 527.  
 Policía Nacional, I, 113.  
 Policía Técnica Judicial, I, 294.  
 Pólizas, I, 515.  
 Posesión. Acciones, II, 511.  
 Potestad Administrativa, III, 173, 174.  
 Potestad fiscalizadora, I, 280.  
 Potestad legislativa, I, 95, 96, 201.  
 Potestad legislativa. Delegación, I, 297.  
 Potestad organizativa, I, 153; III, 127.  
 Potestad pública, I, 43, 52, 280.  
 Potestad Reglamentaria, II, 195, 196, 198, 206, 208, 367, 429, 430; III, 119, 120, 129.

- Potestad Reglamentaria. Ambito, III, 130, 154.  
Limitaciones, III, 121, 127, 128, 131, 132, 135, 137.
- Potestad revocatoria, I, 74.
- Potestad sancionadora, I, 53, 54, 64, 313.
- Potestad sancionadora. Interpretación, I, 320, 321.
- Potestad tributaria, I, 52, 53, 59, 93, 410.
- Potestad tributaria. Contratación, III, 782.  
Inalienabilidad, III, 782.  
Indisponibilidad, I, 50, 55.  
Irrenunciabilidad, III, 782.  
Legalidad, III, 770.  
Limitación, III, 770.
- Potestades Administrativas, I, 277.
- Potestades Públicas. Indisponibilidad, I, 278.  
Irrenunciabilidad, I, 278.
- Práctica Administrativa, III, 42, 353.
- Precedentes, I, 39.
- Precio, I, 592.
- Prefectos. Nombramientos, II, 162, 230.
- Prenda, I, 517.
- Prenda legal, I, 516.
- Prerrogativas, I, 288, 351, 352, 354, 355.
- Prescripción Adquisitiva, II, 538.
- Prescripción de Créditos Fiscales, II, 308 y sig.
- Prescripciones Breves, II, 316.
- Presidencialismo, I, 202.
- Presidente de la República, I, 567, 570; II, 20, 28; III, 474.
- Presidente de la República. Medidas extraordinarias, II, 97.  
Refrendo Ministerial, III, 858, 888.
- Presunción de Legalidad, III, 100, 268.
- Presunción de Legitimidad, I, 600; III, 100, 268.
- Presunción de Veracidad, III, 268.
- Presupuesto, II, 138.
- Presupuesto. Carácter, II, 187.  
Contenido de la Ley, II, 141.  
Equilibrio, II, 194.  
Ley, II, 100, 101, 102, 141, 169, 183, 195.  
Obligatoriedad, II, 183.  
Presupuesto de hecho, I, 21, 22, 24.
- Presupuesto Estatal, II, 119, 141.
- Presupuesto Municipal, II, 127, 171.
- Principio de la igualdad, I, 37.
- Principio de la legalidad, I, 15, 16, 20, 26, 49, 193, 575 y sig., 602, 614; II, 142; III, 26, 169, 188, 201, 220, 507.
- Principio de la proporcionalidad, I, 38, 39.
- Principio de la racionalidad, I, 33.
- Principios generales del Derecho, I, 31, 39, 131; II, 525.
- Principios Generales del Derecho Administrativo, III, 12, 159.
- Privilegios, I, 284, 288, 351, 352, 354, 355.
- Procedimiento. Garantías Procesales, III, 153.  
Regulación, III, 213, 214.
- Procedimiento Administrativo. I, 254, 578.
- Procedimiento Administrativo, III, 139, 376, 685.
- Procedimiento Administrativo. Actas, III, 155.  
Agotamiento, III, 701.  
Carga de la prueba, III, 805.  
Consultas previas, III, 156.  
Decisión, III, 141, 158, 372.
- Derecho a la defensa, III, 143, 150, 153, 280, 283.  
Derecho a ser oído, III, 152.  
Documentación, III, 158.  
Ejecución, III, 306.  
Formas, III, 140, 212, 213.
- Garantía de los interesados, III, 140, 143, 151, 154.  
Igualdad de los interesados, III, 264.  
Impulso Procesal, III, 141.

Iniciativa Procesal, III, 142.  
 Interesado, III, 46, 140, 149, 160.  
 Normas Supletorias, III, 140.  
 Notificación del interesado, III, 153, 154.  
 Prueba, III, 805.  
 Poder, III, 149, 150.  
 Poderes de la Administración, III, 157, 342.  
 Pruebas, III, 142, 152, 156, 160, 162, 183, 340, 342.  
 Regulación, III, 139, 141.  
 Regulación Reglamentaria, III, 143.  
 Representación, III, 149.  
 Sujetos, III, 143.  
 Suspensión, III, 162.  
 Oposición, III, 162.  
 Vicios, III, 161, 163, 264.  
 Violación de las formas, III, 189.  
 Procedimiento Administrativo Constitutivo, I, 589; III, 185, 192.  
 Procedimiento Sancionatorio. Actas, III, 155.  
 Proceso, I, 544.  
 Procurador General de la República, I 292; II, 111.  
 Procurador General de la República. Legitimación activa, I, 392, 393.  
 Profesiones liberales, I, 457; III, 310.  
 Profesiones Liberales. Ejercicio, III, 151.  
 Prohibición de extradición, I, 391.  
 Promulgación, I, 212, 213.  
 Propiedad, II, 137.  
 Propiedad. Extinción, III, 256.  
 Derecho, I, 467, 468, 574.  
 Función Social, I, 97, 98, 99, 100; II, 537.  
 Garantía, II, 220.  
 Gravámenes, II, 454.  
 Lesión, II, 273.  
 Limitaciones, II, 254.  
 Limitaciones Urbanísticas, II, 259, 262 y sig.  
 Ocupación, II, 511.  
 Ocupación temporal, III, 892.  
 Prueba, III, 296, 324.

Restricciones, I, 467; III, 921.  
 Propiedad Industrial, I, 192, 381.  
 Propiedad Minera, III, 937.  
 Proporcionalidad, I, 39.  
 Protección, I, 263, 456.  
 Prueba, I, 23; II, 380.  
 Prueba. Carga, II, 533, 537.  
 Publicación, I, 212, 214.  
 Pueblo, I, 145.

## R

Racionalidad, I, 33, 34.  
 Radioemisoras. Impuestos, II, 508.  
 Reconsideración, I, 603.  
 Reconsideración Administrativa, III, 369, 687.  
 Recurso Administrativo, III, 49, 174, 378, 697.  
 Recurso Administrativo. Caducidad, III, 296.  
 Carácter del recurrente, III, 647.  
 Decisión, III, 51, 650, 651.  
 Efectos suspensivos, III, 648, 649.  
 Inadmisibilidad, III, 649.  
 Interposición, III, 647, 649.  
 Lاپso de caducidad, III, 648.  
 Motivos, III, 51.  
 Procedencia, III, 656.  
 Régimen Jurídico, III, 647.  
 Renuncia, III, 650.  
 Solve et Repete, III, 648.  
 Suspensión de Efectos, III, 307.  
 Recurso de gracia, I, 73; III, 969.  
 Recurso de hecho, III, 685.  
 Recurso de inconstitucionalidad, II, 151; III, 53, 174, 840.  
 Recurso de inconstitucionalidad. Competencia de la Corte, II, 489.  
 Objeto, II, 131; III, 750.  
 Efectos de la Decisión, II, 459.  
 Exclusión actos poder judicial, I, 150.  
 Motivos, III, 55.

- Recurso de Reconsideración, III, 49, 687.  
 Recurso de Reconsideración. Autoridad competente, III, 692.  
   Discrecionalidad, III, 693.  
   Improcedencia, III, 690.  
   Procedencia, III, 687.  
 Recurso Jerárquico, I, 603; II, 46, 47; III, 58, 182, 371, 652.  
 Recurso Jerárquico. Autoridad decisora, III, 676.  
   Carácter, III, 652.  
   Decisión, III, 676.  
   Efectos, III, 85, 668.  
   Efectos de la decisión, III, 683.  
   Efecto devolutivo, III, 677.  
   Improcedencia, III, 660.  
   Interposición, III, 662.  
   Lapso de Caducidad, III, 663.  
   Poderes del superior, III, 677, 680.  
   Procedencia, III, 654.  
   Reformatio In pejus, III, 679.  
   Requisitos formales, III, 682.  
   Solve et Repete, III, 667.  
 Recurso Jerárquico Impropio, III, 380, 698.  
 Recurso Jerárquico Impropio. Procedencia, III, 698.  
   Procedimiento, III, 725.  
   Requisitos, III, 721.  
 Recurso Jurisdiccional, III, 52.  
 Reelección, I, 139.  
 Refrendo Ministerial, I, 212.  
 Reforma, I, 100, 118.  
 Reformas parciales, I, 213, 214.  
 Regalías de Hidrocarburos, III, 893.  
 Régimen Capitalista, I, 133.  
 Régimen de Derecho Público, I, 284, 305.  
 Régimen Económico, I, 133.  
 Región, II, 138.  
 Registro. Oficinas, I, 294.  
 Registro Electoral. Inscripción, I, 529.  
   Solvencias Municipales, II, 368, 369.  
 Registro Público. Recurso Jerárquico, III, 658.  
 Reglamentación, I, 416.  
 Reglamento, II, 32, 195; III, 119, 180, 188.  
 Reglamento. Ambito, III, 120.  
   Carácter General, III, 188.  
   Contenido, II, 367.  
   Derechos Adquiridos, III, 137.  
   Desviación de Poder, III, 41.  
   Finalidad, III, 120.  
   Ilegalidad, III, 128.  
   Impugnación, III, 120.  
   Impugnación Indirecta, III, 120.  
   Inconstitucionalidad, III, 119.  
   Irretroactividad, I, 255; III, 136, 290.  
   Limitaciones, III, 121, 128, 358.  
   Límites, II, 196.  
   Mutabilidad, III, 137.  
   Nulidad, III, 129.  
   Vigencia, III, 137.  
 Reglamento Complementario, III, 135.  
 Reglamento Derogado. Impugnación, III, 120.  
   Nulidad, II, 195.  
 Reglamento Ejecutivo, II, 198, 207, 367, 430; III, 125, 126, 127.  
 Reglamento Subordinado, III, 119.  
 Regulación, I, 465 y sig.  
 Recursos administrativos. Efectos no suspensivos, I, 284.  
 Recursos de Inconstitucionalidad. Efectos de la decisión, II, 403.  
   Prueba, II, 380.  
   Normas Programáticas, II, 441.  
 Reivindicación, II, 513; III, 286.  
 Relativismo, I, 112.  
 Reparos fiscales, I, 66; III, 694.  
 Representación, I, 292, 546.  
 Representación de las minorías, I, 157.  
 Representación proporcional, I, 397.  
 República. Acción de Reivindicación, III, 286, 287.  
 República. División Político territorial, II, 134.  
   Impuestos Municipales, II, 452.  
 Representación, I, 295.  
 Residencia, I, 554.

Reserva legal, I, 55, 211; II, 80, 110, 320.  
 Reservas monetarias, I, 334, 335.  
 Responsabilidad, I, 347, 354, 355, 364, 365, 368, 369.  
 Responsabilidad administrativa, I, 320, 360 y sig., 365, 367.  
 Representación proporcional de las minorías, I, 541.  
 Retroactividad, I, 254, 255.  
 Reversión, III, 913.  
 Revocación, I, 73, 74, 603.  
 Revocación. Actos creadores de Derecho, III, 371.  
 Revocación de los actos administrativos, I, 603; III, 356.  
 Ríos. Bienes del Dominio Público, II, 519.

## S

Sanción disciplinaria, I, 325.  
 Sanciones Administrativas, I, 67, 148, 322, 326, 514, 606.  
 Sanciones Administrativas. Proporción, III, 946.  
 Sanciones Fiscales, III, 127.  
 Secreto administrativo, I, 288; III, 158, 160.  
 Sector privado, I, 133.  
 Sector público, I, 133.  
 Seguridad del Estado, I, 315, 318.  
 Seguro. Contrato, I, 513.  
 Seguro Social, I, 259.  
 Seguros. Empresas, I, 614.  
 Pólizas, I, 515.  
 Senadores. Renuncia, II, 140.  
 Separación de funciones, I, 327.  
 Separación de Poderes, I, 85, 147, 148, 149, 151 y sig., 194, 195, 271, 286, 326, 367, 576, 611; II, 153, 223; III, 863.  
 Separación de Poderes. Principio, III, 174, 180, 182.  
 Sentencia, III, 651.

Servicios centralizados, II, 452.  
 Servicios de interés público, I, 133, 134.  
 Servicios de Telecomunicaciones, III, 851.  
 Servicios portuarios, I, 306; II, 302.  
 Servicios públicos, I, 133, 134, 296, 302, 304, 305; II, 182, 249; III, 178, 318, 538, 729, 750, 810, 812.  
 Servicios públicos. Características, III, 730.  
 Concepto, III, 536.  
 Concesión, II, 291; III, 637, 772, 849.  
 Concesionarios, I, 302.  
 Creación, I, 134, 153.  
 Costo, II, 139.  
 Derechos Adquiridos, I, 303.  
 Empresas, II, 418.  
 Finalidad, III, 40, 200, 334.  
 Financiamiento, II, 285.  
 Impuestos, II, 383.  
 Noción, II, 292.  
 Pago, I, 396.  
 Precio, I, 592.  
 Prestación, I, 299; III, 227.  
 Régimen de Derecho Público, I, 305.  
 Remuneración, II, 293.  
 Servicio Público de Aseo Urbano, II, 249.  
 Servicio Público de Gas, II, 264.  
 Servicio Público de Transporte, II, 255 y sig.; III, 850.  
 Servicios Públicos Municipales, I, 396; II, 269, 298, 372.  
 Servicios Públicos Municipales. Tasas, II, 371.  
 Silencio Administrativo, III, 56, 191.  
 Síndico Procurador Municipal, II, 211, 225.  
 Simple Interés, II, 518.  
 Sistema Tributario, II, 285.  
 Sistemas electorales, I, 541.  
 Situaciones jurídicas generales, I, 247.  
 Situado Constitucional, II, 114, 117, 118, 125, 137.  
 Situado Constitucional. Distribución, II, 138.

- Soberanía, I, 52, 53, 54, 55, 393, II, 74, 133, III, 583
- Sociedad de Derecho Privado Competencia, III, 332
- Sociedades anónimas Nacionalidad, I, 377.
- Sociedades extranjeras Domicilio, I 380
- Sociedades mercantiles de capital público, I, 365
- Solve et repete, I, 328 331 III, 69 110, 306
- Solvencia, I, 423
- Subordinación, I, 275
- Subordinación administrativa, I, 275
- Subordinación a la Constitución, I, 82 85.
- Subsuelo Dominio Público, II 541  
Exploración, II, 540, 541  
Propiedad, II, 256, 539, III 935
- Sucesiones, II, 91
- Suelo Urbano Uso, II, 261
- Sufragio, I, 138, 216
- Sufragio Condiciones, I, 524 y sig 525, 530  
Condiciones de elegibilidad I 554  
Derecho al, II, 131  
Escrutinio, I, 541, 544  
Noción, I, 529  
Nulidad, I, 548 y sig  
Obligatoriedad, I, 540  
Proclamación, I, 552
- Sufragio activo, I, 529
- Sufragio pasivo, I, 529
- Sufragio secreto, I, 539
- Superintendencia de Seguros, I 513
- Superior Jerárquico Poderes, III 163  
Revocación, III, 360
- Supremacía constitucional, I, 81, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 102, 105 106 117, 247, II, 151
- T
- Tabaco Impuestos, II, 454
- Tarifas, III, 525
- Tasa, I, 306, II, 94, 123, 287 y sig, 291
- Tasa Concepto, II, 285, 286  
Definición, II, 292  
Noción, II, 293
- Tasas Administrativas, II, 297
- Tasas Municipales, II, 371 y sig
- Telecomunicaciones Impuestos, II 384, 392, 508  
Servicio Público, III, 851  
Tasas, II, 295
- Teléfonos Servicio, I, 357
- Tergiversación de los hechos, I, 25, 26
- Termino medio, I, 329, 330, 332, 514
- Timbre Fiscal, II, 93
- Tierra Propiedad, II, 537
- Tierras Baldías, II, 85, 95, 98, 530
- Tierras Baldías Catastro, II, 532  
Cesión, III, 638  
Imprescriptibilidad, II, 538  
Prescripción, II, 535  
Presuncion de Dominio, II, 533, 537  
Reivindicación, II 531  
Titularidad, II, 545
- Títulos Ejecutivos, III, 304
- Trabajo Derecho, I, 430, 457  
Libertad, I, 456, 458  
Protección, I, 263, 456
- Transacción, I, 43, 49, 74
- Transaccion administrativa, I, 44, 64, 74
- Transacciones fiscales, I, 46, 64, 71, 76
- Transacciones publicas, III, 553
- Transito Libertad, I, 420  
Policía, I, 429
- Transito Terrestre, II, 255
- Transito Terrestre Inspectoría III, 127
- Transito Urbano, III, 127
- Transporte Colectivo, II, 225
- Transporte Extraurbano, II, 226, 258
- Transporte Impuesto, II, 291  
Servicio Público, II, 226, 291, III, 849
- Transporte Publico Servicio, II, 255 y sig

Transporte Urbano, II, 226, 258.  
Tribunales Administrativos, III, 375.  
Tribunales ordinarios, I, 120.  
Tributación. Anualidad, I, 253.  
Tutela, I, 324, 329.

## U

Usurpación de Autoridad, III, 28, 313.  
Usurpación de Atribuciones, III, 31,  
218, 220, 321; 606.  
Usurpación de Funciones, III, 28, 29,  
189, 221, 308, 738, 739.

Utilidad Pública, III, 616.

## V

Vagos y Maleantes, I, 414.  
Vehículos. Patentes, II, 296.  
Veto, I, 105.  
Vigencia, I, 247, 256.  
Vía Administrativa. Agotamiento, III,  
68, 83, 359, 361.  
Voluntad Administrativa. Formación,  
III, 445.  
Voto Secreto, I, 539.



II. INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS  
 (Correspondiente a los Tomos I, II y III, vols. 1 y 2)

		T.	Pág.			T.	Pág.
	1930				1936		
CFC - SPA	25- 3-30	II,	324	CFC - SPA	23- 1-36	II,	246
CFC - SF	28-11-30	I,	598	CFC - SPA	18- 7-36	II,	211
				CFC - SPA	6- 8-36	I,	81
				CFC - SPA	28-10-36	II,	335
	1931			CFC - SF	5-11-36	III,	856
CFC - SPA	29- 1-31	III,	268	CFC - SPA	28-11-36	II,	474
CFC - SPA	28- 2-31	II,	227	CFC - SF	15-12-36	III,	223
CFC - SF	3-12-31	III,	356				
					1937		
	1932			CFC - SFacc	18- 1-37	I,	247
CFC - SF	23- 4-32	II,	599	CFC - SPA	18- 1-37	III,	769
CFC - SF	15- 6-32	III,	841	CFC - SF	27- 1-37	II,	511
CFC - SF	6-10-32	I,	607	CFC - SPA	11- 2-37	II,	475
CFC - SF	6-10-32	III,	747	CFC - SPAacc	19- 3-37	I,	143
CFC - SF	5-11-32	III,	698	CFC - SPA	8- 3-37	I,	216
				CFC - SPA	18- 3-37	I,	212
				CFC - SPA	14- 4-37	III,	149
	1933			CFC - SPA	16- 4-37	I,	297
CFC - SF	16-11-33	III,	139	CFC - SPA	5- 5-37	I,	85
CFC - SF	12-12-33	III,	922	CFC	5- 5-37	III,	750
				CFC - SPA	1- 6-37	II,	131
	1934			CFC - SPA	2- 7-37	I,	218
CFC - SF	6- 3-34	III,	855	CFC - SPA	3- 7-37	II,	137
CFC - SPA	23- 6-34	I,	258	CFC - SPA	22- 7-37	II,	328
				CFC - SPA	27- 7-37	II,	454
				CFC - SFacc	4- 8-37	I,	377
	1935			CFC - SPA	9- 8-37	III,	897
CFC - SF	30-10-35	III,	699	CFC - SPA	14- 8-37	I,	268
CFC - SF	11-12-35	III,	348	CFC - SPA	14- 8-37	II,	382
				CFC - SPA	25- 9-37	I,	375
				CFC - SPA	30- 9-37	I,	548

		<i>T. Pág.</i>			<i>T. Pág.</i>
CFC - SPA <sup>acc</sup>	6-11-37	I, 144	CFC - SPA	9- 3-39	I, 575
CFC - SPA	11-11-37	II, 481	CFC	9- 3-39	III, 772
CFC - SPA	21-11-37	II, 255	CFC	9- 3-39	III, 772
CFC - SPA	26-11-37	III, 736	CFC	9- 3-39	III, 773
CFC - SPA	2-12-37	II, 213	CFC - SF	9- 3-39	III, 858
CFC - SPA	7-12-37	III, 139	CFC - SPA	13- 3-39	II, 336
CFC - SPA	7-12-37	III, 212	CFC - SPA	23- 3-39	II, 449
CFC	7-12-37	III, 650	CFC - SF	23- 3-39	III, 125
CFC	7-12-37	III, 677	CFC - SPA	17- 4-39	I, 139
CFC - SF	15-12-37	III, 807	CFC - SPA	18- 4-39	I, 552
CFC - SF	15-12-37	III, 898	CFC - SPA	18- 4-39	III, 269
CFC - SF	31-12-37	III, 904	CFC - SPA	1-12-39	I, 158
			CFC - SFA	12-12-39	III, 887
	1938			1940	
CFC - SPA	15- 1-38	I, 221	CFC - SPA	13- 1-40	I, 465
CFC - SPA	15- 1-38	I, 262	CFC - SPA	27- 2-40	II, 278
CFC - SF <sup>acc</sup>	8- 2-38	I, 360	CFC - SPA	29- 3-40	I, 141
CFC - SF	8- 2-38	II, 518	CFC - SPA	2- 7-40	I, 118
CFC - SPA	17- 2-38	I, 257	CFC - SPA	8- 8-40	II, 496
CFC - SPA	17- 2-38	II, 132	CFC - SPA	9- 8-40	III, 290
CFC - SPA	17- 2-38	II, 132	CFC - SPA	14- 8-40	II, 182
CFC - SPA	29- 3-38	II, 169	CFC - SPA	14- 8-40	II, 194
CFC - SPA	29- 3-38	III, 232	CFC - SF	8-11-40	I, 159
CFC - SF <sup>acc</sup>	4- 4-38	I, 269	CFC - SPA <sup>acc</sup>	26-11-40	I, 373
CFC - SF	4- 4-38	III, 349	CFC - SPA	3-12-40	I, 147
CFC - SF <sup>acc</sup>	30- 4-38	I, 266	CFC - SPA	16-12-40	I, 426
CFC - SF	30- 4-38	I, 395	CFC - SPA	16-12-40	I, 429
CFC - SPA	16- 5-38	I, 414	CFC - SPA	16-12-40	I, 435
CFC - SF <sup>acc</sup>	31- 5-38	I, 212	CFC - SPA	16-12-40	I, 439
CFC - SF	31- 5-38	I, 221	CSJ - SPA	20-12-40	I, 204
CFC - SPA	13- 6-38	II, 166	CFC - SPA	20-12-40	I, 333
CFC - SPA	13- 6-38	II, 193	CSJ - SPA	20-12-40	I, 334
CFC - SPA	10- 8-38	II, 168		1941	
CFC - SPA	10- 8-38	II, 211	CFC - SPA	14- 1-41	II, 139
CFC - SPA	22- 9-38	I, 201	CFC - SPA	14- 1-41	II, 347
CFC - SPA	4-10-38	I, 137	CFC - SPA	6- 2-41	I, 298
CFC - SPA	26-10-38	II, 460	CFC - SPA	6- 2-41	II, 268
CFC - SPA	24-11-38	II, 455	CFC - SPA	4- 3-41	I, 110
CFC - SPA	8-12-38	I, 270	CFC - SPA	4- 3-41	III, 159
CFC - SPA	8-12-38	II, 495	CFC - SF <sup>acc</sup>	10- 3-41	I, 290
CFC - SPA	31-12-38	I, 552	CFC - SF <sup>acc</sup>	10- 3-41	I, 347
	1939		CFC - SFA	10- 3-41	III, 774
CFC - SPA	7- 2-39	I, 541	CFC - SPA	28- 3-41	I, 402
CFC - SF	15- 2-39	I, 363			

			<i>T. Pág.</i>				<i>T. Pág.</i>
CFC - SPA	28- 3-41	II,	371	CFC - SF	16-11-43	I,	277
CFC - SPA	15- 4-41	I,	159	CFC - SF	7-12-43	I,	301
CFC - SPA	17- 4-41	I,	85				
CFC - SPA <sup>acc</sup>	17- 4-41	I,	553				
CFC - SPA	25- 4-41	III,	137		1944		
CFC - SPA	30- 4-41	II,	320	CFC - SFA	18- 2-44	I,	457
CFC - SPA	13- 5-41	I,	395	CFC - SF	18- 2-44	III,	150
CFC - SPA	13- 5-41	II,	248	CFC - SF <sup>acc</sup>	23- 3-44	I,	519
CFC - SPA	5- 6-41	I,	388	CFC - SPA	13-11-44	II,	250
CFC - SPA	12- 8-41	III,	745	CFC - SPA	28-11-44	I,	326
CFC - SPA	12- 8-41	III,	763	CFC - SPA	28-11-44	I,	458
CFC - SPA	20-10-41	I,	161	CFC	5-12-44	III,	810
CFC - SPA	3-12-41	I,	404	CFC - SF	5-12-44	III,	811
CFC - SPA <sup>acc</sup>	4-12-41	I,	89	CFC	5-12-44	III,	733
CFC - SPA	19-12-41	III,	308	CFC - SF	5-12-44	III,	831
				CFC	5-12-44	III,	816
	1942			CFC	5-12-44	III,	817
CFC - SPA	2- 3-42	I,	208	CFC - SF	5-12-44	III,	817
CFC - SPA	2- 3-42	I,	406	CFC - SF	5-12-44	III,	837
CFC - SPA	2- 3-42	II,	279	CFC - SF	5-12-44	III,	825
CFC - SPA	2- 3-42	II,	283				
CFC - SPA	2- 3-42	II,	353		1945		
CFC - SF	15- 4-42	II,	188	CFC - SF	28- 2-45	I,	555
CFC - SPA	23- 4-42	I,	90	CFC - SF	5- 4-45	I,	389
CFC	23- 4-42	III,	700	CFC - SF <sup>acc</sup>	30- 5-45	I,	292
CFC - SPA	15- 5-42	I,	224	CFC - SPA	14- 8-45	I,	446
CFC - SPA	9- 6-42	III,	300	CFC - SF	20-12-45	I,	248
CFC - SPA	13- 7-42	II,	269	CFC - SF	20-12-45	I,	274
CFC - SF	12- 8-42	I,	322				
CFC - SF	23-10-42	III,	722		1946		
CFC - SPA	1-11-42	I,	165	CFC - SF	2- 8-46	I,	304
				CFC - CP	8- 8-46	II,	325
	1943			CFC - CP	15-10-46	II,	476
CFC - SPA	11- 2-43	II,	140	CFC - SF	14-11-46	III,	911
CFC - SPA	17- 2-43	I,	525	CFC - SF	21-11-46	III,	700
CFC	25- 3-43	III,	891	CFC - SF	4-12-46	III,	222
CFC - SPA	16- 4-43	I,	526				
CFC - SPA	31- 5-43	II,	333		1947		
CFC - SPA	30- 6-43	II,	337	CFC - SF	31- 1-47	III,	892
CFC - SPA	26- 7-43	II,	482	CFC - SF	20- 5-47	III,	943
CFC - SPA	27- 7-43	I,	526	CFC - CP	30- 5-47	I,	386
CFC - SPA	13- 8-43	II,	522	CFC - CP	27- 6-47	I,	544
CFC - SF	29-10-43	III,	269				



			T. Pág.				T. Pág.
1954				1957			
CF	16- 3-54	I,	505	CF	31- 5-57	I,	509
CF	16- 3-54	I,	507	CF	31- 5-57	I,	510
CF	23- 3-54	I,	490	CF	31- 5-57	I,	511
CF	8- 6-54	I,	251	CF	31- 5-57	I,	512
CF	8- 6-54	I,	407	CF	19- 7-57	III,	650
CF	8- 6-54	II,	539	CF	23- 7-57	I,	149
CF	28- 9-54	I,	580	CF	23- 7-57	I,	193
CF	28- 9-54	III,	200	CF	30- 7-57	I,	195
CF	28- 9-54	III,	334	CF	30- 7-57	III,	325
CF	15-10-54	III,	660	CF	2- 8-57	I,	253
CF	5-11-54	I,	114	CF	6- 8-57	II,	272
CF	9-11-54	III,	672	CF	6- 8-57	III,	676
CF	9-11-54	III,	677	CF	9- 8-57	I,	580
CF	12-11-54	III,	661	CF	9- 8-57	I,	614
CF	12-11-54	III,	729	CF	9- 8-57	III,	185
CF	12-11-54	III,	732	CF	9- 8-57	III,	232
CF	12-11-54	III,	767	CF	9- 8-57	III,	306
CF	12-11-54	III,	804	CF	9- 8-57	III,	339
CF	12-11-54	III,	828	CF	9- 8-57	III,	340
CF	12-11-54	III,	893	CF	9- 8-57	III,	662
1955				1958			
CF	15- 3-55	III,	654	CF	25- 3-58	II,	338
CF	29- 4-55	I,	460	CF	23- 4-58	II,	148
CF	31- 5-55	II,	540	CF	26- 5-58	I,	491
CF	8- 7-55	I,	413	CF	2- 6-58	II,	281
CF	15- 7-55	II,	531	CF	2- 6-58	III,	330
CF	15- 7-55	II,	532	CF	2- 6-58	III,	335
CF	15- 7-55	II,	533	CF	3- 6-58	III,	191
CF	15- 7-55	II,	535	CF	5- 8-58	III,	140
CF	6-12-55	III,	655	CF	5- 8-58	III,	140
CF	16-12-55	I,	490	CF	5- 8-58	III,	280
1956				CF	5- 8-58	III,	303
CF	24- 2-56	I,	611	CF	5- 8-58	III,	168
CF	24- 2-56	III,	323	CF	5- 8-58	III,	647
CF	13- 3-56	III,	344	CF	5- 8-58	III,	647
CF	22- 5-56	II,	308	CF	5- 8-58	III,	652
CF	15- 6-56	III,	296	CF	5- 8-58	III,	657
CF	15- 6-56	III,	664	CF	5- 8-58	III,	665
				CF	5- 8-58	III,	666
				CF	7- 8-58	I,	121
				CF	7- 8-58	I,	258

			<i>T.</i>	<i>Pág.</i>				<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CF	7- 8-58	II,	274	CF	25- 7-60	III,	360		
CF	7- 8-58	II,	276	CF	20-10-60	I,	454		
CF	7- 8-58	II,	277	CF	20-10-60	III,	661		
CF	24- 9-58	III,	128	CF	21-12-60	II,	498		
CF	14-10-58	III,	194						
CF	16-10-58	I,	317						
CF	16-10-58	I,	319						
CF	4-11-58	I,	115						
CF (Voto salvado)	4-11-58	I,	343						
CF	4-11-58	III,	222						
CF	6-11-58	I,	608						
CF	6-11-58	I,	613						
CF	6-11-58	II,	254						
	1959								
CF	9- 4-59	I,	254	CSJ - SPA	9- 2-61	III,	186		
CF	9- 4-59	I,	557	CSJ - SPA	9- 2-61	III,	326		
CF	9- 4-59	I,	558	CSJ - SPA	9- 2-61	III,	327		
CF	9- 4-59	I,	560	CSJ - SPA	9- 2-61	III,	680		
CF	9- 4-59	I,	580	CSJ - SPA	10- 4-61	III,	690		
CF	9- 4-59	III,	169	CSJ - SPA	20- 6-61	I,	210		
CF	25- 5-59	III,	678	CSJ - SPA	20- 6-61	I,	492		
CF	3- 6-59	III,	170	CSJ - SPA	3- 7-61	III,	236		
CF	29- 7-59	I,	284	CSJ - SPA	3- 7-61	III,	651		
CF	29- 7-59	III,	306	CF	3- 7-61	III,	682		
CF	29- 7-59	III,	648	CF	3- 7-61	III,	683		
CF	29- 7-59	III,	649	CSJ - SPA	1- 8-61	II,	261		
CF	11- 8-59	III,	289	CSJ - SPA	12-12-61	II,	140		
CF	14- 8-59	III,	801	CSJ - SPA	14-12-61	III,	731		
CF	28-10-59	III,	295	CSJ - SPA	14-12-61	III,	732		
CF	26-11-59	I,	605	CSJ - SPA	14-12-61	III,	742		
CF	26-11-59	III,	658						
CF	26-11-59	III,	679						
CF	3-12-59	III,	170						
CF	3-12-59	III,	727						
CF	3-12-59	III,	765						
	1960								
CF	20- 1-60	I,	513	CSJ - CP	13- 2-62	I,	116		
CF	25- 1-60	III,	307	CSJ - SPA	13- 2-62	I,	213		
CF	25- 1-60	III,	649	CSJ - SPA	19- 2-62	I,	330		
CF	22- 2-60	II,	494	CSJ - SPA	19- 2-62	I,	514		
CF	6- 7-60	II,	544	CSJ - SPA	19- 2-62	I,	515		
				CSJ - SPA	19- 2-62	III,	140		
				CSJ - SPA	19- 2-62	III,	651		
				CSJ - SPA	19- 2-62	III,	295		
				CSJ - SPA	28- 2-62	III,	295		
				CSJ - SPA	11- 3-62	I,	91		
				CSJ - SPA	14- 3-62	II,	151		
				CSJ - SPA	14- 3-62	II,	160		
				CSJ - SPA	14- 3-62	II,	227		
				CSJ - SPA	14- 3-62	II,	210		
				CSJ - SPA	15- 3-62	I,	210		
				CSJ - SPA	15- 3-62	II,	221		
				CSJ - CP	15- 3-62	III,	165		
				CSJ - CP	15- 3-62	III,	191		
				CSJ - SPA	15- 3-62	III,	296		
				CSJ - CP	15- 3-62	III,	750		

		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CSJ - CP	15- 3-62	III,	751
CSJ - CP	15- 3-62	III,	803
CSJ - CP	15- 3-62	III,	806
CSJ - CP	15- 3-62	III,	840
CSJ - SPA	28- 5-62	II,	383
CSJ - SPA	16- 6-62	II,	386
CSJ - SPA	20- 6-62	II,	360
CSJ - SPA	20- 6-62	III,	194
CSJ - SPA	20- 6-62	III,	237
CSJ - SPA	31- 7-62	I,	516
CSJ - SPA	2- 8-62	III,	703
CSJ - SPA	29-10-62	III,	721
CSJ - SPA	7-11-62	III,	925
CSJ - SPA	14-11-62	II,	142
CSJ - SPA	12-12-62	I,	620
CSJ - SPA	12-12-62	II,	422
CSJ - SPA	13-12-62	I,	609
1963			
CSJ - SPA	19- 2-63	III,	195
CSJ - SPA	4- 4-63	III,	274
CSJ - SPA	29- 4-63	I,	561
CSJ - SPA	6- 5-63	I,	562
CSJ - SPA	22- 5-63	III,	210
CSJ - SPA	22- 5-63	III,	341
CSJ - SPA	30- 5-63	III,	693
CSJ - SPA	3- 7-63	II,	232
CSJ - SPA	18- 7-63	I,	151
CSJ - SPA	18- 7-63	III,	177
CSJ - SPA	18- 7-63	III,	177
CSJ - SPA	30- 7-63	I,	305
CSJ - SPA	1- 8-63	I,	330
CSJ - SPA	1- 8-63	II,	233
CSJ - SPA	13- 8-63	III,	684
CSJ - SPA	14- 8-63	II,	362
CSJ - SPA	14- 8-63	III,	345
CSJ - SPA	14- 8-63	III,	692
CSJ - SPA	3-10-63	I,	565
CSJ - SPA	9-10-63	II,	264
CSJ - SPA	9-10-63	II,	291
CSJ - SPA	9-10-63	II,	451
CSJ - SPA	14-10-63	II,	541
CSJ - SPA	15-10-63	I,	343

		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CSJ - SPA	14-11-63	I,	364
CSJ - SPA	14-11-63	II,	505
CSJ - SPA	14-11-63	III,	728
CSJ - SPA	14-11-63	III,	736
CSJ - SPA	14-11-63	III,	849
CSJ - SPA	12-12-63	I,	365
CSJ - SPA	12-12-63	I,	606
CSJ - SPA	12-12-63	III,	722
CSJ - SPA	12-12-63	III,	913
1964			
CSJ - SPA	28- 1-64	III,	192
CSJ - SPA	28- 1-64	III,	196
CSJ - SPA	5- 2-64	I,	367
CSJ - SPA	2- 6-64	III,	170
CSJ - SPA	8- 6-64	I,	621
CSJ - SPA	23- 6-64	II,	545
CSJ - SPA	28- 7-64	III,	237
CSJ - SPA	14- 7-64	III,	275
CSJ - SPA	15- 7-64	II,	308
CSJ - SPA	5- 8-64	I,	227
CSJ - SPA	6- 8-64	III,	155
CSJ - SPA	13- 8-64	I,	331
CSJ - SPA	13- 8-64	II,	523
CSJ - SPA	13- 8-64	III,	241
CSJ - SPA	13- 8-64	III,	729
CSJ - SPA	13- 8-64	III,	743
CSJ - SPA	19-10-64	II,	525
CSJ - SPA	19-10-64	II,	542
CSJ - SPA	4-11-64	I,	229
CSJ - SPA	4-11-64	III,	929
CSJ - SPA	7-12-64	III,	275
CSJ - SPA	15-12-64	III,	207
CSJ - SPA	16-12-64	II,	537
CSJ - SPA	16-12-64	III,	713
1965			
CSJ - SPA	18- 1-65	II,	224
CSJ - SPA	25- 1-65	II,	452
CSJ - SPA	25- 1-65	II,	477
CSJ - SPA	28- 1-65	III,	694
CSJ - SPA	22- 2-65	II,	538
CSJ - SPA	24- 2-65	III,	280



		T.	Pág.			T.	Pág.
CSJ - SPA	21-12-67	III,	923	CSJ - SPA	1- 7-69	II,	404
CSJ - SPA	21-12-67	III,	931	CSJ - SPA	9- 7-69	III,	182
				CSJ - SPA	31- 7-69	II,	548
	1968			CSJ - SPA	14- 8-69	II,	305
CSJ - SPA	30- 1-68	II,	145	CSJ - SPA	7-10-69	II,	396
CSJ - SPA	22- 2-68	II,	164	CSJ - SPA	7-10-69	II,	428
CSJ - SPA	27- 5-68	III,	179	CSJ - SPA	11-11-69	III,	123
CSJ - SPA	12- 6-68	I,	152	CSJ - SPA	20-11-69	II,	406
CSJ - SPA	26- 6-68	III,	706	CSJ - SPA	20-11-69	II,	444
CSJ - SPA	16- 7-68	I,	320	CSJ - SPA	20-11-69	III,	260
CSJ - SPA	31- 7-68	I,	351	CSJ - SPA	16-12-69	I,	200
CSJ - SPA	s/f- 7-68	III,	255	CSJ - SPA	29-12-69	II,	307
CSJ - SPA	7- 8-68	III,	151				
CSJ - SPA	12- 8-68	III,	658		1970		
CSJ - SPA	18- 9-68	II,	236	CSJ - SPA	8- 1-70	III,	336
CSJ - SPA	18- 9-68	II,	237	CSJ - SPA	14- 1-70	I,	245
CSJ - SPA	9-10-68	I,	420	CSJ - SPA	14- 1-70	II,	409
CSJ - SPA	10-10-68	I,	259	CSJ - SPA	28- 1-70	I,	546
CSJ - SPA	7-11-68	III,	304	CSJ - SPA <sup>acc</sup>	3- 2-70	III,	277
CSJ - SPA	5-12-68	I,	294	CSJ - SPA	17- 2-70	II,	511
CSJ - SPA	12-12-68	I,	593	CSJ - SPA	18- 2-70	III,	158
CSJ - SPA	19-12-68	II,	457	CSJ - SPA	24- 2-70	III,	203
				CSJ - SPA	31- 3-70	II,	514
	1969			CSJ - SPA	1- 4-70	I,	597
CSJ - SPA	9- 1-69	I,	353	CSJ - SPA	2- 4-70	II,	244
CSJ - SPA	21- 1-69	II,	355	CSJ - SPA	2- 4-70	III,	673
CSJ - SPA	23- 1-69	II,	300	CSJ - SPA	20- 4-70	II,	415
CSJ - SPA	6- 2-69	I,	559	CSJ - SPA	30- 4-70	II,	312
CSJ - SPA	10- 2-69	II,	239	CSJ - SPA	4- 5-70	III,	278
CSJ - SPA	10- 2-69	II,	240	CSJ - SPA	6- 5-70	II,	257
CSJ - SPA	3- 3-69	II,	199	CSJ - SPA	7- 5-70	II,	225
CSJ - SPA	18- 3-69	III,	369	CSJ - SPA	13- 5-70	III,	688
CSJ - SPA	9- 4-69	I,	529	CSJ - SPA	4- 6-70	II,	313
CSJ - SPA	22- 4-69	I,	152	CSJ - SPA	6- 7-70	III,	829
CSJ - SPA	23- 4-69	II,	242	CSJ - SPA	6- 7-70	III,	836
CSJ - SPA	6- 5-69	II,	487	CSJ - CP	16- 7-70	I,	423
CSJ - SPA	12- 5-69	II,	346	CSJ - SPA	27- 7-70	III,	301
CSJ - SPA	12- 5-69	II,	376	CSJ - SPA	6- 8-70	I,	102
CSJ - PA	27- 5-69	I,	106	CSJ - SPA	12- 8-70	II,	515
CSJ - SPA	3- 6-69	III,	258	CSJ - SPA	13- 8-70	I,	583
CSJ - SPA	11- 6-69	II,	400	CSJ - SPA	13- 8-70	II,	469
CSJ - SPA	11- 6-69	III,	350	CSJ - SPA	13- 8-70	III,	192
CSJ - SPA	16- 6-69	I,	239	CSJ - SPA	24- 9-70	III,	287
				CSJ - SPA	5-10-70	I,	133

		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CSJ - SPA	5-10-70	I,	312
CSJ - SPA	5-10-70	I,	344
CSJ - SPA	5-10-70	I,	356
CSJ - SPA	5-10-70	II,	452
CSJ - SPA	5-10-70	III,	204
CSJ - SPA	27-10-70	I,	600
CSJ - SPA	2-12-70	II,	370
CSJ - SPA	14-12-70	I,	415
CSJ - SPA	16-12-70	II,	203

## 1971

CSJ - SPA	27- 1-71	III,	332
CSJ - SPA	27- 1-71	III,	135
CSJ - SPA	1- 2-71	III,	171
CSJ - SPA	18- 2-71	III,	302
CSJ - SPA	15- 3-71	II,	471
CSJ - SPA	23- 3-71	II,	418
CSJ - SPA	1- 4-71	III,	290
CSJ - SPA	21- 4-71	II,	208
CSJ - SPA	21- 4-71	II,	420
CSJ - SPA	21- 4-71	III,	298
CSJ - SPA	25- 5-71	II,	332
CSJ - SPA	21- 6-71	III,	719
CSJ - SPA	22- 6-71	I,	255
CSJ - SPA	22- 6-71	III,	136
CSJ - SPA	29- 6-71	III,	712
CSJ - SPA	30- 6-71	III,	740
CSJ - SPA	30- 6-71	III,	744
CSJ - SPA	20- 7-71	II,	543
CSJ - SPA	27- 7-71	III,	149
CSJ - SPA	27- 7-71	III,	205
CSJ - SPA	27- 7-71	III,	681
CSJ - SPA	4- 8-71	III,	839
CSJ - SPA	11- 8-71	III,	380
CSJ - SPA	12- 8-71	III,	279
CSJ - SPA	26-10-71	III,	374
CSJ - SPA	13-12-71	II,	472

## 1972

CSJ - CP	s/f-72	I,	108
CSJ - CP	s/f-72	I,	397
CSJ - SPA	21- 2-72	III,	689
CSJ - SPA	24- 2-72	III,	261

		<i>T.</i>	<i>Pág.</i>
CSJ - SPA	18- 5-72	I,	157
CSJ - SPA	18- 5-72	I,	589
CSJ - SPA	18- 5-72	III,	145
CSJ - SPA	29- 5-72	I,	157
CSJ - SPA	8- 6-72	I,	345
CSJ - SPA	26- 7-72	II,	490
CSJ - SPA	3- 8-72	I,	271
CSJ - SPA	31-10-72	I,	276
CSJ - SPA	21-12-72	I,	255
CSJ - SPA	21-12-72	I,	588

## 1973

CSJ - SCCMT	16- 1-73	II,	315
CSJ - SPA	28- 1-73	III,	345
CSJ - SPA	30- 1-73	I,	571
CSJ - SPA	13- 2-73	II,	316
CSJ - SPA	21- 3-73	II,	319
CSJ - SPA	29- 3-73	III,	125
CSJ - SPA	25- 4-73	III,	263
CSJ - SPA	28- 5-73	I,	288
CSJ - SPA	7- 6-73	I,	105
CSJ - SPA	3- 7-73	I,	371
CSJ - SPA	2- 8-73	III,	279
CSJ - SPA	2- 8-73	III,	300
CSJ - SPA	7- 8-73	I,	609
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	146
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	264
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	303
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	811
CSJ - SPA	7- 8-73	III,	840
CSJ - SPA	14- 8-73	I,	119
CSJ - SPA	14- 8-73	I,	256
CSJ - SPA	16-10-73	I,	289
CSJ - SPA	18-10-73	II,	245
CSJ - SPA	23-10-73	I,	345
CSJ - SPA	29-10-73	III,	205
CSJ - SPA	7-11-73	I,	591
CSJ - SPA	7-11-73	III,	189
CSJ - SPA	7-11-73	III,	346
CSJ - SPA	22-11-73	III,	161
CSJ - SPA	22-11-73	III,	300
CSJ - SPA	5-12-73	I,	539
CSJ - SPA	18-12-73	III,	347

		<i>T. Pág.</i>				<i>T. Pág.</i>
	1974					
CSJ - SPA	15- 1-74	III, 141		CSJ - SPA	22- 7-74	III, 266
CSJ - SPA	15- 1-74	III, 765		CSJ - CP	13- 8-74	I, 400
CSJ - SPA	11- 3-74	III, 265		CSJ - SPA	10-10-74	III, 652
CSJ - SPA	21- 3-74	III, 676		CSJ - SPA	12-11-74	III, 293
CSJ - SPA	4- 4-74	I, 201		CSJ - SPA	21-11-74	II, 514
CSJ - SPA	23- 4-74	II, 479		CSJ - CP	3-12-74	III, 854
CSJ - SPA	8- 5-74	III, 713		CSJ - CP	3-12-74	III, 913
CSJ - SPA	8- 5-74	III, 853		CSJ - CP	3-12-74	III, 918
CSJ - SPA	20- 5-74	III, 199		CSJ - CP	3-12-74	III, 919
CSJ - SPA	28- 5-74	I, 356		CSJ - CP	3-12-74	III, 920
CSJ - SPA	30- 5-74	III, 206		CSJ - SPA	11-12-74	III, 211
CSJ - SPA	30- 5-74	III, 342		CSJ - SPA	12-12-74	III, 153
CSJ - SPA	11- 6-74	III, 219		CSJ - SPA	16-12-74	III, 142
CSJ - SPA	26- 6-74	I, 545		CSJ - SPA	19-12-74	III, 154
				CSJ - SPA	19-12-74	III, 185



III. INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, Vols. 1 y 2)

TOMO I: EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y  
FUNCIONAL DEL ESTADO.

	<i>Págs.</i>
Presentación .....	9
Abreviaturas .....	11
 PRIMERA PARTE. ESTUDIOS	
POTESTADES PUBLICAS Y PODERES DISCRECIONALES .....	13
— <i>Los límites del Poder discrecional de las Autoridades Ad-</i> <i>ministrativas</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 Potes-</i> <i>tad y Competencia Tributarias</i> .....	43
I. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público .....	43
1. La Transacción y su admisibilidad en Derecho Público .....	43
2. La Transacción en el Derecho Público .....	44

	<i>Págs</i>
3 Las concesiones reciprocas como requisito esencial de la transaccion	45
4 Las normas de competencia	46
5 La disponibilidad de derechos	47
6 La indisponibilidad en las competencias regladas y la revocacion 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 Publico y las Potestades Publicas	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 inspeccion y liquidacion y su indisponibilidad	58
14 La competencia tributaria	58
15 Las fases de la competencia tributaria	60
16 El caracter 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 via de transaccion al ejercicio de la competencia tributaria de inspeccion y liquidacion	64
20 La irrenunciabilidad por via de transaccion al ejercicio de la competencia sancionadora fiscal	67
21 Conclusion	67
IV La Competencia tributaria de cobro y recaudacion de los tributos y su indisponibilidad	68
22 El caracter vinculado de la competencia tributaria en este aspecto	68
23 El articulo 50 de la ley <i>Orgánica</i> de la Hacienda Pública Nacional y el caracter excepcional del artículo 49 <i>ejusdem</i>	70
24 Los supuestos del articulo 49 de la ley <i>Organica</i> de la Hacienda Publica Nacional y la irrevocabilidad de los actos administrativos fiscales	72
25 La revocacion por solo motivos de ilegalidad de los actos administrativos fiscales	73
26 La revocacion de los actos administrativos fiscales y la competencia de los organos jurisdiccionales	74
27 La formula transaccional en Derecho Publico de S Guicciardi	76
28 La intransigibilidad de la anulacion' de los actos administrativos fiscales	76
29 Conclusion	77

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

## EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

I.	EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL .....	81
1.	La Supremacía Constitucional .....	81
2.	Las Normas Constitucionales .....	106
	A. Las Normas Programáticas .....	106
	B. Los Poderes Implícitos .....	110
	C. Las Actas Constitutivas de los Gobiernos de Facto .....	114
3.	El Objeto de la Constitución: El Estado de Derecho .....	118
4.	La Reforma y Enmiendas Constitucionales .....	118
5.	Poder derogatorio .....	121
II.	EL ORDENAMIENTO JURIDICO DEL ESTADO .....	131
1.	La Ley .....	131
2.	El ordenamiento jurídico .....	131
3.	Los principios generales del derecho .....	131
4.	El derecho público y el derecho administrativo .....	131
III.	EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO .....	133
IV.	EL PODER PUBLICO .....	137
1.	El Principio de la alternabilidad .....	137
2.	El Principio de la estabilidad .....	143
3.	El Ejercicio del Poder Público .....	143
	A. Las Ramas del Poder Público .....	143
	B. El Principio de la Separación de Poderes .....	147
	C. La Usurpación de Funciones .....	158
4.	El Poder Legislativo y la actividad legislativa .....	201
	A. El Congreso y la potestad legislativa .....	201
	B. La Ley .....	204
	a. Concepto .....	204
	b. Carácter .....	211
	c. La Reserva legal .....	211
	d. Formación, Promulgación, Publicación .....	212
	e. Interpretación .....	216
	f. Efectos .....	247
	a'. Vigencia .....	247
	b'. Situaciones jurídicas generales .....	247
	c'. Irretroactividad .....	248
	g. Poder Derogatorio .....	257
	a'. Derogación implícita .....	257
	b'. Colisión .....	258
	c'. Supervivencia de la Ley derogada .....	262
	h. Clases de Ley .....	268
	a'. Ley Orgánica .....	268
	b'. Ley Nacional .....	268

	<i>Págs.</i>
c'. Ley Especial .....	268
d'. Ley de Presupuesto .....	269
e'. Ley de Orden Público .....	269
i. Inconstitucionalidad de la Ley .....	270
C. Actos parlamentarios sin forma de ley (actos privativos) .....	271
5. El Poder Judicial .....	274
6. El Poder Ejecutivo .....	276
A. El Presidente de la República y los actos de Gobierno .....	276
B. La Actividad Administrativa .....	276
a. Actos de autoridad y actos de gestión .....	276
b. Las potestades administrativas .....	277
c. La función administrativa .....	284
C. La Administración Pública .....	284
a. Régimen de Derecho Público .....	284
b. Definición .....	284
c. Carácter instrumental .....	288
d. 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
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 ante la ley .....	395
A. Sentido de la igualdad .....	395

Págs.

	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 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 el orden público .....	610
	C. La Justificación del Poder Discrecional .....	610
	D. La forma de ejercicio del Poder Discrecional .....	611
	E. Control del Poder Discrecional .....	613
	F. Los límites del Poder Discrecional .....	614

a. Sumisión a la finalidad perseguida por el legislador . . . .	614
b. Sumisión al Principio de la legalidad administrativa . . .	614
G. Conclusión: la discrecionalidad no implica arbitrariedad . . . . .	621
INDICE DEL TOMO I . . . . .	623
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomo I) . . . . .	625
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomo I) . . . . .	639
INDICE SISTEMATICO DEL TOMO I . . . . .	643

## TOMO II: EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y TRIBUTARIO DEL ESTADO.

Presentación . . . . .	IX
Prólogo . . . . .	1
Abreviaturas . . . . .	11

### PRIMERA PARTE. ESTUDIOS

REGIMEN MUNICIPAL Y PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA HACIENDA PUBLICA . . . . .	13
---	----

#### — *El Régimen de Gobierno del Distrito Federal* . . . . . 15

I. INTRODUCCION: La Autonomía . . . . .	15
II. LA DIVISION DE FUNCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL . . . . .	18
1. Introducción . . . . .	18
2. La Función Ejecutiva en el Distrito Federal . . . . .	26
A. Introducción . . . . .	26
B. La Función de Gobierno . . . . .	27
a. Funciones en relación al Poder Nacional . . . . .	28
b. Funciones como primera autoridad de policía en el Dis- trito Federal . . . . .	29
C. La Función Administrativa . . . . .	30
a. Funciones administrativas generales . . . . .	31
b. Funciones administrativas en relación al Concejo Municipal . . . . .	31
c. Funciones en relación a las oficinas y dependencias admi- nistrativas del Distrito . . . . .	32
d. Funciones reglamentarias . . . . .	32
e. Funciones en relación a los funcionarios y empleados pú- blicos municipales . . . . .	33
f. Funciones administrativas en relación a los contratos mu- nicipales . . . . .	33

Págs.

g.	Funciones administrativas en relación a las obras públicas municipales .....	33
3.	La Función Deliberativa en el Distrito Federal .....	33
A.	Introducción .....	33
B.	Funciones Normativas .....	35
C.	Funciones Deliberativas Generales .....	37
D.	Funciones Deliberativas en relación con el propio Concejo ..	38
E.	Funciones Deliberativas en relación con la Administración Municipal .....	38
a.	Creación de Servicios Públicos .....	38
b.	Administración Financiera .....	38
c.	Funcionarios Públicos .....	38
d.	Control de la Administración Municipal .....	39
III.	CONSECUENCIAS .....	40
1.	Introducción .....	40
2.	El Ejercicio de la Potestad Jerárquica .....	45
3.	Los Poderes de Organización y el Nombramiento de Funcionarios o Empleados Municipales .....	49
—	<i>El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en Materia de Urbanismo</i> .....	55
1.	La Zona Metropolitana de Caracas y la cooperación Intermunicipal .	55
2.	Las Competencias en Materia de Urbanismo .....	61
3.	La Mancomunidad en Materia de Planeamiento Urbano en el Area Metropolitana .....	66
4.	Conclusión .....	68
—	<i>La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su Estudio</i> .....	71
I.	INTRODUCCION .....	72
II.	LA HACIENDA PUBLICA .....	73
1.	Nociones Previas .....	73
2.	El Poder Público .....	74
3.	La Hacienda Pública .....	75
4.	Antecedentes Constitucionales .....	75
5.	Advertencia .....	76
III.	LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL .....	77
1.	Nociones Previas .....	77
2.	La Hacienda Pública Nacional .....	77
3.	Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Nacional .	78
A.	Principio de la Legalidad del Tributo .....	78

	<i>Págs.</i>
B. Principio de la Generalidad del Tributo .....	80
C. Principio de la Igualdad Tributaria .....	80
D. Principio de la no Confiscación .....	81
E. Prohibición de establecer Impuestos pagaderos en Servicio Personal .....	82
F. Exigencia de un Término para que pueda aplicarse una Ley Tributaria .....	82
4. Los Bienes Nacionales .....	84
A. Dominio y Explotación sobre los Bienes Nacionales .....	85
B. Las Tierras de las Concesiones Mineras .....	85
C. La Explotación de los Recursos Naturales .....	85
D. Las Minas e Hidrocarburos, Salinas, Tierras Baldías y Ostrales de Perlas Nacionales .....	85
E. La Enajenación de Bienes del Dominio Privado de la República ..	86
F. La Confiscación de Bienes .....	86
G. Las Armas de Guerra .....	87
H. Enumeración de los Bienes Nacionales .....	87
5. Los Ingresos Nacionales .....	89
A. Ingresos Ordinarios .....	90
a. Impuestos directos .....	90
b. Impuesto indirectos .....	91
a'. Aduaneros (externos) .....	91
b'. Aduaneros (internos) .....	92
c'. Sobre transacciones y registro .....	93
d'. Otros ingresos .....	93
c. Tasas .....	94
d. Contribuciones especiales .....	94
e. Ingresos del dominio fiscal .....	95
B. Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera ..	96
C. Ingresos Extraordinarios .....	97
a. Operaciones de Crédito Público .....	97
a'. Finalidad .....	97
b'. Ley especial .....	97
c'. Competencia para obligarse .....	97
b. Ingresos provenientes de la enajenación de bienes nacionales, tales como las tierras baldías nacionales .....	98
D. Enumeración de los Ingresos Nacionales .....	98
a. Ingresos públicos nacionales ordinarios .....	98
b. Ingresos públicos nacionales extraordinarios .....	99
6. Los Gastos Nacionales .....	100
7. Los Créditos Adicionales .....	100
A. Facultad de decretarlos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros .....	100
B. Necesidad de autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada del Congreso .....	100

*Págs.*

	C. Requisitos para que pueda decretarse un Crédito Adicional . . .	100
	D. Antecedentes Constitucionales . . . . .	101
8.	La Ley de Presupuesto . . . . .	101
	A. Elaboración del Proyecto de Ley . . . . .	101
	B. Presentación del Proyecto de Ley a las Cámaras Legislativas . . .	101
	C. Iniciación de la discusión del Proyecto de Ley . . . . .	102
	D. El Proyecto de Ley en las Cámaras Legislativas . . . . .	103
	E. Entrada en vigencia de la Ley de Presupuesto . . . . .	103
	F. Duración de la vigencia de la Ley de Presupuesto . . . . .	104
9.	Las Obligaciones Nacionales . . . . .	104
10.	La Contraloría General de la República . . . . .	104
	A. Naturaleza de la Contraloría General de la República . . . . .	104
	B. El Contralor General de la República . . . . .	105
	a. Su carácter de Jefe de la Contraloría General de la República . . . . .	105
	b. Requisitos para ser Contralor General de la República . . . . .	105
	c. Elección del Contralor General de la República . . . . .	105
	d. Falta absoluta del Contralor General de la República . . . . .	105
	e. Falta temporal del Contralor General de la República . . . . .	105
	f. Informe anual al Congreso . . . . .	106
	C. Función de la Contraloría General de la República . . . . .	106
11.	La Noción del Fisco Nacional. Su Crítica . . . . .	106
	A. La doble Personalidad del Estado . . . . .	106
	a. El Estado-Poder . . . . .	107
	b. El Estado-Persona jurídica . . . . .	108
	B. Crítica de esta Diferenciación . . . . .	108
12.	Los Institutos Autónomos . . . . .	110
13.	El Procurador General de la República . . . . .	111
IV.	LA HACIENDA PUBLICA ESTADAL . . . . .	112
	1. Nociones Previas . . . . .	112
	2. La Hacienda Pública Estatal . . . . .	112
	3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Estatal . .	113
	4. Los Bienes Estadales . . . . .	113
	5. Los Ingresos Estadales . . . . .	114
	A. Ingresos Estadales . . . . .	115
	a. Ingresos ordinarios . . . . .	115
	a'. Prohibiciones constitucionales a los Estados en materia impositiva . . . . .	115
	b'. Impuesto sobre el consumo de bienes . . . . .	115
	a". Bienes producidos en su territorio . . . . .	115
	b". Bienes producidos fuera de su territorio . . . . .	116
	b. Ingresos extraordinarios . . . . .	116
	a'. Ingresos provenientes de la administración de los bienes estadales . . . . .	116

b'. Ingresos provenientes de las Operaciones de Crédito Público .....	116
B. Ingresos provenientes del Situado Constitucional .....	117
a. Constitución del situado constitucional .....	117
b. Inversión del situado constitucional .....	117
c. Intervención del Poder Nacional .....	117
C. Ingresos provenientes de Asignaciones Económicas Especiales relacionadas con los Bienes que administra el Poder Nacional ....	118
6. Los Gastos Estadales .....	119
7. El Presupuesto Estatal .....	119
8. La Contraloría Estatal .....	119
V. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL .....	120
1. Nociones Previas .....	120
2. La Hacienda Pública Municipal .....	120
3. Principios Constitucionales que rigen la Hacienda Pública Municipal.	121
4. Los Bienes Municipales .....	121
5. Los Ingresos Municipales .....	122
A. Ingresos Municipales .....	122
a. Ingresos ordinarios .....	122
a'. Prohibición constitucional en materia impositiva ....	122
b'. Ingresos ordinarios .....	123
b. Ingresos extraordinarios .....	126
a'. Operaciones de Crédito Público .....	126
b'. Enajenación de Ejidos, y bienes propios .....	126
c'. Enumeración de los Ingresos Municipales extraordinarios .....	126
6. Los Gastos Municipales .....	127
7. El Presupuesto Municipal .....	127
8. La Contraloría Municipal .....	128

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

EL ORDENAMIENTO ORGANICO Y TRIBUTARIO DEL ESTADO (Volumen II) .....	129
I. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DEL ESTADO .....	131
1. Los Estados Federados .....	131
A. Las Constituciones Estadales .....	131
B. La Autonomía Estatal .....	132
C. La División Político-Territorial .....	132
D. El Situado Constitucional .....	137
E. Los Poderes Estadales .....	139

	<i>Págs.</i>
a. El Poder Legislativo .....	139
a'. Las Asambleas Legislativas .....	139
b'. Las Leyes Estadales .....	147
b. El Poder Ejecutivo: Los gobernadores y la administración estatal .....	147
2. El Distrito Federal .....	166
A. Autonomía Municipal .....	166
B. Competencias del Concejo Municipal .....	169
C. Competencias del Gobernador .....	193
D. Representación .....	211
3. Las Municipalidades .....	211
A. Autonomía Municipal .....	211
B. Organización y Funcionamiento .....	227
C. Competencia .....	246
a. Aspectos Generales .....	246
b. Transporte .....	255
c. Urbanismo .....	259
d. Servicio de Gas .....	264
e. Espectáculos Públicos .....	268
f. Cementerios .....	269
g. Caminos .....	272
h. Casas de Empeño .....	274
i. Servicios Públicos .....	278
D. Ordenanzas Municipales .....	278
a. Naturaleza de las Ordenanzas .....	278
b. Publicación .....	281
c. Nulidad .....	282
E. Bienes Ejidos .....	282
II. LA ORDENACION TRIBUTARIA DEL ESTADO .....	283
1. Contribuciones Nacionales .....	283
A. Impuestos .....	283
B. Tasas .....	287
C. Prescripción de Créditos Fiscales .....	308
D. La Ley Tributaria .....	320
2. Contribuciones Estadales .....	324
3. Contribuciones Municipales .....	335
A. Impuestos .....	335
a. Competencia .....	335
b. Exoneraciones .....	353
c. Solvencias .....	362
B. Tasas .....	371
C. Patentes de Industria y Comercio .....	382
a. Objeto .....	382
b. Fijación y Cálculo .....	422

	<i>Págs.</i>
4. Cuestiones Controvertidas .....	449
A. Doble Imposición .....	449
B. Tributación entre Entidades Públicas .....	452
C. Contribución de Mejoras .....	452
D. Impuestos sobre Cigarrillos .....	454
E. Impuestos sobre Licores .....	460
F. Impuestos a la Gasolina .....	474
G. Impuestos sobre Inmuebles .....	476
H. Impuestos sobre el Ganado .....	481
I. Impuestos a la Navegación .....	494
J. Impuestos a la Importación .....	495
K. Impuestos al Tráfico de Bienes .....	497
L. Impuestos sobre Apuestas Lícitas .....	498
M. Impuestos sobre las Telecomunicaciones .....	508
III. BIENES DEL ESTADO .....	511
1. Dominio Público .....	511
A. Características .....	511
B. Afectación .....	515
C. Dominio Hídrico .....	518
D. Playas .....	523
E. Concesión de Uso .....	528
2. Tierras Baldías .....	530
3. Sub-Suelo .....	539
4. Titularidad .....	544
INDICES DE LOS TOMOS I Y II .....	551
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I y II) .....	553
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I y II) .....	581
INDICE SISTEMATICO (Tomos I y II) .....	587

**TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. VOL. 1:  
REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS  
ADMINISTRATIVOS.**

Presentación .....	3
Abreviaturas .....	7

**PRIMERA PARTE. ESTUDIOS**

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	9
---------------------------------	---

— <i>Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos</i> .....	11
I. INTRODUCCION .....	11
II. LA CAUSA O MOTIVO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FONDO .....	15
III. LA MOTIVACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS COMO REQUISITO DE FORMA .....	21
— <i>Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho venezolano</i> .....	25
I. INTRODUCCION .....	26
II. FORMAS DE LA ILEGALIDAD .....	27
1. La Inconstitucionalidad .....	27
A. La inconstitucionalidad de los actos administrativos .....	27
B. La usurpación de funciones .....	28
a. La usurpación de autoridad .....	28
b. La usurpación de funciones .....	29
c. Precisión terminológica .....	30
2. La Ilegalidad .....	32
A. Noción previa .....	32
B. La extralimitación de atribuciones .....	33
C. El abuso o exceso de poder .....	35
D. La desviación de poder .....	38
E. El vicio de forma .....	41
a. El vicio de forma en relación con la manifestación de voluntad de la Administración .....	43
b. El vicio de forma en relación con la motivación del acto administrativo .....	44
c. El vicio de forma en relación a la notificación del acto administrativo .....	45
d. Otros vicios de forma .....	47
F. Los actos administrativos contrarios a Derecho .....	47
III. EL CONTROL DE LA ILEGALIDAD .....	48
1. Noción previa .....	48
2. Los recursos administrativos .....	49
A. Noción previa .....	49
B. Los principales recursos administrativos .....	49
a. El recurso de reconsideración .....	49
b. El recurso jerárquico .....	50
C. Motivos que pueden invocarse en los recursos administrativos ..	51

	D. La decisión de los recursos administrativos .....	51
3.	Los recursos jurisdiccionales .....	52
	A. Noción previa .....	52
	B. Los tipos de recursos jurisdiccionales .....	53
	a. El recurso de inconstitucionalidad de los actos administrativos generales .....	53
	b. El recurso contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos .....	54
	C. Motivos que pueden invocarse en los recursos jurisdiccionales ..	55
	D. La decisión de los recursos jurisdiccionales .....	56
	E. Imposibilidad de acumulación de los recursos jurisdiccionales ..	57
4.	La Excepción de Ilegalidad .....	57
IV.	CONSECUENCIAS DE LA ILEGALIDAD .....	58
	1. Los efectos de la ilegalidad respecto al Acto Administrativo .....	58
	A. Noción previa .....	58
	B. La nulidad del acto administrativo .....	58
	C. La anulabilidad del acto administrativo .....	62
	2. La constatación de la ilegalidad .....	63
— <i>Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano.</i> 65		
I.	INTRODUCCION .....	65
	A. Los requisitos procesales de admisibilidad del recurso .....	65
	a. La legitimación activa: el interés legítimo .....	66
	b. Agotamiento de la vía administrativa y caducidad .....	68
	B. Ambito y dominio de la jurisdicción .....	69
	a. Concepto de acto administrativo .....	69
	b. Exclusión de los actos materiales .....	71
	c. Exclusión de los hechos administrativos .....	72
	C. Las tres condiciones de recurribilidad .....	74
II.	EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO SEA DEFINITIVO .....	74
	A. Concepto: resolución final .....	74
	B. La jurisprudencia .....	75
	C. La doctrina .....	77
	D. Doctrina y jurisprudencia francesas .....	80
	E. Actos de trámite con fuerza de definitivos .....	82
III.	EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO CAUSE ESTADO .....	83
	A. Concepto: la impugnabilidad .....	83
	B. La jurisprudencia .....	84

	<i>Págs.</i>
C. La doctrina .....	86
D. Doctrina y jurisprudencia francesas .....	88
IV. EL REQUISITO DE QUE EL ACTO ADMINISTRATIVO NO SEA FIRME .....	89
A. Concepto: interposición en tiempo .....	89
B. La jurisprudencia .....	91
C. Lapsos general y especiales .....	92
D. Inimpugnabilidad de actos derivados .....	94
V. CONCLUSION .....	95
Actos Definitivos, que causen estado, no firmes .....	95
— <i>Aspectos de la ejecutividad y de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio Solve et Repete</i> .....	97
I. INTRODUCCION .....	97
II. LA EJECUTIVIDAD Y LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	98
1. El proceso de cognición y de ejecución en la actividad jurisdiccional .	98
2. Las Prerrogativas de la Administración .....	100
A. La Presunción de legitimidad de los actos administrativos ....	100
B. La ejecutividad de los actos administrativos .....	102
C. La ejecutoriedad de los actos administrativos .....	104
3. Consecuencias de la Ejecutividad y Ejecutoriedad del acto administrativo .....	108
III. EL PRINCIPIO SOLVE ET REPETE .....	110
IV. CONCLUSION .....	114

## SEGUNDA PARTE. JURISPRUDENCIA

REGLAMENTOS, PROCEDIMIENTO Y ACTOS ADMINISTRATIVOS ....	119
I. LOS REGLAMENTOS .....	119
1. La Potestad Reglamentaria .....	119
2. Reglamentos Ejecutivos .....	125
3. Reglamentos Complementarios .....	135
4. Irretroactividad de los Reglamentos .....	136
5. Mutabilidad de los Reglamentos .....	137
6. Límites de la Potestad Reglamentaria .....	137
7. Vigencia .....	137

	<i>Pags</i>
8 Generalidad	137
9 Diferencias entre los actos reglamentarios y actos individuales	138
II EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	139
1 Regulacion de Procedimiento	139
2 Los Sujetos	143
A La Administracion	143
a Los organos colegiados	143
b La delegacion de atribuciones	149
c La formacion de la voluntad	149
B Los interesados	149
a Representacion	149
b El derecho a ser oído y a la defensa	150
c El derecho a obtener copias de las actuaciones	155
3 Iniciacion Las Actas	155
4 Consultas previas	156
5 Pruebas	156
6 Decisión	158
7 Documentación	158
8 Vicios efectos	161
III LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	165
1 Los hechos juridicos	165
A El hecho jurídico	165
B El acto jurídico	165
2 Los Actos de la Administracion Actos Administrativos y Actos de Derecho Privado	166
3 La Noción de Acto Administrativo	168
A Definicion	168
B Caracterizacion	172
a Criterio de la naturaleza de la actividad	172
b Criterio de la funcion administrativa	177
c Características	185
4 Clases de Actos Administrativos	186
A Por los efectos actos generales e individuales	186
B Por la forma de sujecion a la legalidad actos reglados y discrecionales	190
C Por la formacion de la voluntad administrativa actos completos y actos tacitos	191
5 Requisitos de validez de los Actos Administrativos	192
A Enumeracion	192
B Requisitos de fondo	194
a La competencia	194
b La finalidad	200
c Supuestos de derecho	201

Págs.

d.	Los supuestos de hecho: la causa .....	206
a'.	La apreciación de los hechos .....	206
b'.	La prueba en el acto administrativo .....	210
C.	Requisitos de forma .....	212
a.	La regulación de las formas .....	212
b.	La formación de la voluntad .....	217
c.	Las formas externas: forma escrita, firma y refrendo ....	222
d.	La motivación de los actos administrativos .....	223
6.	Efectos del acto administrativo .....	268
A.	Presunción de legalidad, legitimidad y veracidad .....	268
B.	La eficacia del acto administrativo .....	280
a.	El inicio de los efectos: la notificación y la publicación ...	280
b.	Obligatoriedad .....	285
c.	La condición suspensiva y resolutoria .....	289
d.	La irretroactividad de los actos administrativos .....	290
e.	La suspensión de los efectos de los actos administrativos ..	293
C.	La consolidación de los efectos de los actos administrativos ...	294
a.	Actos administrativos firmes y actos administrativos que causan estado .....	294
b.	La cosa juzgada administrativa: actos administrativos de- finitivos .....	296
c.	Valor probatorio de los actos administrativos .....	300
D.	La ejecución de los actos administrativos .....	303
a.	La ejecutividad .....	303
b.	La ejecutoriedad .....	306
7.	Los vicios de los actos administrativos .....	307
A.	Vicios de ilegalidad y de inconstitucionalidad .....	307
B.	Los vicios de fondo .....	308
a.	La incompetencia .....	308
a'.	La usurpación de funciones .....	308
b'.	La extralimitación de atribuciones .....	329
b.	La desviación de poder .....	333
c.	El exceso o abuso de poder: el falso supuesto .....	339
C.	Los vicios en la forma .....	344
D.	La consecuencia de los vicios: la nulidad y la anulabilidad ...	348
E.	La convalidación .....	350
8.	La revisión de los actos administrativos .....	356
A.	La Revisión de Oficio .....	356
a.	La Revocación .....	356
b.	Derogación tácita .....	374
B.	Los Recursos Administrativos .....	374
C.	La revisión jurisdiccional .....	374

*Págs.*

INDICES DE LOS TOMOS I, II y III, Vol. 1 .....	381
INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I, II y III, Vol. 1) .....	383
INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I, II y III, Vol. 1) ..	405
INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, Vol. 1) .....	415

TOMO III: LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. VOL. 2:  
RECURSOS Y CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

	<i>Págs.</i>
Presentación .....	435
Abreviaturas .....	439
<b>PRIMERA PARTE. ESTUDIOS</b>	
LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	441
— <i>La formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos</i> .....	
	443
I. INTRODUCCION .....	443
II. FORMALIDADES PREVIAS A LA CONCLUSION DEL CONTRATO .	445
1. Introducción .....	445
2. La intervención de Organos Consultivos .....	445
A. Noción Previa .....	446
B. La Consulta Vinculante .....	446
a. Nota previa .....	446
b. La enajenación de bienes muebles .....	446
c. La adquisición de bienes .....	447
d. La sanción de la vinculatoriedad .....	447
C. La Consulta no vinculante .....	448
3. La verificación presupuestaria: el Control Previo de Compromisos ..	449
A. La previsión legal .....	449
B. El Control Previo sobre el Compromiso .....	449
a. Nociones Generales .....	449
b. El Control sobre el compromiso .....	450
a'. Noción Previa .....	450
b'. Control sobre la legalidad del compromiso .....	450
c'. Control sobre la disponibilidad del crédito .....	452
d'. El control sobre los precios .....	452
c. Ambito del control previo de compromisos .....	452
a'. Según el objeto del contrato .....	452
b'. Según la cuantía del contrato .....	453

	<i>Págs.</i>
C. Efectos del control previo de compromisos .....	454
a. Efectos tradicionales del crédito presupuestario .....	454
b. Efectos de la formalidad del control previo .....	455
a'. Noción previa .....	455
b'. Efectos sobre el futuro contrato .....	455
c. Efectos de la ausencia de control previo .....	457
4. La Autorización Legislativa .....	459
A. La intervención del Organó Legislativo en la Contratación Administrativa .....	459
B. La Autorización Legislativa .....	461
a. Noción Previa .....	461
b. Formas de la autorización legislativa .....	462
a'. Autorización por Ley formal .....	462
b'. Autorización por medio de Acuerdo .....	463
c. Naturaleza de la Autorización Legislativa .....	463
d. Efectos de la autorización .....	464
a'. Efectos sobre el futuro contrato .....	464
b'. Los efectos de la ausencia de autorización legislativa ..	465
5. La Decisión Administrativa de Contratar .....	465
A. Introducción .....	465
B. La Intervención del Consejo de Ministros en la celebración de contratos administrativos .....	466
a. La Previsión Constitucional .....	466
b. Contratos administrativos que necesariamente deben ser decididos por el Consejo de Ministros .....	467
a'. Noción Previa .....	467
b'. Contratos permitidos por la Constitución .....	467
c'. Contratos permitidos por la Ley .....	468
c. Contratos administrativos que pueden ser decididos por el Consejo de Ministros .....	469
C. Efectos de la decisión del Consejo de Ministros .....	470
a. Efectos sobre el futuro contrato .....	470
b. Efectos de la ausencia de decisión de contratar .....	471
III. LA CONCLUSION DEL CONTRATO .....	471
1. Introducción .....	471
2. La Competencia para concluir el Contrato .....	472
A. La celebración y la conclusión del contrato .....	472
B. La autoridad competente para concluir el contrato .....	473
a'. Principios Generales .....	474
b. El Presidente de la República .....	474
c. Los Ministros .....	474
a'. Principios Generales .....	474
b'. La delegación de firmas .....	478
d. El Procurador General de la República .....	479

	<i>Págs.</i>
e. Otros funcionarios .....	480
C. La incompetencia .....	480
3. Los efectos de la Conclusión del Contrato .....	481
A. Noción Previa .....	481
B. El valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión .....	481
C. Efectos del acto de conclusión .....	483
a. Efectos sobre el contrato .....	483
b. La ausencia del acto de conclusión .....	484
IV. FORMALIDADES POSTERIORES A LA CONCLUSION DEL CONTRATO: LA APROBACION DEL CONTRATO .....	484
1. Introducción .....	484
2. Naturaleza Jurídica de la Aprobación Legislativa .....	485
A. Noción Previa .....	485
B. Desde el punto de vista material: actos realizados en ejercicio de la función administrativa .....	485
C. Desde el punto de vista formal: Leyes .....	488
3. Contratos que requieren la Aprobación Legislativa .....	488
4. Efectos de la Aprobación Legislativa .....	489
A. Introducción .....	489
B. Efectos sobre el contrato .....	489
C. Efectos respecto a los poderes del Congreso .....	490
D. Efectos respecto a los terceros .....	491
E. Efectos de la ausencia de aprobación legislativa .....	492
V. CONCLUSION: LA CLASIFICACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	493
1. Introducción .....	493
2. Contratos Administrativos Excepcionales .....	493
3. Contratos Administrativos Especiales .....	494
4. Contratos Administrativos Ordinarios .....	496
— <i>La facultad de la administración de modificar unilateralmente los Contratos Administrativos</i> .....	499
I. INTRODUCCION .....	499
II. LAS MODIFICACIONES UNILATERALES EN LOS CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS .....	503
1. Noción Previa .....	503
2. Las Modificaciones Cuantitativas a la Obra (aumento o disminución de la cantidad de Obras Previstas) .....	504
3. Las Modificaciones Cualitativas a la Obra .....	505
III. LOS LIMITES DEL PODER DE MODIFICACION UNILATERAL ...	506
1. Los Límites Generales .....	506

	<i>Págs.</i>
2. Los Límites Contractuales .....	508
3. Límites derivados de los Principios Generales que informan la Contratación Administrativa .....	513
IV. LAS CONSECUENCIAS DE LAS MODIFICACIONES UNILATERALES	516
— <i>Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la teoría del hecho del príncipe</i> ....	523
 SEGUNDA PARTE. DOCTRINA ADMINISTRATIVA	
LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	533
— <i>Los contratos de la administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República</i> .....	535
I. CARACTERIZACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ..	535
1. La ejecución de un Servicio Público .....	535
2. La especialidad del objeto .....	538
3. La existencia de cláusulas exorbitantes .....	540
II. CONDICIONES DE VALIDEZ DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	540
1. La Capacidad y Competencia de los Contratantes .....	540
A. La Competencia .....	540
a. Principio .....	540
b. Incompetencia de los directores de Ministerios .....	544
c. Imposibilidad de la delegación de firma .....	545
B. La Capacidad .....	546
a. Las incapacidades especiales .....	546
b. El requisito del domicilio .....	547
2. El Consentimiento .....	554
A. Principio general .....	554
B. La formación de la voluntad de la administración: las formalidades previas a la conclusión del contrato .....	559
a. La intervención de órganos consultivos .....	559
b. La intervención de órganos contralores: el control previo de compromisos .....	559
a'. Principio general .....	559
b'. Alcance .....	566
c'. Efectos .....	567
a" Sobre el contrato .....	567
b" Sobre las facultades de la Administración .....	567
d'. La ausencia de control .....	569
a" Efectos .....	569

	<i>Págs.</i>
b" Justificación .....	572
c. La interpretación del Poder Legislativo: la autorización legislativa .....	572
C. Los vicios del consentimiento .....	573
D. La conclusión del contrato .....	576
a. Principio general .....	576
b. Valor de las relaciones entre las partes previas al acto de conclusión .....	577
3. El Objeto .....	581
4. La Causa .....	583
III. LA FORMACION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ....	584
1. Carácter de la Licitación .....	584
2. La Adjudicación .....	588
IV. LA EJECUCION DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	588
1. Prerrogativas de la administración .....	588
A. Principio general .....	588
B. Poderes de dirección y control .....	589
C. Poderes de sanción unilateral .....	590
D. Poderes de modificación unilateral .....	590
E. Poderes de rescisión unilateral .....	590
2. Obligaciones de la Administración .....	591
V. LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL .....	593
1. Requisitos generales .....	593
2. El retardo de los Pagos .....	594
3. Efectos de las Huelgas .....	595
VI. LA HIPOTESIS DEL RECURSO AL ARBITRAMIENTO .....	595
VII. LOS DIVERSOS TIPOS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS ....	599
1. El Contrato de Obra Pública .....	599
A. Tipificación .....	599
B. Comienzo de ejecución .....	600
C. Responsabilidad frente a terceros .....	601
D. Relaciones Jurídicas con los Obreros .....	602
2. El Contrato de Suministros .....	603
3. El Contrato de Empréstito Público .....	606
VIII. LAS CONCESIONES FERROCARRILERAS .....	607
IX. LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACION COLECTIVA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA .....	608

— *Los contratos de la administración en la doctrina administrativa de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia* .. 611

I.	LOS DOS TIPOS DE CONTRATOS DE LA ADMINISTRACION: LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS Y LOS CONTRATOS DE DERECHO PRIVADO .....	611
1.	La calificación por la colaboración directa en la prestación de un Servicio Público .....	611
2.	La calificación por la finalidad perseguida en la Contratación ....	612
II.	LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	614
1.	Características .....	614
A.	El elemento subjetivo .....	614
B.	El elemento objetivo .....	616
2.	La formación de la voluntad administrativa .....	618
A.	La intervención previa del legislador: la autorización legislativa	618
B.	El control previo de compromisos: la aprobación de la Contraloría General de la República .....	619
a.	Facultades de la Contraloría .....	619
b.	Ambito del control .....	620
c.	Efectos de la ausencia de control previo .....	624
a'.	Sobre la validez del contrato .....	624
b'.	Sobre la eficacia del contrato .....	624
C.	La intervención posterior del legislador: la aprobación legislativa	625
3.	La celebración del Contrato .....	626
4.	Efectos del Contrato .....	626
A.	Poderes de la administración .....	626
a.	Principio general .....	626
b.	La rescisión unilateral del contrato .....	627
B.	Los derechos del contratante .....	628
5.	El contencioso del contrato .....	628
6.	La clasificación de los Contratos Administrativos .....	629
A.	Contratos administrativos excepcionales .....	629
B.	Contratos administrativos especiales .....	632
C.	Contratos administrativos ordinarios .....	633
7.	Las concesiones administrativas .....	636
A.	Principios generales .....	636
a.	Naturaleza de los derechos que confiere a los concesionarios	636
b.	Derechos de la administración .....	637
B.	La concesión de servicio público: prestación irregular .....	637
C.	La concesión ferrocarrilera: cesión de terrenos baldíos .....	638
III.	LOS CONTRATOS DE DERECHO PRIVADO DE LA ADMINISTRACION .....	638
1.	Caracterización .....	638
2.	La formación de la voluntad de la Administración .....	639
A.	Principio general .....	639
B.	El control previo de compromisos .....	640

	<i>Págs.</i>
a. Obligatoriedad .....	640
b. Efectos .....	641
3. La celebración del Contrato .....	641
4. Responsabilidad Contractual .....	642
5. Posibilidad de Arbitraje .....	642

### TERCERA PARTE. JURISPRUDENCIA

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: RECURSOS Y CONTRATOS	
ADMINISTRATIVOS (Volumen IV) .....	645
IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS .....	647
1. Principios Generales .....	647
A. Régimen jurídico .....	647
B. Interposición de los recursos .....	647
a. Carácter del recurrente .....	647
b. Requisitos .....	648
a'. Lapso de caducidad .....	648
b'. El principio Solve et repete .....	648
c'. Efectos de la interposición: no suspensivos .....	649
C. Renuncia del recurso .....	650
D. Decisión del recurso .....	650
2. El Recurso Jerárquico .....	652
A. Noción .....	652
B. Carácter .....	652
C. Procedencia .....	654
a. Principio general .....	654
b. Improcedencia .....	660
D. Interposición .....	662
a. Autoridad competente .....	662
b. Lapso de caducidad .....	663
E. Efectos .....	668
F. Decisión .....	676
a. Autoridad competente .....	676
a'. Superior jerárquico .....	676
b'. Carácter del superior jerárquico .....	676
c'. Poderes del superior jerárquico .....	677
b. Requisitos formales .....	682
c. Efectos de la decisión .....	683
d. La Reformatio in pejus .....	684
G. Recurso Jerárquico de hecho .....	684
3. Recurso de Reconsideración .....	687
A. Procedencia .....	687
a. Principio General .....	687

	<i>Págs</i>
b Improcedencia	690
B Legitimación	691
C Autoridad competente	692
4 El Recurso de Gracia	696
5 El Recurso Jerárquico Impropio	698
A Procedencia Ley expresa	698
B Caracter jurisdiccional	713
C Poderes de la Corte	722
D Procedimiento	725
V LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	727
1 Diferencia con los Contratos de Derecho Privado celebrados por la Administración	727
2 Naturaleza y Características de los Contratos Administrativos	729
A Principios generales	729
B Intervención de la Administración	732
C Finalidad	732
D Situación de subordinación	732
E Colaboración del cocontratante	733
F Regimen jurídico de derecho público	733
3 Elementos para la validez y existencia de los contratos administrativos	736
A Consentimiento y competencia	736
a Autoridad competente	736
b Capacidad del cocontratante	742
c La formación y la manifestación de voluntad y el consentimiento	742
d La licitación	745
e La aprobación legislativa en los contratos administrativos	747
a Casos en que no procede	747
b Características y ámbito de la intervención legislativa	750
f Intervención de la Contraloría General de la República	763
B Objeto	765
C Causa	767
D Perfeccionamiento	768
4 Ejecución de los Contratos Administrativos	769
A Interpretación	769
B Efectos del contrato	770
C Derechos del cocontratante	771
a Derecho al precio	771
b Derecho al Equilibrio Financiero del Contrato	772
a Principio	772
b La Modificación del Equilibrio Financiero del Contrato	772
c La Exoneración de Impuestos como Parte del Equilibrio Financiero del Contrato	773

c.	Derecho a Indemnización .....	803
a'.	Por ruptura del equilibrio financiero .....	803
b'.	Por rescisión unilateral .....	804
c'.	Por modificación unilateral .....	806
d'.	Monto de la Indemnización .....	806
D.	Derechos de la Administración .....	807
a.	Derecho a dirigir, controlar y vigilar la ejecución del contrato .....	807
b.	Derecho a modificar unilateralmente el contrato .....	807
c.	Derecho a sancionar el incumplimiento del cocontratante .	811
a'.	La sanción del incumplimiento .....	811
b'.	La Inaplicabilidad de la Regla In Adimplendi Non Est Adimplendum .....	816
d.	Derecho a Rescindir Unilateralmente el Contrato .....	817
a'.	Principios .....	817
b'.	Efectos de la rescisión unilateral .....	831
5.	Incumplimiento .....	837
A.	El caso fortuito .....	837
B.	Hecho del Príncipe .....	839
C.	Intereses moratorios .....	840
D.	Daños y Perjuicios .....	840
E.	Cláusula Penal .....	840
F.	El incumplimiento de la Administración .....	840
6.	El Contencioso del Contrato .....	840
A.	Competencia de la Corte .....	840
B.	Impugnación .....	841
7.	Clases de Contratos Administrativos .....	848
VI.	CONCESIONES ADMINISTRATIVAS .....	849
1.	Concesiones de Servicios Públicos .....	849
2.	Concesiones de Hidrocarburos .....	854
A.	Ley aplicable .....	854
B.	Planos .....	855
C.	Derechos del concesionario .....	858
a.	El equilibrio económico del contrato .....	858
b.	Las exoneraciones de impuestos .....	887
c.	Derechos anejos .....	891
d.	Las regalías .....	893
D.	Obligaciones de los concesionarios .....	894
E.	Derechos de la administración .....	897
F.	Extinción de las concesiones .....	897
G.	La Reversión en las concesiones de hidrocarburos .....	913

	<i>Págs</i>
3 Concesiones Mineras	922
A Procedimiento	922
B Derechos del concesionario	923
C Obligaciones del concesionario la explotación	925
4 Concesiones Forestales	943
<b>INDICES DE LOS TOMOS I, II y III, Vols 1 y 2</b>	<b>951</b>
I INDICE ALFABETICO DE MATERIAS (Tomos I II y III, Vols 1 y 2)	953
II INDICE CRONOLOGICO DE SENTENCIAS (Tomos I II y III, Vols 1 y 2)	981
III INDICE SISTEMATICO (Tomos I, II y III, Vols 1 y 2)	993

ESTE LIBRO SE TERMINO DE  
IMPRIMIR EL DIA 25 DE MAYO  
DE MIL NOVECIENTOS SETENTA  
Y SIETE EN LAS PRENSAS  
VENEZOLANAS DE EDITORIAL  
ARTE, EN LA CIUDAD DE  
CARACAS

