

revista
de
derecho
publico

Nº 5

Enero-Marzo 1981

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Los Ministros de Estado en el ordenamiento jurídico venezolano. Una aproximación a su estudio*, por Antonio DE PEDRO F. 5
- Planificación y zonificación en el Area Metropolitana de Caracas*, por Antonio MOLES CAUBET 27

Comentarios Monográficos

- Comentarios sobre las autorizaciones industriales en la industria automotriz*, por Allan R. BREWER-CARIAS 37
- El principio de la Legalidad Administrativa y la Administración Pública*, por Henrique MEIER 45

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el Primer Trimestre de 1981*, por Ana María RUGGERI DE RODRIGUEZ 59

Comentarios Legislativos

- ¿Ley de Carrera Judicial?*, por Armida QUINTANA M. 77
- Crónica Parlamentaria 81

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo)*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 87

Comentarios Jurisprudenciales

| | |
|--|-----|
| <i>Comentarios sobre el Recurso Contencioso Fiscal y el Recurso de Plena Jurisdicción. (A propósito de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia),</i> por Arístides RENGEL ROMBERG | 195 |
|--|-----|

BIBLIOGRAFIA

Libros

| | |
|--|-----|
| Rogelio PEREZ PERDOMO, <i>El Formalismo Jurídico y sus Funciones Sociales en el Siglo XIX Venezolano</i> | 209 |
| Antonio LINARES, <i>Derecho Internacional Económico</i> | 211 |
| Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA, <i>El Derecho Internacional Contemporáneo</i> | 211 |
| Revistas | 213 |

ESTUDIOS

Artículos

Los Ministros de Estado en el ordenamiento jurídico venezolano — Una aproximación a su estudio

Antonio de Pedro F.

Abogado

*Consultor Jurídico del Consejo Nacional de
Investigaciones Científicas y Tecnológicas*

S U M A R I O

Introducción. 1. Constitución de 1961. 2. Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios. 3. Ley Orgánica de la Administración Central. 4. Los Ministros del Estado en los períodos constitucionales a partir de la promulgación de la Constitución de 1961. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

Introducción

La figura de los Ministros de Estado, como órganos del Ejecutivo Nacional, adquiere, cada día, en la vida administrativa venezolana importancia y significación. En efecto, en los últimos períodos constitucionales, especialmente en los dos últimos, el nombramiento de dichos funcionarios ha tenido un impacto de gran trascendencia en el conjunto de las actividades del Ejecutivo Nacional. Trascendencia derivada de las materias que a los mismos les fueron confiadas y a la propia relevancia de las personalidades nombradas. Sin embargo, un hecho de tal significación no ha merecido, hasta el presente, la atención de los juristas. Es esta una laguna difícil de explicar, habida cuenta de la gama de criterios que para su sustentación pudieran sostenerse y de las implicaciones que en el conjunto del ordenamiento jurídico de la nación pudieran plantearse. Es esta una materia por la cual pasan rápida y brevemente, los más destacados administrativistas nacionales. No existen posiciones teóricas, principistas o analíticas en torno a la figura; empero, se impone su existencia como una situación de hecho, como una práctica administrativa reiterada y constante. En nuestra opinión, tal circunstancia reviste serios peligros. La carencia o insuficiencia de tratamiento doctrinal de aspectos que, como el presente, inciden o pueden incidir en la marcha de la Administración Pública puede derivar en situaciones irreversibles. La práctica administrativa, el juego de las instituciones, la composición y funciones de sus órganos, deben responder a una concepción sólida desde el punto de vista doctrinal, deben ser fruto de la especulación teórica, de la argumentación encontrada de los juristas. Nuestro caso no responde a este esquema. Y tan es así que, en nuestro criterio, la práctica administrativa está discurriendo por derroteros muy alejados de los que privaron para su consagración por el constituyente del 61.

La facultad de un Jefe de Estado para nombrar Ministros de Estado o Ministros sin cartera —más adelante trataremos si entre nosotros son lo mismo— no es nueva en el derecho constitucional y en el derecho administrativo. Una experiencia tal es normal en los modernos Estados de Derecho. Sin embargo, justo es anotar, tampoco son sobrados los estudios sobre la materia, a nivel internacional. Los textos sobre derecho constitucional y derecho administrativo de la doctrina extranjera no abundan en consideraciones sobre el particular. A pesar de esta precariedad teórica, no conocemos que entre nosotros se haya intentado el estudio de sus resultados a nivel del derecho comparado.

En la literatura constitucional y administrativa —y aun en el lenguaje corriente— se habla indistintamente de Ministros de Estado o de Ministros sin Cartera, denominación esta última de más favor en la práctica gubernamental europea y que, en ella, responde a su cabal concepción. Mas, en Venezuela, se ha aceptado la denominación primera, consagrada constitucional y legalmente. Connotación ésta que no es baladí observar, puesto que, nuestra práctica, parece ser demostrativa de que sería impropia la consideración de Ministros sin Cartera, pues, de hecho, los Ministros de Estado parecieran tener propias y específicas funciones administrativas.

La reiteración del nombramiento presidencial de tales funcionarios tiene, en la vida ordinaria de la Administración Pública venezolana, reales y serias implicaciones. Indefinición y esporádicos conflictos de competencias, superposición y dispersión de la autoridad, duplicidad de funciones, etc., son algunos de los efectos que puedan darse —y se dan—, por la falta de una precisión doctrinal y de un exacto y determinado marco de su ámbito de acción.

Los Ministros de Estado, o Ministros sin Cartera, aparecen en los ordenamientos modernos más como agentes de acción política que como ejecutores de una acción administrativa. Son característicos de los regímenes parlamentarios, como elementos que facilitan la solución de situaciones políticas complejas. De ahí les viene su carácter eventual y esporádico dentro del Gabinete Ministerial. De ahí también, que su denominación no sea otra que la de Ministro sin Cartera o Ministro de Estado, queriéndose resaltar así su carácter netamente político y múltiple. No se nombran Ministros sin Cartera en tal o cual materia o actividad, para tal o cual dependencia.

La justeza de la anterior observación viene refrendada por el carácter que algunos autores les señalan. Así para ALESSI, dentro del Derecho italiano, los Ministros sin Cartera “tienen una función meramente constitucional, excluida toda *función* administrativa”¹.

Ahora bien, la experiencia venezolana no parece transitar, exactamente, por el mismo camino. El ánimo del constituyente del 61, que fue el introductor de la figura, pareciera entender diferentemente su cometido.

En la adjetivación que nuestra práctica administrativa da a la actividad de los Ministros de Estado pareciera querer significarse el alcance de ir más allá de la concepción jurídica del órgano que está en la intención del constituyente y del legislador. De hecho, realmente, el sentir popular tiende a su identificación con un despacho determinado.

1. ALESSI, Renato, *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. Pág. 126. Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1970.

Las anteriores consideraciones, nos han movido a reflexionar sobre el tema. Así, sin ánimo de llevar a cabo un estudio completo y exhaustivo del mismo, intentamos, sólo, una aproximación a su estudio a manera de abrir la materia al análisis jurídico, al interés de los juristas. De ello se derivarán opiniones autorizadas y se estará en el camino de fundamentar doctrinalmente la institución. Con esta intención, en las presentes notas intentaremos precisar su contenido y ámbito a la luz de las disposiciones que la establecen. Asimismo, nos detenemos en el papel desempeñado por los Ministros de Estado nombrados a partir de 1961 y, por último, planteamos algunas conclusiones.

1. *Constitución de 1961*

Los Ministros de Estado aparecen por primera vez en la historia constitucional venezolana de forma diferenciada de los Ministros ordinarios, ejecutivos, tradicionales o del Despacho, en el artículo 194 de la Constitución promulgada el 23 de enero de 1961², como sigue:

“El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado. Además de participar en el Consejo de Ministros y de asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe, los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyen por ley”.

Este texto definitivo no responde a lo que parece haber sido la intención de los proyectistas de la Constitución. En efecto, en la Exposición de Motivos, se dice lo siguiente:

“Por primera vez en la historia de nuestro Derecho Constitucional se contempla la posibilidad de que el Presidente de la República cuente con la colaboración de Ministros de Estado, quienes además de asesores de aquél, con derecho a participar en las reuniones del Consejo de Ministros, *podrán tener a su cargo las materias que el Presidente les confíe de conformidad con la ley*. Tales funcionarios desempeñarían por lo tanto en el gobierno y la administración nacionales, un rol parecido al que juegan en Francia y los Estados Unidos, respectivamente, los Ministros de Estado y los Asistentes del Presidente de la República”³ (Subrayado mío: AdePF).

Como es evidente, el pensamiento de los proyectistas expresado en el texto transcrito de la Exposición de Motivos, no se compadece con el aprobado por el constitu-

2. Decimos por primera vez diferenciados de los Ministros ordinarios, porque la denominación fue empleada anteriormente. La Constitución del 21-6-1893, establecía en su artículo 93: “Los Ministros de Estados reunidos para deliberar en asuntos de su competencia constituyen el Consejo de Ministros, que será presidido por el Presidente de la República”. MARIÑAS OTERO, Luis. *Las Constituciones de Venezuela*. Pág. 413. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1965. Expresión que no hemos encontrado repetida en otras Constituciones y que, obviamente, corresponde a los Ministros ordinarios, ejecutivos, tradicionales o del Despacho.

3. Cifr. ARCAYA, Mariano. *Constitución de la República de Venezuela*. (Constitución de 1961). T. I. Pág. 66. Empresa “El Cojo, C.A.”. Caracas, 1971.

yente. Entre la expresión “podrán tener a su cargo las materias que el Presidente les confíe de conformidad con la ley” y la de “podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley”, hay una diferencia substancial de concepto y evidente sentido diverso.

Detengámonos, por el momento, en otro aspecto. Tanto los proyectistas como el constituyente concibieron a los Ministros de Estado como órganos que van más allá de los simples Ministros sin Cartera (expresión por lo demás que no emplean ni los proyectistas ni el constituyente), en el sentido de no concebirllos como meros agentes políticos sino también administrativos. Sentido éste que parece desprenderse de cualquiera de las expresiones (la de los proyectistas y la del constituyente) antes citadas, así como de la referencia que se hace a su parecido con el rol que desempeñan en Francia los Ministros de Estado y en Estados Unidos los Asistentes del Presidente. Este criterio es ratificado por los pocos tratadistas nacionales que se han referido a la materia ⁴.

Extraña al analista que una materia como la que nos ocupa haya sido escasamente debatida en el seno de las Cámaras. El artículo respectivo, inicialmente 193 que pasó a ser, en definitiva, 194, salvo el caso anotado de cambio de redacción pocas intervenciones más requirió. Entre ellas está la del Senador ESCOVAR SALOM, Ramón, en la sesión de la Cámara del Senado del 20-7-1960, la cual tampoco es muy aclaratoria al respecto, dice él:

“Trae el Poder Ejecutivo otra importante innovación y es la de los llamados Ministros sin Cartera o Ministros de Estado como dice el Proyecto. Nuestro Gabinete actual, no es suficiente, la estructura de nuestro Gabinete es perfectamente anticuada, responde al esquema de los Consejos de Ministros de fines del Siglo XIX y de comienzo del Siglo XX en Europa. Por lo tanto, era necesario crear, por lo menos, un comienzo de modificación del Consejo de Ministros, con la

4. OROPEZA, Ambrosio, escribe al referirse a los Ministros: “Ahora bien, la nueva Constitución, por primera vez en Venezuela, autorizó al Presidente de la República para nombrar ministros de Estado. Son los llamados ministros sin cartera, porque no se les coloca de ordinario en la Jefatura de ningún despacho determinado. Gracias a esta novedad el Presidente puede incorporar al Gabinete a notabilidades nacionales, altas personalidades dignas de su confianza y capaces de un asesoramiento ilustrado para quien es el Presidente de la República y Presidente del Consejo de Ministros, ya que en Venezuela no existe como en los gobiernos parlamentarios el llamado Primer Ministro. Con todo, la Constitución preceptúa que a los ministros sin cartera se les puede asignar por ley determinadas atribuciones no solamente con el objeto de aliviar al Presidente y a sus ministros de asuntos delicados y complejos (actividad política), sino para reunir en una sola dirección cuestiones ya asignadas a los Ministerios ordinarios (actividad administrativa)”. *La Nueva Constitución Venezolana*, 1961. Págs. 481-482. Caracas, 1971 (Paréntesis míos: AdePF). Por su parte, LARES MARTINEZ expresa al comentar tanto la Exposición de Motivos como la disposición constitucional: “En Francia y en algunos otros países, especialmente de régimen parlamentario, los Ministros de Estado son, por lo general, políticos influyentes que aportan al gobierno su autoridad moral y su prestigio, pero no tienen la dirección de un departamento ministerial, por lo cual a menudo se les llama “ministros sin cartera”. En *Venezuela, tanto los Ministros de Estado designados durante el período constitucional 1969-1974, como los que han sido nombrados durante el período siguiente, no han desempeñado un papel político, sino funciones específicamente administrativas, entre otras, las de dirigir Institutos Autónomos*”. *Manual de Derecho Administrativo*. Cuarta Edición. Págs., 484-485. UCV. Caracas, 1978 (Subrayado mío: AdePF). El mismo texto es recogido en un trabajo del autor, *Los Ministros*, inserto en *Estudios sobre la Constitución*. Libro Homenaje a Rafael Caldera. T. IV. Págs. 2.214-2.215. UCV. Caracas, 1979.

posible incorporación de los llamados Ministros sin Cartera y éste no es sino el primer paso, el paso quizás más temido, en una innovación substancial del Gabinete o del Consejo de Ministros en el Estado Venezolano; de allí que la Comisión haya visto con gran simpatía nuestra proposición y así viene en el Proyecto...”.

2. *Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios*

Por Decreto N° 539 del 10-2-71 (G.O. N° 29.438 del 11-12-71) se dicta el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios que deroga el Reglamento de la Ley de Ministerios, del 12-1-40 la cual había sido derogada, a su vez, por el Estatuto Orgánico. En el Título VIII se refiere a los Ministros de Estado, como sigue:

“Artículo 50.—Los Ministros de Estado que el Presidente de la República designe de conformidad con el artículo 194 de la Constitución, tendrán las siguientes atribuciones: a) participar en el Consejo de Ministros; b) asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe; c) someter al Consejo de Ministros aquellas materias que les sean confiadas por el Presidente de la República o les atribuye la ley; d) cumplir y hacer cumplir las órdenes que les comunique el Presidente de la República; e) refrendar los Decretos del Presidente de la República en los casos que sea procedente; f) estudiar, tramitar y presentar a resolución del Presidente de la República las materias que éste les confíe.

Artículo 51.—El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado el estudio de materias atribuidas directamente a la Presidencia de la República o a los Ministros del Despacho.

Artículo 52.—El Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o institutos autónomos de la administración pública nacional. En ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas aquellas medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la administración pública nacional”.

La promulgación de este Reglamento dio lugar a manifestaciones contrarias a su legalidad⁵, siendo, incluso, desconocido por el Congreso quien consideró que la organización de los Ministerios no era materia del Ejecutivo⁶. Las razones expuestas para su justificación nos parecen válidas en cuanto la organización de las distintas dependencias ministeriales, con base a lo que se establece en el Estatuto Orgánico, el cual, conviene recordar, fue promulgado por un Decreto-Ley, pero son un tanto discutibles por lo que se refiere a los Ministros de Estado, materia, por lo demás, a la que no se hace comentario conceptual o crítico alguno.

5. Sobre este particular, véase Informe sobre la *Reforma de la Administración Pública Nacional*. Tomo I. Págs. 479-496. CAP. Caracas, 1972, donde se recoge, además, la opinión de la PGR y de la CGR.

6. Véase A. R. Brewer-Carías. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Págs. 339 y 453-488. Editorial Tecnos. Madrid, 1975.

La CAP al referirse al *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional*, preparado por ella, sobre los Ministros de Estado dice, escuetamente, lo siguiente:

“588. El Capítulo II se refiere a los Ministros, a quienes como órganos directos del Presidente de la República (artículo 193 de la Constitución) y superiores jerárquicos de sus respectivos Despachos, se les señalan en 25 ordinales (artículo 54), las atribuciones que se les confieren. *Se han integrado a este Capítulo, por ser el lugar apropiado, las disposiciones que el Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios contiene sobre los Ministros de Estado, aparte de que se desarrolla con ello el principio constitucional que expresa que “El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado...”* 7.

En efecto, en el referido Proyecto los artículos 55 y 56 recogen lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 del Reglamento del Estatuto Orgánico. Sorprende que sobre una materia como la que estudiamos exista en el referido Informe, por lo demás un estudio concienzudo y documentado, apenas la consagración de la figura y ninguna fundamentación o análisis jurídico de la misma 8.

La inclusión en el Reglamento del Título referente a los Ministros de Estado, nos lleva a hacer algunas consideraciones, siquiera sean breves y someras, sobre la legalidad del mismo en este aspecto. El Estatuto Orgánico emanó de un Decreto-Ley derogatorio de la anterior Ley de Ministerios de 31-7-39, quedando vigente en lo que fuere pertinente el Reglamento de la misma, de fecha 12-1-1940. Dicho Estatuto es anterior a la Constitución y no se refiere a los Ministros de Estado, pues éstos, como hemos visto, aparecen por primera vez como tales en la Constitución de 1961. Ahora bien, el Reglamento del Estatuto Orgánico, muy posterior a la Constitución, derogó el Reglamento de la Ley de Ministerios, salvo

“Los artículos de dicho Reglamento que determinan la competencia específica de las dependencias de cada Ministerio (que) seguirán en vigor en cuanto sean aplicables y hasta tanto sean dictadas las normas de organización previstas en este Reglamento” 9.

Dichas normas de organización son las referidas en el artículo 1º, como facultad del Presidente de la República para cada despacho ministerial, las cuales serán emanadas mediante Decreto.

Sin entrar en el fondo de la discusión de si el Ejecutivo Nacional puede organizar las distintas dependencias ministeriales y dando como hipótesis válida tal potestad, el aspecto relativo a las competencias de los Ministros de Estado ofrece, a nuestro criterio, aspectos diferentes. El artículo 194 de la Constitución es taxativo al se-

7. *Informe...* Tomo II. Pág. 360.

8. Sorprende igualmente que quien fuera Presidente de la CAP y principal inspirador del Informe, el Dr. A. R. Brewer-Carías, destacada personalidad en el campo del Derecho Administrativo y quien ha dedicado grandes esfuerzos al análisis de las estructuras administrativas del Estado, apenas haga otra cosa que referencias de pasadas al tema.

9. *Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios*, art. 53.

ñalar que los Ministerios de Estado “podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley”. Obviamente, el Reglamento no es una ley, mal puede, entonces, atribuirles competencias como las establecidas en los artículos 51 y 52. A nuestro entender, el propio Ejecutivo abrigó dudas de tal competencia pues la propia designación de Ministros de Estado para la época se limita a la facultad asesora en ciertas materias; tal es el caso del Ministro de Estado para la Juventud, la Ciencia y la Cultura. Práctica que, por lo demás, se ha mantenido, con matices, posteriormente.

3. *Ley Orgánica de la Administración Central*

La problemática relativa a los Ministros de Estado se plantea extensamente con motivo de la discusión, en el Congreso, del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Centralizada, en el año 1976. Ahora, a diferencia de lo ocurrido en la oportunidad de la discusión de la Constitución, la materia ocupa serios y largos debates. La Ley Orgánica de la Administración Central, nombre con el que, en definitiva, fue promulgada el 22-12-76¹⁰, establece en su artículo 3:

“El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado para que lo asesoren en los asuntos que les confie y coordinen los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el Decreto de nombramiento”.

Este texto, en especial la facultad que se atribuye al Presidente de determinar por Decreto los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas que pudieren coordinar, dio lugar a innúmeras discusiones, como veremos más adelante. La Exposición de Motivos del Proyecto al tratar la materia, no hace otra cosa que reconocer el hecho de su existencia y orientar sobre las funciones a desempeñar por los Ministros de Estado¹¹. El Proyecto original difiere del definitivo en que incluye en la parte final la frase: “sin perjuicio de las materias que directamente les sean encargadas por ley”, frase que la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados recomienda eliminar¹². Las discusiones van a desarrollarse sobre si una Ley Orgánica puede o no atribuir al Presidente de la República la facultad de designar por Decreto la coordinación a que se hace referencia en el texto del artículo, cuando, expresamente, en la Constitución se establece que las materias a cargo de los Ministros de Estado serán las que se “les atribuyan por ley”.

10. G.O. Nº 1.932 Ext. del 28-12-76.

11. Dice sobre el particular: “La Constitución vigente prevé en el artículo 194, que el Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado. Esta atribución ha venido siendo ejercida frecuentemente por el Presidente de la República y en el Proyecto de la Ley Orgánica simplemente se recoge la figura constitucional y se establece una orientación sobre las funciones que les tocarán desempeñar”. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. T. VI. Vol. II. Julio-diciembre de 1976. Pág. 1.339. Sesión del 4-10-76.

12. *Informe de la ... Diario ...* Págs. 1.363-1.364. Sesión del 4-10-76.

A los efectos metodológicos del presente trabajo, expondremos, en primer lugar, los argumentos debatidos en el seno de las Cámaras, en torno al anterior planteamiento; y, en segundo lugar, trataremos de fijar una posición personal sobre el particular.

Es la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados quien, primeramente, al rendir su Informe¹³ sienta posición al respecto en los siguientes términos:

“El artículo 3º desarrolla la norma contenida en el artículo 194 de la Constitución de la República y consideramos que su alcance se compadece con el de esa norma constitucional, pues en el texto se atribuye a los Ministros de Estado la función asesora para el Presidente de la República, entendiéndose que la función coordinadora a determinarse en el respectivo Decreto de nombramiento es jurídicamente procedente por tratarse de una ley orgánica atributiva de competencias dentro del ámbito fijado por la Constitución. Al decirse en el artículo 194 de la Carta Fundamental que los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley, nada obsta para que este artículo 3º de la Ley Orgánica en estudio remita al Decreto de nombramiento respectivo la especificación de los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que podrán coordinar los Ministros de Estado. Por considerar que esta interpretación es concreta, concluimos que sobra la última frase del artículo, que dice así...” (Subrayado mío: AdePF).

A partir de este momento, los legisladores, tanto a nivel de la Cámara de Diputados como de la del Senado, se alinean en dos posiciones contrapuestas. La posición de los que adversan, por razones de inconstitucionalidad al texto del artículo, esgrimen los argumentos siguientes: a) no se especifican las atribuciones de los Ministros de Estado; b) inconstitucionalidad; delegación de funciones no dada por la Constitución; c) confusión de los intereses públicos con los privados. Analicémoslos un poco más en detalle.

a) No se especifican las atribuciones de los Ministros de Estado. Si bien la facultad de nombrar Ministros de Estado está constitucionalmente atribuida al Presidente de la República, el Proyecto de Ley sólo

*“de una manera muy general y muy somera señala las funciones de estos Ministros de Estado pero no señala en una forma orgánica, aun cuando fuere enunciativa, las atribuciones de los Ministros de Estado”*¹⁴.

b) A lo largo de las discusiones del Proyecto, los opositores al mismo señalaron, repetida y reiteradamente, que la función coordinadora de programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional conforme a la determinación que se haga en el respectivo Decreto de nombramiento, era ir más allá de lo permitido por la Constitución y que tal disposición implicaba

13. Ibid.

14. Intervención del Diputado Ramón Tenorio Sifontes (URD) en la sesión del 14-10-76. *Diario...* Pág. 1.432.

una delegación de atribuciones no dada por la Constitución, deviniendo en una norma inconstitucional. Así se dice:

“... a los Ministros de Estado, se les confieren facultades extraconstitucionales de coordinación de la Administración Central, lo que, por una parte, desarticlaría la gestión administrativa del Estado en sus más altos niveles, y, por la otra, evidentemente, se va mucho más allá de lo que la Constitución Nacional fija a este respecto”,

expresa el Diputado Oscar Carvallo Geórg (MEP) en la sesión del 18-10-76¹⁵. Señala después, el propio Diputado, que el constituyente del 61 desoyó el contenido de la Exposición de Motivos de la Constitución que otorgaba, en esta materia, al Presidente de la República la facultad de encargarles materias determinadas “en conformidad con la ley”, al sustituir esta expresión por la de que podrán tener a su cargo “las materias que les atribuya la ley”. Según él, al otorgar el Proyecto la facultad al Presidente para asignarle funciones “está yendo más allá de lo permisible por la Constitución...”, en este caso se establece, añade,

“una delegación de funciones que, evidentemente, la Constitución no da y el Congreso Nacional no tiene por qué dar, porque no solamente es una delegación de funciones que la Constitución no prevé, sino que es una delegación de funciones que va en contra de la propia majestad y derecho de las Cámaras Legislativas, que tienen la facultad de dictar la ley y no delegar esa función en nadie cuando la Constitución no lo permita”¹⁶.

En la 2ª discusión del Proyecto vuelve a insistir sobre lo mismo, como sigue:

“... En el Proyecto se autoriza al Presidente a que dé a los Ministros tareas de coordinación de programas, de servicios, de dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional, que se determinen en el Decreto de nombramiento. El texto constitucional, sin embargo, dice que “el Presidente...”.

Vale decir que en el texto constitucional es la ley la que podría asignarle a los Ministros las tareas de que estamos hablando, mientras que en el texto del Proyecto es el Presidente quien queda autorizado para asignar esas tareas. De modo tal que esta ley va más allá de lo que hace permisible la Constitución y establecería una especie de delegación del Poder Legislativo en el Poder Ejecutivo de funciones que la Constitución no autoriza.

La inspiración de este artículo la encontramos sorpresivamente en el vigente Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios. Este Estatuto no podía reglamentar o hacer funcionar la Constitución del 61 con respecto a los Ministros de Estado, en razón de que el Estatuto Orgánico de Ministerios en su vigencia

15. *Diario...* Pág. 1.440.

16. *Ibid.* En una segunda intervención del mismo Diputado, ante la aprobación del texto del artículo, expresa: “...Esto es inconstitucional. Se copió una disposición reglamentaria que es inconstitucional (se refiere al Reglamento del Estatuto Orgánico), de una ley que se está derogando, como es el Estatuto Orgánico de Ministerios”. *Diario...* Pág. 1.465. Sesión del 20-10-76 (Paréntesis mío: AdePF).

es anterior a esa Constitución del 61 que fue la que creó la figura de los Ministros de Estado. Sin embargo, bajo el mandato del ex Presidente Caldera nos encontramos con que fue dictado un Reglamento de Estatuto Orgánico de Ministerios que debía desarrollar ese Estatuto Orgánico, pero que fue más allá de ese aspecto y desarrolló directamente lo que estaba establecido en la Constitución, al determinar en el artículo 52, que el Presidente de la República podrá confiar a los Ministros de Estado la coordinación de diversos servicios, dependencias o institutos autónomos de la Administración Pública Nacional, y que, en ejercicio de esta función, los Ministros de Estado podrán proponer todas aquellas medidas que contribuyan a una eficaz prestación de los servicios de la Administración Pública Nacional. Como vemos, este Reglamento, en este artículo, tiene un triple pecado: en primer lugar, desarrolla una norma que no está prevista en la ley, que sería el Estatuto; un segundo lugar, ese desarrollo lo hace al margen de la Constitución, yendo más allá de lo que la Constitución dice”.

Pasa, después, a señalar cuál fue la intención del constituyente del 61 al incluir la figura y se refiere al texto de la Exposición de Motivos y la redacción de la norma constitucional para expresar que

“estas atribuciones que se pretenden dar a los Ministros, a través del Presidente, son materias de ley, y solamente el Congreso de la República es el que puede asignar a estos Ministros las materias sobre las cuales ellos van a tener competencia”.

Concluía su exposición el citado Diputado instando a la reconsideración del mismo, a fin de reproducir el texto constitucional¹⁷

La inconstitucionalidad también fue sostenida por otros Diputados. Así Ildemaro Martínez (COPEI), dice:

“Nosotros consideramos que este artículo es realmente inconstitucional. En primer lugar porque al establecerse que en el Decreto de nombramiento se les va a asignar a los Ministros de Estado la posibilidad de dirigir y coordinar programas sobre todo de entes descentralizados, se le está creando la posibilidad al Presidente de la República de establecer competencia. Esto es sólo por Ley. La competencia es improrrogable, no puede ser alterada, tampoco puede ser disminuida ni se puede renunciar a ella. El Presidente de la República, al asignarle por Decreto la dirección de entes descentralizados al Ministro de Estado que nombre, tendría que desadscribirlos de otro Ministerio, que ya es su órgano natural, y que por esta misma Ley tendría la dirección del mismo”.

Propone, a continuación, que se le dé la redacción constitucional¹⁸. El mismo Diputado, en la 2ª discusión, insiste en su planteamiento y expresa:

“... , consideramos que dejar el texto como está en el Proyecto de Ley permitiría al Presidente de la República sustraer de las competencias asignadas por esta

17. *Diario...* Págs. 1.728-1.729. Sesión del 2-12-76.

18. *Diario...* Págs. 1.464-1.465. Sesión del 20-10-76.

propia Ley, en cuanto a las labores de coordinación y control de entidades descentralizadas, a los actuales Ministerios. Modificándose esta ley por un Decreto del Ejecutivo.

Si observamos el ordinal 11 del artículo 20 —de las atribuciones comunes a todos los Ministros— vemos que establece que los Ministros ejercerán sobre los institutos autónomos adscritos al Ministerio las funciones de coordinación y control que les corresponde, conforme a la Ley Orgánica respectiva y a las leyes especiales de creación de esos entes.

Todos los entes descentralizados tienen que estar bajo la tutela de un órgano del Presidente.

Ahora bien, cuando el Presidente de la República, por Decreto, asigne la coordinación y el control de entes descentralizados, es decir, institutos autónomos u otras dependencias, a estos Ministros de Estado los estará sustrayendo de la tutela administrativa de los Ministros respectivos y de esa esfera de competencia que tienen de acuerdo con esta Ley Orgánica y con las leyes especiales que creen esos entes, y entonces el Decreto de nombramiento del Ministro de Estado va más allá de la Ley Orgánica respectiva, y la modificación de hecho.

Además, ahora cuando estamos estableciendo una nueva integración sectorial, con los Despachos que se están creando, no se justifica la proliferación de Ministros de Estado para coordinar y controlar entes descentralizados y nuevas dependencias. Esto pudiera haber tenido una justificación sobre la base del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950, pero de ninguna manera creemos que ahora con esta nueva organización, sea conveniente dejar abierta la puerta para la proliferación de Ministros de Estado que van a tratar de realizar labores normales y corrientes que los diferentes Despachos vienen realizando a través de las competencias que esta Ley les asigna.

Además, este artículo 3º, tal como está concebido, pudiera traer como consecuencia la posibilidad de proliferación y la dispersión de nuevos entes del Estado, creando una distorsión dentro de la Administración Pública y, por último, creándose verdaderas estructuras no previstas en la Ley, como es el caso que hoy tenemos con el Decreto 41 y el Decreto del Ministerio de Información”¹⁹.

Concluyó apoyando la proposición de que se reprodujera el texto constitucional.

En la intervención del Diputado Fuentes Serrano se señala que los Ministros de Estado se nombran para asesorar al Presidente de la República en materias específicas pero no para ejecutar, pero las atribuciones de ese Ministro sólo pueden otorgársele por ley y mal puede el Presidente de la República decretar atribuciones a un Ministro de Estado si éstas no han sido aprobadas por ley y concluye:

“De esta manera que este artículo, aun cuando haya sido aprobado en primera discusión, es como si no se hubiera aprobado, porque quien lo aplique viola la Constitución de la República. Cuando una ley ordinaria u orgánica entra en coli-

19. *Diario...* Págs. 1.729-1.730. Sesión del 2-12-76.

sión con la Constitución Nacional, no tiene ningún valor y puede ser declarada de nulidad”²⁰.

Planteada la discusión en la Cámara del Senado, se vuelven a repetir allí los argumentos de inconstitucionalidad²¹, así el Senador Angel Brito Villarroel (URD), al hablar de la figura en sí, dice que:

“fundamentalmente tiene un carácter de asesoría y solamente en ese caso puede este Ministro obrar de acuerdo con ciertas instrucciones que a través de los Decretos emanen del ciudadano Presidente de la República; en cambio, cuando se le asigna una materia específica de su competencia, es decir, cuando el Ministro de Estado prácticamente se equipara a un Ministro ordinario, esa especificidad tiene que emanar de una ley; en ese orden de ideas, el artículo 194 de nuestra Constitución es harto claro e inequívoco, dice así: “. . .”. Naturalmente, que cuando se habla de despachos determinados nadie puede interpretar que se habla de oficinas. Se habla de competencias, se habla de atribuciones, se habla de funciones. ¿Por qué? Porque el Ministro de Estado es, podríamos equiparlo en el campo del Derecho Internacional, como un Embajador itinerante, es un Ministro que tiene a su mano el Presidente de la República para asignarle determinadas tareas de acuerdo con las necesidades que pueda requerir la evolución política, social y económica del país en una hora y en una coyuntura determinada; en cambio, cuando el Presidente de la República quiere asignarle un Despacho, entonces el legislador, el constituyente, muy atinadamente sustrae esa actividad del Presidente de la República y lo remite a una Ley y en esa forma equipara el Ministro de Estado al Ministro ordinario, al Ministro consagrado en el Estatuto Orgánico de Ministerios y en la Ley Orgánica de la Administración Centralizada, que es la que actualmente estamos discutiendo; por esa razón resulta incongruente y contradictorio con el texto constitucional el artículo 3º de la Ley que estamos discutiendo, por cuanto ese texto, a través de un Decreto, pretende que se le asigne Despacho al Ministro de Estado, es decir, materia de su competencia”.

Añadiendo, al tratar que la atribución se hace por una Ley Orgánica, argumento de la Comisión Política Interior de la Cámara de Diputados, que no le convence cuando ésta

“trata de justificar legalmente esta asignación por la vía del Decreto, sobre la base de considerar que esta Ley que estamos discutiendo, es decir, la Ley Orgánica de la Administración Centralizada, como una ley atributiva de competencia; estamos totalmente de acuerdo que es una ley atributiva de competencia, porque señala los números, la competencia, la función de cada uno de los Ministerios de la Administración Pública, pero esta circunstancia no nos puede llevar a la interpretación de que apoyándonos en esta ley pueda otorgársele al Presidente de

20. *Diario*. . . Pág. 1.465. Sesión del 20-10-76. Hay otras intervenciones, como la de Tenorio Sifontes (*Ibid.* Pág. 1.730. Sesión del 2-12-76) que reiteran el criterio de la inconstitucionalidad del artículo.

21. Intervenciones del Diputado Ceferino Medina Castillo (COPEI). *Diario de Debates de la Cámara del Senado*. T. VI. Vol. II. Julio-diciembre de 1976. Págs. 1.062, 1.069 y 1.098. Sesiones del 20-12-76 y 22-12-76, respectivamente.

la República la facultad de que mediante Decreto pueda señalar atribuciones específicas a un Ministro de Estado, repito que no puede hacérselo porque el artículo 194 de la Constitución es sumamente claro al respecto y remite esa consagración a una ley especial, bien sea a la ley que actualmente estamos discutiendo o a una ley que se dicte posteriormente”²².

c) Confusión de los intereses públicos con los privados. El Diputado Alcides Rodríguez (PCV), fundamentó su oposición en el papel que los Ministros de Estado irían a desempeñar en la coordinación de los entes descentralizados, al entender que la política que se pretende para éstos es el de ser Compañías del Estado que se registrarán por las normas de la mayor rentabilidad y del mayor beneficio, señalando que aquí comienzan las dificultades, pues estos

“Ministros de Estado que coordinen una administración descentralizada en la cual las Corporaciones Sectoriales o las Empresas del Estado actuarían sobre un criterio de rentabilidad capitalista, transformarían a estos Ministros en simples apéndices y dependencias de la Administración Descentralizada”.

Después al referirse al ejemplo de PETROVEN, concluye:

“Al traer el ejemplo de PETROVEN, he querido decir que una cosa similar va a ocurrir entre los Ministros de Estado que se encarguen de sectores de la administración descentralizada y esta administración descentralizada, pues en lo que comiencen a operar criterios que en algunos casos pueden chocar, como son los intereses legítimos del país, o, incluso, los intereses del Estado con los intereses particulares de las empresas que integran el complejo de empresas descentralizadas, entonces esos Ministros de Estado, o no coordinarían ninguna labor, o se limitarían simplemente a ser asesores de la decisión que quizás soberanamente, dentro del espíritu de la Ley, tomarían esas empresas, que de esta manera burlarían toda posibilidad seria de que su actuación fuera coordinada a nivel del Ejecutivo Nacional”²³.

La defensa del Proyecto, aparte de los argumentos contenidos en el Informe de la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados, que considera acorde con la disposición constitucional la determinación de la función coordinadora en el respectivo Decreto de nombramiento y

“jurídicamente procedente por tratarse de una ley orgánica atributiva de competencias dentro del ámbito fijado por la Constitución”²⁴,

no se extendió en la argumentación con el fin de rebatir los criterios expuestos. Así, el Diputado Celestino Armas (AD), en la 2ª discusión del Proyecto simplemente se limitó a decir que el asunto fue debidamente analizado en el seno de la Comisión Per-

22. *Ibid.* Pág. 1.099. Sesión del 22-12-76.

23. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. T. VI. Vol. II. Julio-diciembre de 1976. Págs. 1.449-1.450. Sesión del 18-10-76.

24. *Diario...* Págs. 1.363-1.364. Sesión del 4-10-76.

manente²⁵. Por su parte, el Senador Pedro París Montesinos (AD), en su intervención señaló que no había inconstitucionalidad puesto que no se trataba de crear servicios, sino de coordinar los ya existentes²⁶.

4. *Los Ministros de Estado en los períodos constitucionales a partir de la promulgación de la Constitución de 1961.*

A pesar de que, como hemos visto, fue el constituyente del 61 quien consagró la figura, no es hasta el período 1969-74, durante el mandato del Presidente Rafael Caldera, que se nombran Ministros de Estado.

4.1. Período constitucional 1969-74. Por Decreto Nº 297 del 14-5-70 (G. O. Nº 29.215 del 14-5-70), se nombra el primer Ministro de Estado. El Decreto consta de dos artículos; en el primero, se hace la designación y, en el segundo, se señala que para los fines previstos en el artículo 194 de la Constitución, se confía al Ministro de Estado "los asuntos relativos al fomento de la vivienda de interés social"²⁷. En nuestro criterio la irreprochabilidad del nombramiento es inobjetable. En efecto, se hace un nombramiento genérico, de conformidad con la terminología adoptada por la Constitución (Ministro de Estado) y separadamente, para que asesore al Presidente —y no otra cosa podía hacer pues no existía ley atributiva de competencias y, tampoco había sido dictado el REOM— se le confían determinados asuntos, en este caso los del fomento de la vivienda de interés social. El nombramiento dura hasta el 13-4-72, en que según Decreto Nº 932 (G. O. Nº 29.779 de la misma fecha) se acepta la renuncia presentada por el Ministro y se deja "sin efecto su nombramiento, de fecha 14-5-70 como Ministro de Estado, al cual se le confiaron los asuntos relativos al fomento de la vivienda de interés social". Este acto es algo único en la práctica ejecutiva posterior, pues se ha procedido sin este tipo de formalidad para los casos de cese de un Ministro de Estado.

Con fecha 13-4-72 y por Decreto Nº 934 (G. O. Nº 29.779 de la fecha) se procede a nombrar otro Ministro de Estado. En el artículo 2º se le confían "el estudio y coordinación de los asuntos relativos a la Juventud, la Ciencia y la Cultura"²⁸. Su investidura llega hasta la designación del nuevo equipo gubernamental nombrado con motivo del inicio del período constitucional del Presidente Carlos Andrés Pérez, en marzo de 1974.

4.2. Período constitucional 1974-79. Durante la administración del Presidente Carlos Andrés Pérez, la figura de los Ministros de Estado alcanzó un alto grado de profusión. Así por Decreto Nº 3 del 12-3-74 (G. O. Nº 30.350 del 12-3-74) se nombra Ministro de Estado al Economista Gumersindo Rodríguez. En el artículo 2º se dice que a los fines del Art. 194 de la Constitución "le queda confiada (. . .) la Jefatura de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la

25. *Ibid.* Pág. 1.728. Sesión del 2-12-76.

26. *Diario de Debates de la Cámara del Senado*. T. VI. Vol. II. Pág. 1.065. Sesión del 20-12-76. Sesión del 20-12-76.

27. Este primer Ministro de Estado, fue el Ing. Alfredo Rodríguez Amengual.

28. El nombramiento recayó en el Dr. Rodolfo José Cárdenas.

República". Se inicia así una costumbre que llega hasta nuestros días, cual es la de nombrar Ministro de Estado al Jefe de CORDIPLAN. En nuestro criterio, no fue entonces, ni posteriormente, acertada la redacción del Decreto. CORDIPLAN está adscrita a la Presidencia de la República; su Jefe es un funcionario que depende directamente del Presidente; éste lo nombra y lo remueve. Su designación como Ministro de Estado no tiene otra intención que hacerle participar en el Consejo de Ministros, pues no se le puede confiar lo que ya tiene atribuido legalmente. Pensamos que lo correcto hubiera sido distinguir ambos nombramientos.

En la misma G. O. que se hizo el nombramiento anterior, se nombró con el mismo carácter de Ministro de Estado (Decreto N° 4 de la misma fecha) al Licenciado Simón Alberto Consalvi, a quien, a los fines del artículo 194 de la Constitución, le queda confiada la Dirección de la Oficina Central de Información (OCI).

Por Decreto N° 43 del 5-4-74 (G. O. N° 30.370 del 5-4-74) se nombra otro Ministro de Estado, el Dr. Manuel Pérez Guerrero, al cual en el artículo 2° se le señala que "asesorará al Presidente de la República en los Asuntos Económicos Internacionales". Se observa que se prescindió de la fórmula "A los fines previstos en el artículo 194 de la Constitución", la cual era innecesaria.

Con fecha 11-7-74, Decreto N° 244 (G.O. N° 30.446 del 12-7-74) se nombra, simplemente, Ministro de Estado al Dr. Guillermo Rangel quien, previamente, había sido designado Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela. Tal proceder nos parece correcto.

Según Decreto N° 727 del 23-1-75 (G. O. N° 30.606 del 24-1-75) se nombra al Dr. Guido Groscors, Ministro de Estado, quien asesorará (Art. 2°) al Presidente de la República en los asuntos relacionados con la Información del Estado²⁹. El Decreto N° 728 del 23-1-75 (G.O. N° 30.605 del 23-1-75) fundamentado en el artículo 194 de la Constitución, consta de dos artículos, en el primero se acepta la renuncia del doctor Carlos Guillermo Rangel, Ministro de Estado, Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela; por el segundo, se nombra al Dr. Constantino Quero Morales, Ministro de Estado, Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela. Se vuelve a caer aquí en la confusión de dos cuestiones distintas, las cuales habían sido diferenciadas al nombrar, anteriormente, al Dr. Carlos Guillermo Rangel, Ministro de Estado y, previamente, Presidente del Fondo. Se presume que la renuncia presentada fue a los dos cargos, pues cesar como Ministro de Estado, en el caso de éste, no implicaba cesar como Presidente del Fondo de Inversiones. En cierta manera, el Ejecutivo intuía que algo no era apropiado pues el Decreto fue reimpreso en la G. O. N° 30.609 del 28-1-75, fundamentándose como sigue:

"En uso de las atribuciones que me confieren los artículos 194 de la Constitución y 12 del Decreto N° 151 de fecha 11-6-74 por el cual se dicta el Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela".

29. Este Decreto fue incluido, primeramente, en la G.O. N° 30.605 del 23-1-75, reimprimiéndose por error. Se había fundamentado en el art. 190 de la Constitución en vez del 194.

Con ello se pretendió, a nuestro entender, fundamentar legalmente el acto del nombramiento, incorporando en un solo instrumento dos actos diferentes, el nombramiento de Ministro de Estado y el de Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela.

Por Decreto Nº 1.249 del 1-11-75 (G.O. Nº 30.835 de la misma fecha) se nombra al Dr. Carmelo Lauría Lesseur, Ministro de Estado. En el artículo 2º, se le confía el asesoramiento del Presidente de la República en "la promoción, organización y supervisión de la producción básica de bienes y servicios del país, y en la coordinación de las Empresas del Estado existentes o que se crearen". La fundamentación se hace en el Art. 194 de la Constitución.

Por Decreto Nº 1.250 de la misma fecha y Gaceta que el anterior se nombra como Ministro de Estado, al Dr. Roberto Padilla Fernández. En el Art. 2º, se le confía el asesoramiento al Presidente "en materia de desarrollo social y específicamente en lo concerniente a los programas dirigidos a los barrios y demás zonas marginales del país". En el Art. 3º, se le designa Presidente de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN) "...". La fundamentación se hace en el Art. 194 de la Constitución. En este Decreto, existe la intención de diferenciar tres aspectos, dos de los cuales se había venido ya diferenciando, a saber: 1) el nombramiento de Ministro de Estado; 2) La determinación del asesoramiento en aspectos concretos; y 3) el nombramiento para un cargo que tiene funciones ejecutivas.

Con motivo de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Central (LOAC), efectuada el 28-12-76 y publicada en la G.O. Nº 1.932 Ext. de la misma fecha, se verifican cambios en el número, denominación y competencias de los Ministerios. Ello afecta igualmente a los Ministros de Estado, quienes presentan la renuncia respectiva al Primer Magistrado. El Decreto Nº 1.996 del 7-1-77 (G.O. Nº 31.148 del 7-1-77), en su Art. 1º acepta dicha renuncia. En el Art. 2º, se nombra Ministro de Estado al Dr. Lorenzo Azpurua Marturet, "a quien le queda confiada la Jefatura de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República". Sustituye en este cargo al Dr. Gumersindo Rodríguez, quien también cesa como Ministro de Estado. Se ratifica al Dr. Manuel Pérez Guerrero, con el mismo asesoramiento que venía desempeñando. Igual ocurre con los doctores Constantino Quero Morales y Carmelo Lauría Lesseur. Los anteriores Ministros de Estado, asesores "en asuntos relacionados con la Información" y "en materia de desarrollo social y específicamente en lo concerniente a los programas dirigidos a los barrios y demás zonas marginales del país", pierden su razón de ser al estar comprendidas estas funciones en las competencias atribuidas a los nuevos Ministerios de Información y Turismo, y del Desarrollo Urbano. En el caso, del Ministro de Estado, Dr. Roberto Padilla, cesa también como Presidente de FUNDACOMUN, cargo para el cual es nombrada la Dra. Sonia Pérez. Por su parte, el Ministro de Estado; Dr. Carmelo Lauría Lesseur cesaría como tal al ser nombrado Ministro de la Secretaría de la Presidencia, según Decreto Nº 2.238 (G.O. Nº 31.277 del 15-7-77), no volviéndose a nombrar otro Ministro de Estado al que se le confiara el asesoramiento que aquél ejercía.

Es de observar que la fundamentación del Decreto contentivo de los nombramientos antes citados se hace en los artículos 190 y 194 de la Constitución y en el 3º de la LOAC.

Hasta este momento, en nuestro criterio, el nombramiento de Ministros de Estado se correspondía con lo dispuesto en el Art. 194 de la Constitución. Al no estar dictada la Ley a la cual se refiere éste, los Ministros de Estado sólo podían tener una función asesora del Presidente en las materias que éste les confiara, y así ocurrió. Cuando se les asignaba funciones ejecutivas, de gestión, era como consecuencia del desempeño de un cargo sometido al nombramiento y remoción directa del Presidente de la República, v.gr. Jefatura de CORDIPLAN, Presidencia del Fondo de Inversiones de Venezuela, Presidencia de FUNDACOMUN.

La G.O. N° 31.277 del 15-7-77 incluye los Decretos contentivos de los dos últimos nombramientos de Ministros de Estado efectuados por la administración del Presidente Carlos Andrés Pérez. Ellos son: el N° 2.339 del 15-7-77, por el cual se acepta la renuncia del Ministro de Estado, Quero Morales y se designa nuevo Ministro al Dr. Héctor Hurtado, además de Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela. El fundamento legal son los artículos 194 de la Constitución, 12 del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela y 3º de la LOAC; y el 2.240 de la misma fecha, que en su artículo 1º, contiene el nombramiento del Dr. José Luis Salcedo-Bastardo, como Ministro de Estado; en el 2º, se determina que "asesorará al Presidente de la República en asuntos científicos, tecnológicos y culturales". Su base legal son los artículos 194 de la Constitución y 3º de la LOAC.

Por segunda vez, aunque en administraciones distintas, se designa un Ministro de Estado asesor en materias científicas y culturales. La primera vez, los asuntos que se le confiaron fueron, además de éstos, los relativos a la juventud, materia ésta que pasó a constituir un Ministerio regular con la LOAC. En esta oportunidad, aparecen como novedosas las materias tecnológicas.

4.3. Período constitucional 1979-83. La administración que se inicia el 12 de marzo de 1979, corresponde al Presidente Luis Herrera Campíns y es la que corre en los momentos que se realiza el presente trabajo (mayo de 1980). El Presidente Herrera Campíns inicia su gestión nombrando ocho (8) Ministros de Estado. De ellos, hasta el presente, uno quedó sin efecto al pasar su titular a otro destino y no haberse nombrado otra persona; y otro, fue renovado.

Los Ministros nombrados fueron los siguientes:

Decreto N° 2 del 12-3-79 (G.O. N° 31.694 del 12-3-79³⁰, por el que se nombra Ministro de Estado al Dr. Ricardo Martínez, a quien se le confía la Jefatura de CORDIPLAN. Se fundamenta en los artículos 190, 194 de la Constitución y 3º de la LOAC.

Decreto N° 3, por el cual se nombra Ministro de Estado al Dr. Leopoldo Díaz Bruzual, confiándosele la Presidencia del Fondo de Inversiones de Venezuela. Se fundamenta, también, en los artículos 190, 194 de la Constitución y 3º de la LOAC. A diferencia de cómo se había venido haciendo, no se fundamenta en el artículo 12 del Estatuto del Fondo; omisión ésta que en nombramiento similar de la anterior ad-

30. Todos los Decretos de nombramiento son de la misma fecha y Gaceta.

ministración diera lugar a reimposición del Decreto para incorporar dicha fundamentación. En esta oportunidad no hubo rectificación.

Decreto Nº 4, nombrando Ministro de Estado para la Cultura al Dr. Guillermo Yépez Boscán³¹. Su fundamento es el mismo de los anteriores nombramientos.

Decreto Nº 5, nombrando Ministro de Estado para la Ciencia y la Tecnología al Dr. Raimundo Villegas.

Decreto Nº 6, nombrando Ministro de Estado para el Desarrollo de la Inteligencia al Dr. Luis Alberto Machado.

Decreto Nº 7, nombrando Ministro de Estado para la Participación de la Mujer en el Desarrollo, a la Dra. Mercedes Pulido de Briceño.

Decreto Nº 8, nombrando Ministro de Estado para la Asesoría Parlamentaria al Dr. Ceferino Medina Castillo.

Decreto Nº 9, nombrando Ministro de Estado para el Impulso del Progreso Oriental al Dr. Nerio Neri Mago³².

Como se observa, hay una proliferación de Ministros de Estado. Una característica novedosa presentan los Decretos anteriores en cuanto al texto de nombramiento. En las administraciones anteriores, cuando al Ministro de Estado no se asignaba una dependencia o ente determinado de la Administración Pública, se empleaba la fórmula "asesorará al Presidente de la República en los asuntos...", ahora se adopta la más compleja de nombrar Ministro de Estado para una actividad o servicio determinado. En nuestro criterio, la nueva fórmula tiene una serie de connotaciones importantes. En primer lugar, pretenden delimitar un ámbito, a veces vago y abstracto, de la actividad del Estado; en segundo lugar, cabe preguntar si la intención va más allá de la simple asesoría que estos funcionarios están llamados a dar al Presidente. Hay una manifestación subconsciente del Ejecutivo de atribuir competencias a los mismos; competencias que en algunos casos (Cultura, Ciencia y Tecnología) tienen sus propios y específicos órganos autónomos y, por ende, su Ministerio de adscripción. Pensamos que la redacción no ha sido feliz, hubiera sido más ajustado al contenido de la norma constitucional y legal mantener la redacción anterior.

5. Conclusiones.

Antes de fijar un criterio personal en relación al papel, al rol que dentro del ordenamiento jurídico desempeñan los Ministros de Estado y sobre cómo ha sido cumplimentada por el Ejecutivo Nacional la facultad, constitucional y legal, de nombrarlos, es necesario hacer algunas consideraciones.

31. Con fecha 5-9-79 y por Resolución del MRE fue designado Embajador en Nicaragua (G.O. Nº 31.820 del 13-9-79). Por Decreto Nº 335 del 31-10-79 (G.O. Nº 31.852 del 31-10-79) fue nombrado Ministro de Estado para la Cultura, el Dr. Luis Pastori.

32. Con posterioridad, el Dr. Neri Mago fue designado Presidente de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), cesando como Ministro de Estado, aunque no se promulgó Decreto de aceptación de su renuncia ni se haya designado un nuevo Ministro de Estado con el cometido señalado. Los Decretos Nros.: 5, 6, 7, 8 y 9 se fundamentan todos en los artículos 190, 194 de la Constitución y 3º de la LOAC.

La Constitución, en su artículo 163 establece:

“Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de Ley.

Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas”.

La Exposición de Motivos dice al respecto:

“Como una categoría especial de leyes intermedias entre la Constitución y las leyes ordinarias, el Proyecto prevé las leyes orgánicas. Siguiendo el modelo francés, se acoje un criterio meramente formal para definir las leyes orgánicas, primero: cuando la propia Constitución le da tal denominación y, segundo: sea investida con ese carácter, por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de Ley.

La creación de las leyes orgánicas tiene por objeto impedir que por leyes especiales se deroguen disposiciones que se refieren a la organización de ciertos poderes o a las formalidades que deben reunir determinadas leyes. En efecto, se ha pensado en dictar una Ley Orgánica de Presupuesto que rija la elaboración de los presupuestos anuales, así como también que la Ley de Crédito Público rija siempre las leyes sobre operaciones de crédito que celebre la Nación o la Ley orgánica que trate de los Institutos Autónomos prive sobre las leyes especiales que creen dichos organismos”. (Subrayado mío: AdePF).

La doctrina venezolana expresa que:

“Las leyes orgánicas se encuentran en una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria”³³.

En tal sentido, estas últimas,

“deben someterse a las normas de las leyes orgánicas. Por tanto, en caso de colisión, debe aplicarse preferentemente la ley orgánica”³⁴.

“Se llama ley orgánica aquella que organiza el funcionamiento de algunos de los poderes del Estado y en virtud de una especie de delegación por parte de la misma Constitución, sus normas tienen carácter constitucional. Su finalidad es desarrollar los principios constitucionales y servir de base a las leyes ordinarias que, en conformidad con ellas, dicte el Congreso. En efecto, la Constitución sólo establece las normas básicas de organización de los poderes públicos y deja al legislador la potestad de precisar, completar y desarrollar los principios constitucionales. Estas ideas están recogidas en algunos artículos de la Constitución: la ley orgánica determinará el número y organización de los Ministerios y sus respectivas competencias, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros (Art. 193)”³⁵.

Como consecuencia, una ley ordinaria

“no puede derogar o modificar una ley orgánica en la materia regulada por ella”³⁶.

33. ANDUEZA, José Guillermo. *El Congreso*. Estudio Jurídico. Ediciones del Congreso de la República. Pág. 32. Caracas, 1971.

34. *Ibid.* Pág. 52-53.

35. *Ibid.* Pág. 53.

36. *Ibid.* Pág. 54.

El problema se plantea, en nuestro caso, en si la facultad atribuida en el artículo 3º LOAC, al Presidente de la República de determinar por Decreto los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizados que coordinen, implica una contravención de la disposición constitucional (Art. 194) que establece que los Ministros de Estado, además de “asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe”, podrán tener a su cargo “las materias que les atribuyan por ley”.

Hemos visto cuán fundamentalmente se planteó la discusión en el Congreso y cuáles fueron los argumentos empleados en pro y en contra, asimismo transcribimos algunos criterios doctrinales relativos al carácter de nuestras leyes orgánicas. Ante ello debemos fijar una posición. En nuestro criterio, los impugnadores de la norma han hecho hincapié en aspectos formales, sin analizar, en profundidad, el contenido de ambas disposiciones: la constitucional y la legal. Por su parte, los proyectistas y la Comisión Permanente no abundan ni explicitan los suyos³⁷.

Está claro que la ley a la que hace referencia la disposición constitucional es la LOAC. Ahora bien, cabe preguntar: ¿atribuyó dicha Ley las materias que los Ministros de Estado podían tener a su cargo? Pensamos que el legislador pudo, y debió, ser más explícito y claro al respecto. Cuando la LOAC, en el artículo 3 se refiere a programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas está señalando materias, fijando competencias; es más, lo hace limitándose, pues habla de coordinación (“...y coordinen los...”), no de dirección o administración. Del texto, no podemos inferir, sin más, que el legislador quiso dar a la palabra “coordinación” un sentido y contenido diferentes a los que le son propios³⁸.

El Decreto de nombramiento lo único que va a hacer es señalar el programa, el servicio, la dependencia o la entidad descentralizada, la materia, que va a coordinar.

Con base en esta interpretación, pensamos que la LOAC no contraviene la norma constitucional.

En las distintas etapas que han sido nombrados Ministros de Estado, en nuestro criterio, el Ejecutivo Nacional no ha sido todo lo cuidadoso que cabría esperar en cuanto a la redacción de los Decretos de nombramiento respectivos, habida cuenta de lo complejo del quehacer administrativo en que los mismos se van a desenvolver. A nuestro entender la LOAC presenta la fórmula para su racionalización. En efecto, el artículo 3, ordena que cuando a tales Ministros se les asigne la coordinación de programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas, estas categorías deberán determinarse en el correspondiente Decreto de nombramiento. Salvo el caso de aquellos Ministros que sean a la vez la máxima autoridad de un organismo específico, tal situación no se ha producido. Es más, las designaciones recientes confunden aún más su cometido, al denominarlos genéricamente Ministros de Estado para tal o cual categoría o actividad, la cual, generalmente, es competencia de algún ente descentralizado concreto. Tal práctica nos parece poco adecuada e inoperante, pues al no

37. Los argumentos que debieron ser expuestos en el seno de la Comisión, durante la discusión, no los conocemos por no haber tenido acceso a las Actas de la misma.

38. Según el *Diccionario de la Lengua Española*: coordinar, es tanto como disponer cosas metódicamente; dirigir. En su quinta acepción, significa: gobernar, regir, dar reglas para el manejo de una dependencia, empresa o pretensión; y administrar implica: gobernar, regir, aplicar; y servir o ejercer algún ministerio o empleo.

determinársele con el Decreto respectivo el área de su coordinación, en puridad, legalmente, no son otra cosa que asesores, en tales materias, del Presidente de la República.

Sin embargo, de hecho, en situaciones tales como la Cultura o la Ciencia y la Tecnología, su participación en el quehacer de los entes propios se hace inexcusable, las interferencias inevitables, a las cuales sólo el tacto político de sus máximas autoridades puede evitar el confrontamiento conflictivo, pero el tacto político es una de las virtudes que debe tener todo jerarca, mas no puede ocupar el lugar de la disposición normada, de la jerarquizada competencia.

Creemos en la utilidad política de los Ministros de Estado pero, pensamos, que ellos no deben —ni pueden— convertirse de hecho, en Despachos Ministeriales y es el Ejecutivo Nacional el primero que debe cuidar su imagen.

Cuando la conveniencia nacional —y su intérprete no es otro, en este caso, que el Presidente de la República— lo aconseje, el nombramiento de un Ministro de Estado al que se le asignen las responsabilidades de coordinación a que hace referencia el artículo 3 LOAC, las mismas deberán expresarse en el Decreto de nombramiento, pues de lo contrario la propia seguridad administrativa se verá, fatalmente, erosionada y, legalmente, su función no pasará de ser meramente asesora. Situación esta que estará en permanente conflicto con las actividades, que de hecho, lleve a cabo el propio Ministro de Estado.

Los aspectos anteriores tienen incidencia actual y vigente en dos entes descentralizados, como expresión más característica de los mismos. Ellos son el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) y el Consejo Nacional de la Cultura (CONAC). Veamos en detalle uno y otro.

El CONICIT fue creado por Ley del 13-7-67 (G.O. N° 28.382 del 17-7-67. Reimpresa, por error de copia, en la N° 28.589 del 25-3-68). En el artículo 2, se establece que estará adscrito a la Presidencia de la República.

El CONAC fue creado por Ley del 29-8-75 (G.O. N° 1.768 Ext. del 29-8-75). En su artículo 1, se le adscribe, igualmente, a la Presidencia de la República.

Promulgada y publicada la LOAC, se dictó el Decreto N° 2.093 del 22-3-77 (G.O. N° 1.999 Ext. del 22-3-77) contentivo del Reglamento de Adscripción de Institutos Autónomos y Coordinación de Fundaciones. El mismo, en su artículo 7°, adscribe al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia ambos Consejos.

El Ejecutivo Nacional plasmó así su intención, pretendidamente derivada del contenido de la LOAC, de no adscribir a la Presidencia de la República otros órganos que las Oficinas Centrales, determinadas en aquélla. Sin entrar aquí, en la legalidad o no del Decreto el cual, expresamente modifica disposiciones de rango legal, el propio Ejecutivo no fue consecuente en la práctica con su intención. Ello es así, pues debió desadscribir de la Presidencia de la República a todos los entes descentralizados y no fue así. Es notoria, en efecto, la exclusión del Fondo de Inversiones de Venezuela, cuyo Estatuto, en su última reforma es de fecha 11-2-75, efectuada por Decreto-Ley N° 748 (G.O. N° 30.636 del 3-3-75) y cuyo artículo 1°, lo adscribe a la Presidencia de la República. Situación que no varió con la publicación del referido Decreto N° 2.093 sobre adscripciones. Tal circunstancia ha derivado en que el Presidente de la República haya podido nombrar Ministro de Estado y Presidente del Fondo a una misma persona, sin que ello implique conflicto de jerarquía interministerial debido a

la adscripcionalidad, favorecida además por ser dicho funcionario, en cuanto Presidente del Fondo, de libre nombramiento y remoción del Primer Magistrado, característica que también tiene el Presidente del CONAC. El caso del CONICIT ofrece algunas particularidades, pues si bien el nombramiento es hecho por el Presidente de la República mediante Decreto, la selección deberá hacerla de entre una lista de diez (10) postulados, nominados por el Consejo. Además, establece la Ley que los miembros del Directorio, entre los cuales se cuenta el Presidente, durarán en el ejercicio de su cargo tres (3) años, pudiendo ser reelegidos hasta por dos (2) períodos consecutivos más.

La presente administración, como hemos dicho, nombró dos Ministros de Estado, uno para la Cultura y otro para Ciencia y Tecnología, nombramiento recaído en personas distintas a los respectivos Presidentes de dichos entes autónomos.

Podría explicarse el hecho, en atención al respeto con lo dispuesto en el Decreto de Adscripción, lo que no nos parece totalmente conveniente dada la categoría de esta norma que bien pudo —y puede— ser derogada explícitamente por un nuevo Decreto, o bien implícitamente al dictarse el de nombramiento.

En el caso del CONICIT, la solución anterior presenta ciertas particularidades, derivadas, como hemos visto, de la especial forma de elegir las máximas autoridades. Sin embargo, la solución óptima implicaría una reforma de la Ley, en el sentido de hacer que el Presidente y el Vicepresidente fueran funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República. No obstante, aun dentro de la estructura legal vigente, cabe la posibilidad de que el Presidente del CONICIT, pueda ser nombrado Ministro de Estado y ello con base en que, si bien el primero no es un funcionario de libre nombramiento y remoción y el Ministro de Estado sí, el cese de este último no implicaría el cese del primero. Solución ésta compleja con derivaciones de carácter político pero legalmente factible.

BIBLIOGRAFIA

- ALESSI, Renato. *Instituciones de Derecho Administrativo*. T. I Bosch, Casa Editorial. Barcelona, 1970.
- ANDUEZA, José Guillermo. *El Congreso*. Estudio Jurídico. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.
- ARCAYA, Mariano. *Constitución de la República de Venezuela. Constitución de 1961*. T. I. Empresa "El Cojo, C.A.". Caracas, 1971.
- BREWER-CARIAS, A. R. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Editorial Tecnos. Madrid, 1975.
- COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA. *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*. T. I. y II. Cap. Caracas, 1972.
- CONGRESO NACIONAL. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. T. VI. Vol. II. Julio-Diciembre de 1976.
- CONGRESO NACIONAL. *Diario de Debates de la Cámara del Senado*. T. VI. Vol. II. Julio-Diciembre de 1976.
- Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española. Decimonovena edición, 1970.
- LARES MARTINEZ, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Cuarta edición. UCV. Caracas, 1978.
- . *Los Ministros. Estudio sobre la Constitución*. Libro Homenaje a Rafael Caldera. UCV. Caracas, 1979.
- MARIÑAS OTERO, Luis. *Las Constituciones de Venezuela*. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1965.
- ROPEZA, Ambrosio. *La Nueva Constitución Venezolana, 1961*. Caracas, 1971.

Planificación y Zonificación en el Área Metropolitana de Caracas

Antonio Moles Caubet
Profesor de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Políticas, UCV

SUMARIO

- I. EL CARACTER CONDICIONANTE DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL
 1. *Contenido del Plan.* A. Grupo de inmuebles afectados por obras públicas. B. Grupo constituido por áreas de propiedad privada. C. Grupo de áreas protegidas. 2. *Los instrumentos derivados del Plan de Desarrollo Urbano.* 3. *El cuadro de la legislación urbanística vigente.* A. Los textos aplicables. B. Supremacía del Plan.
- II. SITUACION REAL DEL URBANISMO EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

I. EL CARACTER CONDICIONANTE DEL PLAN DE DESARROLLO URBANO LOCAL

La función urbanística, o sea la actividad pública en el campo del urbanismo, se ha desenvuelto en todos los países a lo largo de dos etapas que responden a dos distintas concepciones. En un primer momento, hasta los comienzos de este siglo, la función urbanística se limitaba al encauzamiento de la construcción en cuanto ésta implica el ejercicio de un derecho privado, el *jus aedificandi*. Sigue luego un segundo momento del urbanismo, entendido en su acepción moderna, cuando la función urbanística aparece unida a dos ideas determinantes: una, la planificación y la otra el régimen del suelo que afecta al condicionamiento de su uso, lo cual constituye una vinculación de la propiedad. Pero ello, por tratarse de una materia propia de la reserva legal, sólo es posible mediante la ley formal.

Establecido el urbanismo a dos niveles —Estado y Municipio— la planificación corresponde a cada uno de ellos conforme dispongan los textos legales que señalen sus respectivas competencias.

Ahora concretamente va a considerarse la planificación y su derivada, la zonificación en el Área Metropolitana de Caracas.

1. *Contenido del Plan*

En las condiciones ordinarias el Plan de Desarrollo Urbano —cualquiera sea su nombre— es el acto inicial de todo el proceso urbanístico en el ámbito municipal o intermunicipal, derivando del mismo, sea de una manera directa o indirecta las sucesivas operaciones. El Plan es pues el supuesto necesario de la actuación urbanística y de aquí su obligatoriedad.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal de 18 de agosto de 1978, introduce la figura jurídica del Plan de Desarrollo Urbano o Urbanístico Local (Artículos 7, ordinal 3º y 36, ordinal 9º), distinguidos así de otros Planes de mayor amplitud territorial y superior jerarquía. Ahora bien, la elaboración y aprobación de dichos Planes Locales constituye una obligación para todos los medios urbanos de más de 5.000 habitantes (Artículo 10, letra h), los cuales se consideran susceptibles de ser ordenados urbanísticamente.

Ello sentado se hace preciso establecer seguidamente en qué consiste un Plan de Desarrollo Urbano de índole Local, extremo cuyo estudio cuenta con una abundante bibliografía técnica y jurídica. Por tanto, ahora se trata tan sólo de destacar las notas definidoras que han de tenerse presentes a lo largo de los ulteriores razonamientos.

Dicho sobriamente: El Plan de Desarrollo Urbano Local ("Plan General de Ordenación", "Piano Regolatore Generale", "Plan directeur d'Urbanisme", etc.), es un acto administrativo que determina la ordenación del territorio para obtener los asentamientos humanos con una adecuada distribución demográfica, en función a las distintas actividades previstas y a la prestación de los servicios públicos necesarios.

El Plan es, ante todo, un acto administrativo formal cuya formación y modificación está sujeta a un procedimiento del que depende su validez. Las fases del procedimiento formativo comprenden: el estudio y la redacción del proyecto, la información pública, la intervención de los órganos u organismos preceptuados, la deliberación y la aprobación que, a su vez, puede comportar dos niveles como se verá luego.

Claro está que el contenido del Plan lo especifica la ley, siendo así de Derecho positivo. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que los conceptos fundamentales del Urbanismo se han ido configurando y sistematizando en estos últimos treinta años de tal manera que constituyen un conocimiento universal, el de la Urbanística o Ciencia del Urbanismo, los cuales se encuentran incorporados en las normas reguladoras del Urbanismo existentes en los diferentes países y que tienen por ello una evidente semejanza.

La planificación urbana abarca todo el territorio municipal. Este es demarcado, ante todo atendiendo a las distintas categorías de los suelos derivados de sus propias condiciones, a saber:

1. Suelos urbanos, asiento de la población, en el que ha de distinguirse, el núcleo, los ensanches o ampliaciones y las partes no urbanizables.
2. Suelos rústicos urbanizables, expansión del aglomerado urbano.
3. Suelos no susceptibles de urbanización. (Reservas rústicas).

Tales son las tres reparticiones del territorio municipal, cada una de las cuales comporta una distinta calidad jurídica.

Por lo demás, los componentes del Plan, cualesquiera sean sus perfeccionamientos técnicos, pueden quedar reducidos a tres grupos, determinados por la respectiva actuación urbanística y sus consecuencias jurídicas, a saber:

A. *Grupo de inmuebles afectados por obras públicas*

- a. La red vial, así como las instalaciones y dispositivos con ellas relacionadas.
- b. Areas destinadas a espacios de utilización pública o sometidos a servidumbres especiales.
- c. Areas reservadas a edificios públicos o de utilización pública, así como a obras y establecimientos de interés público o social.

B. *Grupo constituido por áreas de propiedad privada.*

Es su característica, aun cuando esta propiedad privada tenga asegurados distintos usos (residenciales, industriales, comerciales, etc.) y cuyas edificaciones están sujetas a determinadas normas.

C. *Grupo de áreas protegidas.*

Incluye los lugares de carácter histórico, ambiental o paisajístico.

Ahora bien, y esto es fundamental: los contenidos del grupo 1. corresponden a lo que técnicamente se denominan *localizaciones*, en tanto que los del grupo 2. corresponden a lo que técnicamente se denomina *zonificación* o divisiones en zonas.

(Ver, MAZZAZOLLI, Leopoldo, *I piani regolatori urbanistic*. Ed. CEDAM, Padova. 1962, págs. 278-279, 353-354 y 358-359. SPANTIGATI, Federico, *Manual de Derecho Urbanístico*. Ed. Montecorvo, Madrid, 1973, págs. 122-123, 130-131).

Todas las denominadas *localizaciones*, dado que incluyen una obra pública, requieren inmuebles que en definitiva pertenezcan al dominio público, sea de una manera originaria sea porque se trate de una propiedad privada, cuya disponibilidad total o parcial haya quedado transferida al ente público sujeto de la actuación urbanística.

Por el contrario, resulta incuestionable que cualquier privación singular de la propiedad o de derechos o intereses patrimoniales legítimos —y así desmembramientos, lesiones objetivas, servidumbres u otras cargas— no pueden constitucionalmente producirse sino mediante la expropiación.

Ahora bien, las localizaciones tienen por destinatario directo al Municipio, obligados por su propio Plan, aun cuando pueda afectar de otra parte a los propietarios, siendo entonces necesario que seguidamente se haga la declaración de utilidad pública o su equivalente, adquiriendo o expropiando el inmueble en cuestión dentro del plazo al efecto prefijado.

En cambio, con respecto a la *zonificación*, los únicos destinatarios son los propietarios de inmuebles objeto de la misma, obligados, desde la vigencia del Plan, a destinar sus inmuebles al uso prescrito y someter las correspondientes construcciones a las normas que las regulen.

Inversamente, firme el acto de asignación del uso éste produce una situación consolidada generadora de derechos subjetivos que han de ser respetados.

2. *Los instrumentos derivados del Plan de Desarrollo Urbano*

El Plan que es, como se dijo antes, el supuesto necesario de la ordenación urbanística —y de aquí su obligatoriedad— ha de complementarse con otros instrumentos, precisamente previstos para obtener su íntegra realización. Estos sucesivos eslabones varían según las distintas legislaciones, pero en todas ellas queda afirmado su carácter subalterno.

He aquí los instrumentos previstos en algunos países jurídicamente afines:

Italia: *Plan Regulador General*. Plan Regulador particularizado o de sector. Reglamentos edilicios o de construcción. Convenciones edilicias.

Francia: *Plan Director de Urbanismo*. Plan de detalle. Planes de ocupación de suelos. Plan permanente de salvaguardia.

España: *Plan General de Ordenación*. Programa de desarrollo o ejecución. Proyecto de Alineación y Rasantes. Normas complementarias y subsidiarias del Plan. Proyectos de urbanización. Planes de Ordenación (para el suelo rústico urbanizable programado). Proyectos de actuaciones urbanísticas (para el suelo rústico urbanizable no programado).

Ya se dijo antes que el Plan de Desarrollo Urbano debe contener, tanto las *localizaciones*, referidas a las instalaciones públicas o de uso público, como las *zonificaciones*, asentamiento de los edificios privados. Ahora bien, las localizaciones exigen los instrumentos adecuados para ejecutar la obra pública, desenvolviéndose en el ámbito de la expropiación. En cuanto a las *zonificaciones* también han de menester otros instrumentos que regulen las condiciones de la construcción privada y, por tanto, de la actividad edificatoria.

Estos instrumentos incluyen las normas que requiere el interés público en orden a la adecuada distribución de los espacios según su destino, a la higiene, a la seguridad, a la estética, a la mejor calidad de vida, y al decoro ciudadano, todo lo cual constituyen limitaciones intrínsecas del "jus edificandi".

Semejantes normas aun cuando concebidas y edictadas con una misma finalidad, se encuentran por motivos históricos un tanto dispersas, si bien predomina la tendencia de sistematizarlas en cuerpos normativos. Así, unas normas figuran en los Códigos Civiles —donde tuvieron su origen—, otras en textos legales aislados y otras adquieren cierta unidad, especialmente en Italia con los llamados Reglamentos Edilicios (de edificación) que también se encuentran con distintos nombres en otros países.

Resumiendo. Como anteriormente se dijo, la zonificación —demarcada en zonas— se define por el objeto, el destinatario y los efectos jurídicos. A su vez, la zonificación incluye estos dos componentes, diferenciados pero conexos.

- a) La determinación del uso que deberá darse a las diversas porciones del territorio zonificado, lo cual se denomina técnicamente *zonificación funcional*.
- b) Las características que en cada una de tales porciones deberá tener la construcción, a lo que se denomina técnicamente *zonificación arquitectónica*.

(Ver, TESTA, Virgilio, *Disciplina Urbanística*. Ed. Giuffré. Milano 1964, páginas 55, 83-84; NOEL, F., *Le Droit de l'Urbanisme*. París, 1957, pág. 96; MAZZAZOLLI, *Obra citada*, págs. 289 y 371).

La zonificación y especialmente la zonificación funcional es un elemento constitutivo del Plan de Desarrollo Urbano y ha de establecerse, por tanto, en el mismo acto administrativo que la configura jurídicamente confiriéndole legitimidad. Es ello evidente porque, implicando la zonificación una limitación de la propiedad y otros derechos reales, únicamente puede dimanar de un acto que, como el Plan de Desarrollo Urbano, se forma y modifica con las garantías de un procedimiento que permite la intervención de los interesados (fase de información pública).

Partiendo así del Plan otros instrumentos pueden sucesivamente detallar las particularidades de la zonificación, mejor dicho, de ambas zonificaciones, la zonificación funcional y la zonificación arquitectónica.

Respecto a la zonificación funcional procedería complementar el Plan con ciertas especificaciones concernientes a las áreas demarcadas y al régimen de las mismas en relación al uso que tuvieran asignado, pero sobre todo lo atinente al volumen de construcción permitido. Este punto es de mayor importancia pues la zonificación, una vez determinado el uso, tiende a distribuir los volúmenes de construcción para obtener el balance de los elementos del Plan atendiendo a la totalidad de población calculada.

En suma, el Plan determina los usos, y la zonificación los volúmenes en función al cupo de población.

Estas prescripciones se encuentran en instrumentos subalternos, citándose como ejemplos el caso típico de Italia con sus Planes Reguladores Particularizados y en menor escala Francia con sus Planes de Ocupación de suelos.

Respecto a la zonificación arquitectónica la solución es distinta; los instrumentos complementarios del Plan en su mayor parte tienen carácter reglamentario. Tales Reglamentos están previstos a dos niveles: unos, son estatales, como por ejemplo en Francia el "Reglamento Nacional de Urbanismo"; otros, en cambio, tienen carácter municipal cubriendo la mayoría de la actividad edificatoria, o sea, las regulaciones correspondientes a la arquitectura y a la construcción.

De este tipo reglamentario han de destacarse los llamados en Italia "Reglamentos Edilicios Comunales" que editan en armonía con la Ley de Urbanismo y el texto único de las leyes sanitarias (Ley 17 de agosto de 1942 reformada, Arts. 33 y 35), habiendo de añadirse a las normas de superior observancia las que contiene el Código Civil en sus Arts. 871 y 872; 873, 879, 889, 890, 891 y 899.

La profusión de materias propias de los Reglamentos Edilicios Comunales dificulta relacionarlas de una manera completa. Basta señalar que abarcan: las buenas reglas de construcción, alturas máximas y mínimas de los edificios, distancias, espacios interiores, salientes, masa y líneas arquitectónicas... dirección de obras, vigilancia, inspecciones... servidumbre..., etc. (Ver TESTA, Virgilio. *Obra citada*, páginas 461-504).

3. *El cuadro de la legislación urbanística vigente*

A. *Los textos aplicables.*

Lamentablemente aún no se ha dictado en Venezuela "una Ley nacional que regule la materia urbanística", prevista como necesaria con un reenvío a ella, en el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

La falta de una norma de rango legal que discipline el urbanismo en sus distintos aspectos y niveles, produce las perturbaciones propias de todo vacío legislativo, haciendo propicia la arbitrariedad.

En efecto, es una ley, precisamente una ley formal, que ha de determinar la organización del urbanismo, en el orden nacional, supramunicipal y municipal, así como las activaciones que de alguna manera afecten a la propiedad privada, pues tanto la organización que atribuye competencias, como las limitaciones a la propiedad privada, forman parte de la reserva legal.

Existen algunas leyes aisladas, por ejemplo la de Sanidad e inclusive el Código Civil, que hacen referencia a determinadas particularidades de la edificación, pero éstas constituyen aspectos parciales del urbanismo según se expresó anteriormente.

De otra parte, la actuación urbanística tiene un condicionamiento en la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en la Ley Orgánica de la Administración Central, sin que cubran el conjunto del urbanismo.

En su defecto, son tan sólo pocas entidades municipales de superior población e importancia que han dictado normas urbanísticas en forma de Ordenanzas y Reglamentos. Es el caso del Distrito Federal y el Distrito Sucre, Estado Miranda, que celebraron un Convenio con fecha 27 de enero de 1972 en virtud del cual "establecen y mantienen en común los instrumentos y organismos fundamentales para la armónica ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas", si bien las Ordenanzas de idéntico contenido habrán de ser promulgadas y publicadas por las respectivas municipalidades. Por tanto no se trata de una auténtica Mancomunidad, como se afirma en el texto, sino de un mero Convenio de acción coincidente.

Las Ordenanzas simétricas de esta manera acordadas por los respectivos Concejos Municipales, son las siguientes:

1. "Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia". (*G.M.* del Distrito Sucre, Estado Miranda, del 26 de julio de 1972 y *G.M.* del Distrito Federal del 19 de agosto de 1972, para regir ambas desde el 1º de enero de 1973).

2. "Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general" (Distrito Federal, *G.M.* extraordinaria del 18 de abril de 1977, y Distrito Sucre, Estado Miranda, *G.M.* extraordinaria del 18 de agosto de 1978).

3. "Ordenanza de Zonificación" que ya no es simétrica, Distrito Federal, *G. M.* extraordinaria del 16 de febrero de 1971 y Distrito Sucre, Estado Miranda, *G. M.* extraordinaria del 16 de febrero de 1978.

B. *Supremacía del Plan*

Empero el instrumento preeminente en el proceso urbanístico es en Venezuela el "Plan de Desarrollo Urbano Local" cuya existencia dimana directamente de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Art. 7 ordinal 3º y Art. 10 letra h), y no de las Ordenanzas Municipales que, a falta de una norma nacional, reguladora de los Planes, establecen con mayor o menor acierto algunas de sus particularidades. Por tanto, las Ordenanzas Municipales han de atribuir al Plan un carácter condicionante y prevalente como efectivamente hacen.

Se ha de comenzar advirtiendo, ello es de la mayor importancia, que la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas, prima sobre las demás Ordenanzas, las cuales habrán de dictarse conforme a ella en todo lo relativo a la ordenación urbana (Art. 1º).

Esta Ordenanza dedica a los Planes de Desarrollo Urbano todo el título III, que comprende IV Capítulos con 22 Artículos, es decir, la mitad de la Ordenanza, lo cual demuestra la relevancia que tiene el Plan como pieza maestra de toda la actividad urbanística.

En efecto, el carácter condicionante y prevalente del Plan lo prescribe la referida Ordenanza cuando establece que no podrá realizarse ningún desarrollo urbano sino de conformidad, primero con el Plan General de Desarrollo Urbano y luego con las Ordenanzas y normas técnicas aplicables (Art. 41, p. 11).

Por tanto, los permisos otorgados en contravención con dicho Plan, "serán nulos de pleno derecho y no podrán surtir efecto alguno" (Art. 4, p. 4º), consecuencia que es aplicable a la realización de cualquier obra o actividad (Art. 4, p. 2).

Ahora bien, el Plan, según se explicó anteriormente, es un acto administrativo formal y en consecuencia ha de estar elaborado y aprobado conforme a un procedimiento que es condición necesaria para su validez.

Es así que la elaboración y aprobación del Plan General de Desarrollo Urbano esté cuidadosamente regulado por los artículos 27 a 38 de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana, Ordenanza preminente, y el artículo 7 ordinal 3º, en relación con el artículo 36 ordinal 9º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Las fases integrantes del procedimiento se desenvuelven como sigue:

1. Estudios, antecedentes y redacción del proyecto de Plan (artículos 14, 27, 28 y 30).

2. Traslado del proyecto a la Comisión Metropolitana de Urbanismo que conocerá del mismo, poniéndolo inmediatamente a información o consulta pública (artículos 31 y 32).

Este trámite comporta una participación de la colectividad en un acto que ha de obligarla para presentar, tanto observaciones generales de colaboración como también alegaciones referidas a intereses particulares, todo ello sometido a la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, la cual, considerando cuanto se hubiere aducido, propondrá las modificaciones pertinentes (artículo 33).

3. Dictaminado el proyecto por la Comisión Metropolitana de Urbanismo, ésta lo remitirá con todos los recaudos a los respectivos Concejos Municipales que, previa

deliberación, acordarán aprobarla en los términos que resulten, si así lo decidieran, con lo cual el Plan adquirirá existencia jurídica, aun cuando no eficacia por faltarle su perfeccionamiento.

4. Corresponde al Ministerio del Desarrollo Urbano la ulterior aprobación del Plan para que tenga desde entonces vigencia (Ley Orgánica de Régimen Municipal, artículo 7, ordinal 3º y Ley Orgánica de la Administración Central, artículo 37 primer párrafo y ordinal 6º).

Esta ulterior aprobación del Plan por parte de un órgano de la Administración Central, exigida también en la Ley española (artículo 28) y en la Ley italiana (artículo 3) se considera un control en un procedimiento de segundo grado o bien el complemento de un acto complejo, pero en cualquier caso constituye un requisito indispensable para el perfeccionamiento del Plan (Ver F. Spantigati, *obra citada*, págs. 110-113).

5. Por último, la publicación en las Gacetas Municipales de los respectivos Concejos (artículo 38).

En cuanto al contenido del Plan puede quedar reducido a tres aspectos fundamentales: uno, la enunciación de metas y objetivos a alcanzar; otro, la demarcación o delimitación de todo el territorio municipal, atendiendo a las categorías del suelo (urbano y rústico sea urbanizable o de reserva agrícola) y finalmente, la determinación de áreas según el destino que tengan asignado.

Esto es, un resumen, lo que indica el artículo 24 de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas.

Ha de insistirse en el último extremo, la determinación de áreas según su destino, pues, como anteriormente se dijo, los destinos posibles son reductibles a dos. Primeramente, el de cumplir con un fin público, a lo que se denomina técnicamente "localizaciones" (artículo 24, letras d y e), debiéndose incluir en ellas los espacios destinados a edificios públicos o a servicios públicos. En segundo lugar, la determinación de las áreas destinadas a usos privados, lo que técnicamente se denomina "zonificaciones". El texto utiliza para ambos casos el mismo nombre en un sentido atécnico pero con el bien entendido de que se trata de dos distintas categorías jurídicas diferenciadas por su función, por sus destinatarios y por sus efectos.

Las áreas que comportan localizaciones han de convertirse necesariamente en dominio público para ser objeto de obras públicas y uso público. En cambio, las áreas que comportan zonificaciones conservan su condición de propiedad privada, aun cuando sujeta a vinculaciones, limitaciones y deberes. Además el *jus aedificandi*, el derecho de edificar ha de ejercitarse conforme a las normas pertinentes, sobre todo las referentes a superficies, alturas, volúmenes, distancias, . . . etc.

Ahora bien, tanto las localizaciones como las zonificaciones han de figurar en el Plan, del cual derivan el régimen jurídico que a cada una de ellas corresponde. Así, las localizaciones dan lugar a la expropiación de los inmuebles afectados, sin necesidad de declaración de utilidad pública, siendo suficiente que las obras —vialidad, edificaciones públicas o de uso público, acondicionamientos— "estén comprendidas en el Plan Regulador de la ciudad de Caracas, o en los planes de acondicionamiento o modernización de otras ciudades o agrupaciones urbanas, siempre que se elaboren y aprueben previamente por las autoridades competentes" (Ley de Expro-

piación por causa de utilidad pública o social, Art. 11 último párrafo). En cuanto a las zonificaciones es el Plan que ha de establecer las vinculaciones y limitaciones de cualquier clase concernientes a la propiedad.

Ahora bien, la zonificación es de dos especies: la *zonificación funcional* referente a la predeterminación de usos con todas sus consecuencias, y la *zonificación arquitectónica*, referente a las condiciones de la construcción. La zonificación funcional está regulada por las Ordenanzas de Zonificación y la zonificación arquitectónica por las Ordenanzas de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general.

Ambas Ordenanzas, dispuestas precisamente para la realización del Plan son instrumentos subalternos del mismo, con lo cual en manera alguna pueden contradecirlo (Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas, artículo 23, y Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General, artículo 2, parágrafo 20).

II. SITUACION REAL DEL URBANISMO EN EL AREA METROPOLITANA DE CARACAS

Ha sido expuesto anteriormente el sistema jurídico del urbanismo en Venezuela y de una manera particular en el Area Metropolitana de Caracas. Mas ahora falta examinar la manera como queda en la realidad sin aplicación, pues las prácticas implantadas contradicen las normas y distorsionan el sistema.

En efecto, lo más importante es comprobar cómo el Plan de Desarrollo Urbano, clave del sistema, es eludido hasta producir su completa desaparición.

Por de pronto, se comienza presentando un pretendido "Plan General Urbano de Caracas, 1970-1990", denominación inexacta ya que no se trata sino de unos estudios previos sin las condiciones de contenido ni de formalización exigidas para un verdadero Plan de Desarrollo Urbano, tanto en la doctrina como en el Derecho comparado y en las regulaciones vigentes (Ordenanzas sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana, artículo 24 y artículos 27 a 38).

De otra parte, la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general que aún mantiene en su texto la existencia y preeminencia del Plan General de Desarrollo Urbano (artículo 2 parágrafos 1º y 2º, artículo 88), con evidente inconsecuencia establece, que, "la falta de promulgación del Plan General de Desarrollo Urbano no será obstáculo para sancionar los planos de zonificación del Distrito Sucre" (artículo 3) y con ellos las Ordenanzas correspondientes.

Semejante precepto resulta actualmente ilegal por cuanto la Ley Órgánica de Régimen Municipal hace obligatorio el Plan de Desarrollo Urbano Local (artículo 10 letra h), y asimismo fue irregular al dictarse por infringir una norma de rango superior como lo es la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas que impone el Plan como supuesto necesario de toda la actuación urbanística.

Al sustituir el Plan de Desarrollo Urbano con Ordenanzas de Zonificación, que entonces carecen de base legal, la zonificación ya no obedece a un criterio permanente haciéndose inestable, con lo cual proliferan zonificaciones y rezonificaciones mediante Ordenanzas especiales, Decretos y Acuerdos cuya adopción es tan expedi-

tiva que, de considerarse urgentes, pueden quedar aprobados en una sola discusión (Reglamento Interior y Debates del Distrito Sucre, de 23 de octubre de 1973, artículo 123).

La Ley Orgánica de Régimen Municipal trata de remediar las inseguridades con ello producidas, mientras no se dicte la Ley Nacional que regule la materia urbanística, prohibiendo los cambios de zonificación aislada o singular. Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez años, a no ser en las condiciones y con el procedimientos que se señalan.

Por lo demás resulta dudoso que estando preceptuada legalmente la existencia del Plan, las vinculaciones y limitaciones de la propiedad privada, que corresponden al mismo, pueda hacerlas por sí sola una Ordenanza de Zonificación.

En todo caso, las alteraciones producidas con los sucesivos cambios en las situaciones jurídicas consolidadas originan la lesión de derechos subjetivos, lo que da lugar a nulidades, restablecimientos o reparaciones.

Otro punto a destacar es la confusión introducida en las Ordenanzas de Zonificación al no diferenciar, incluyéndolas en un mismo elenco, las verdaderas zonas, referidas a terrenos de propiedad privada y las otras zonas denominadas técnicamente localizaciones que han de ser objeto de dominio y uso público, con lo cual se pretende algunas veces que ello constituye una limitación de la propiedad, sobre todo en zonas verdes públicas, en vez de comportar por el contrario la adquisición o indemnización por parte de la Administración, utilizando si es preciso el procedimiento expropiatorio.

Así lo exige ahora la Ley Orgánica de Régimen Municipal al disponer que, "cuando con la promulgación de un Plan de Desarrollo Urbano Local se afecten terrenos de propiedad privada para usos recreacionales o deportivos, asistenciales, educacionales o para cualquier uso público, se indicará el plazo dentro del cual el Municipio deberá adquirir esos terrenos. Este plazo en ningún caso podrá exceder de cuatro años, vencido el cual sin que el Municipio haya adquirido esos bienes se considerará sin efecto dicha afectación" (artículo 85).

He aquí descrito el régimen de la planificación y zonificación en el Area Metropolitana de Caracas, tal como se encuentra actualmente establecido mientras se regule la totalidad del desarrollo urbanístico, lo cual requiere un texto legal ya previsto en la Ley Orgánica del Régimen Municipal.

Comentarios Monográficos

COMENTARIOS SOBRE LAS AUTORIZACIONES INDUSTRIALES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. EL FUNDAMENTO LEGAL DE LAS AUTORIZACIONES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ
- II. LA NATURALEZA DEL ACTO AUTORIZATORIO
- III. LA FORMA DE LA AUTORIZACION
- IV. LOS EFECTOS DE LA AUTORIZACION

I. EL FUNDAMENTO LEGAL DE LAS AUTORIZACIONES EN LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Tal como se ha señalado al comentar el régimen de la intervención del Estado en la Industria Automotriz¹, en el ordenamiento jurídico vigente no existe ninguna norma específica y expresa, en la cual se exija una autorización previa para la fabricación de piezas y conjuntos automotores y en particular, para la fabricación de motores. Solo se requiere permiso previo para fabricar ligas para frenos de vehículos automotores².

Ciertamente, con carácter general está regulada, mediante el Decreto-Ley N° 365 del 27-8-74³ en el cual se estableció el Registro de Proyectos Industriales, la obligatoriedad general para todas las empresas, de registrar los proyectos para el establecimiento de nuevas industrias o la ampliación de las ya instaladas⁴. Este registro, efectuado por la Dirección de Industrias del Ministerio de Fomento, equivale, jurídicamente hablando, a una autorización industrial, que debe ser previa y obligatoria para toda empresa, para cualquier efecto, aun para la construcción de las instalaciones y no sólo para el goce de los beneficios de política industrial que conceda el Ejecutivo Nacional⁵, como estaba regulado en el Decreto N° 698 del 20-2-62.

El registro que efectúe el Ministerio de un proyecto de industria o de ampliación de industria, por tanto, constituye una autorización administrativa, otorgada por vía de acto administrativo individual, con todos sus efectos.

1. Véase los Comentarios al Régimen Jurídico de la Industria Automotriz que formulamos en el número anterior de esta Revista, pág. 89 y sigs.

2. Véase el Decreto-Ley N° 1283 de 27-12-68 en *G.O.* N° 28812 del 27-12-68.

3. *G.O.* N° 30503 del 8-9-74.

4. Art. 1.

5. Arts. 6 y 8.

Ahora bien, independientemente de esta autorización general de industrias, el ordenamiento jurídico puede establecer otras autorizaciones particulares por sectores, para controles e intervenciones adicionales.

Sin duda, en materia de la industria automotriz, desde 1965, mediante la Resolución Nº 36 y 4.316 del 8-12-65 puede decirse que se *autorizó*, formalmente, a diversas empresas constituidas en el país, para el ensamblaje de vehículos, enumerándose las beneficiarias de la autorización, lo cual se ha seguido haciendo ininterrumpidamente hasta el momento actual. Como se dijo, la vigente Resolución Nº 6.686 del 29-12-78 sobre Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz, establece cuáles son las empresas "fabricantes de vehículos automotores" *autorizadas* por el Ministerio de Fomento para producir las marcas, categorías y grupos indicados en la misma ^{5 bis}.

Esta autorización, hasta 1975, venía siendo limitativa, en el sentido de que por un acto administrativo general como las mencionadas Normas, desde 1965 hasta 1975 se definían, como *numerus clausus* las empresas autorizadas. A partir de las Normas dictadas por Resolución Nº 5.457 del 28-8-75, se agregó un Parágrafo al artículo 2, en el cual se establece que "Estas marcas y *empresas* pueden ser sustituidas por (*empresas*) nacionales, previa autorización del Ministerio de Fomento".

Así, la Resolución Nº 5.457 y la vigente, la Nº 6.686 del 29-12-78, modificada por la Nº 3.651 de 26-8-80, permiten variar el *numerus clausus*, al poderse sustituir por otras empresas nacionales en los términos de la Decisión 24 del Grupo Andino (con más del 80% del capital en manos de entes nacionales), previa *autorización* del Ministerio de Fomento. Sin embargo, sin duda, después de la reforma de las Normas para el desarrollo de la Industria Automotriz, este artículo 2 se aplica a los "fabricantes de vehículos automotores", y no a las empresas que sólo sean "fabricantes de piezas y conjuntos automotores".

Ahora bien, a las empresas que además de "fabricantes de vehículos automotores" sean "fabricantes de piezas y conjuntos automotores", les serían aplicables, acumulativamente, todas las normas de la Resolución.

En este sentido, es de destacar, que cuando una empresa tiene la autorización general para la fabricación de vehículos automotores de determinadas marcas, tal como se señala en el artículo 2 de la Resolución, como tal, tiene que incorporar progresivamente partes y conjuntos nacionales. Puede, por tanto, ensamblar y construir estas partes y conjuntos en Venezuela, pero para ello debe cumplir con los requisitos adicionales establecidos en la Resolución, destinados a los "fabricantes de piezas y conjuntos automotores".

El propio Decreto-Ley Nº 920 del 16-5-75 es claro al establecer que en el proceso de integración de partes nacionales en la fabricación de vehículos, el Ejecutivo Nacional debía incorporar en el porcentaje que se establezca, el motor, con carácter obligatorio.

Así, indirectamente, la Resolución Nº 5.457, y ahora la Nº 6.686, estableció la necesidad de que estas empresas "fabricantes de piezas y conjuntos automotores" obtuviesen una *autorización* del Ministerio de Fomento ⁶, por lo cual resultaba indis-

5 bis. El artículo 2 de esta Resolución fue modificado por Resolución Nº 3.651 de 26-8-80. G.O. Nº 32.055 de 26-8-80.

6. Art. 33.

pensable, para la producción, por ejemplo, de motores por una empresa, la obtención de esa autorización. Esto, sin duda, es lo que resulta de la interpretación generosa de las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz dictadas por la Resolución N° 5.457 de 1975, así como de la práctica administrativa, pues lamentablemente, el Decreto-Ley N° 920 del 16-5-75 no establece nada al respecto. Este Decreto-Ley sólo establece, en realidad, una intervención directa del Ejecutivo Nacional en la determinación de la empresa o empresas que deban desarrollar la infraestructura de la industria metalmeccánica, en especial, la fundición y la forja⁷. En esta norma de rango legal es que, en definitiva, puede fundamentarse la exigencia de la autorización, aunada a la vía indirecta de la misma fundamentada en la Ley Orgánica de Aduanas.

Ahora bien, con base en estas normas incompletas, el Ejecutivo Nacional ha convocado mediante aviso publicado en la prensa, para desarrollar el "Programa para el desarrollo de la Industria Automotriz", a las empresas automotrices establecidas en el país para que presenten ofertas para el establecimiento de plantas de maquinado y ensamblado de motores. Para otorgar la autorización correspondiente, el Ejecutivo acudió a la forma de la licitación o concurso para determinar la empresa o empresas que podrían desarrollar la actividad deseada, conforme a las bases elaboradas, y posteriormente acudió a la figura del contrato administrativo para materializar dicha autorización en las empresas seleccionadas.

II. LA NATURALEZA DEL ACTO AUTORIZATORIO

El acto autorizatorio en el campo de las actividades industriales, es una condición impuesta por el ordenamiento jurídico para que los particulares puedan ejercer sus actividades económicas que la Constitución les garantiza.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 96 de la Constitución, "Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, sanidad y otras de interés social". Se consagra así, el derecho a ejercer la libertad económica e inclusive la obligación del Estado de proteger la iniciativa privada, pero estas están sometidas a diversas limitaciones constitucionales o legales. Cuando se establece constitucionalmente esta libertad, en realidad lo que se está es definiendo el sistema económico venezolano, en el sentido de que se formula una política constitucional de que el Estado no puede monopolizar todas las actividades económicas, y estas pueden y deben ser ejercidas, también por los particulares. De allí el sistema de economía mixta que se consagra. Pero para que los particulares, en los sectores limitados legalmente, puedan tener poder efectivo de ejercer sus derechos, se requiere de un acto administrativo, que generalmente se configura en un acto autorizatorio.

La autorización industrial, legalmente prescrita, tiene así, el carácter de una limitación legal a la libertad económica, de manera que esta no puede ejercerse sin aquella.

En los sectores en los cuales se ha establecido la necesidad de autorización, la iniciativa privada tiene que ser confrontada con el interés general apreciado por la

7. Art. 3.

autoridad pública respectiva⁸. El particular, en estos sectores, en realidad tiene una expectativa de ejercer su derecho, no garantizada, que se materializa en un momento determinado, cuando la autoridad administrativa juzgue que aquella no se opone al interés general. La decisión de la Administración, en general, se otorga discrecionalmente, es decir, apreciando en el momento concreto, la oportunidad o conveniencia de la actividad. Sin embargo, tratándose de una libertad, cuyo ejercicio económico está en juego, la administración debe motivar su negativa.

En todo caso, como lo señalan J. A. Manzanedo, J. Hernández y E. Gómez Reino, los efectos de la autorización industrial, en estos casos, son los de transformar las meras expectativas de futuro carentes de ejercicio en derechos subjetivos, es decir, en situaciones de poder concretas tuteladas por el ordenamiento jurídico. En este sentido, "la autorización no es una mera remoción de límites sino que es por el contrario un límite impuesto a la iniciativa privada; técnicamente, se trata de un "presupuesto legal para la existencia del derecho subjetivo, es decir, una *conditio juris*, como elemento esencial que condiciona el nacimiento del derecho subjetivo. En consecuencia, la autorización discrecional no es "declarativa" de derechos preexistentes en el particular, pues antes de su otorgamiento, el particular carece de poderes concretos. Tampoco es "constitutiva" de derechos, ya que por *sí sola* es incapaz de producir derecho alguno; es el ordenamiento jurídico el que crea la posibilidad de actuar configurando los correspondientes intereses legítimos, que unidos a la posterior autorización permiten el nacimiento de poderes concretos "derechos subjetivos"⁹.

La autorización industrial, así, habilita al beneficiario para ejercer su derecho a realizar actividades económicas en el sector objeto de la limitación.

III. LA FORMA DE LA AUTORIZACION

La autorización administrativa, en general, consiste en un acto administrativo unilateral que una vez dictado, se agota, permitiéndose al particular realizar la actividad cuyo ejercicio se solicita. Puede estar contenido en un acto administrativo individual, de efectos particulares, tal como sucede normalmente, o puede, por el contrario, estar contenido en un acto administrativo general, es decir, que pueda además, tener contenido normativo, tal y como ha sucedido con las Resoluciones en materia de normas de la industria automotriz, dictadas por el Ministerio de Fomento a partir de la Nº 36 y 4.316 del 8-12-65 (conjuntamente con el Ministerio de Hacienda) hasta la vigente Nº 6.686 del 29-12-78, modificada por la Nº 3.651 de 26-8-80. En ellas, se enumeran las empresas autorizadas a fabricar en el país vehículos automotores.

Ahora bien, la intervención del Estado al otorgar una autorización industrial, puede consistir en un acto único, discrecional, que se agota al autorizarse el ejercicio

8. Véase J. L. Villar Palasi, *La intervención administrativa en la industria*, Madrid 1964, pág. 307.

9. Véase J. A. Manzanedo, J. Hernández y E. Gómez Reino, *Curso de Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1970, págs. 701 y 702; Cfr. José Luis Villar Palasi, *op. cit.*, págs. 308 y sigts. y 316 y sigts.

de la actividad económica, o al contrario, puede conllevar el ejercicio de controles permanentes y posteriores por parte de la Administración. Puede decirse que en la mayoría de los casos la autorización industrial no se agota con el sólo control administrativo preventivo, mediante el cual confrontada la iniciativa privada con el interés general, se verifica y declara la oportunidad y conveniencia de que aquélla se realice; sino que en la mayoría de los casos implica el desarrollo de un posterior "control operativo" a lo largo del ejercicio que el administrado hace de su autorización¹⁰.

En estos casos, tal como sucede en materia de autorización de actividades industriales en el campo de la industria automotriz, la administración no sólo verifica y acepta la situación existente para el momento en el cual otorga la autorización, sino que aquella se interesa, posteriormente, en la forma, oportunidad y manera en las cuales el particular va a actuar de acuerdo a la autorización.

En el caso de las autorizaciones industriales en el campo automotriz, el particular, de antemano, al hacer su solicitud, conoce este control posterior y, materialmente, da su consentimiento a que el mismo se realice, máxime cuando los mecanismos de ese control posterior están contenidos en actos administrativos de efectos generales, como son las Resoluciones contentivas de las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz.

Pero, por supuesto, el acto autorizatorio no sólo puede estar contenido en actos administrativos individuales, sino también, en actos administrativos bilaterales, en cuya formación participa el consentimiento del particular destinatario de la autorización, que da su conformidad con ciertas modalidades de control o con ciertas condiciones adicionales impuestas por la administración. En estos casos, se forma un *convenio* entre el particular y la administración, el cual, en algunos casos tiene un resultado práctico similar a la concesión administrativa, pero con la diferencia de que la actividad en cuestión no ha sido asumida por el Estado, sino que, constitucionalmente, se reconocen como de la libre iniciativa privada¹¹.

Tratándose de un "convenio" es decir, de un acto bilateral, indudablemente que estamos en presencia de un contrato administrativo. Estos, en efecto, no se agotan en los tradicionales contratos de contenido patrimonial (obras públicas, suministros, etc.), sino que hoy es cada vez más frecuente encontrar vínculos jurídicos que se establecen entre la Administración y los particulares, los cuales no suponen colaboración patrimonial entre las partes, sino, en realidad, configuran un acuerdo para fijar la medida de una sujeción jurídico-pública o de una ventaja también jurídico-pública, establecidas legalmente¹².

La Administración, en efecto, a pesar de sus poderes públicos de acción unilateral, en muchos casos, para ejecutar una política de desarrollo predeterminada, busca establecer las modalidades de su acción respecto de los particulares, acudiendo a la vía negocial. No se trata de que en estos contratos se establezcan los poderes de la Administración: estos preexisten, pero quizás, por la debilidad de la sola acción unilateral

10. Cfr. Manzanedo, Hernández y Gómez Reino, *op. cit.*, pág. 702.

11. Cfr. Manzanedo, Hernández y Gómez Rivero, *op. cit.*, pág. 703 y R. Martín Mateo y F. Sosa Wagner, *Derecho Administrativo Económico*, Madrid, 1974, pág. 136.

12. Véase en tal sentido, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1974, pág. 484.

en el cumplimiento de ciertos cometidos en el campo económico o por el esfuerzo de la Administración de promover la participación de los particulares en las tareas comunes, los entes públicos han venido recurriendo a estos acuerdos con aquéllos, como técnica de administración: la administración mediante acuerdos, convenios o conciertos¹³.

Estas figuras contractuales puede decirse que giran en torno a la idea contemporánea de la "Administración concertada"¹⁴, propia del orden económico, mediante la cual, la Administración tiende a renunciar al solo ejercicio imperativo y unilateral de sus poderes, buscando convenir con los administrados la aplicación concreta de los mismos, ganándose la colaboración y participación de los empresarios en las tareas comunes de desarrollo económico. Mediante estos convenios o Actas-convenio, los particulares, en realidad, aceptan como vinculante una política de desarrollo económico o un programa sectorial que, *per se*, era indicativo, a cambio de la obtención de determinados beneficios o incentivos, que la Administración renuncia a manejar discrecionalmente. Por supuesto, en estas figuras negociales, la Administración no procura proveerse de bienes y servicios, es decir, no establece una relación patrimonial, pero no por ello, dejan de tener carácter contractual. Se trata de auténticos contratos de la Administración, ciertamente nuevos, sometidos a todos los principios generales de la contratación administrativa¹⁵.

Ahora bien, tratándose de una figura negocial, es indudable que la Administración, para otorgar una autorización industrial, tal como sucede en materia automotriz para la fabricación de motores, puede acudir a formas de licitación o concurso, para seleccionar la empresa que mejor se adapte a los requerimientos del programa sectorial, asegurando, además, la igualdad de todos los empresarios que actúan en el sector¹⁶. En estos casos de licitación o concurso previo a la autorización industrial, rigen también, todas las normas generales de la selección de contratistas mediante tales procedimientos licitatorios o concursales.

IV. LOS EFECTOS DE LA AUTORIZACION

Tal como se ha señalado, la autorización industrial permite a un particular el ejercicio de una actividad de esa naturaleza, que estaba enmarcada en su libertad industrial.

En este campo, como se dijo, al empresario correspondería una facultad potencial de ejercer la industria, pero sin embargo, el ejercicio de esta facultad se encuentra subordinado a la voluntad de la Administración. El acto de autorización remueve el límite y declara la facultad del ejercicio. Ahora bien, en la autorización industrial, la libertad del particular es preexistente a la intervención administrativa, como pleno derecho; sólo que con fines preventivos la ley subordina su ejercicio a la autorización.

13. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, "La evolución del concepto de contrato administrativo", en *El Derecho administrativo en Latinoamérica, Curso Internacional*, Bogotá, 1977, pág. 12.

14. Véase Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *op. cit.*, Tomo I, pág. 485.

15. Véase, Allan-R. Brewer-Carías, *loc. cit.*, pág. 13.

16. Cfr. J. A. Manzanedo, J. Hernández y E. Gómez Reino, *op. cit.*, pág. 704.

Por eso, como lo señala J. L. Villar Palasi, "en la autorización industrial, la libertad de industria deviene plena, permitiéndose al particular el ejercicio de su actividad"¹⁷. De allí que la autorización industrial sea un acto declarativo de derechos y no constitutivo: "La autorización se ciñe a declarar que, en el caso concreto, no hay razones de orden público industrial para prohibir esa actividad específica"¹⁸.

Ahora bien, el efecto fundamental de la autorización industrial de ser un acto administrativo individual declarativo de derechos a favor de particulares, es que es obligatorio para la Administración y no puede ser revocado unilateralmente.

Como todo acto administrativo firme, declarativo de derechos a favor de particulares, el acto de autorización industrial surte todos sus efectos, tanto para la propia autoridad administrativa como para los particulares destinatarios de sus efectos. Como consecuencia, la autoridad administrativa no puede desconocer, suspender, revocar o desmejorar sus efectos, y el particular puede ejecutar todas las actividades que le permite el acto, teniendo por límite las disposiciones legales.

Por tanto, los actos administrativos firmes declarativos de derechos a favor de particulares son actos que producen todos sus efectos y obligan tanto a la Administración que los dictó como para los particulares. Así lo tiene decidido la antigua Corte Federal y de Casación en sentencia de 29-10-49¹⁹.

La consecuencia fundamental de esa ejecutoriedad de los actos administrativos autorizatorios es que después de dictados, la Administración no puede suspender sus efectos o revocarlos, salvo que la Ley la autorice expresamente para ello. De lo contrario, si no está prevista esta autorización legal, el funcionario que revoca o se niega al cumplimiento de un acto administrativo firme incurre en extralimitación de funciones. Tal como lo ha decidido la Corte Suprema de Justicia: "como los agentes de la Administración Pública, sea cual fuere su rango, no tienen más atribuciones que las que les otorgan las leyes y al ejercerlas deben someterse a lo que éstas disponen, en conformidad con el artículo 117 de la Constitución, son suficientes las consideraciones anteriores para concluir que el Ministro se extralimitó en el ejercicio de sus funciones, al dar curso a la solicitud de reconsideración propuesta por los representantes de I.S.C.A. y revocar, por contrario imperio, lo decidido por él en un caso sobre el cual ya había perdido la jurisdicción"²⁰.

Por tanto, la ejecutoriedad de los actos administrativos implica que ellos, una vez firmes, surten todos sus efectos y no puede la Administración revocarlos, suspender sus efectos, o desconocerlos sino cuando esté autorizada legalmente para ello. Por supuesto, esta ejecutoriedad respecto de los actos administrativos creadores o declarativos de derecho implica que toda revocación o suspensión de sus efectos pronunciada por la Administración Pública sin autorización legal, da derecho a indemnización por parte del beneficiario del acto.

En efecto, puede decirse que es principio general del derecho administrativo venezolano el de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de particulares, salvo que una Ley lo autorice expresamente. La

17. Véase, J. L. Villar Palasi, *op. cit.*, pág. 317.

18. *Idem.*

19. Véase, en *Gaceta Forense*, N° 3, 1949, págs. 25 a 27.

20. Véase, sentencia de 18-3-69 en *Gaceta Forense* N° 63, 1969, págs. 228 a 335.

consecuencia fundamental de este principio, aceptado unánimemente por la doctrina nacional²¹ y la doctrina extranjera²² es que la revocación o suspensión de los efectos de un acto administrativo creador o declarativo de derechos a favor de particulares, da derecho a éstos a ser indemnizados por los daños y perjuicios que le cause la revocación, suspensión o desconocimiento de los efectos del acto²³.

En otras palabras, la revocación o suspensión de efectos de dichos actos por la Administración, por razones de interés general, la obliga a indemnizar los perjuicios causados a los beneficiarios o destinatarios del acto.

-
21. Véase, Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1975, pág. 208; Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, págs. 142 y sig.
 22. Véase, por ejemplo, Agustín A. Gordillo, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires, 1969, pág. 414; M. M. Díez, *El Acto Administrativo*, Buenos Aires, 1956, pág. 262; Cretella Junior, *Do Ato Administrativo*, Sao Paulo, 1972, pág. 175; Michel Stassinopoulos, *Traité des Actes Administratifs*, Atenas, 1964, pág. 257; José R. Dromi, *Acto Administrativo*, Buenos Aires, 1973, pág. 106.
 23. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos" en *Revista de Derecho Público*, Nº 4, 1980, pág. 27 y sgts.

EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

Henrique Meier

*Profesor de Derecho Constitucional y Administrativo UCAB
Consultor Jurídico del MARNR*

SUMARIO

INTRODUCCION

- I. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES
- II. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

INTRODUCCION

1. Parece innecesario plantearse el deber u obligación en que está la Administración Pública, a través de sus agentes y funcionarios, de adecuarse en su organización y funcionamiento a los principios fundamentales del Estado democrático de derecho.

Sin embargo, reiteradas prácticas de algunos funcionarios de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden, evidencian desconocimiento y hasta menosprecio por tales principios.

Puede decirse que la Administración Pública en Venezuela se ha venido convirtiendo, por las prácticas arbitrarias y lesivas de legítimos derechos de los particulares, en una organización desde la cual, lejos de propiciarse el cumplimiento de las normas que rigen nuestro Estado de Derecho, se fomenta la irregularidad administrativa, las vías de hecho, el desacato a los preceptos legales, el tráfico de influencia y otras prácticas contrarias a la esencia misma de una Sociedad y de un Estado, que aspiran desenvolverse bajo un ordenamiento jurídico cuyo ideal supremo es el respeto, protección y garantía de los derechos inalienables de la persona humana, conforme declara el Preámbulo de la Constitución Nacional de 1961.

Cuando el Estado por medio de sus agentes y funcionarios no cumple con los principios y reglas que presiden su organización y funcionamiento, difícilmente puede esgrimir la "auctoritas", es decir, la legitimidad en sentido de justificación ideológica para imponer el orden del derecho a los ciudadanos.

Puede que con el simple poderío o fuerza, el "imperium" carente de ética, el Poder Estatal obligue al ciudadano a cumplir con las normas jurídicas.

Mas ese cumplimiento será guiado por el temor al castigo, a la sanción, y ello por supuesto es contrario al espíritu del régimen democrático.

2. Ahora bien, ¿qué sucede cuando desde el Estado se cometen actos arbitrarios y se vulneran de manera sistemática elementales principios del ordenamiento jurídico? ¿Qué conducta puede esperarse de los ciudadanos de un Estado cuya Administración Pública, lejos de ser un instrumento de servicio público, se convierte en un medio de agresión permanente a la colectividad?

Responder estas interrogantes significa calificar la propia legitimidad del Estado, entendido como el aparato político-administrativo destinado a garantizar las bases de la existencia social, y el cumplimiento de los fines históricos de una determinada sociedad.

Para que el Estado sea "legítimo" representante de los intereses y derechos de la colectividad en un régimen democrático, los agentes y funcionarios a su servicio deben actuar acatando los principios y reglas del orden jurídico. Razón tenía el Libertador cuando señalaba que nuestra República, más que de leyes, estaba necesitada de hombres virtuosos.

En las páginas que siguen plantaremos en una primera parte los principios fundamentales del Estado de Derecho y, en especial, el de la Legalidad Administrativa, para luego, en una segunda, reflexionar sobre la obligatoriedad en que está la Administración Pública de conformarse en su actuación a tales principios.

I. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS DERECHOS DE LOS PARTICULARES

1. Uno de los principios fundamentales que rige la organización y el funcionamiento de los órganos y organismos que integran la Administración Pública de un Estado democrático es el de la legalidad, entendiéndose por tal el deber en que están los funcionarios del Estado de actuar de acuerdo con las normas y preceptos constitucionales, legales y reglamentarios.

En términos sencillos puede decirse que el funcionario público (y la Administración Pública en general), no debe hacer sino aquello que le está prescrito por las normas atributivas de competencia.

El Estado de Derecho se apoya en el axioma del respeto y garantía a los derechos inalienables de la persona humana: libertad, seguridad, etc. Algunos de estos derechos se refieren a la esfera del espíritu: educación y cultura; otros, a la vida de relación: derecho de asociación, de tránsito y circulación, etc.; en fin, a la vida económica: derecho al trabajo, derecho de propiedad, derecho de libertad de industria, comercio y profesión, etc.

2. Para garantizar y proteger estos derechos, de las posibles acciones y hechos emanados de los agentes que conforman el Poder Público, la Constitución Nacional como expresión jurídico-formal de los valores y principios del Estado democrático de Derecho, consagra las formas y mecanismos que permiten concretar el ideal de una sociedad política, cuyo fin esencial es el desarrollo del bienestar social, sin sacrificar el derecho a la personalidad, es decir, el derecho a existir como persona única e irrepetible en el contexto social. Al respecto, la Constitución Nacional dispone en su artículo 43, que: "Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social".

Este derecho al "libre desenvolvimiento de la personalidad" condensa o resume, por decirlo de algún modo, todos los demás derechos de índole individual y social, tales como: el derecho a la vida (Art. 58); el derecho al honor, a la reputación y a la vida privada (Art. 59); el derecho a la libertad y a la seguridad personal (Art. 60); el derecho a la igualdad (Art. 61); el derecho a la inviolabilidad del hogar (Art. 62); el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia (Art. 63); el derecho al libre tránsito y circulación (Art. 64); el derecho a expresar el pensamiento o derecho de libertad de expresión (Art. 66); el derecho a presentar, representar o dirigir peticiones ante las autoridades y recibir oportuna respuesta (Art. 67); el derecho a utilizar los órganos de justicia en la defensa de sus derechos e intereses (Art. 68); el derecho de asociación (Art. 70); el derecho de reunión (Art. 71); el derecho a la

protección de la salud (Art. 94); el derecho a la libertad de industria, comercio y profesión (Art. 96); el derecho de propiedad (Art. 99); el derecho a la defensa y conservación de los recursos naturales (Art. 106); el derecho al voto (Art. 110); el derecho de asociarse en partidos políticos (Art. 114); etc.

El libre desenvolvimiento o desarrollo de la personalidad, máxima aspiración de una democracia para todos y cada uno de los miembros que integran el cuerpo social, requiere que estos derechos sean efectivamente objeto de tutela y de protección jurisdiccional, contra todas las manifestaciones en actos y hechos que tiendan al menoscabo, la restricción y la perturbación ilegal del ejercicio legítimo de los mismos.

3. Para ello, la Constitución ha previsto el llamado Recurso o Acción de Amparo, el cual significa que: "Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley" (Art. 49).

Lamentablemente después de veinte años de haber sido promulgada la Constitución, todavía no se ha sancionado una ley que reglamente este esencial recurso, en todo lo referente a la jurisdicción competente para conocer de las demandas de amparo, así como en lo que respecta al procedimiento a seguir en el juicio, lapsos para la tramitación del mismo, sistema probatorio, efectos del Mandamiento de Amparo, etc.

Ahora bien, es de entender que el ejercicio de los derechos públicos subjetivos consagrados en la Constitución, no es de carácter absoluto. Es de la esencia misma del derecho, como facultad o pretensión para hacer algo, o exigir algo de alguien, su ejercicio limitado y condicionado al cumplimiento de determinadas exigencias.

Los límites y restricciones al ejercicio del derecho, provienen tanto del interés privado como del orden público y social.

En tal sentido, el derecho de los demás es un límite al ejercicio del derecho propio, pues cuando para desarrollar la pretensión propia se lesiona el derecho ajeno, se abandona la esfera del ejercicio "legítimo" del derecho, para entrar en el campo del abuso de derecho y de la responsabilidad por daño causado a un tercero.

Asimismo, el orden público y social, entendido como conjunto de valores, principios y condiciones materiales y espirituales cuya preservación es indispensable para el buen desenvolvimiento de la vida colectiva, constituye otro límite al ejercicio de los derechos constitucionales.

Existen intereses de naturaleza jurídica, valores y objetos necesarios para lograr el bienestar social, que deben ser protegidos y garantizados contra toda acción o hecho que provoque su lesión.

El Estado democrático no sólo debe garantizar los derechos inherentes a la persona humana; debe también llevar a cabo todas aquellas actividades que sean necesarias, a fin de instaurar las condiciones materiales que permitan el pleno ejercicio de tales derechos.

De nada sirve consagrar formalmente el derecho a la vida, a la educación, al trabajo, a la salud y a la propiedad, si la estructura económica y social, las características y grado de desarrollo de las fuerzas productivas impiden para las mayorías el efectivo cumplimiento de esas pretensiones.

4. La democracia implica para el Poder Público, y particularmente para la Administración, el desarrollo de una permanente actividad administrativa.

Administrar en estos términos es traducir a hechos y realizaciones materiales, los postulados filosóficos o éticos del Estado, los llamados "cometidos", que se identifican en la democracia, con los derechos y garantías inherentes a la persona humana: la posibilidad del libre desenvolvimiento de la personalidad.

No constituye una paradoja, sino más bien una relación de complementariedad (para garantizar y proteger esos derechos), el que el Estado deba limitarlos y condicionar su ejercicio, puesto que es indispensable que el Poder Público pueda des-

plegar sin trabas sus actividades para establecer las condiciones materiales (económicas y sociales) y espirituales (educativas y culturales) requeridas, precisamente, en función del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

En otras palabras, la acción del Estado democrático tiene por finalidad crear las bases materiales y espirituales que se necesitan a fin de permitir el advenimiento de una sociedad de hombres libres.

Esa acción en todos sus órdenes significa que los distintos derechos individuales y sociales deben ser limitados y sometidos a restricciones; no obstante, esas limitaciones no pueden ser de tal naturaleza y magnitud, que nieguen el ejercicio, aunque limitado, de estos derechos.

El Estado democrático y de derecho, a pesar de que desarrolla su actividad para propiciar el advenimiento de una sociedad de hombres libres e iguales, no debe sacrificar aquí y ahora un mínimo de libertad en nombre de la sociedad futura para la cual trabaja.

El error conceptual y práctico de los Estados totalitarios es pretender justificar el ejercicio de la dictadura y de la opresión, el sacrificio de los derechos y libertades de la persona humana, en nombre de un hipotético bienestar, y hasta de una liberación que sería mágico resultado de su actividad material.

Falsos sueños de quienes no ven la estrecha relación que existe entre medios y fines.

Una sociedad libre no se construye con métodos dictatoriales sino con métodos que garanticen un determinado grado de libertad, pues ésta se aprende con su diario ejercicio.

Esta relación entre garantía y protección de los derechos de la persona humana, y la necesaria acción del Estado para cumplir con sus cometidos, lo cual se traduce en limitaciones y restricciones para el ejercicio de los diferentes derechos constitucionales, encuentra su expresión más significativa en el derecho de propiedad, pues si por una parte la Constitución garantiza este derecho, por la otra, en virtud de su función social, la somete a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establece la ley con fines de utilidad pública y de interés general.

El derecho de propiedad no es pues absoluto; es más, la democracia exige que cumpla con una función social. La cosa objeto, elemento o valor que comprende este derecho tiene una vocación social: el propietario debe sacrificar parte de las bondades y satisfacciones que le brinda el objeto de su derecho, haciendo partícipe al resto del cuerpo social, de estas bondades o beneficios.

La democracia social y económica constituida bajo el principio del respeto a la persona humana supera las concepciones y prácticas del individualismo egocéntrico, que niega toda participación social directa o indirecta, en los beneficios que proporciona la posesión y explotación bajo el régimen de la propiedad privada de una cosa, objeto o valor.

El hombre no es un ser aislado sino en constante y dinámica relación. El equilibrio individuo-sociedad requiere de la intervención estatal para lograr que los derechos individuales cumplan una función social.

5. Sin embargo, si el desarrollo de una actividad material considerada indispensable para la satisfacción de necesidades públicas, implica la plena disposición de la propiedad privada, el derecho individual no podría ser obstáculo al cumplimiento de ese cometido. Se impone lo social sobre lo individual; mas el sacrificio del derecho individual recibe una compensación.

En este sentido, la expropiación por causa de utilidad pública y social es una forma jurídica que concilia el derecho de propiedad con la potestad del Estado para llevar a cabo obras y actividades de utilidad pública. De allí que: "Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de

justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes" (Art. 101 de la Constitución Nacional).

Este equilibrio derecho del individuo-poderes del Estado, como señalaba el inicio de estas breves reflexiones, recibe su mejor expresión en el Estado democrático y de derecho con el principio de la legalidad. Al respecto, el artículo 117 de la Constitución Nacional dispone lo siguiente: "La Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio".

Los órganos y agentes del Estado son depositarios del interés general o público; la Administración en su actuación debe satisfacer las exigencias del interés general, cumpliendo con una dilatada gama de tareas que integran los servicios públicos, la policía administrativa y la gestión de las áreas económicas que el Estado se ha reservado legalmente, por razones de conveniencia nacional.

Pero, todas esas actividades deben desarrollarse de acuerdo con las atribuciones y poderes que la Constitución y las Leyes definen.

No podría ser excusa para la arbitrariedad y el atropello a los derechos ciudadanos el cumplimiento de un supuesto deber, o la materialización de una actividad de utilidad pública.

El agente de la Administración debe cumplir con sus tareas, de conformidad con lo que expresamente establecen las normas constitucionales, legales y reglamentarias.

El ejercicio abusivo de la *potestad* o poder de la Administración en el cumplimiento de sus tareas, acarrea tanto la responsabilidad del funcionario que ejecuta actos ilegales o contrarios a derecho, como la de la propia administración entendida como entidad moral: Persona Jurídica de Derecho Público.

Por esta razón, dispone la Constitución en su artículo 46 que: "Todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las Leyes".

Asimismo, dispone nuestra Constitución que "El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la Ley" (Art. 121).

Por su parte, el artículo 206 de nuestro Texto Fundamental consagra la responsabilidad de la Administración al disponer que: "Los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones subjetivas lesionadas por la actividad administrativa".

La Administración Pública, por el género y naturaleza de su función, está en estrecha y permanente relación con los miembros individuales y colectivos de la sociedad, en las distintas esferas económicas, sociales y políticas de la vida de relación.

Por su ubicación en los vínculos Estado-Sociedad, la Administración Pública es susceptible de cometer abusos y lesionar los derechos e intereses de los particulares. Pero también puede convertirse en un efectivo instrumento al servicio de la sociedad, cuando cumple con sus tareas y hace respetar el orden público y social, apoyada en una exacta interpretación de los principios y reglas que rigen su actividad, es decir, cuando se conforma al Derecho (Principio de la Legalidad).

II. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

6. Las observaciones precedentes tienen por objeto analizar algunas actuaciones de la Administración Pública, que lamentablemente no se compadecen con los principios y reglas del Estado Democrático de Derecho.

Todos los órganos, organismos, autoridades y funcionarios que integran el complejo institucional de la Administración Pública en sus niveles territoriales y funcionales (Nacional, Estatal, Municipal, Central, Descentralizado), están sometidos —sin excepción— a los principios y reglas ya apuntados.

Por la naturaleza de sus actividades —tal y como lo hemos expresado— la administración a través de sus agentes se encuentra en directa e inmediata relación con particulares asociados (Sociedades Civiles, Mercantiles, Corporativas, etc.), o simplemente actuando como individuos.

La Administración Pública tiene por misión traducir a hechos y realizaciones materiales, es decir, tangibles, los diversos cometidos del Estado, los cuales están consagrados en el Preámbulo de la Constitución Nacional y en los tres primeros títulos de la misma.

Entre tales cometidos vale la pena destacar los siguientes: a) Cometido de defensa, seguridad y orden público, o cometido de soberanía (arts. 1º, 7º y 8º); b) Cometido de protección y tutela de los derechos y garantías constitucionales, y de efectivo cumplimiento de los deberes inherentes a la nacionalidad y la ciudadanía (Título III); c) Cometido de desarrollo social y cultural (art. 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94); d) Cometido de desarrollo económico (arts. 95, 96, 97, 98, 104, 105, 106, 107, 108, 109); e) Cometido de protección y desarrollo ambiental (art. 106); f) Cometido de desarrollo político (arts. 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116); g) Cometido de desarrollo institucional (arts. 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134 y 135).

7. Para lograr que el Estado a través de su aparato político-administrativo, pueda realizar este cúmulo de fines consagrados en su Estatuto Jurídico Fundamental, es necesario que disponga de potestades de actuación, es decir, amplias competencias creadas por el propio orden jurídico, para tomar las decisiones requeridas al desarrollo de sus misiones históricas.

Por estas razones el Estado en sus niveles de Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, tiene potestad, entre otras cosas, para expropiar cualquier clase de bienes cuando se trate de realizar obras de utilidad pública o de interés social (con las limitaciones consagradas en la Constitución y en las leyes); para reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional; para crear y desarrollar una industria pesada y bajo su control; para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de las riquezas; para someter a la propiedad a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés social; para prohibir monopolios y otorgar solo, en conformidad con la Ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado a los fines del establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público; para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y en general las maniobras abusivas dirigidas a obstruir o restringir la libertad económica; para promover en definitiva el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Mas este cúmulo de actividades que debe ejecutar y programar la Administración Pública, no significa que la misma cuente con potestades o poderes ilimitados, para intervenir en los procesos de la vida económica, social, política y cultural, sin respetar los distintos derechos adquiridos y reconocidos legalmente a los particulares.

Es evidente que la acción de la Administración tiene una trascendencia histórica, puesto que está llamada a organizar sobre nuevas bases, el régimen social, histórico, político y cultural de acuerdo con los postulados consagrados en la Constitución Nacional. Pero, esta acción tiene sus límites y contornos.

La arbitrariedad y la lesión de derechos subjetivos no pueden justificarse en un Estado de Derecho, bajo el pretexto del interés público o de la utilidad social. Las leyes especifican las tareas de interés social y de utilidad pública, mas en parte alguna se otorga licencia a la Administración para que actúe sin límite alguno en la realización de sus tareas y programas.

8. El principio de la legalidad, al cual hemos hecho referencia en varias oportunidades, es la mejor garantía para encuadrar las actividades de los funcionarios y agentes al servicio de la administración, ya que tal principio significa que éstos no deben hacer sino lo que la Ley les señala de manera expresa.

En virtud de ello, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, la Procuraduría General de la República, la Fiscalía General de la República y algunas Consultorías Jurídicas de determinados Despachos del Ejecutivo Nacional, han venido definiendo una serie de criterios en torno a la interpretación de las leyes y reglamentos nacionales, a objeto de evitar la indebida aplicación de estos instrumentos legales.

En este sentido, por ejemplo, vale la pena mencionar la interpretación que de la Ley Orgánica del Ambiente se ha venido sosteniendo en la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Al respecto, se ha establecido que esta Ley es de carácter programático, por lo que sus normas requieren de reglamentación legislativa o reglamentaria, para poder ser aplicadas a la realidad.

A manera de ejemplo, pueden citarse los artículos 19 y 20 de la Ley, que contienen los principios rectores en materia de control de actividades susceptibles de degradar el ambiente. El primero de estos dispositivos, establece que tales actividades quedan sometidas a control del Ejecutivo Nacional, por órgano de las autoridades competentes. Luego, en el segundo de los dispositivos mencionados, se definen cuáles son esas actividades, entre las cuales destacan: Las que directa o indirectamente contaminen o deterioren el aire, el agua, la fauna o la flora; las alteraciones nocivas de la topografía; las alteraciones nocivas del flujo de las aguas; las que producen ruidos molestos o nocivos; las que destruyen el paisaje, etc.

Con respecto a la aplicación de estos dispositivos así concebidos, la Consultoría Jurídica de ese Despacho Ejecutivo, ha señalado en reiterados dictámenes y estudios, que el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, no tiene facultad para controlar directamente las actividades susceptibles de degradar el ambiente, si previamente estas categorías no se reglamentan (Reglamentos Ejecutivos). Esto atiende al respeto de los derechos de los particulares, en especial la libertad de industria y comercio, ya que sería arbitrario prohibir una determinada actividad económica por considerar que la misma "*contamina indirectamente el aire*".

Es indispensable que a través de normas jurídicas se definan los niveles de contaminación (del aire o del agua), a partir de un sistema de calidad ambiental deseable según criterios de salud pública y de protección de recursos naturales, así como las obligaciones que deben cumplir los particulares para someterse a las normas de calidad ambiental, los equipos e instrumental técnico que deberán utilizar a tales fines, los lapsos para adaptarse a la nueva reglamentación, las acciones y recursos que puedan intentar cuando consideren sus derechos lesionados, etc.

Podríamos imaginar qué sucedería con la marcha de la economía nacional, si a los funcionarios del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, se les ocurriese comenzar a paralizar diversas empresas con el argumento de que las

mismas con sus actividades modifican el clima o deterioran el paisaje. Sin embargo, y a pesar de lo insensato y antijurídico de esta actuación, ya existen ejemplos de este tipo en la corta historia del Ministerio en cuestión.

9. La paradoja de la Administración Pública Venezolana es tal, que cuando cuenta con normas precisas para cumplir sus fines en cualesquiera de los sectores de actividad que le corresponde desarrollar, entonces argumentando incapacidad técnica, deficiencia presupuestaria y falta de personal, no ejecuta las atribuciones que le han otorgado para controlar de manera racional y respetando los derechos de los particulares, las actividades contrarias al interés público y al orden público y social.

Sin embargo, esa incapacidad para administrar, pretende ser subsanada con prácticas destinadas a aparentar eficacia en el cumplimiento de las tareas públicas, mediante actos absolutamente irregulares, nacidos de la sociología burocrática.

En ese sentido, podemos hacer mención entre otras, de las siguientes prácticas administrativas arbitrarias, a saber:

a) El desconocimiento de "*derechos adquiridos*" por los particulares, al amparo de permisos y autorizaciones otorgadas por órganos competentes de la Administración.

Es frecuente la práctica cuando cambian los titulares de determinados órganos administrativos, de iniciar un período de renovación o cambios en la política del Despacho, Dirección o Departamento, que incluye dejar sin efecto los actos decididos por sus antecesores, aun cuando tales actos hayan creado auténticos derechos a favor de los particulares.

La Administración Pública está obligada a respetar sus propios actos; a menos que los mismos sean manifiestamente ilegales o contrarios a derecho. Lo contrario, sería admitir la arbitrariedad y crear una situación de inseguridad jurídica permanente, lo cual no se compadece con la esencia del Estado de Derecho.

La Administración Pública, en virtud del principio de autotutela administrativa, está en el deber de modificar y hasta de revocar los actos administrativos dictados en contravención con la ley, o que en general incurran en vicios e irregularidades que afecten las condiciones o requisitos para su existencia: incompetencia, ausencia de causa o motivo, objeto ilegal o imposible, etc. Sin embargo ello, tiene un límite cuando se trata de actos que han creado auténticos derechos subjetivos, y más en el caso de los llamados actos-condición o actos declarativos de derecho; cuando la administración lo que hace es remover obstáculos administrativos, para el perfeccionamiento de un derecho preexistente (por ejemplo, cuando se expide autorización para remover tierra y deforestar con fines urbanísticos en terrenos de propiedad privada).

En los supuestos, por ejemplo de realización de construcciones, deforestaciones o movimientos de tierra, la limitación a la facultad de uso que tiene el propietario, consiste en la necesidad de obtener previamente, un permiso o autorización de la autoridad nacional y municipal. Una vez obtenidos estos permisos, la autoridad pública declara el derecho del propietario, lo reconoce y autoriza el uso respectivo. Hecho esto, toda vulneración, revocación, desconocimiento o suspensión de los efectos del acto administrativo autorizativo, implica una violación del derecho de propiedad, a menos que se trate de una autorización cuyo objeto sea manifiestamente ilegal, como sería el caso de un permiso de urbanismo dentro de un Parque Nacional, o de una autorización para instalar una industria en un Refugio de Fauna, puesto que en ambos supuestos, esas actividades de acuerdo con la Ley, están expresamente prohibidas en las áreas de administración especial mencionadas.

b) El empleo abusivo y contrario a derecho de las llamadas "*Paralizaciones preventivas o paralizaciones provisionales*", que constituyen actos administrativos de trámite, cuyo objeto es evitar que se produzca o continúe un visible daño a los recursos naturales renovables y a componentes del ambiente tutelados por la ley de la materia (Ley Orgánica del Ambiente) nacido de la actividad ilegítima de los particulares.

Se trata de una medida de seguridad de carácter provisional, y como tal, no debe exceder del tiempo necesario que se requiere para determinar y comprobar de manera fehaciente el daño producido, su magnitud y el responsable o responsables del mismo y con ello proceder a aplicar las sanciones definitivas correspondientes.

No obstante, en la práctica algunos funcionarios del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables han ordenado "paralizaciones provisionales", sin ningún fundamento y motivo, excepto denuncias de particulares interesados, causando con esto daños patrimoniales injustificados y lesión a legítimos derechos de los particulares afectados.

En algunos casos esas paralizaciones provisionales de actividades de deforestación y movimiento de tierra con distintos fines: urbanísticos, turísticos, agropecuarios, etc., se ha prolongado más allá del tiempo razonable para determinar el daño, su cuantía, las normas y las sanciones definitivas aplicables, con lo cual se han convertido en auténticos actos administrativos definitivos; en sanciones ilegales a los administrados, sin que por otra parte hubiere mediado proceso alguno, en el cual hubiese podido defenderse el particular afectado (vulnerándose de esta forma el derecho de defensa consagrado en la Constitución), en contra de lo pautado expresamente en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ambiente, y en los artículos 196 y 197 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas.

En efecto, la "paralización provisional", como medida preventiva está consagrada en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ambiente, de la forma que sigue: "El organismo competente para decidir acerca de las sanciones previstas en el artículo anterior, podrá adoptar en el curso del proceso correspondiente, las medidas preventivas que fueren necesarias para evitar las consecuencias degradantes del hecho que se investiga.

Tales medidas podrán consistir:

3º "Prohibición temporal de la actividad origen de la contaminación".

Puede notarse que el Legislador plantea como requisito esencial, para que esta medida pueda adoptarse, la existencia de un proceso que, para el caso de ilícitos administrativos, es el procedimiento administrativo, es decir, una cadena de actos de trámites iniciados por la autoridad competente, encaminada a establecer la existencia del ilícito, a recabar las pruebas necesarias que demuestren el mismo y la relación de causalidad entre el hecho y su presunto autor; todo ello con el debido respeto al derecho de defensa, y al cumplimiento de lapsos para garantizar la seguridad y la justicia.

Por otra parte, debe tratarse de un hecho que se investiga por su presunta ilegalidad o ilicitud.

La administración no puede paralizar una actividad por simple sospecha de ilicitud; deben existir fundados motivos, base real para presumir la conducta ilegal, debe ser el resultado de una investigación sumaria. Sólo cuando se ha constatado a través de una investigación, la comisión de un daño ambiental, puede ordenarse la prohibición temporal de la actividad origen del hecho degradante.

Sin embargo, se han venido repitiendo absurdas prácticas de paralizaciones preventivas o provisionales por presuntas violaciones a la Ley Orgánica del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables o a la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, sin que se hayan iniciado investigaciones y menos aun, abiertos procedimientos administrativos.

Para evitar estas irregularidades, la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente ha elaborado múltiples dictámenes señalando la necesidad de acogerse a los principios antes apuntados, mientras se prepara un proyecto de Ley que someta al cumplimiento de rigurosos requisitos, la aplicación de estas medidas provisionales.

Prueba de lo anterior es la Circular N° 240 del 15-2-80, dirigida por la mencionada dependencia a todos los Directores de Zona del Despacho en cuestión, y en la

cual, entre otras orientaciones, se expresan las siguientes: "Una actividad permitida por este Ministerio puede ser paralizada, en primer lugar, cuando en su ejecución no se ajusten los destinatarios del permiso o los lineamientos y condiciones que aquél contempla, y ello es así porque, si el Ministerio puede, inclusive revocar un permiso otorgado por la violación de sus condiciones o de la legislación en la materia, puede también, en consecuencia, ordenar la paralización preventiva de las obras que se ejecuten, lo que constituye si se quiere una medida a evitar la continuación del daño ambiental, y cuyo carácter no es definitivo, como sí sucede con la revocatoria de un permiso o autorización. . .

Resulta de particular interés el señalar que lo expuesto en puntos anteriores del presente escrito conlleva para el Ministerio una obligación fundamental, ésta es el que el Ministerio debe actuar con la mayor celeridad posible en la determinación tanto de las infracciones a la Ley Forestal, y en su sanción, como en la adopción de las medidas necesarias para evitar las consecuencias perjudiciales del acto sancionado, a través de actividades correctivas a cargo del infractor.

Esto resulta claro si observamos que no le es dado a la administración la posibilidad de paralizar preventivamente obras y, por su inacción, mantener tal paralización indefinidamente en el tiempo.

Hacemos especial énfasis en este aspecto, por cuanto la actividad propia de la administración en sus funciones de protección de los recursos naturales, pudiera verse "desviada" por una inacción culposa, al actuarse sin criterios de oportunidad y celeridad".

c) *La exigencia de requisitos técnicos a los solicitantes de permisos y de autorizaciones, sin que tales requisitos estén contemplados en reglamentación alguna, con lo cual se ha venido institucionalizando una discrecionalidad "técnico-administrativa" que raya simplemente en la arbitrariedad.*

Los recaudos, informes y estudios que deben presentar los aspirantes a un permiso o autorización, son aquellos que estén expresamente establecidos en las Leyes, Reglamentos y demás normas dictadas de acuerdo con las competencias legalmente atribuidas, y no los que se les ocurran a los funcionarios, de acuerdo a su mayor o menor fantasía o imaginación pseudo-técnica.

Estas prácticas constituyen auténticas "extralimitaciones" en el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas y, por ende, violan el principio de la legalidad.

d) *La exagerada tardanza en el otorgamiento de permisos y autorizaciones, así como en las llamadas "renovaciones de permisos", que de hecho se transforman en paralizaciones ilegales de actividades y obras, con el consiguiente perjuicio a los derechos particulares.*

El sistema de las renovaciones anuales de permisos, no obstante que la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente se ha pronunciado contra el mismo por considerar que un permiso fenece jurídicamente cuando se desarrolla el objeto del mismo (por ejemplo, permiso para deforestar cien hectáreas con fines agropecuarios, se extingue al reforestar las cien hectáreas), ha servido para la instauración de oprobiosas prácticas ligadas a la corruptela administrativa: tráfico de influencias, pago de sumas indebidas de dinero, exigencia de estudios a realizar por funcionarios recomendados por la misma administración.

e) *La aplicación de sanciones por presuntos hechos ilícitos no probados de manera fehaciente, y en los términos que establece el ordenamiento jurídico.*

La Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente, en innumerables oportunidades ha rechazado expedientes provenientes de las Direcciones Zonales, por estar viciados de irregularidades, entre las cuales se destaca la falta de pruebas del ilícito presuntamente cometido, la vulneración del derecho a la defensa, etc. En esta materia tampoco ha faltado el asesoramiento jurídico, y prueba de ello son los Memoranda Circulares Nº 1339 del 4-10-79 y Nº 61 del 6-2-80, emanados de esa Consultoría Jurídica y del Despacho del Ministro respectivamente.

CONCLUSIONES

10. Este cuadro incompleto de irregularidades administrativas que configura una permanente violación de principios cardinales del Estado de Derecho, puede ser modificado a través de una estrategia de control de la legalidad de las actuaciones de la Administración que incluya los mecanismos siguientes:

a) El ejercicio permanente de la potestad de autotutela administrativa por parte de los órganos superiores de la Administración, para modificar y anular los actos arbitrarios y lesivos de derechos de los particulares (administrados) provenientes de órganos inferiores (subordinados) de la Administración, y en especial la potestad jerárquica o disciplinaria, para hacer cumplir a todos los agentes y funcionarios públicos, los principios y reglas que presiden la organización jurídica del funcionamiento de la Administración Pública.

b) La aplicación —en función de lo expresado “supra”— de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (recientemente el Congreso Nacional sancionó esta Ley, más su promulgación ha sido diferida por el Presidente de la República en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 173 de la Constitución Nacional: el derecho o la potestad para solicitar la reconsideración de la Ley a fin de que el Congreso modifique algunas de sus disposiciones o levante la sanción a toda la Ley o a parte de ella).

Esta Ley —aparte de sus deficiencias en materia técnica legislativa— recoge un conjunto de criterios y principios que forman la sustancia de la legalidad administrativa en su sentido más amplio. Al respecto, vale la pena destacar, *la reglamentación del derecho de petición* (arts. 2º, 3º, 4º, 5º y 6º). La responsabilidad civil del funcionario o funcionarios por daños ocasionados a la administración, a causa de mora o retardo en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los administrados (art. 6º); la obligación para la administración de motivar los actos administrativos de carácter particular (art. 9º); la prohibición de crear sanciones, impuestos u otras contribuciones de derecho público mediante actos administrativos (art. 10); el respeto de los derechos adquiridos, cuando se modifiquen los criterios establecidos por los distintos órganos de la administración (art. 11); los límites de la potestad discrecional otorgada a la administración (art. 12); el respeto del orden jerárquico de creación de las normas jurídico-administrativas (arts. 13, 14, 15, 16, 17, 18); la nulidad absoluta de los actos administrativos (art. 19); la anulabilidad de los actos administrativos y sus efectos (arts. 20 y 21); los criterios para racionalizar la actividad administrativa (arts. 30 a 35); los casos en que procede la inhibición de los funcionarios administrativos (arts. 36 a 40); la obligación para los sujetos de la relación administrativa (administración-administrados) de respetar los términos y plazo establecidos en el ordenamiento jurídico (art. 41); las reglas del procedimiento administrativo ordinario (arts. 47 a 66); la obligación para la administración de notificar al presentante de cualquier solicitud, sobre las omisiones o faltas observadas en su petición (art. 50); la obligación de acumular expedientes cuando existe conexión entre dos o más peticiones, a fin de evitar decisiones contradictorias (art. 52); la obligación para la administración de impulsar el procedimiento en todos sus trámites (art. 53); el derecho para los interesados y sus representantes en cualquier estado o grado del procedimiento, a examinar, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, y a pedir certificación del mismo, con todas las excepciones consagradas en la propia Ley (art. 59); las reglas relativas a la extinción del procedimiento (arts. 60 a 66); el llamado procedimiento sumario (arts. 67 a 69) y el procedimiento en casos de prescripción (arts. 70 y 71); la publicación y notificación de los actos administrativos (arts. 72 a 77); la prohibición para la administración de realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, a menos que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a

tales actos (art. 78); las reglas sobre la ejecución forzosa de los actos administrativos (arts. 79 y 80); la revisión de los actos administrativos y el principio de autotutela (la revisión de oficio, arts. 81 a 84); las reglas relativas a los recursos administrativos (arts. 85 a 99); los supuestos para la interposición de recursos administrativos contra actos que pongan fin a un procedimiento, imposibiliten su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, o cuando dicho acto lesione derechos subjetivos de los interesados o intereses legítimos, personales o directos (art. 85); la suspensión de oficio o a petición de parte, de los efectos del acto recurrido en caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto (art. 87); las reglas concernientes a las distintas categorías de recursos administrativos (Reconsideración, jerárquico, revisión Arts. 94 a 99); el régimen de sanciones aplicables a los funcionarios o empleados públicos responsables de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo establecido en la Ley (arts. 100 a 106).

c) La sanción de una Ley que reglamente la jurisdicción contencioso-administrativa, pues lamentablemente la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 (*G.O.* Nº 1.893 Ext. del 30-7-76), lejos de consagrar principios y reglas capaces en su desarrollo jurisprudencial, de crear una justicia administrativa que equilibre los poderes de la administración con los derechos de los administrados, a través del ejercicio de recursos contenciosos contra los actos y actuaciones de los órganos de los Poderes Públicos, ha estatuido un obscuro y complicado sistema que requirió de un curso especial dictado en la Procuraduría General de la República del 25 de febrero al 25 de mayo de 1977, a objeto de aclarar para los especialistas del Derecho Público, el contenido, naturaleza, alcance y significado de las disposiciones de la mencionada Ley.

Uno de los ponentes en el mencionado curso, el Profesor Gonzalo Pérez Luciani en su ponencia intitulada "Los recursos contencioso-administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", señaló expresamente que "La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha limitado y acotado el recurso de anulación, reduciéndolo y disminuyendo consecuentemente las garantías del ciudadano. La situación es más grave de lo que pudiera pensarse. Si el legislador quiere que algunos actos escapen al control de legalidad basta con establecer un recurso paralelo; pero aun más, el legislador puede optar por eliminar todo recurso. El artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala que no se administrará ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte, cuando así lo disponga la Ley...".

El Profesor Pérez Luciani finalizó su ponencia de esta manera: "Ciertamente que no podemos saludar con alegría la nueva Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la que hace más difícil y más eventual la defensa de los derechos del ciudadano frente al Estado".

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 1981

Recopilación y selección
por Ana María Ruggeri de Rodríguez
*Profesora de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organos de Coordinación Interministerial. B. Organos Ministeriales. a. Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. b. Ministerio de Fomento. c. Ministerio de Educación. d. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. e. Ministerio del Trabajo.
2. *Administración Descentralizada*. A. Institutos Autónomos. B. Asociaciones Civiles. 3. *Administración con Autonomía Funcional*.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Presupuestario*. A. Presupuesto de 1980. B. Presupuesto de 1981. C. Presupuesto Universitario.
2. *Sistema de Control Fiscal*.
3. *Sistema de Personal*. A. Personal al Servicio del Congreso Nacional. B. Personal al Servicio de la Administración Central. C. Personal al Servicio de la Contraloría General de la República.
4. *Sistema de Compras*.
5. *Sistema de Archivo*.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*: Relaciones Consulares.
2. *Política de Relaciones Internas*. A. Seguridad Interna. B. Régimen Electoral.
3. *Justicia*.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Aduanero*.
2. *Régimen de las Finanzas*. A. Regulación de las Operaciones Bancarias. B. Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo.
3. *Régimen del Comercio Interno*. A. Regulación de Artículos de Primera Necesidad y de Precios. B. Regulación de Garantías de Bienes y Servicios. C. Regulación de Tarifas de Servicios Públicos. a. Transporte Público. b. Electricidad. c. Acueductos y Alcantarillados.
- D. Régimen de las Sociedades Cooperativas.
4. *Régimen de la Industria: Transferencia de Tecnología*.
5. *Régimen del Comercio Exterior*.
6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*.
2. *Sanidad*.
3. *Seguridad Social*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo*.
2. *Régimen del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*. A. Zonas de Aprovechamiento Agrícola Especial. B. Areas Críticas con Prioridad de Tratamiento. C. Reservas Forestales. D. Localización de Actividades Pecuarias. E. Protección de la Fauna.
3. *Régimen de las Comunicaciones*.
4. *Régimen del Transporte Aéreo*.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. Administración Central

A. Organos de Coordinación Interministerial

—Decreto Nº 960 de 20-1-1981, mediante el cual se crea con carácter permanente la Comisión Nacional de Conservación y Mejoramiento de Edificaciones e Instalaciones Educativas. *G.O.* Nº 32.151 de 20-1-1981.

—Resolución conjunta Nros. 868, 9 y 130 del Ministerio de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría, mediante la cual se crea la Junta Nacional de Especies Menores de Ganadería, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Industrialización de las Especies Menores de Ganadería, así como también la promoción de Acuerdos entre Criadores e Industriales. *G.O.* Nº 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 870, 6 y 131 del Ministerio de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se crea la Junta Nacional de Avicultura, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad y Comercialización del renglón Avícola. *G.O.* Nº 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 871, 7 y 132 del Ministerio de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se crea la Junta Nacional de la Carne de Ganado Porcino, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Industrialización de la Carne de Ganado Porcino. *G.O.* Nº 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 872, 8 y 127 del Ministerio de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se crea la Junta Nacional de la Carne de Ganado Vacuno, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Industrialización de la Carne, así como también la promoción de Acuerdos entre Ganaderos e Industriales. *G.O.* Nº 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 863 y 122 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se crea la Junta Nacional de Cereales, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Industrialización del Cultivo de Cereales, así como también la promoción de acuerdos entre Criadores e Industriales. *G.O.* Nº 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 864 y 123 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se establece la Junta Nacional de Musáceas, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Industrialización del Cultivo de Plátanos y Cambures, así como también la promoción de Acuerdos entre Productores e Industriales. *G.O.* Nº 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 865 y 124 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se crea la Junta Nacional de Papas, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Indus-

trialización del Cultivo de Papas, así como también la promoción de Acuerdos entre Productores e Industriales. *G.O.* N° 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 866 y 125 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se crea la Junta Nacional de Oleaginosas, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Industrialización del Cultivo de Oleaginosas, así como también la promoción de Acuerdos entre Productores e Industriales. *G.O.* N° 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 867 y 126 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se crea la Junta Nacional de Fruticultura, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Industrialización del Cultivo de Cereales, así como también la promoción de acuerdos entre Fruticultores e Industriales. *G.O.* N° 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 868 y 127 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se crea la Junta Nacional de Hortalizas, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Industrialización del Cultivo de Hortalizas, así como también la promoción de Acuerdos entre Productores e Industriales. *G.O.* N° 32.189 de 17-3-1981.

—Resolución conjunta Nros. 869 y 128 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría, de 25-2-1981, mediante la cual se crea la Junta Nacional de Textiles, que tendrá por objeto asesorar a los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría en los estudios relativos a la Producción, Productividad, Comercialización e Industrialización del Cultivo de Textiles, así como también la promoción de Acuerdos entre Productores e Industriales. *G.O.* N° 32.189 de 17-3-1981.

B. *Organos Ministeriales*

a. *Ministerio de la Secretaría de la Presidencia*

—Decreto N° 948 de 30-12-1980, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia. *G.O.* N° 32.140 de 5-1-1981.

b. *Ministerio de Fomento*

—Resolución N° 1.402 del Ministerio de Fomento, de 20-3-1981, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Fomento. *G.O.* N° 32.194 de 24-3-1981.

c. *Ministerio de Educación*

—Resolución N° 395 del Ministerio de Educación, de 29-12-1980, mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Educación. *G.O.* N° 2.726 Extraordinaria de 14-1-1981.

—Resolución N° 397 del Ministerio de Educación, de 31-12-1980, mediante la cual se designa una Comisión que tendrá a su cargo realizar un Estudio de Factibilidad para darle carácter de Instituto Universitario al Programa de Formación de Oficiales del Centro de Instrucción Policial de la Policía Metropolitana del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda. *G.O.* N° 32.140 de 5-1-1981.

—Resolución N° 80 del Ministerio de Educación, de 10-3-1981, mediante la cual se crea una Comisión con el objeto de que practique una Evaluación Institucional de la Zona Educativa del Estado Zulia. *G.O.* N° 32.188 de 16-3-1981.

—Resolución Nº 63 del Ministerio de Educación, de 16-2-1981, mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora que tendrá a su cargo estudiar el funcionamiento académico y administrativo de la Facultad de Farmacia de la Universidad Santa María. *G.O.* Nº 32.171 de 17-2-1981.

—Resolución Nº 73 del Ministerio de Educación, de 23-2-1981, mediante la cual se crea una Comisión con el objeto de que se practique una Evaluación Institucional de la Zona Educativa del Estado Guárico. *G.O.* Nº 32.177 de 25-2-1981.

d. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución Nº 2 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 9-1-1981, mediante la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, adscrita a la Dirección de Salud Pública, la cual tendrá por objeto el estudio de la Atención Integral de las Quemaduras y Cirugía Reconstructiva. *G.O.* Nº 32.150 de 19-1-1981.

—Resolución Nº 4 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 23-2-1981, mediante la cual se crea el Consejo Coordinador de Protección Radiológica, integrado al Despacho del Ministro de Sanidad y Asistencia Social, el cual tendrá por objeto coordinar las acciones que realizan en la materia las instituciones adscritas al Ministerio. *G.O.* Nº 32.181 de 5-3-1981.

e. *Ministerio del Trabajo*

—Resolución Nº 2.697 del Ministerio del Trabajo, de 26-2-1981, mediante la cual se modifica la jurisdicción de la Comisión Tripartita de Primera Instancia de los Distritos: Guaicaipuro, Urdaneta, Lander e Independencia del Estado Miranda, la cual será el Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda. *G.O.* Nº 32.179 de 27-2-1981.

—Resolución Nº 2.698 del Ministerio del Trabajo, de 26-2-1981, mediante la cual se modifica la jurisdicción de la Comisión Tripartita de Primera Instancia en los Distritos: Sucre, Plaza, Acevedo, Zamora, Páez, Brión y Paz Castillo del Estado Miranda, la cual será el Distrito Sucre del Estado Miranda. *G.O.* Nº 32.179 de 27-2-1981.

—Resolución Nº 2.699 del Ministerio del Trabajo, de 26-2-1981, mediante la cual se crea la Comisión Tripartita de Primera Instancia con jurisdicción en los Distritos: Cristóbal Rojas, Urdaneta, Lander e Independencia del Estado Miranda, con sede en Ocumare del Tuy. *G.O.* Nº 32.179 de 27-2-1981.

—Resolución Nº 2.700 del Ministerio del Trabajo, de 26-2-1981, mediante la cual se crea la Comisión Tripartita de Primera Instancia con jurisdicción en los Distritos: Zamora, Plaza, Brión, Páez, Acevedo y Paz Castillo del Estado Miranda. *G.O.* Nº 32.179 de 27-2-1981.

—Resolución Nº 2.732 del Ministerio del Trabajo, de 24-3-1981, mediante la cual se crea la Comisión Tripartita de Primera Instancia con jurisdicción en el Estado Nueva Esparta. *G.O.* Nº 32.196 de 26-3-1981.

2. *Administración Descentralizada*

A. *Institutos Autónomos*

—Normas operativas del Fondo de Crédito Industrial. *G.O.* Nº 2.742 Extraordinaria de 12-2-1981.

B. Asociaciones Civiles

—Decreto N° 963 de 16-1-1981, mediante el cual se determina que el Ministerio de Fomento propiciará la creación de una asociación civil que se denominará Fondo de Fomento Cinematográfico y que tendrá como objeto estimular la producción del cine nacional. *G.O.* N° 32.152 de 21-1-1981.

3. Administración con Autonomía Funcional

—Resolución N° CG-03 de la Contraloría General de la República, de 13-1-1981, mediante la cual se crea la Oficina de Relaciones con el Congreso de la República, adscrita al Despacho del Contralor. *G.O.* N° 32.146 de 13-1-1981.

—Resolución Organizativa N° 6 de la Contraloría General de la República, de 24-3-1981, sobre la Organización y Funcionamiento de la Dirección General de la Contraloría y Dependencias adscritas al Despacho del Contralor. *G.O.* N° 32.196 de 26-3-1981.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. Sistema Presupuestario

A. Presupuesto de 1980

—Resolución s/n de la Oficina Central de Presupuesto, de 18-2-1981, mediante la cual se modifica el Clasificador de Partidas para el Presupuesto de Gastos del Ejercicio Fiscal 1980, dictado por Resolución N° 25 del 28-12-1979, en la forma en que ésta se indica. *G.O.* N° 32.172 de 18-2-1981 (reimpresión por error de copia).

B. Presupuesto de 1981

—Resolución N° 11 de la Oficina Central de Presupuesto, de 24-2-1981, mediante la cual se aprueba el Instructivo que establece el Sistema de Modificaciones Presupuestarias y Reprogramación de la Ejecución del Presupuesto de Gastos, que regirá durante el año 1981. *G.O.* N° 32.177 de 25-2-1981.

—Resolución N° 53 del Ministerio de Información y Turismo, de 11-12-1980, mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. *G.O.* N° 32.146 de 13-1-1981 (reimpresión por error de copia).

C. Presupuesto Universitario

—Resolución del Consejo Nacional de Universidades, mediante la cual se dicta el Instructivo para la Tramitación de las Modificaciones Presupuestarias de las Universidades Nacionales. *G.O.* N° 2.737 Extraordinaria de 4-2-1981.

—Resolución del Consejo Nacional de Universidades, mediante la cual se dictan las Normas para la Programación, Formulación, Ejecución y Control Presupuesto de las Universidades Nacionales. *G.O.* N° 2.737 Extraordinaria de 4-2-1981.

2. Sistema de Control Fiscal

—Resolución N° CG-15 de la Contraloría General de la República, de 31-12-1980, mediante la cual las unidades operativas que en ella se mencionan, deben observar las "Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de Fondos en Avances

girados a los Administradores de Unidades Básicas”, contenidas en la publicación Nº 23 de este Organismo Contralor. *G.O.* Nº 32.146 de 13-1-1981.

—Resolución de la Contraloría General de la República, mediante la cual se dictan las “Instrucciones para el Traspaso de Saldos de la Contabilidad Fiscal del Gasto Público al 21-12-80, a los Registros del Nuevo Sistema prescrito mediante la Publicación Nº 22 del 27-11-80, y para el Tratamiento Contable de las Operaciones correspondientes al Año Complementario del Ejercicio Presupuestario 1980”. *G.O.* Nº 2.756 Extraordinaria de 19-3-1981.

3. *Sistema de Personal*

A. *Personal al Servicio del Congreso Nacional*

—Acuerdo s/n de la Comisión Delegada del Congreso, de 25-2-1981, mediante el cual se crea la Carrera Legislativa para regular las relaciones de trabajo del Congreso con el personal adscrito a cada una de las Cámaras Legislativas o a los servicios comunes de las mismas y se aprueba el Estatuto de Personal del Congreso ordenando su aplicación a todos los efectos favorables desde el 1-1-1981. *G.O.* Nº 32.188 de 16-3-1981.

B. *Personal al Servicio de la Administración Central*

—Resolución Nº 27 del Ministerio de Educación, de 15-1-1981, mediante la cual se establece la Escala General de Sueldos Mensuales para el Personal Clasificado como Planificador Educacional, que en ella se especifica. *G.O.* Nº 32.159 de 30-1-1981.

—Resolución Nº 26 del Ministerio de Educación, de 15-1-1981, mediante la cual se dictan las Normas sobre la Creación, Calificación y Clasificación del Cargo de Planificador Educacional dentro de la estructura administrativa de la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 32.157 de 28-1-1981.

C. *Personal al Servicio de la Contraloría General de la República*

—Resolución Nº CG-01 de la Contraloría General de la República, de 7-1-1981, mediante la cual se establecen Normas sobre el Beneficio de Jubilación y Pensión para los Funcionarios y Empleados de este Organismo y sobre el de Pensión de Sobrevivientes para sus Familiares. *G.O.* Nº 32.144 de 9-1-1981.

4. *Sistema de Compras*

—Resolución Nº G-151 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de 12-3-1981, mediante la cual se crea la Comisión Especial del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que tendrá a su cargo la realización de Concursos Privados y Licitaciones Públicas necesarios para la Contratación de Materiales. *G.O.* Nº 32.187 de 13-3-1981.

5. *Sistema de Archivo*

—Resolución N° CG-2 de la Contraloría General de la República, de 12-1-1981, mediante la cual se crea el Archivo Histórico de la Contraloría General de la República. *G.O.* N° 32.146 de 13-1-1981.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores: Relaciones Consulares*

—Resolución N° 111 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 3-12-1980, mediante la cual se suprime el Consulado de Primera Clase de Savannah, Estados Unidos de América. *G.O.* N° 32.143 de 8-1-1981.

—Resolución N° 112 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 30-12-1980, mediante la cual se suprime el Consulado General de Segunda Clase en El Havre, Francia. *G.O.* N° 32.152 de 21-1-1981.

—Resolución N° 113 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 30-12-1980, mediante la cual se suprime el Consulado de Primera Clase en Santa Lucía, Estados Asociados a las Antillas. *G.O.* N° 32.143 de 8-1-1981.

—Resolución N° 114 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 30-12-1980, mediante la cual se suprime el Consulado General de Primera Clase en Tokio, Japón. *G.O.* N° 32.152 de 21-1-1981.

—Resolución N° 1 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 15-1-1981, mediante la cual se suprime el Consulado de Primera Clase de Maicao, República de Colombia. *G.O.* N° 32.152 de 21-1-1981.

—Resolución N° 2 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 15-1-1981, mediante la cual se crea un Consulado General de Segunda Clase en Riohacha, con circunscripción consular en el Departamento de la Guajira, República de Colombia. *G.O.* N° 32.152 de 21-1-1981.

—Resolución N° 4 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 16-1-1981, mediante la cual se suprime el Consulado Honorario en Ponce, Puerto Rico, Estados Unidos de América. *G.O.* N° 32.158 de 29-1-1981.

—Resolución N° 5 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 16-1-1981, mediante la cual se suprime el Consulado Honorario en San Luis (Missouri). Estados Unidos de América. *G.O.* N° 32.158 de 29-1-1981.

—Resolución N° 7 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 18-2-1981, mediante la cual se suprime el Consulado de Primera Clase de Venezuela en Mobile, Alabama, Estados Unidos de América. *G.O.* N° 32.176 de 24-2-1981.

—Resolución N° PE/TA46 del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 19-3-1981, mediante la cual se ordena la publicación del texto de las notas que suscribieron los representantes de la República de Venezuela y de la República de Italia, relativas a un Acuerdo para la Supresión de Visas en los Pasaportes Diplomáticos. *G.O.* N° 32.196 de 26-3-1981.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Seguridad Interna*

—Resolución Nº 18 del Ministerio de Relaciones Interiores, de 6-2-1981, mediante la cual se establece un uniforme único para el personal de las empresas de vigilancia, de custodia y traslado de valores. *G.O.* Nº 32.164 de 6-2-1981.

B. *Régimen Electoral*

—Resolución s/n del Consejo Supremo Electoral, de 4-2-1981, mediante la cual se designan las Comisiones de Trabajo de dicho Organismo. *G.O.* Nº 32.163 de 5-2-1981 (reimpresión por error de copia).

—Resolución del Consejo Supremo Electoral de 9-3-1981, mediante la cual se establecen los criterios de validación en base a los cuales debe o no admitirse la modificación correspondiente en el Registro Electoral Permanente. *G.O.* Nº 32.193 de 23-3-1981.

3. *Justicia*

—Acuerdo s/n de la Corte Suprema de Justicia, de 10-2-1981, mediante el cual se crea el Juzgado de Sustanciación a cuyo cargo estará la sustanciación de todos los procesos correspondientes a la Sala Político-Administrativa. *G.O.* Nº 32.167 de 11-2-1981.

—Resolución Nº 65 del Consejo de la Judicatura, de 14-1-1981, mediante la cual se determina que serán días no hábiles para los Tribunales Ordinarios y Especiales, los siguientes: 1 al 6 de enero, 2 y 3 de marzo, 16, 17 y 19 de abril, 1º de mayo, 24 de junio, 5 y 24 de julio, 15 al 31 de agosto, 1 al 15 de septiembre, 12 de octubre, 29 de noviembre, 11 y 24 al 31 de diciembre. *G.O.* Nº 32.151 de 20-1-1981.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Aduanero*

—Resolución conjunta Nros. 7 y 37 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento, de 13-1-1981, mediante la cual se eliminan del régimen de licencia previa de exportación, algunos bienes derivados del poliéster, nylon, poliamida, polietileno, caucho, algodón, hierro, acero, etc. *G.O.* Nº 32.146 de 13-1-1981.

—Resolución Nº 425 del Ministerio de Hacienda, de 23-12-1980, mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado por el Decreto Nº 338 de 13-8-1974 en lo relativo a frutas congeladas con adición de azúcar, sopas, potajes o caldos preparados, cigarros, aceites aislantes para uso eléctrico, sulfatos de petróleo, óxidos de hierro, aguas amoniacales, ferritas con adición de aglomerantes, policlorodifenilos, base para goma de mascar, mezcla a base de óxido de plomo, celulosa regenerada en películas, láminas u hojas, empaquetaduras, baldosas unicolor, tubos colapsibles, variadores de velocidad, ventiladores, altavoces, retes, tableros de mando o de distribución, pianos y otros instrumentos musicales; e igualmente se modifica el Decreto Nº 339 de 13-8-1974 sobre el Régimen Arancelario para las Importaciones Originarias de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, en relación a frutas congeladas con adición de azúcar, reforzados con mallas de acero, baldosas unicolor

en las medidas 11×11, tubos colapsibles, partes y piezas de ventiladores, pianos y otros instrumentos musicales, partes y piezas de dichos instrumentos, etc. *G.O.* N° 2.738 Extraordinaria de 10-2-1981.

—Resolución N° 149 del Ministerio de Hacienda, de 20-2-1981, mediante la cual se suprime, hasta el 31 de diciembre de 1981, la tarifa correspondiente al Arancel de Aduanas de los generadores eólicos de más de 1.000 KVA. *G.O.* N° 32.180 de 4-3-1981.

2. Régimen de las Finanzas

A. Regulación de Operaciones Bancarias

—Resolución N° 81-02-01 del Banco Central de Venezuela, de 3-2-1981, mediante la cual se dispone que los préstamos que otorguen los bancos hipotecarios y las sociedades financieras con destino a la adquisición, en mercado secundario, de viviendas cuyo precio de venta por unidad no exceda de Bs. 250.000 y reúnan las mismas características a que se refiere el Decreto N° 214 son computables para cubrir el porcentaje previsto en el artículo 1° de la Resolución N° 80-05-01 de 6-5-1980 y los préstamos con destino a la adquisición de viviendas cuyo precio de venta por unidad sea superior a Bs. 250.000 pero no exceda de Bs. 350.000 son computables para cubrir el porcentaje previsto en el artículo 2° de la Resolución N° 80-05-01 de 6-5-1980. *G.O.* N° 32.166 de 10-2-1981.

—Resolución N° 81-02-02 del Banco Central de Venezuela, de 3-2-1981, mediante la cual se modifica la letra b) del artículo 2° de la Resolución N° 80-11-04 de 18-11-1980, la cual queda redactada de la forma que en ella se especifica. *G.O.* N° 32.166 de 10-2-1981.

—Resolución N° 81-02-03 del Banco Central de Venezuela, de 3-2-1981, mediante la cual se modifica el artículo 1° de la Resolución N° 80-04-01 de 14-11-1980, el cual queda redactado de la forma que en ella se especifica. *G.O.* N° 32.166 de 10-2-1981.

—Resolución N° 81-02-04 del Banco Central de Venezuela, de 3-2-1981, mediante la cual se modifica la letra b) del artículo 2° de la Resolución N° 80-11-05 de 18-11-1980, la cual queda redactada de la forma que en ella se especifica. *G.O.* N° 32.166 de 10-2-1981.

—Resolución N° 81-02-05 del Banco Central de Venezuela, de 3-2-1981, mediante la cual se modifica el artículo 1° de la Resolución N° 80-04-02 de 14-11-1980, el cual queda redactado de la forma que en ella se especifica. *G.O.* N° 32.166 de 10-2-1981.

—Resolución N° 81-03-01 del Banco Central de Venezuela, de 13-3-1981, mediante la cual se modifica el artículo 7° de la Resolución N° 80-05-01, el cual queda redactado de la forma que en ella se indica. *G.O.* N° 32.190 de 18-3-1981.

—Resolución N° 81-03-04 del Banco Central de Venezuela de 13-3-1981, mediante la cual se dispone que los bonos quirografarios a que se refiere el Decreto N° 2763 mediante el cual se dictó el Reglamento Parcial N° 6 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, se emitirán a un plazo no menor de seis meses ni mayor de ocho años. Esta Resolución deroga la Resolución N° 80-05-03 de 16-3-1980 publicada en *G.O.* N° 31.925 de 15-3-1980. *G.O.* N° 32.190 de 18-3-1981.

—Resolución N° 80-04-01 del Banco Central de Venezuela de 11-11-1980 relativa a las tasas de interés y comisiones ajustables periódicamente que podrán cobrar los Ban-

cos Hipotecarios, según las condiciones establecidas en la presente Resolución, por los créditos que otorguen a plazos mayores de tres años, en préstamos de entrega inmediata destinados a la adquisición de viviendas cuyo precio de venta por unidad, en mercado primario o secundario no exceda de Bs. 350.000, préstamos de entrega inmediata destinados a la adquisición de viviendas cuyo precio de venta por unidad exceda de Bs. 350.000, préstamos de entrega inmediata destinados a la adquisición de edificaciones distintas de viviendas, cualesquiera sea su precio, con excepción de las destinadas a fines educacionales y asistenciales, traspasos, subrogaciones y cancelaciones de los préstamos señalados en los dos supuestos anteriores. *G.O.* Nº 32.166 de 10-2-1981.

—Resolución Nº 80-04-02 del Banco Central de Venezuela de 11-11-1980 relativa a las tasas de interés y comisiones ajustables periódicamente que podrán cobrar las Sociedades Financieras, según las condiciones establecidas en la presente Resolución, por los créditos que otorguen a plazos mayores de tres años, en préstamos de entrega inmediata destinados a adquisición de viviendas cuyo precio de venta por unidad, en mercado primario o secundario, no exceda de Bs. 350.000, préstamos de entrega inmediata destinados a la adquisición de viviendas cuyo precio de venta por unidad exceda de Bs. 350.000, préstamos destinados a la construcción, mejoras y modificaciones de edificaciones industriales, todos los demás créditos, con excepción de los destinados a la construcción, mejoras y modificaciones de edificaciones distintas a las señaladas en el supuesto anterior. *G.O.* Nº 32.166 de 10-2-1981.

—Resolución Nº 81-03-11 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981, mediante la cual se fija en doce por ciento (12%) anual, la tasa de interés máximo que podrán pagar los bancos y otros institutos de crédito regidos por la Ley especial de la materia, por los certificados de depósito a plazo, negociables o no negociables que emitan, salvo lo dispuesto en el artículo 2º de esta Resolución. Dichos certificados podrán percibir, además, una comisión adicional de hasta un dos por ciento (2%) anual en atención a las diversas condiciones en que hayan sido emitidos. Esta Resolución deroga la Resolución Nº 81-03-02 de 13-3-1981, publicada en *G.O.* Nº 32.190 de 18-3-1981. *G.O.* Nº 32.195 de 25-3-1981.

—Resolución Nº 81-03-12 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981, mediante la cual se dispone que los certificados de ahorro a que se refiere el Decreto Nº 371, se emitirán a los plazos y devengarán la tasa de interés y comisión anuales siguientes: plazo de 90 días, tasa de interés de 12%, ninguna comisión; plazo de 180 días, tasa de interés de 12%, comisión de 0,5%; plazo de 360 días, tasa de interés de 12%, comisión de 1%. Esta Resolución deroga la Resolución Nº 81-03-03 de 13-3-1981 publicada en *G.O.* Nº 32.190 de 18-3-1981. *G.O.* Nº 32.195 de 25-3-1981.

—Resolución Nº 81-03-13 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981, mediante la cual se fija en doce por ciento (12%) la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos comerciales regidos por la Ley especial de la materia. Los bancos comerciales podrán cobrar además una comisión de hasta uno por ciento (1%) anual adicional por concepto de todos los servicios y operaciones accesorias, relacionadas directa o indirectamente con el otorgamiento del crédito o préstamo, excluida la comisión de cobranza regulada en el artículo 3º de la presente Resolución. La tasa máxima y la comisión referidas se aplicarán sobre saldos deudores. Esta Resolución deroga la Resolución Nº 81-03-05 de 13-3-1981 publicada en *G.O.* Nº 32.190 de 18-3-1981. *G.O.* Nº 32.195 de 25-3-1981.

—Resolución Nº 81-03-14 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981, mediante la cual se fija en doce por ciento (12%) el tipo máximo de interés anual que los bancos hipotecarios podrán cobrar por préstamos o créditos distintos a los sometidos al régimen de intereses y comisiones máximos ajustables, salvo lo dispuesto en el párrafo único del artículo 1º de esta Resolución, el cual se calculará sobre saldos deudores.

dores correspondientes a cantidades entregadas. Los bancos hipotecarios podrán cobrar, por una sola vez, por los servicios relacionados, directa o indirectamente, con los préstamos referidos, una comisión máxima de tres por ciento (3%) y de dos por ciento (2%), según el destino de los préstamos que en ella se indican. Esta Resolución deroga la Resolución N° 81-03-06 de 13-3-1981 publicada en *G.O.* N° 32.190 de 18-3-1981. *G.O.* N° 32.195 de 25-3-1981.

—Resolución N° 81-03-15 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981, mediante la cual se fija en doce por ciento (12%) el tipo máximo de interés anual que las sociedades financieras podrán cobrar por préstamos o créditos distintos a los sometidos al régimen de intereses y comisiones máximos ajustables, salvo lo previsto en el párrafo único del artículo 1° de esta Resolución, el cual se calculará sobre saldos deudores correspondientes a cantidades entregadas. Las sociedades financieras podrán cobrar, por una sola vez, por concepto de todos los servicios y operaciones relacionados con el otorgamiento de los créditos o préstamos señalados, que gocen de garantía hipotecaria y estén destinados a financiamiento de inmuebles, una comisión máxima de tres por ciento (3%) y de dos por ciento (2%) según el destino de los préstamos que en ella se indican. Esta Resolución deroga la Resolución N° 81-03-07 de 13-3-1981 publicada en *G.O.* N° 32.190 de 18-3-1981. *G.O.* N° 32.195 de 25-3-1981.

—Resolución N° 81-03-16 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981 mediante la cual se fija en tres por ciento (3%) anual, calculado sobre saldos deudores, el monto de la comisión adicional máxima a que se refieren el párrafo único del artículo 2° de la Resolución N° 81-03-14 de 24-3-1981 y el párrafo único del artículo 2° de la Resolución N° 81-03-15 de la misma fecha. Esta Resolución deroga la Resolución N° 81-11-08 de 13-3-1981 publicada en *G.O.* N° 32.190 de 18-3-1981. *G.O.* N° 32.195 de 25-3-1981.

—Resolución N° 81-03-17 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981, mediante la cual se fijan las tasas de interés y comisiones máximas, ajustables periódicamente, que podrán cobrar los bancos hipotecarios de conformidad con lo previsto en el artículo 2° de la Resolución N° 80-04-01, en la forma siguiente: interés máximo anual: 12%, comisión máxima anual: 3%. Los mismos se calcularán sobre saldos deudores. Esta Resolución deroga la Resolución N° 81-03-09 de 13-3-1981 publicada en *G.O.* N° 32.190 de 12-3-1981. *G.O.* N° 32.195 de 25-3-1981.

—Resolución N° 81-03-18 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981, mediante la cual se fijan las tasas de interés y comisiones máximas, ajustables periódicamente, que podrán cobrar las sociedades financieras de conformidad con lo previsto en el artículo 2° de la Resolución N° 80-04-02, en la forma siguiente: interés máximo anual: 12%, comisión máxima anual: 3%. Las mismas se calcularán sobre saldos deudores. Esta Resolución deroga la Resolución N° 81-03-10 de 13-3-1981 publicada en *G.O.* N° 32.190 de 18-3-1981. *G.O.* N° 32.195 de 25-3-1981.

—Resolución N° 81-03-19 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981, mediante la cual se modifica el artículo 2° de la Resolución N° 80-11-11 de 11-11-1980 publicada en *G.O.* N° 32.111 de 14-11-1980, quedando redactado de la forma que en ella se indica. *G.O.* N° 32.195 de 25-3-1981.

—Resolución N° 81-03-20 del Banco Central de Venezuela de 24-3-1981, mediante la cual se modifica la letra d) del artículo 1° de la Resolución N° 80-04-01 de 11-11-1980, de la forma que en ella se indica. *G.O.* N° 32.195 de 25-3-1981.

B. Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo

—Resolución del Ministerio de Hacienda mediante la cual se dicta la Reforma Parcial de las Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. *G.O.* N° 2.755 Extraordinaria de 17-3-1981.

3. Régimen del Comercio Interno

A. Regulación de Artículos de Primera Necesidad y de Precios

—Resolución Nº 36 del Ministerio de Fomento de 9-1-1981 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público para las especialidades farmacéuticas que en ella se especifican. *G.O.* Nº 32.145 de 12-1-1981.

—Resolución Nº 62 del Ministerio de Fomento de 14-1-1981 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios máximos de venta al público para las especialidades farmacéuticas que en ella se especifican. *G.O.* Nº 32.148 de 15-1-1981.

—Resolución Nº 658 del Ministerio de Fomento de 11-2-1981 mediante la cual se declaran de primera necesidad las prendas de vestir y los calzados de todas clases, producidos en el país o importados. *G.O.* Nº 32.168 de 12-2-1981.

B. Regulación de Garantías de Bienes y Servicios

—Resolución Nº 22 del Ministerio de Fomento de 6-1-1981 mediante la cual se dictan Normas sobre garantías mínimas de Bienes y Servicios, entendiéndose por garantía de bienes y servicios la obligación del productor, vendedor o importador del bien y del prestador del servicio, de responder por el buen funcionamiento del bien o de la prestación del servicio, obligándose a la reparación gratuita o a la sustitución del bien o en el caso de servicios a la adecuada prestación del que lo ha sido en forma deficiente. *G.O.* Nº 32.142 de 7-1-1981.

—Resolución Nº 38 del Ministerio de Fomento de 13-1-1981 mediante la cual se declaran bienes a ser vendidos bajo garantía, los vehículos, de origen nacional o importados, denominados automóviles, rústicos, camionetas y camiones, hasta 4.000 Kgs. de peso. *G.O.* Nº 32.146 de 13-1-1981.

—Resolución Nº 690 del Ministerio de Fomento de 12-2-1981 mediante la cual se declara servicio sometido a garantía la reparación de vehículos automotores hasta 4.000 Kgs. de peso. *G.O.* Nº 32.168 de 12-2-1981. Esta Resolución deroga la Resolución Nº 61 de 14-1-1981.

C. Regulación de Tarifas de Servicios Públicos

a. Transporte Público

—Resolución conjunta Nos. 5991 y 855 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 31-12-1980 mediante la cual se fija la tarifa que regirá el servicio de transporte público en vehículos de alquiler "Libres", dotados de taxímetro que presten servicio en el Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda, de la forma que en ella se especifica. *G.O.* Nº 32.140 de 5-1-1981.

—Resolución conjunta Nos. 5.992 y 856 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 31-12-1980 mediante la cual se extiende el uso obligatorio del taxímetro a los vehículos de alquiler "Libres" que presten servicio en el ámbito del Departamento Vargas del Distrito Federal. *G.O.* Nº 32.140 de 5-1-1981.

b. Electricidad

—Resolución Nº 964 del Ministerio de Fomento de 26-2-1981 mediante la cual se establecen las tarifas que aplicarán la C.A. La Electricidad de Caracas, la C.A. Luz

Eléctrica de Venezuela y la C.A. La Electricidad de Guarenas y Guatire. *G.O.* N° 2.749 Extraordinaria de 27-2-1981.

—Resolución N° 966 del Ministerio de Fomento de 27-2-1981 mediante la cual se establecen las tarifas que aplicarán la C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), la C.A. Energía Eléctrica de Venezuela (ENELVEN), la C.A. Energía Eléctrica de Barquisimeto (ENELBAR), la C.A. Planta Eléctrica de Carora (CAPEC) y la Electricidad de Perijá, C.A. (LEPCA). *G.O.* N° 2.751 Extraordinaria de 27-2-1981.

c. Acueductos y Alcantarillados

—Resolución conjunta Nos. 965 y 243 del Ministerio de Fomento y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 26-2-1981 mediante la cual se establecen las Tarifas de los Servicios de Acueductos y Cloacas. *G.O.* N° 2.750 Extraordinaria de 27-2-1981.

D. Régimen de las Sociedades Cooperativas

—Resolución N° 625 del Ministerio de Fomento de 9-3-1981 mediante la cual se dispone que las personas naturales y jurídicas, que están dedicadas, o aspiren a dedicarse, a las actividades de fomento y educación cooperativista en Venezuela, deberán estar autorizadas por la Superintendencia. *G.O.* N° 32.197 de 27-3-1981.

—Resolución N° 626 del Ministerio de Fomento de 9-3-1981 mediante la cual se establece el Sistema de Registro de Cooperativas. *G.O.* N° 32.197 de 27-3-1981.

4. Régimen de la Industria: Transferencia de Tecnología

—Decreto N° 811 mediante el cual se ordena la publicación y ejecución de la Decisión 154 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que establece el Sistema Andino de Información Tecnológica. *G.O.* N° 2.722 Extraordinaria de 7-1-1981.

5. Régimen de Comercio Exterior

—Resolución del Ministerio de Hacienda mediante la cual se establecen los precios oficiales CIF para las importaciones de vehículos automotores, de marcas y modelos correspondientes al año 1981, y producidos en el territorio nacional. *G.O.* N° 2.735 Extraordinaria de 13-3-1981.

—Resolución conjunta Nos. 118 y 92 del Ministerio de Hacienda y de Energía y Minas de 13-2-1981 mediante la cual se establecen los valores básicos f.o.b. en puerto venezolano de embarque o en cualquier punto de la frontera venezolana por el cual se efectúe la exportación para los hidrocarburos y sus derivados, exportados, entre el 1° de enero de 1981 y el 31 de diciembre de 1981, ambas fechas inclusive. *G.O.* N° 32.177 de 25-2-1981 (reimpresión por error de copia).

—Resolución conjunta Nos. 118 y 92 del Ministerio de Hacienda y de Energía y Minas de 13-2-1981 mediante la cual se establecen los valores básicos f.o.b. en puerto venezolano de embarque o en cualquier punto de la frontera venezolana por el cual se efectúe la exportación para los hidrocarburos y sus derivados, exportados, entre el 1° de enero de 1981 y el 31 de diciembre de 1981, ambas fechas inclusive, de acuerdo a las normas que en ella se especifican. *G.O.* N° 32.169 de 13-2-1981.

6. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Resolución conjunta Nos. 7, 5.824, 1 y 75 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría de 13-1-1981 mediante la cual se establece una subvención al consumo de leche en polvo completa con 26% de contenido graso, elaborada con leche cruda nacional. *G.O.* Nº 32.146 de 13-1-1981.

—Resolución conjunta Nos. 633 y 110 del Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría de 12-2-1981 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios al mayor de la tonelada métrica de azúcar refinada puesta a destino, en cuatro mil bolívares, para uso industrial. *G.O.* Nº 32.168 de 12-2-1981.

—Resolución conjunta Nos. 1.516 y 168 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 25-3-1981, mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios mínimos del arroz para consumo humano y alimentación animal, maíz blanco y amarillo y sorgo, a ser pagados al productor en los sitios habituales de entrega para las cosechas que, a partir del ciclo de invierno de 1981, sean entregadas con posterioridad al 1-7-1981. *G.O.* Nº 32.196 de 26-3-1981.

—Resolución Nº 169 del Ministerio de Agricultura y Cría de 26-3-1981 mediante la cual se modifica el artículo 2º de la Resolución Nº 307 de 14-8-1980 relativo a la prohibición de traslado de plantas cítricas o partes de ésta, desde cualquier sitio del territorio nacional hacia el Estado Monagas. *G.O.* Nº 32.196 de 26-3-1981.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación

—Resolución Nº 396 del Ministerio de Educación de 30-12-1980 mediante la cual se determina que los Planes de Estudio de la Especialidad Agropecuaria correspondientes al nivel de Educación Media Diversificada y Profesional, en las menciones: Fitotecnia, Zootecnia, Mecanización Agrícola, Zootecnia Marina, Tecnología Pesquera y Tecnología de Alimento, tendrán una duración de tres años y se desarrollarán por el régimen anual. *G.O.* Nº 2.724 Extraordinaria de 8-1-1981.

—Resolución Nº 33 del Ministerio de Educación de 22-1-1981, mediante la cual se prorroga por 60 días el término previsto en el artículo 3 de la Resolución Nº 286 de 11-8-1980 que designa la Comisión para realizar el estudio de factibilidad relativo al establecimiento como Instituto Universitario de la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante y de la Escuela Náutica de Venezuela. *G.O.* Nº 32.154 de 23-1-1981.

—Resolución Nº 45 del Ministerio de Educación de 30-1-1981, mediante la cual se autoriza el funcionamiento de una extensión del Instituto Universitario de Tecnología de Cumaná en la ciudad de Caripito, Distrito Bolívar del Estado Monagas. *G.O.* Nº 32.161 de 3-2-1981.

—Resolución Nº 44 del Ministerio de Educación de 30-1-1981 mediante la cual se determina que para ingresar como alumno a los cursos de las Areas de Ciencias del Agro y del Mar y de las Areas Técnicas de la Universidad Nacional Experimental "Francisco de Miranda" se requerirá el título de Bachiller o de Técnico Superior. *G.O.* Nº 32.160 de 2-2-1981.

—Resolución Nº 47 del Ministerio de Educación de 4-2-1981 mediante la cual se autoriza a la Escuela de Sub-Oficiales de la Marina de Guerra de Venezuela, para

desarrollar los Planes de Estudio correspondientes al nivel de Educación Media Diversificada y Profesional, en la especialidad de Ciencias Navales. *G.O.* N° 2.741 Extraordinaria de 12-2-1981.

2. *Sanidad*

—Decreto N° 812, mediante el cual se pone en vigencia la Decisión 153 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que establece las normas sanitarias andinas contra la Peste Porcina Africana. *G.O.* N° 2.722 Extraordinaria de 7-1-1981.

—Resolución N° 5 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 23-12-1981, mediante la cual se establecen Normas que prohíben terminantemente toda publicación y propaganda anunciando Centros destinados a dietética, cultura o educación física que no estén autorizados por este Despacho, a través de la Dirección de Salud Pública. *G.O.* N° 32.181 de 5-3-1981.

—Resolución N° 15.921 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 30-1-1981 mediante la cual se establece que todos los vehículos destinados al transporte de pescado y productos pesqueros frescos y congelados, además de las condiciones que los caracterizan como tal, deberán contar con una unidad mecánica productora de frío. *G.O.* N° 32.174 de 20-2-1981.

—Resolución N° 15.922 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 30-1-1981 mediante la cual se dispone que el transporte, almacenamiento, distribución de pescado y productos pesqueros en estado fresco, deberán ser realizados mediante la utilización de cajas adecuadas a tal fin. *G.O.* N° 32.174 de 20-2-1981.

3. *Seguridad Social*

—Decreto N° 814, mediante el cual se ordena la publicación y ejecución de la Decisión 148 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que establece el instrumento andino de seguridad social. *G.O.* N° 2.722 Extraordinaria de 7-1-1981.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo*

—Resolución N° 226 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 24-12-1980 mediante la cual quedan excluidos de la prohibición de urbanismo con fines residenciales, a que se refiere el literal a) del artículo 3° de la Resolución N° 85 de este Ministerio de 14-11-1979, los terrenos del fundo "Camburito" ubicado en jurisdicción del Municipio Palo Negro, Distrito Mariño del Estado Aragua. *G.O.* N° 32.140 de 5-1-1981.

—Resolución N° 3 de la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación de 17-3-1981 mediante la cual se establecen Normas disponiendo que toda obra de restauración, consolidación y remodelación que se realicen en un Monumento Histórico Nacional, además de requerir la Autorización escrita de esta Junta, deberá tener en sitio visible de la obra la Cartulina-Permiso que la Junta le entregará. *G.O.* N° 32.194 de 24-3-1981.

2. *Régimen del Ambiente y de Régimen de los Recursos Naturales Renovables*

A. *Zonas de Aprovechamiento Agrícola Especial*

—Decreto Nº 977 de 19-2-1981, mediante el cual se declara Zona de Aprovechamiento Agrícola Especial un área ubicada en Jurisdicción del Distrito Mara del Estado Zulia, delimitada en la forma en que en éste se especifica. *G.O.* Nº 32.173 de 19-2-1981.

B. *Areas Críticas con Prioridad de Tratamiento*

—Decreto Nº 978 de 19-2-1981 mediante el cual se declaran Areas Críticas con Prioridad de Tratamiento, las comprendidas entre los puntos definidos por las coordenadas que en él se describieren, correspondientes al Sector Costa del Lago de Maracaibo y al Sector Ríos Afluentes del Lago de Maracaibo. *G.O.* Nº 32.173 de 19-2-1981.

C. *Reservas Forestales*

—Decreto Nº 979 de 19-2-1981 mediante el cual se incorpora al Aprovechamiento Racional el área boscosa que abarca la Reserva Forestal "Imataca", para lo cual se dará cumplimiento a lo previsto al respecto en la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y su Reglamento. *G.O.* Nº 32.173 de 19-3-1981.

D. *Localización de Actividades Pecuarias*

—Resolución conjunta Nos. 11, 144 y 246 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 11-3-1981, mediante la cual se dictan las Normas para la Tramitación y Concesión de Permisos para la Localización, Construcción y Funcionamiento de Granjas Porcinas. *G.O.* Nº 32.188 de 16-3-1981.

E. *Protección de la Fauna*

—Resolución Nº 242 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 26-2-1981, mediante la cual se establece una temporada de cacería deportiva de los patos migratorios denominados ala azul o canadiense (*Anas discors*) y de becacinas (*gallinago gallinago*), desde el 5 hasta el 29 de marzo de 1981 para cazadores portadores de las licencias tipos A y C que se indican en la presente Resolución y desde el 5 hasta el 15 de marzo de 1981 para personas poseedoras de licencias tipo B. *G.O.* Nº 32.180 de 4-3-1981.

3. *Régimen de las Comunicaciones*

—Decreto Nº 813, mediante el cual se ordena la publicación y ejecución de la Decisión 157 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que establece el Programa de Televisión Andino. *G.O.* Nº 2.722 Extraordinaria de 7-1-1981.

—Resolución Nº 905 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 24-2-1981 mediante la cual se establecen las Normas que regulan las actividades de Instructores de Manejo y Auto-Escuelas Autorizados. *G.O.* Nº 32.177 de 25-2-1981.

—Decreto N° 996 de 19-3-1981 mediante el cual se prohíbe, a partir del 1° de abril de 1981, la Transmisión por las Estaciones de Radiodifusión Sonora, de toda Publicidad Comercial que induzca directa o indirectamente al Consumo de Cigarrillos y demás Productos derivados del Tabaco. *G.O.* N° 32.192 de 20-3-1981.

—Resolución N° 134 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 9-12-1980, mediante la cual se ordena la publicación del "Acuerdo por Notas Reversales para permitir el otorgamiento de autorizaciones temporales recíprocas, a fin de que los radioaficionados de cada uno de los dos países puedan operar sus estaciones de radio en el otro país", suscrito por el Encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Venezuela y el Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la República de Panamá. *G.O.* N° 32.143 de 8-1-1981.

4. Régimen del Transporte Aéreo

—Resolución N° 834 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1980, mediante la cual se clasifica como clase "A" al Aeropuerto Internacional de Barquisimeto. *G.O.* N° 32.144 de 9-1-1981.

—Resolución N° 880 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 5-2-1981 mediante la cual se abre al tráfico aéreo interno, el Aeródromo de servicio público denominado San Juan de los Morros. *G.O.* N° 32.164 de 6-2-1981.

Comentarios Legislativos

¿LEY DE CARRERA JUDICIAL?

Armida Quintana M.

Abogado

En el texto constitucional de 1961 aparecen dos previsiones¹ que fundamentan, incuestionablemente, la regulación por la Ley especial de la creación, desarrollo y terminación de la carrera judicial en nuestro país. Acorde con dichas previsiones, el “establecimiento de la carrera judicial” tiene por objeto primordial asegurar la idoneidad, la estabilidad y la independencia de los jueces, derivada esta última de la seguridad que a los mismos confieren los dos primeros factores. La “idoneidad” que supone cualidades tanto en el orden moral como profesional y la “estabilidad”, corolario lógico de la carrera que se dirige a asegurar la permanencia del funcionario judicial en el ejercicio de sus labores hasta tanto no medie *causa legal expresa* que envuelva la separación del servicio y que requiere forzosamente de la correlativa protección jurisdiccional. Esa estabilidad, entendida como permanencia o duración en el tiempo, fue objeto de regulación especial en la Carta Fundamental, cuyo texto no se limitó a preverla como factor o elemento primordial de la “carrera judicial” sino que llegó hasta definirla para destacar su importancia² precisando que “los jueces no podrán ser removidos ni suspendidos en el ejercicio de sus funciones, sino en los casos y mediante el procedimiento que determina la Ley”, debe entenderse, en consecuencia, que las suspensiones y remociones de estos funcionarios no podrán producirse dentro del período constitucional, sino de acuerdo a lo que la Ley determine³.

La inclusión de tal dispositivo obedeció sin duda a la necesidad de asegurar, desde la Constitución, la estabilidad de los jueces, dado que no existía régimen alguno sobre la “carrera judicial” y que ésta se concebía más bien, según lo explanan los redactores del texto constitucional, como un “desiderátum” “hacia el cual debe tender la organización judicial del país”⁴.

Pensamos que las circunstancias anotadas llevaron, tal vez, a los redactores del Proyecto de “Ley de Carrera Judicial”, recientemente promulgado, a elaborar más que una Ley de Carrera Judicial, contentiva de las disposiciones necesarias para regir el nacimiento, desarrollo y terminación de la misma, un conjunto de previsiones que se dirigen a “amparar” la estabilidad de los jueces, como claramente lo demuestran las normas que contienen los artículos 1º), 2º) y 3º) ejusdem. *El acento está en la estabilidad* (no permitir que el funcionario salga del servicio sino por causas expresamente determinadas por la Ley), *no sobre la regulación de la progresión continua del Juez en el escalafón que la Ley crea*, una vez que se produjo su ingreso por el nivel inferior, y que es en esencia la “carrera”. Repetimos, la estabilidad es corolario de la carrera pero no único elemento conformador de la misma.

¿Por qué negamos que el cuerpo normativo en examen constituya real consagración de la “carrera” judicial? La objeción halla apoyo en una disposición cuya inclusión, a nuestro juicio, *únicamente podía justificarse como una norma de carácter transitorio*, precisamente para aprovechar en los albores de la institucionalización de la carrera judicial, el ingreso a las categorías superiores del escalafón de ciertas personas de méritos destacados⁵ pero no, en modo alguno, como norma de aplicación perma-

1. Arts. 207 y 208 C.

2. Art. 208.

3. Exposición de Motivos de la Constitución. Pág. 94. *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 37.

4. Exp. de Motivos de la Constitución. *Op. cit.* Pág. 95.

5. Art. 13, L.C.J.

nente, dada nuestra característica idiosincrasia, más que excepción será la regla y, desde luego, puerta abierta al patrocinio político.

En este orden de ideas preguntamos a quienes tuvieron que ver con la elaboración de este texto si ellos consideraron lógico o procedente que una Ley dirigida aparatosamente a la protección de la carrera judicial, contenga en sí misma *la negación de su virtualidad para lograr el propósito esencial o prioritario que persigue* cuando establece en su artículo 13: "El ingreso a la Carrera Judicial se hará por la Categoría "D" prevista en el escalafón judicial, excepcionalmente podrán ingresar a la Carrera Judicial y ser admitidos a concursar en las Categorías "A" y "B" aquellos aspirantes que se hubieren distinguido en su especialidad, sean autores de trabajos jurídicos valiosos, o profesores de reconocida competencia, o hubieren servido en la Judicatura con eficiencia y rectitud, o sean abogados con no menos de diez (10) años en ejercicio, Defensores Públicos de presos o Fiscales del Ministerio Público con no menos de seis (6) años de servicios".

La norma, por otra parte, contraría o deja sin efecto, otras previsiones legales —Arts. 12), 14), 21), 22), 24), 29) y 25)— ya que las personas a que hace mención el artículo 13 *para entrar de una vez a los niveles más altos del escalafón, ni siquiera deberán cumplir con el concurso de oposición* que aparece como basamento indispensable del ingreso a la carrera judicial pues sobre él se va a efectuar la selección de los más aptos (idóneos) para el desempeño de las labores propias a la magistratura. En efecto, el concurso de credenciales opera sobre elementos preconstituidos que se examinan en la mayoría de los casos con criterios subjetivos que no aparecen en el concurso de oposición, pues en éste la aptitud para el cargo se verifica por medio de pruebas especialmente concebidas a tales efectos, en cuya virtud, superadas éstas, la autoridad competente para nombrar pierde toda libertad de elección y su decisión aparece vinculada al resultado del concurso.

Lo anotado hace aparecer irrisorio el dispositivo contenido en el Parágrafo Único del artículo 21) ejusdem cuando permite ir al concurso de "credenciales" para optar a las posiciones "A" y "B" a los "jueces de la categoría inferior que así lo participen al Consejo de la Judicatura". ¿Con cuál objeto? Así la carrera judicial se reduce a los niveles inferiores "C" y "D", ya que los superiores serán inaccesibles.

Aparte de la objeción sustancial que nos suscita el texto legal en examen, encontramos además que el mismo, de modo disperso, incompleto, y a "saltos" va tratando las áreas esenciales que integran el inicio, desarrollo y terminación de la carrera, sin precisar con notas definidas cuáles son los derechos, deberes y responsabilidades que corresponden a los funcionarios judiciales. Apoyan nuestra aseveración, la incongruencia del artículo 16: "*A falta de abogados aspirantes a ingresar a la carrera judicial en las categorías "C" y "D", podrán ser designados abogados...*", la inefectividad del artículo 24) si se atiende a las normas de los artículos 13) y 21); la puerta abierta a la influencia política de los "concursos de credenciales" cuyos requerimientos mínimos ni siquiera exigen precisión a través de normas subalternas, como deriva del texto del artículo 25); la ineficacia del derecho al ascenso que consagran los artículos 29 y 30), dadas las previsiones de los artículos 13) y 21); si la "carrera" es la serie de situaciones en las cuales podrá encontrarse el funcionario luego de su ingreso hasta el día en que saldrá definitivamente del servicio, ¿qué quiere decir el artículo 34)? ¿Por qué la mescolanza del régimen disciplinario, regulado en Títulos diferentes, sin ilación (TITULO III, Capítulo IV; TITULO IV, Capítulo I; TITULO V)? ¿Por qué la entremezcla de regímenes de derechos y situaciones (TITULO III, Capítulo I, Capítulo III; TITULO IV, Capítulo II; TITULO VI) y, en fin, el excesivo reglamentarismo (Arts. 5º, 10), 25), 26), 32), 36), 38), 41, etc.?)

Las deficiencias anotadas a priori, en este escueto examen de la normativa de la Ley, no nos permiten ser optimistas en cuanto al desarrollo de una verdadera carrera

judicial en nuestro país, pues su establecimiento exige no sólo la *adopción de métodos*, sino de criterios básicos irrefutables que consoliden y garanticen la formación y el acceso a las categorías de jerarquía superior en el escalafón judicial por parte de los interesados, sin discriminaciones chocantes que sólo, *eventualmente*, pueden tener cabida en una ordenación jurídica como la analizada so pena de hacer ineficaz *ab initio* el conjunto de previsiones que la integran.

Crónica Parlamentaria

El lapso cubierto por esta crónica abarca sesiones tanto de la Comisión Delegada como de las Cámaras. Desde la instalación del Congreso el día 4 de marzo hasta el receso de Semana Santa la actividad parlamentaria estuvo centrada en la primera discusión del Código Civil y en el debate sobre el Mensaje Presidencial.

1) *La Comisión Delegada*

Una polémica entre el Ministro Presidente del Fondo de Inversiones de Venezuela, para entonces Leopoldo Díaz Bruzual y el Presidente del Banco Central de Venezuela, para la época Carlos Rafael Silva, dio lugar a que todos los Ministros de la Economía y el propio Presidente del Instituto Emisor fuesen citados por la Comisión Delegada. Comparecieron así Humberto Calderón Berti, Ministro de Energía y Minas; Ricardo Martínez, Ministro-Jefe de Cordiplán; Luis Ugueto, Ministro de Hacienda y los recién designados José Luis Zapata Escalona, Ministro de Agricultura y Cría, y José E. Porras Omaña, Ministro de Fomento. No pudo asistir el Ministro Díaz Bruzual y con la comparecencia del Presidente del Banco Central se cerró un muy largo debate sobre la situación económica del país.

El día 23 de enero la Comisión Delegada celebró una sesión solemne para conmemorar el vigésimo aniversario de la Constitución, siendo orador de orden el doctor Gonzalo Barrios, miembro de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución. Igualmente en ocasión del aniversario, acordó la Comisión Delegada la designación de dos Comisiones Especiales Bicamerales destinadas a la elaboración de las Leyes de Amparo —desarrollo del artículo 49 del Texto Fundamental— y de Nacionalidad, materia regida actualmente por las Disposiciones Transitorias Tercera y Cuarta de la Constitución, que remiten a la Ley de Naturalización del 8 de julio de 1955. También se aprobó que las Comisiones permanentes se abocaran al estudio de aquellos textos legales que, en desarrollo del articulado de la Constitución, aún faltan por dictarse.

Durante el receso de las Cámaras continuaron funcionando algunas comisiones permanentes: La Comisión de Finanzas de la Cámara de Diputados en materia fiscal; la Comisión de Política Interior que aprobó el informe sobre la Ley Orgánica de Salvaguardia del Patrimonio Público y la Comisión de Contraloría que continuó la averiguación sobre supuestas irregularidades administrativas en el Banco de Desarrollo Agropecuario.

2) *Instalación de las Cámaras*

El día 4 de marzo se instalaron las Cámaras Legislativas; volvió a funcionar el llamado Pacto Institucional según el cual la Presidencia del Senado corresponde al Partido de Gobierno y la Presidencia de la Cámara Baja al Principal Partido de Oposición. Fueron reelectos en el Senado, Godofredo González (Copei), Presidente; Pedro París Montesinos (AD), Primer Vice-Presidente; y Simón Antoni Paván (URD), Segundo Vice-Presidente, y en la Cámara de Diputados, Armando Sánchez Bueno (AD), Presidente; Felipe Montilla (Copei), Primer Vice-Presidente y Eloy Torres (MAS), Segundo Vice-Presidente.

En relación a la fecha de instalación pudo surgir una duda en cuanto a la interpretación de la Constitución. Dice el artículo 154: "Las sesiones ordinarias de las Cámaras comenzarán sin necesidad de previa convocatoria, el día 2 de marzo de cada año o el día posterior más inmediato posible...". Ahora bien, siendo el 2 de marzo

lunes de Carnaval, decidió la Comisión de Mesa convocar para la instalación el día 4. La letra de la Constitución, al indicar que la reunión de instalación se efectuará "sin convocatoria previa" el 2 de marzo no parece permitir una convocatoria posterior. Cuando la Constitución habla del "día posterior más inmediato posible" parece referirse al caso de que la instalación se haya intentado el 2 de marzo sin haberse logrado, por ejemplo, por falta de quórum.

Los Presidentes de las Comisiones Permanentes de ambas Cámaras fueron ratificados con las siguientes excepciones: Alejandro Izaguirre (AD) reemplaza a Jaime Lusinchi (AD) como Presidente de la Comisión de Política Interior del Senado; Homero Parra (AD) reemplaza a Cristóbal Hernández (AD) en la Presidencia de la Comisión de Administración y Servicios de la Cámara de Diputados y Anselmo Natale (MAS) sustituye a D. F. Maza Zavala (IND) como Presidente de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados.

Por último, Arturo Hernández Grisanti fue sustituido por Carlos Canache Mata como Director de la Fracción Parlamentaria de AD.

3) *El Código Civil*

La Cámara de Diputados aprobó en Primera Discusión el Proyecto de Ley de Reforma Parcial del Código Civil y acordó remitirlo, con importantes recomendaciones, a la Comisión de Política Interior para su estudio.

El Proyecto en cuestión fue elaborado por una Subcomisión Especial de la Comisión de Política Interior, presidida por el Diputado Orlando Tovar Tamayo (IND-Copei). Trabajó la Subcomisión con los Proyectos de Leyes que, sobre el matrimonio y su disolución, las relaciones paternas filiales y filiación, se encontraban ya introducidos en la Cámara. Contando con la colaboración de la Ministro de Estado para la Participación de la Mujer en el Desarrollo, del Instituto de Derecho Privado de la U.C.V. y del Ministerio Público se elaboró el presente Proyecto que ha dado lugar a importante debate, tanto en la Cámara Baja como en los medios de comunicación social.

El objeto fundamental de la reforma propuesta es el incorporar al Código Civil las normas constitucionales que prohíben cualquier discriminación fundada en el sexo o en la filiación.

El debate en la Cámara tuvo un interés muy especial por cuanto no funcionó la tradicional disciplina partidista que conduce a que en cada debate cada fracción tenga uno o más voceros oficiales y sólo ellos intervengan. En esta oportunidad, al margen de los voceros oficiales, fueron muchos los diputados que intervinieron para discrepar y si bien el Proyecto fue aprobado por unanimidad, son muchas las objeciones formuladas que deberá estudiar la Comisión de Política Interior.

4) *Debate sobre el Mensaje Presidencial*

El artículo 191 de la Constitución dice: "Dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación del Congreso en sesiones ordinarias, el Presidente de la República, personalmente o por medio de uno de los Ministros, presentará cada año, a las Cámaras reunidas en sesión conjunta, un Mensaje en que daría cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior. En dicho Mensaje el Presidente expondrá los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación". En cumplimiento de este mandato el Presidente Luis Herrera Campíns presentó su segundo mensaje al Congreso el día 12 de marzo.

Durante los primeros 14 años de vigencia de la Constitución estos mensajes presidenciales no fueron objeto de debate. En 1975 el diputado Eduardo Fernández

(Copei) solicitó un derecho de palabra para referirse al Mensaje Presidencial de ese año, dando origen a un debate. Igual sucedió en 1976, 1977 y 1978. No hubo debate en relación al Quinto Mensaje del Presidente Pérez en 1979 ni tampoco en relación al primer Mensaje del Presidente Herrera en 1980. Ambas omisiones tienen clara explicación: En marzo de 1979, ya electo Luis Herrera Campíns, tenía poco interés promover la discusión del mensaje. En marzo de 1980 se había anunciado el debate pero sobrevino el informe de la Comisión Especial que investigó la adquisición del buque refrigerado Sierra Nevada y el debate subsiguiente acaparó la atención por más de dos meses.

Para el mensaje de 1981 se suscitó la peculiaridad de presentarse dos debates: uno en el Senado, promovido por el Senador Pompeyo Márquez (MAS) y otro en la Cámara Baja auspiciado por Carlos Canache Mata (AD). Esta circunstancia ha llevado a que algunos oradores planteen la conveniencia de realizar estos debates en sesión conjunta.

G. T. B.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Trimestre 1981 **

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado

Secretaría de la Redacción de la Revista

SUMARIO

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Ordenamiento jurídico: Pérdida temporal de vigencia de la ley.* 2. *El Poder Ejecutivo: La Administración Pública.* A. Poderes de los Colegios Profesionales. B. Naturaleza de las Comisiones Tripartitas. C. La Reserva de Archivos. D. Prerrogativas procesales: Notificación del Procurador General de la República. 3. *El Poder Discrecional.*

II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Constituciones Nacionales.* A. Ambito temporal de aplicación de la ley. B. Incumplimiento de la obligación tributaria: sanciones. C. Impuesto sobre la Renta. a. Rebajas. b. Determinación de activos. 2. *Contribuciones municipales: Hecho imponible en las patentes de Industria y Comercio.*

III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO

1. *Regulación de los intereses.* 2. *Regulación del crédito.*

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Diferencias con la actividad judicial.* 2. *Procedimiento administrativo.* A. Regulación. B. Los interesados. a. Notificación. b. Derecho a ser oído y a la defensa. c. Valor de la declaración jurada. C. Preclusividad. D. Desviación. 3. *Los actos administrativos.* A. Caracterización. B. Competencia. C. Clases: El acto de autorización. D. Formación. a. Reglas para la formación. F. Motivación. a. Requisitos de validez. b. Oportunidad. G. Efectos. Persecución de legitimidad. H. Vicios. a. Vicio de forma: Falta de firma.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos: Corte Suprema de Justicia.* 2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación.* A. Definición y carácter. B. Objeto. C. Procedencia. D. Distinción según el objeto. E. Regulación del procedimiento. F. Requisitos procesales. a. Requisitos del libelo. b. Lapso de caducidad. G. Suspensión de efectos del acto recurrido. a. Procedencia de la suspensión. b. Casos de urgencia. c. Carácter de los perjuicios. H. Las partes en el procedimiento. a. Notificación al Procurador General de la República. b. Los coadyuvantes e interesados. I. Emplazamiento. a. Carácter. b. Consignación del cartel de emplazamiento. c. Contenido del cartel de emplazamiento. J. Oposición y defensa. a. Oportunidad. K. Pruebas. a. Medios de prueba. a'. Prueba documental. b. Exhibición de documentos. c. Inspección ocular. B. Objeto de las pruebas. c. Oportunidad. d. Carga de la prueba. L. Informes. M. La sentencia en lo contencioso-administrativo. a. Contenido. b. Poderes del juez. c. Apelaciones. N. Desistimiento. 3. *El recurso contencioso-administrativo de interpretación.*

VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Limitaciones urbanísticas.* 2. *Inquilinato: Desocupación.* 3. *Expropiación.* A. Regulación de orden público. B. Ocupación previa: Valor del avalúo previo. C. Contestación en el juicio.

* Esta recopilación comprende las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA), en Sala Plena (CSJ-SP) y en su Juzgado de Sustanciación (CSJ-SPA-JS) dictadas desde el 4-11-80 hasta el 12-2-81 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA), dictadas desde el 24-11-80 hasta el 12-2-81.

D. Justiprecio. a. Finalidad. b. Carácter. c. Motivación. d. Elementos de carácter obligatorio. e. Diversos valores. f. Valor fiscal. g. Valor medio. h. Elementos en la expropiación parcial. E. El peritaje: Intimación de honorarios de los peritos. F. Competencia del juez.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Ámbito de aplicación de la ley.* A. Cuerpos de seguridad del Estado. B. Personal de la Contraloría General de la República. 2. *Cargos.* A. Desempeño. B. Cargos de carrera. a. Imprudencia de su origen en un contrato. b. Tipos. C. Cargos de libre nombramiento y remoción. 3. *Derechos.* A. Prerrogativas. B. Remuneración: Primas. C. Prestaciones sociales. a. Procedencia. b. Cálculo. 4. *Incompatibilidades.* 5. *Retiro.* A. Imprudencia. B. Destitución. 6. *El contencioso de la Carrera Administrativa.* A. Condiciones de admisibilidad. a. Agotamiento de la vía administrativa. b. Lapso de caducidad. B. Efectos de la decisión.

*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Ordenamiento Jurídico: Pérdida temporal de vigencia de la ley*

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

La Ley derogatoria debe llevar expresamente en su articulado los casos concretos de suspensión parcial y singular de otros textos legales.

Dos circunstancias hacen diferente la opinión de esta Corte de la de los recurrentes: La primera, que una pérdida temporal de vigencia de la ley, por aplicación a su vez de otra y en forma momentánea, crea problemas de interpretación tan delicados que, normalmente, la ley derogatoria debe llevar expresamente en su articulado los casos concretos de suspensión parcial y singular de otros textos legales. Todo ello en razón de la seguridad: la falta de estabilidad del orden jurídico haría peligrar el propio orden social.

2. *El Poder Ejecutivo: La administración Pública*

A. *Poderes de los Colegios Profesionales*

CPCA

12-2-81

Los Colegios Profesionales tienen por atribución directa del ordenamiento Jurídico funciones que le son propias a la administración; por tal razón todo documento derivado de ellos tiene los mismos efectos que los realizados por la administración.

Los Colegios Profesionales tienen por atribución directa del ordenamiento jurídico de funciones que le son propias a la Administración, y les da facultades administrativas sobre los miembros del Colegio, siguiendo la técnica que en Derecho administrativo se denomina de la "auto-administración". Así, se les otorga, por ejemplo, el control objetivo de las condiciones de ingreso en el Colegio y la potestad disciplinaria sobre sus miembros. Es así como las Actas de los Colegios Profesionales, o todo documento derivado de la llamada actividad certificante tiene los mismos efectos que la realizada por la Administración Pública.

El Acta de la Asamblea del Colegio de Abogados del Distrito Federal realizada el 20 de noviembre de 1979, como bien lo señala el Ministerio Público, da fe de lo ocurrido en dicha Asamblea, es la forma de exteriorizar la voluntad del Colegio, del órgano, y en momento alguno el recurrente ha probado que lo señalado en dicha Acta sea incorrecto, contenga algún vicio que la haga anulable. Por lo demás, la forma normal de funcionamiento de un órgano colegiado es la que refleja el Acta, tomando en cuenta que el criterio de formación interior de la voluntad del órgano colectivo no sigue un principio vertical de jerarquía, sino un criterio horizontal de mayoría. Por otra parte, los miembros del órgano colegiado pueden hacer constar en el Acta su opinión o voto contrario al acuerdo adoptado y los motivos que lo justifiquen, y advierte la Corte en el Acta que el impugnante participó en dicha Asamblea pero no objetó el sistema de votaciones.

La Corte observa:

No presenta el impugnante prueba alguna que permita confirmar su alegato; por tanto, en razón de las razones arriba señaladas la Corte declara sin lugar este pedimento.

Voto salvado del Magistrado Antonio Anguisano

La Corte Suprema de Justicia ha decidido que “mediando en un asunto la intervención del Estado, su declaración de voluntad se expresa dentro de un proceso formativo que se desarrolla de acuerdo con la Ley y con fundamento en la observancia de ciertas formalidades por parte de quien pueda cumplirla en ejercicio de la función pública, porque tenga capacidad para obrar e intervenir como sujeto de derecho”. Según este principio, no podrá haber manifestación legítima de voluntad cuando se dejan de cumplir las formas requeridas, o cuando se han cumplido de manera irregular o distinta, porque la manifestación así emanada “no responde a la verdadera voluntad de la Administración”. El citado autor Brewer-Carías, sobre esto, ha dicho que “por tanto, los vicios de error y dolo del Derecho común se aplican a la manifestación de voluntad de la Administración en tanto en cuanto conllevan un vicio de ilegalidad. . . En todo caso, cuando la manifestación de la Administración no responde a su verdadera voluntad, el acto de ella emanado contiene un vicio de forma susceptible de producir la anulación del acto administrativo”. (Jurisprudencia de la Corte Suprema y Estudios de Derecho Administrativo, Tomo III, Vol. I. págs. 43 y 44).

En el presente caso, el señalado como infringido artículo 37 de la Ley de Abogados, preceptúa:

“La Asamblea se instalará con no menos de las dos terceras partes de sus miembros, pero podrá deliberar con la mitad más uno de los asistentes. Si no existiere el *quórum* reglamentario para la instalación de la Asamblea, los abogados asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y tomarán las medidas necesarias para asegurar la asistencia del número de abogados requeridos. Si el día fijado por la Comisión Preparatoria para la instalación de la Asamblea, no se obtuviere el *quórum* reglamentario, ésta se instalará con los asistentes”.

A su vez, el artículo 5 del “Reglamento Sobre Elección en los Organismos Profesionales y en el Instituto de Previsión del Abogado” dispone:

“Las Asambleas de Colegios de Abogados se constituirán válidamente con las dos terceras partes, por lo menos, del número de sus miembros y sus decisiones se tomarán por la mitad más uno de los asistentes, salvo lo establecido en los artículos 2º y 21”.

“En todos los casos en que la Asamblea no se pueda instalar por falta de *quórum*, los abogados asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y adoptarán las medidas necesarias para asegurar la asistencia del número de miembros requeridos para una segunda reunión, que tendrá lugar el día que indique la Comisión; si en esta

oportunidad tampoco hubiere *quórum*, la Asamblea se instalará con el número de abogados asistentes”.

En el Acta de la Asamblea celebrada el día 20 de noviembre de 1979 —cuya copia certificada corre inserta en el Expediente Administrativo, folios 5 al 10— aparece, en el folio cinco (5), que en ella se encontraban presentes ciento noventa y ocho (198) abogados (195 y el Presidente, el Vice-Presidente y el Bibliotecario); pues bien, como se trataba de una segunda reunión, la misma se instaló con el número de abogados asistentes, que como se indicó fue de ciento noventa y ocho (198); en virtud de que en esta oportunidad tampoco hubo *quórum* dichos abogados asistentes (198) según se afirma en el acta en cuestión, “fueron debidamente registrados en las listas de miembros solventes” y, conforme al artículo 37 de la Ley de Abogados, las deliberaciones de esa Asamblea podrían realizarse con cien (100) asistentes, es decir “con la mitad más uno”, o sea lo que se tiene como mayoría absoluta; y, como en la susomentada Acta (folios 5 al 10) lo que aparece son frases como “por evidente mayoría de votos” (f. 6), “resultó negado” (f. 7), “resultó aprobada” (f. 8) “concluida la votación” (f. 9) y “de acuerdo con el resultado de la votación” (f. 10) significa que en las actas no se dejó constancia expresa de que las deliberaciones se realizaron con la indicada exigencia legal de que hubiera “la mitad más uno de los asistentes”, exigencia legal que se debe considerar implícita en el texto mismo del susodicho artículo 37 de la Ley de Abogados, pues si tal número de asistentes se requiere para deliberar cuando la Asamblea se instala, en la primera ocasión, “con no menos de las dos terceras partes de sus miembros” lo más lógico es interpretar que la voluntad legislativa fue la de exigir esa misma medida de la “mitad más uno de los asistentes” para deliberar en el supuesto —como el de autos— de la instalación de la Asamblea en la segunda ocasión, es decir únicamente “con los asistentes” a la nueva convocatoria. Ahora bien, como antes se dijo, el *quórum* para deliberar era de cien (100), y como se indicó, en el Acta sólo aparecen frases genéricas como las antes señaladas, y no hay constancia expresa de que en cada deliberación se hubiese constatado dicho *quórum*, omisión ésta que se pone de manifiesto en los referidos folios 5 al 10 del expediente administrativo cursante en autos y con la cual se evidencia el incumplimiento del requisito esencial para la validez de las decisiones tomadas por la Asamblea consagrado tanto en el artículo 35 de la Ley de Abogados como en el artículo 5 del Reglamento Sobre Elección (“sus decisiones se tomarán por la mitad más uno de los asistentes”), lo que imponía a la Corte establecer que como no hay prueba del cumplimiento de dicho requisito se deben dar por omitidos, como lo afirma el demandante, lo cual constituye efectivamente un vicio que vulnera el acto de ilegalidad.

B. *Naturaleza de las Comisiones Tripartitas*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

Las Comisiones Tripartitas son órganos administrativos que actuando en función jurisdiccional, dictan actos administrativos.

¿Estaba obligada la Comisión Tripartita de Segunda Instancia a cumplir estrictamente con lo pautado en el artículo antes transcrito? ¿Quiénes son los destinatarios de la norma consagrada en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil? ¿Son los jueces o son las Comisiones Tripartitas órganos jurisdiccionales? Y habría de preguntarse igualmente: ¿ejercen los miembros de estas Comisiones función jurisdiccional?

Para aclarar estas interrogantes veamos la opinión de la Procuraduría General de la República contenida en su dictamen Nº A.E. 5353, de fecha 20 de agosto de

1979, emitido por dicho Organismo a solicitud de esta Corte con motivo de la presente demanda y que expresa en el folio 3 lo siguiente:

“El artículo 1º de la Ley crea la figura de las Comisiones Tripartitas como un Organismo integrado por tres miembros representativos del sector patronal, de los trabajadores y del Ministerio del Trabajo respectivamente, designados por dicho Ministerio, de acuerdo al procedimiento establecido en el Reglamento de dicha ley, en los artículos 14, 15, 16 y 17, con una función específica: calificar los despidos, o sea, decidir acerca de la justificación o no del despido que sean objeto los trabajadores amparados por la Ley en referencia (Artículo 2º)”. Frente a esta figura se han presentado dos tendencias; una de ellas considera dicho organismo como de carácter administrativo, ejerciendo funciones jurisdiccionales y dictando por tanto actos jurisdiccionales; la otra, como un organismo administrativo, cumpliendo funciones jurisdiccionales, pero cuyos actos son típicamente administrativos”.

“Ambos criterios coinciden en aceptar a dichos organismos como administrativos ejerciendo una función jurisdiccional, basados en la forma de constitución, el régimen presupuestario y disciplinario a que están sujetas dichas Comisiones, así como en la teoría de la división de los poderes”.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 10 de enero de 1980, analizó la naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra Despidos Injustificados (promulgada el 8 de agosto de 1974), el carácter de las decisiones que de ellas emanan, y el órgano competente para el conocimiento de los actos emanados de las citadas Comisiones. Esta sentencia señala que las Comisiones Tripartitas son por voluntad legislativa “. . .órganos administrativos, enmarcados dentro de la estructura organizativa del Poder Ejecutivo Nacional”; expresa igualmente que contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas “. . .procede el recurso contencioso administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa”, pues se trata de “. . .Resoluciones” sometidas a las formalidades de los actos administrativos, en buena parte regidos por la vigente Ley Orgánica de la Administración Central (v.gr.: expediente administrativo, autorización de copias por el Ministerio de adscripción, etc.” declarando a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo como el órgano jurisdiccional competente para conocer de tales decisiones (actos administrativos).

Respecto al alcance de la decisión en estos casos expresa la sentencia: “En primer lugar, con respecto al alcance de la decisión de este órgano jurisdiccional, tratándose como ha quedado establecido en este fallo, del ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación, *el examen de la Sala sólo puede versar sobre la legalidad o corrección jurídica del acto administrativo impugnado*, o sea sobre su conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y concretamente, con las normas legales que condicionan y regulan su existencia y, en este sentido, *constatada una inobservancia o contrariedad al derecho en cualesquiera de las etapas del proceso de formación del acto de que se trata, la declaratoria de este Supremo Tribunal no puede ser otra que la nulidad del acto atacado*, a fin de restablecer la legalidad administrativa infringida, o caso contrario, la confirmatoria del mismo si lo encuentra válido y legítimo, sin extenderse a otras consideraciones que conduzcan a la reforma del acto impugnado, ni en la sustitución del autor del acto ni su condenatoria”.

C. *La reserva de archivos*

CSJ - SPA (4)

20-1-81

Presidente Ponente: René De Sola

La declaratoria de un archivo reservado no es apelable ante la Corte Suprema de Justicia.

Vistos el oficio Nº 1605 C.J. de 30 de diciembre de 1980, dirigido a esta Sala por el ciudadano Ministro de Energía y Minas y el expediente que acompaña al mismo, se observa: Aparece del referido oficio que las empresas Shell International Petroleum Company Limited, Shell International Marine Limited y Compañía Shell de Venezuela n.v. interpusieron apelación contra la decisión contenida en el oficio Nº 1056 de 18 de setiembre de 1980, en la cual el Ministerio de Energía y Minas declara confidencial la documentación relativa a la cuenta especial Nº 2504-24, abierta en el Banco Central de Venezuela para depósito del fondo de garantía de que trata la ley orgánica que reserva al Estado la industria y comercio de los hidrocarburos. El oficio en referencia aparece transcrito en copia certificada del acta de la inspección ocular que debía efectuarse en el Banco Central de Venezuela el día 19 de setiembre de 1980, y la decisión que contiene se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley Orgánica de Administración Central que autoriza a los órganos superiores del Estado para declarar el carácter reservado o confidencial de algún documento, libro, expediente o registro. No establece esta Ley ningún recurso de apelación por ante esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en relación con las decisiones de esta naturaleza que tomen los órganos de la Administración Central. Por otra parte, no es aplicable al caso planteado lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, ya que, como claramente lo expresa dicha norma, la apelación en ella prevista se refiere exclusivamente a Resoluciones que se dicten en cumplimiento de esa Ley y que hayan sido publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, requisito este último necesario para que corra el término de diez (10) días hábiles dentro del cual puede intentarse el mencionado recurso.

D. *Prerrogativas procesales: Notificación del Procurador General de la República*

CSJ - SPA (260)

15-12-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La Nación tiene la prerrogativa procesal de ser notificada de todos los actos que deban celebrarse durante el proceso.

1) La disposición contenida en el artículo 38 constituye una prerrogativa procesal establecida en beneficio de la Nación, entre otras razones por considerar de protección especial los intereses que por definición se presumen afectan el interés colectivo y, además, por no tener los apoderados de la Nación, por mandato de la Ley, las mismas facultades que habitualmente se confieren a quienes defienden a los particulares y por ello deben tener un tiempo razonable de consulta acerca del camino a seguir para el mejor desempeño de su defensa. Privar a la Nación de este tiempo destinado a la reflexión, sería estimular el ejercicio de inútiles recursos, lo cual no sólo puede traducirse en un desprestigio para el crédito de la opinión del Fisco, sino una grave

carga al máximo órgano jurisdiccional, comprometiéndose así en perjuicio de los administrados, su misión de velar por la vigencia plena del principio de la legalidad.

La notificación al Procurador General de la República es una imposición de la Ley a los Tribunales de la República cualquiera sea su competencia o grado. El citado artículo 38 establece:

“En los juicios en que la República sea parte, *los funcionarios judiciales están igualmente obligados a notificar al Procurador General de la República la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso*, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. En estos casos, las notificaciones podrán efectuarse en cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el referido asunto. Vencido un plazo de ocho (8) días hábiles, se tendrá por notificada la República”. (Subrayado de la Corte).

De la lectura de la disposición sólo puede deducirse el manifiesto propósito del legislador de concederle a la Nación esta prerrogativa en relación con todos aquellos actos que dentro de un proceso llegan a celebrarse y de cuyas resultas tuviera interés la representación de aquélla.

Como ya lo advirtiera esta Sala en sentencia del 11 de diciembre de 1979, “a falta de un repertorio limitativo de los actos cuya ejecución debe ser notificada, y en vista de la dimensión formal de las disposiciones que integran ese ‘derecho singular’ aplicable a la República, el criterio del Juez está llamado a ejercer, a través de la interpretación de la Ley, una función simultáneamente moderadora y ajustada de las normas”.

Ahora bien, no puede abrigarse alguna duda acerca de la trascendencia que dentro de la secuela de todo juicio tiene el acto de la Sentencia, de allí que repugne no sólo a la redacción de la disposición comentada sino a los más elementales principios de derecho procesal cualquier interpretación diferente. De allí pues, que de la Sentencia dictada deba notificarse a la Nación.

2) De lo decidido por el Tribunal *a quo* se deduce que en su criterio, la boleta de notificación de que se dictará Sentencia dentro de la tercera audiencia, es suficiente para considerar notificada a la Nación y que el lapso para apelar debe contarse a partir de la fecha en que fue publicada aquélla sin otros trámites.

La boleta de notificación usada en los Tribunales para anunciar la realización del acto de sentencia cuando la causa está paralizada, no constituye un elemento de certeza para las partes intervinientes en cuanto a la oportunidad en que aquél deba realizarse. En efecto, este máximo Tribunal al examinar esta sana y hasta necesaria práctica judicial, decidió que: “Es cierto que encontrándose paralizada la causa se le notificó al Fisco, por medio de boleta, que se iba a sentenciar *dentro de la tercera audiencia*. Si el aviso se hubiera concretado en la expresión aquí subrayada, pudiera suponerse que ella era suficiente y por lo mismo hacía innecesario, una vez publicada la sentencia, un nuevo aviso advirtiendo que se abría el lapso de diez días para apelar. Mas se advierte que aquel lapso no estuvo en realidad circunscrito a las tres audiencias que siguieran a la notificación del Fisco, puesto que comenzaría a contarse después de verificada la última notificación.

“El dato aparentemente concreto de *tres audiencias* exige para que comience a correr, la realización de otro hecho al cual está subordinado —la notificación de la otra parte— cuyo momento de verificación es temporalmente imprecisable ante la existencia de circunstancias por venir, y que pueden depender en mayor o menor grado, aun en grado exclusivo, de la voluntad y conveniencia de esa otra parte. Desconociéndose el momento, inmediato o remoto y por lo mismo incierto, de realización del acto a partir del cual comenzará el término cierto de tres audiencias, debieron los sentenciadores tomar en cuenta esa circunstancia y notificar a la Procuraduría o a su representante en el juicio...”. (Sentencia del 22 de julio de 1980).

A mayor abundamiento es de señalar que:

Distingue la norma comentada varias obligaciones impuestas a los Tribunales, entre ellas la de "anunciar la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique". De lo cual se concluye en que si es cierto que las boletas mencionadas satisfacen la primera de las exigencias indicadas, no puede en modo alguno atribuírseles el mérito de hacer innecesaria la notificación una vez dictada la Sentencia, es decir, realizado el acto.

3) Es de importancia poner de relieve que el proceso de discusión de la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República pone en evidencia la justeza de los criterios arriba expresados. En efecto, la Cámara de Diputados al discutir el proyecto presentado por el Ejecutivo, consideró de conveniencia distinguir dos situaciones cuando se trataba de las citaciones o notificaciones que debían hacerse a la Procuraduría General de la República, pero estableció un mismo plazo para que ese órgano se diere por notificado o citado. Al discutirse el proyecto en el Senado, la Comisión de Política Interior de esa Cámara presentó informe sobre los artículos 38 y 46 del proyecto, el día 26 de noviembre de 1965, en los siguientes términos:

"Artículo 38.

Contempla este artículo dos situaciones diferentes en cuanto a la actuación de la Procuraduría General de la República en los asuntos o juicios en que tenga interés o sea parte la República".

"La primera situación contemplada en dicho artículo, es aquella que establece obligación a los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General de la República toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o cualquier solitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República".

"Se trata en este caso de actuaciones o juicios entre particulares en los cuales la República tendría la condición de tercero por cuanto ella no ha sido parte en tal juicio o asunto. Es natural que en este caso se dé a la Procuraduría General de la República un término suficientemente amplio para el estudio del asunto y la obtención de todos los elementos y recaudos que fueren necesarios para una eficaz defensa de los intereses patrimoniales de la República. Por ello la Comisión está de acuerdo en que en este primer caso el término de notificación a que se refiere el artículo sea ampliado hasta noventa (90) días".

"La segunda situación que contempla el artículo en estudio se refiere a la obligación que tienen los funcionarios judiciales de notificar al Procurador General en los juicios en que la República sea parte, de la apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso, de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto y de toda actuación que se practique. Esta situación supone la existencia de un juicio en que la República ya es parte, es decir, está ya a derecho, y sus representantes legales han sido citados y haya tenido el beneficio del término que señala el artículo 39 del proyecto para la citación; además de que han tenido también suficiente conocimiento del asunto en el antejuicio administrativo que prevé la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional cuando se trata de juicios y demandas contra la República. Consideramos, pues, que en este caso el término para las notificaciones debe reducirse a ocho (8) días hábiles, al término de los cuales el Procurador se tendrá por notificado."

La Cámara acogió la propuesta hecha por la Comisión y en la Ley vigente la redacción del artículo 38 es la misma que contenía el Informe de aquélla.

3. *El Poder Discrecional***CPCA****16-12-80**

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

La discrecionalidad esencialmente es una libertad de elección entre alternativas igualmente justas.

El procedimiento es el siguiente:

a. Comienza por una solicitud, contentiva de determinados datos (artículos 36, literales a, b, c, d, e, f) que están relacionados con el tipo de necesidad que alegue la empresa para solicitar la reducción de personal. Razón por la cual, dependiendo de la necesidad alegada, no es posible, que todos los datos señalados en dicho artículo deban ser incluidos. En todo caso, los señalados en los literales e y f, no pueden ser incluidos en la solicitud sino cuando el supuesto de hecho al cual son aplicables es el que origina la solicitud.

A tal solicitud deben acompañarse determinados recaudos y elaborar la nómina de los trabajadores cuyo despido se solicita, "... en cuanto sea posible..." (artículo 36, parágrafo único) en forma tal que los de mayor capacidad, nacionalidad venezolana, antigüedad en el servicio y mayores cargas de familia conserven su trabajo (artículo 36 del Reglamento. No aparece como obligación *sine qua non*).

b. Recibida la solicitud del patrono la Comisión procederá a realizar las averiguaciones e investigaciones correspondientes. Puede designar asesores que presentarán informe en el plazo fijado por la Comisión, la cual señalará los emolumentos que devengarán a cargo del patrono. Puede acopiar elementos probatorios y debe decidir en un lapso no mayor de treinta días hábiles (artículo 37 del Reglamento).

Observa la Corte que en el procedimiento hay un caso típico de otorgamiento potestad discrecional al órgano administrativo decisor. Sólo que esa remisión, como en todo caso de competencia discrecional, no es total sino parcial. Empero, la discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas (de acuerdo a los textos legales que regulan la materia), o concretamente, elección entre indiferentes jurídicos, pues la decisión que tome la Comisión Tripartita necesariamente se fundamenta en criterios extrajurídicos (económicos o técnicos).

c. Se prevé igualmente el procedimiento administrativo de segundo grado ante la Comisión Tripartita de Segunda Instancia (artículo 38 del Reglamento).

Analizados los artículos del Reglamento de la Ley contra despidos injustificados contentivos del procedimiento en estudio, no se contempla procedimiento contencioso alguno, razón por la cual no procede la solicitud de nulidad por violación derivada de "... la naturaleza contenciosa del procedimiento de solicitud de autorización de despidos justificados contenido en el artículo 7 de la Ley contra Despidos Injustificados..." (Demanda, folio 7 del expediente), y así se declara.

II. ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO1. *Contribuciones nacionales*A. *Ambito Temporal de Aplicación de la Ley***CSJ - SPA (237)****27-11-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los hechos imponderables o hechos generadores de los tributos se rigen por las leyes vigentes al momento u oportunidad en que se producen. Independientemente de la oportunidad en que

se ejerza la acción fiscalizadora y de que tales leyes hayan sido modificadas o derogadas con posterioridad a la acaecencia de los hechos impositivos de que se trate.

Por razones de prelación lógica, la Corte considera necesario examinar, en primer término, el segundo de los vicios mencionados, esto es, la pretendida aplicación de una Ordenanza derogada al acto impugnado. A este respecto, la Corte considera también que es materia pacíficamente aceptada por la doctrina y por la jurisprudencia tributaria, incluso por la de este Alto Tribunal, que los hechos impositivos, o hechos generadores de los tributos, se rigen por las leyes vigentes al momento u oportunidad en que se produjeron. De modo que, y ello acontece con suma frecuencia, las Administraciones Tributarias, en el ejercicio de su acción fiscalizadora, investigan, en efecto, si los contribuyentes dieron el debido cumplimiento a las leyes tributarias vigentes en las oportunidades en que realizaron los actos, hechos, actividades, operaciones, etc. objeto del respectivo tributo, independientemente de la oportunidad en que se ejerza la acción fiscalizadora y de que tales leyes hayan sido modificadas o derogadas con posterioridad a la ocurrencia de los hechos impositivos de que se trate.

B. Incumplimiento de la Obligación Tributaria: Sanciones

CSJ - SPA (17)

2-2-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La sanción por el incumplimiento de la obligación tributaria en forma omisiva, consiste en la aplicación de una multa conforme a las previsiones de la Ley. Tomando en cuenta la existencia de circunstancias atenuantes o agravantes que la modifiquen.

En materia tributaria se conceptúa la omisión de ingresos como el incumplimiento culpable de obligaciones fiscales, sean éstas sustanciales o formales, diferenciándose del delito de defraudación fiscal en la inexistencia del factor intencional, doloso, que se da cuando el sujeto infractor incurre en un acto que induce a error a la Administración, como sería la presentación de declaraciones juradas inexactas, que contengan datos falsos o exclusión de algún bien, actividad u operación que implique una intención o propósito deliberado de disminuir la carga fiscal, o por no denunciar que la estimación de rentas practicada es inferior a la realidad.

El incumplimiento de la obligación tributaria en forma omisiva, como conducta que supone el incumplimiento de un deber constituye, en sí, una transgresión fiscal específica, cuya sanción consiste en la aplicación de una multa conforme a las previsiones de la Ley.

Nuestro Estatuto de Impuesto sobre la Renta establece, fundamentalmente como sanción para la infracción de sus disposiciones, la multa (pena de orden pecuniario), dejando a salvo la aplicación de las penas que prescribe el Código Penal en los casos de comisión de delitos; y en cuanto a su dosificación, impone tener en cuenta la existencia de circunstancias atenuantes o agravantes que la modifiquen. Así la parte *in fine* del artículo 69 de la Ley de 1961, aplicable al caso de autos, dice: "En la aplicación de las multas se tendrán en cuenta cualesquiera circunstancias que atenúen o agraven la infracción".

Al respecto se señala que el ordenamiento jurídico consagra determinado proceder o la concertación de varios, como una infracción; y por ende como presupuesto

indispensable para el nacimiento de una sanción. Igualmente, al resolver acerca de la intensidad y cuantía de la pena aplicable, crea en atención a las circunstancias relacionadas con la preparación y ejecución del acto ilícito, o a las condiciones del sujeto interviniente, entre otras, un conjunto de agravantes o atenuantes e incluso, formas diversas de cumplimiento de la pena. De allí pues, que no exista precepto ni doctrina que autorice confundir el quebrantamiento de la norma con las atenuantes o agravantes que puedan existir.

En el caso concreto de autos, ya hemos visto que el hecho constitutivo de la infracción fue la omisión de ingresos por parte de la apelante, la cual en su declaración de rentas presentada para el ejercicio económico fiscal coincidente con el año civil de 1965, omitió enriquecimientos provenientes de ventas, intereses y cobros percibidos o realizados en ese período. Acaecido el hecho objetivo de la violación legal, determinante de la transgresión, procedía como en efecto se hizo, a la aplicación de la multa correspondiente, por estar ubicada la contribuyente en los supuestos previstos en la norma sancionadora (art. 60, Ley de 1961). La Administración, al reconsiderar administrativamente la aplicación de la sanción, tomó erradamente el hecho mismo de la omisión de ingresos, es decir, la infracción en sí, como circunstancia agravante, sin base jurídica alguna, pues la omisión de ingresos no se encuentra tipificada *per se* en el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta, como causa motivadora del aumento de la multa que corresponde. En efecto, las circunstancias agravantes que establece dicho ordenamiento reglamentario son:

- 1) Haber sido condenado el contribuyente en el curso de los siete años anteriores por la comisión de algún delito en perjuicio del Fisco Nacional.
- 2) Haber sido multado el contribuyente reiteradamente en el curso de los cinco años anteriores por la contravención prevista en el artículo 105 de la Ley.
- 3) Cualquier otra circunstancia de tal entidad que merezca ser tomada en cuenta para aplicar la multa por encima del término medio sin exceder del límite superior, en cuyo caso deberán indicarse razonablemente los motivos que la justifican.

La jurisprudencia tiene establecido que las sanciones penales no deben extenderse a casos para los que no han sido clara y precisamente establecidos, es decir, hay que proceder a penalizar ateniéndose a la letra de la disposición que establece la sanción, pues al intérprete le está vedado establecerla por vía de analogía. En conclusión, no es procedente, como lo hizo la Administración del Impuesto, considerar la omisión de ingresos como una agravante de la misma infracción punible y así se declara.

C. Impuesto sobre la Renta

a. Rebajas

CSJ - SPA (21)

12-2-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

Las empresas que obtengan beneficios derivados de la elaboración de productos industriales, generación y distribución de energía eléctrica, agricultura y cría, pesca o transporte por mandato expreso de la Ley, son titulares del beneficio de rebaja impositiva.

Admitiendo pues que las aves que la contribuyente adquiere, no para la venta, sino para ser destinadas a la producción de huevos, que es su actividad fundamental,

de acuerdo con el objeto de explotación específico de la empresa, son activos fijos; la Sala debe examinar si tales bienes pueden gozar de la rebaja impositiva contemplada por el artículo 67 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, aplicable al caso de autos. En jurisprudencia de la Corte ha señalado que el beneficio otorgado por la mencionada norma está limitado por las condiciones que el mismo precepto contiene y que son de diversa índole, a saber: de orden subjetivo, que se refieren al carácter empresarial del contribuyente; de orden objetivo, que atañen a la naturaleza de los activos en los cuales se ha hecho la inversión; y finalmente, otras son especiales o temporales, pues tienen que ver con el lugar donde se hacen las inversiones, el ejercicio en el cual se realizan y el tiempo en que efectivamente se utilizan los nuevos activos en la producción de la renta.

Las limitaciones subjetivas excluyen de este beneficio fiscal a ciertas categorías de contribuyentes: comerciantes, empresas de servicio, hoteles, tintorerías, de compra-venta de ganado, de perforación de pozos y de explotación de canteras. Por mandato expreso de la Ley son nominalmente titulares del beneficio de esta rebaja impositiva las "empresas que obtengan beneficios derivados de la laboración de productos industriales, generación y distribución de energía eléctrica, agricultura, cría, pesca o transporte". La contribuyente de autos, "Granjas Nirgua, C.A." tiene como objeto principal, según se asienta en el Acta Fiscal y de conformidad con el artículo 3º de su Documento Constitutivo (folio 88), la realización de toda especie de explotaciones agrícolas y pecuarias. No importa cuál es el Objeto Social estatutario que figure en el Documento Constitutivo, sino la actividad efectivamente desarrollada por la contribuyente que, en el caso de autos, la misma fiscalización reconoce como referida a la explotación agrícola de "producción de huevos". Estando pues la contribuyente dentro del concepto de empresa avícola, íntimamente relacionada con la cría, que señala la norma legal antes citada, tiene a juicio de la Sala derecho a la reducción impositiva, cuya procedencia se ventila en este juicio de alzada.

b. *Determinación de activos*

CSJ - SPA (21)

12-2-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

Para determinar si un bien específico constituye un "activo permanente" o "circulante" debe apreciarse el destino para el cual fue adquirido, su naturaleza y su efectiva utilización en la empresa.

A este respecto la Sala en anteriores decisiones ha establecido: "La jurisprudencia en este aspecto ha sido clara y constante. De modo que para determinar si un bien específico constituye un "activo permanente" o "circulante", debe examinarse cada situación en particular, apreciarse el destino para el que fue adquirido y además, su naturaleza y su efectiva utilización en la empresa" (Sentencia del 24-2-76). Los textos contables consagran que la circunstancia de que un activo fijo se venda cuando ese bien ha dejado de ser productivo, no desfigura su carácter de permanente, pues lo que lo caracteriza es el fin a que se destina dicho activo. Si la gallina se vende al término de su vida útil como ponedora, no es porque la finalidad del negocio sea comerciar con dichas aves de corral, sino porque éstas tienen para ese momento un valor de desecho que puede procurar una utilidad marginal. De ahí pues, que el acto de la venta de la gallina sea sólo circunstancial pero lógico, pues obedece a su pérdida de utilidad para la actividad económica a la cual se ha destinado, hecho que se opera al disminuir su capacidad ponedora.

Lo importante pues, para considerar un activo como fijo, es que el mismo no esté señalado para la venta, esto es, que su función no sea la de ser vendido o realizado por constituir el objeto de la empresa, sino que dicho bien esté destinado a la producción de la renta, como es el caso de las gallinas de la contribuyente, que son adquiridas por ésta para la producción de huevos y no para ser vendidas. En conclusión, a juicio de esta Sala, y de acuerdo a los más modernos criterios de contabilidad, en esta especialidad, avicultura, las gallinas utilizadas por la contribuyente para producir huevos que son su objeto comercial principal, constituyen un activo fijo de primerísimo uso como fue determinado por la recurrida y no un activo circulante, como lo pretende la representación fiscal.

El artículo 54 del Reglamento de la Ley de la materia, dice que son activos de carácter permanente destinados a la producción de la renta, los bienes corporales o incorporeales adquiridos o producidos para el uso de la propia empresa y no señalados para la venta. Como puede verse claramente, esa disposición reglamentaria no hace otra cosa que recoger de modo abreviado pero preciso, todos los conceptos que se han expuesto sobre las características que un bien debe tener en el proceso productivo de una empresa, para ser considerado como activo fijo o permanente. El hecho de que en el texto del citado artículo no se mencione de modo expreso los animales en general y las aves en particular, no implica que dichos bienes puedan ser desestimados como activos fijos, por cuanto la enumeración que en él hace el legislador, al usar la expresión “tales como: inmuebles, maquinarias, equipos y unidades de transporte...”, es meramente enunciativa, a título de ejemplo, y no taxativa (*Species expressae per modum exempli non restringunt*).

2. *Contribuciones Municipales: Hecho Imponible en las Patentes de Industria y Comercio*

CSJ - SPA (237)

27-11-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El Impuesto de Patente de Industria y Comercio, no grava los “ingresos brutos” ni las “ventas”, sino el ejercicio de actividades económicas lucrativas en el Distrito Federal, los “ingresos brutos” y el “producto de las ventas” son, simplemente, la base de cálculo del impuesto.

Asimismo se observa: que son conceptos distintos —que la contribuyente confunde—, el hecho imponible, o hecho generador del impuesto, y la base imponible. El primero es el supuesto de la norma impositiva, a cuya ocurrencia o producción se causa el impuesto; en tanto que la segunda es la cuantificación de aquel hecho, a la cual se aplicará la alícuota o módulo del impuesto —también llamado impropiamente tarifa—, para calcular el monto del impuesto causado. En lo que concierne al impuesto municipal denominado “patente de industria y comercio” —lo ha dicho ya la Corte en oportunidades anteriores—, el hecho imponible, conforme a lo previsto en la respectiva Ordenanza del Distrito Federal, de cuya ejecución se trata, es “toda actividad industrial, comercial o de índole similar ejercida en el Distrito Federal... con fines lucrativos”, según el artículo 1º de la Ordenanza de 1968, o —dicho lo mismo de otro modo—, “el ejercicio de actividades industriales, comerciales o de índole similar en jurisdicción del Distrito Federal”, según el mismo artículo de la Ordenanza de 1976; y, tratándose de un impuesto territorial, esta Ordenanza previene, como criterio interpretativo de la territorialidad, que, “a los fines de esta Ordenanza, se considera que dichas actividades son ejercidas en juris-

dicción del Distrito Federal, cuando una cualquiera de las operaciones o actos fundamentales que la integran o la determinan, se ha realizado dentro del territorio de la entidad" (artículo 2º). La base imponible de este tributo son los "ingresos brutos" o el "producto de ventas u otras operaciones": este concepto se ha mantenido, fundamentalmente, en ambas Ordenanzas. De modo, pues, que debe tenerse claramente precisado que este impuesto no grava los "ingresos brutos" ni las "ventas", sino el ejercicio de actividades económicas lucrativas en el Distrito Federal: los "ingresos brutos" y el "producto de las ventas" son, pura y simplemente, la base de cálculo del impuesto.

Como puede fácilmente apreciarse, el impuesto mencionado no grava a las "empresas de seguros", como tales, ni menos aún los "contratos de seguros", ni sus rendimientos, sino el ejercicio de esa "actividad industrial" en jurisdicción del Distrito Federal. Siendo así, como en efecto lo es, resulta indiferente, en absoluto, a los fines del funcionamiento regular del citado impuesto, que la demandante —que es contribuyente del mismo como empresa de seguros— domicilie en el exterior sus contratos de seguros o de reaseguros y los someta a la jurisdicción de legislaciones y tribunales extranjeros. La legislación tributaria es de relevante e indiscutible orden público, por lo cual no es dable que los contribuyentes se sustraigan a su imperio mediante la celebración de convenios particulares.

En el caso de autos, según aparece del expediente administrativo y lo confirman, precisamente, las results de las testimoniales y de la experticia promovidas por la demandante, empresas aseguradoras del exterior ofrecen a ésta el reaseguro de riesgos asegurados por aquéllas; la recurrente, que tiene su domicilio principal en jurisdicción del Distrito Federal, analiza la oferta y, en su caso, les participa a aquéllas la aceptación de la oferta. Tales aseguradoras avisan a la recurrente el cobro de las primas que cubren los riesgos cedidos, así como el monto de la participación de la recurrente en ellas, el cual le es depositado en bancos también del exterior, y cuyo depósito es confirmado por la nota de crédito que el Banco le remite. Estas notas de crédito son contabilizadas por la recurrente en Caracas, en las cuentas bancarias que tiene abiertas en el exterior; y contra las cuales gira, en su oportunidad, para pagar las indemnizaciones exigidas al momento de producirse el siniestro. Aparece también de los documentos arriba mencionados, que las primas que se indican en las notas de crédito son abonadas netas de gastos y de los impuestos que pudieran gravarlas en el país del domicilio de la aseguradora extranjera. Estas son operaciones comúnmente realizadas en la explotación industrial del ramo de seguros. En efecto: un asegurador del extranjero "cede" —y es la expresión usada en la práctica mercantil—, "por vía de reaseguro", a la demandante como reaseguradora, determinadas primas: se está en presencia de "operaciones" de reaseguro; y para su liquidación, funciona precisamente la cuenta corriente bancaria de la demandante en un banco en el exterior: a ella se abonan aquéllas primas y a ella se cargan también los pagos de indemnizaciones que haya de hacer la reaseguradora. Hay, pues una "cesión" económica de primas de una a otra empresa, depurada de gastos y de impuestos extranjeros, aunque no una "cesión" jurídica propiamente dicha. Tal es la realidad económica, a la que fundamentalmente atiende el derecho tributario.

El anterior análisis permite establecer que, según aparece de autos, la aceptación de la oferta de la cesión económica mencionada es un "acto fundamental" que "determina" la "actividad industrial" que ejerce la demandante "en jurisdicción del Distrito Federal"; y que la contabilización de esas cesiones, en Caracas, constituye una de las "operaciones" que "integra" esa "actividad", así como también la constituye la movilización desde Caracas, de la cuenta bancaria en el extranjero, "integrada" por las primas "cedidas". Estas conclusiones son suficientes para demostrar que las "actividades industriales" de la recurrente, cuyos resultados económicos han dado lugar a la presente litis contencioso-tributaria, "son ejercidas en jurisdicción del

Distrito Federal”, porque “más de una cualquiera de las operaciones o actos fundamentales que la integran o la determinan, se ha realizado dentro del territorio de la entidad”. Por tanto, los “ingresos brutos” provenientes de tales “actividades” deben computarse, como lo asienta la Resolución recurrida, a los fines de calcular el monto del impuesto de patente de industria y comercio a cargo de la recurrente. Así se decide.

A tal pronunciamiento no obsta la circunstancia de que las primas obtenidas del extranjero por la demandante sean “netas” de “gastos e impuestos”; pues tienen ese carácter a los fines meramente contables de la empresa, en tanto que, a los fines impositivos, para establecer la base de cálculo del impuesto, son efectivamente “ingresos brutos”; y así también se declara.

III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO DEL ESTADO

CSJ - SPA (26)

19-1-81

Presidente Ponente: René De Sola

El Banco Central de Venezuela tiene competencia para fijar los intereses mínimos en porcentajes mayores al 12% anual.

Analizado el libelo de la acción intentada por el ciudadano Henry Pereira Gorrín, se observa que aquélla se circunscribe a impugnar las Resoluciones del Banco Central, identificadas en la narrativa, exclusivamente en cuanto a su contenido. En efecto, se alega que el Banco Central de Venezuela, mediante el subterfugio de llamar comisiones a verdaderos intereses, ha autorizado a los bancos y sociedades financieras a cobrar por este concepto tasas que exceden los límites permitidos por la legislación vigente.

Concretamente la ilegalidad que se atribuye a dichos actos consiste en autorizar a los Bancos y Sociedades Financieras a cobrar intereses por encima del doce por ciento (12%) anual, en abierta violación, según alega el actor, de lo dispuesto en el Decreto-Ley Nº 247 de 9 de abril de 1946, en el Código Civil y en el Código de Comercio.

Planteado así el problema, considera la Corte que se impone en primer término la realización de un detenido análisis de los textos legales invocados, a fin de fijar su verdadero sentido y alcance, para luego establecer si las Resoluciones impugnadas están sujetas efectivamente a alguna o algunas de dichas normas y, en la afirmativa, si las mismas han sido violadas en el caso *sub judice*.

Siguiendo un orden cronológico para el análisis propuesto, es necesario referirse en primer lugar al artículo 108 del Código de Comercio vigente, el cual fue promulgado en el año de 1919 sin que sus modificaciones parciales posteriores hayan alterado ni su contenido ni su letra.

Reza textualmente el artículo 108 del Código de Comercio:

“Las deudas mercantiles de sumas de dinero líquidas y exigibles devengan de pleno derecho el interés corriente en el mercado, siempre que éste no exceda del doce por ciento anual”.

Como se evidencia de la simple lectura de la susodicha norma, ésta no se refiere específicamente al contrato de préstamo a interés. Se trata de un precepto de carácter general que abarca todo género de obligaciones mercantiles que puedan dar origen a una deuda líquida y exigible. Así como la deuda puede tener su fun-

damento en un préstamo, también puede derivarse del precio de un contrato de compraventa, o de los cánones de arrendamiento de un local comercial, o bien del flete insoluto de una nave.

Frente a lo dispuesto en el artículo 1277 del Código Civil, que a falta de acuerdo limita al interés legal del tres por ciento (3%) anual (artículo 1746 *ejusdem*) la indemnización exigible al deudor por el retardo en el cumplimiento de una obligación dineraria, el artículo 108 del Código de Comercio establece que todas las deudas mercantiles líquidas y exigibles devengan de pleno derecho el interés corriente en el mercado, siempre que éste no exceda del doce por ciento (12%).

Dos diferencias importantes se observan entre la norma civil y la mercantil. A falta de convención, en materia civil el interés está limitado al tres por ciento (3%) anual; en materia comercial, el interés será el corriente en el mercado, siempre que éste no exceda del doce por ciento (12%) anual.

Por otra parte, el interés convencional queda sujeto a lo dispuesto en el tercer aparte del artículo 1746 del Código Civil; o sea que tendría que sujetarse al límite determinado por alguna ley especial, o, en defecto de ésta, su cuantía no podría exceder en una mitad al interés corriente al tiempo de la convención.

De lo expuesto es necesario concluir que en materia mercantil rige el artículo 108 del Código de Comercio y que la limitación que éste establece se refiere exclusivamente al interés corriente en el mercado que de pleno derecho devenga cualquier deuda pecuniaria y en modo alguno a los intereses convencionales de cualquier origen.

Estos últimos, de acuerdo con otras normas del propio Código de Comercio, no tienen más límite que el fijado por el acuerdo de las partes. Así lo corrobora, entre otros, el artículo 111 *ejusdem*, que deja en libertad para fijación de los intereses en una letra de cambio a la vista o a cierto plazo vista, y sólo a falta de la indicación correspondiente, regirá en este caso el interés legal para la materia cambiaria del cinco por ciento (5%) anual.

En lo que se refiere específicamente al contrato de préstamo mercantil, el artículo 529 del Código de Comercio no deja lugar a dudas: está autorizada la estipulación de un interés distinto del corriente en la plaza, sin la limitación del doce por ciento (12%) anual que rige para los intereses que se causen de pleno derecho.

Aún más. El anatocismo —cobro de intereses sobre intereses— está permitido en relación con el contrato de cuenta corriente, según aparece de los artículos 518 y 524 del Código de Comercio. Y el siguiente artículo 525 permitía asimismo fijar libremente la tasa de interés, comisión y todas las demás estipulaciones que definan las relaciones jurídicas entre el banco y el cliente.

Salvo esta última norma —y por eso a ella se ha referido el fallo en pretérito imperfecto—, todas las demás tienen plena vigencia en el campo del derecho mercantil y particularmente en el sector bancario. No la tiene en cambio, como se ha dicho, el artículo 525, en lo que se refiere a intereses y comisiones, por haber sido parcial y tácitamente derogado por las normas especialísimas de la Ley del Banco Central de Venezuela (artículo 46) y la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito (artículo 153), que serán más adelante consideradas.

¿Quiere esto decir que fuera del sector bancario donde rigen limitaciones legales, no existe en materia mercantil ninguna norma que ampare al ciudadano de un cobro abusivo de intereses? Todo lo contrario. Si bien es cierto que el ordenamiento jurídico mercantil no establece limitación alguna en cuanto a la estipulación convencional de intereses, el orden público y las buenas costumbres que repudian la usura

imponen suplir esta laguna por la vía establecida en el artículo 8º del Código de Comercio, el cual ordena aplicar las disposiciones del Código Civil en los casos que aquél mismo no resuelva especialmente.

En consecuencia, es perfectamente aplicable en materia mercantil la regla expresada en el tercer aparte del artículo 1746 del Código Civil que, aunque se refiere específicamente al contrato de préstamo, debe extenderse por analogía a cualquier otra convención en la que se estipule el pago de intereses.

Al analizar posteriormente el alcance del referido artículo 1746 del Código Civil, se explicará el mecanismo de su aplicación, por otra parte perfectamente concordante con lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley de Protección al Consumidor, que igualmente será objeto de consideración ulterior.

El artículo 1746 del Código Civil, cuya violación por el Banco Central de Venezuela denuncia igualmente el impugnante, expresa textualmente:

“El interés es legal o convencional.

El interés legal es el tres por ciento anual.

El interés convencional no tiene más límite que los que fueren designados por Ley especial; salvo que, no limitándolo la Ley, exceda en una mitad al que se probare haber sido interés corriente al tiempo de la convención, caso en el cual será reducido por el Juez a dicho interés corriente, si lo solicita el deudor.

El interés convencional debe comprobarse por escrito cuando no es admisible la prueba de testigos para comprobar la obligación principal.

El interés del dinero prestado con garantía hipotecaria no podrá exceder en ningún caso del uno por ciento mensual”.

La jerarquía de las fuentes legales en el derecho mercantil venezolano sólo permite recurrir subsidiariamente al Código Civil cuando el Código de Comercio y demás leyes especiales de carácter mercantil no resuelvan en forma precisa el caso *sub-judice* (artículo 8º del Código de Comercio en concordancia con el artículo 14 del Código Civil).

Como antes fue ya señalado, el Código de Comercio establece sus propias reglas en materia de préstamos e intereses. Sin embargo, mientras no exista una norma legal que limite el interés convencional en todo el campo mercantil o en alguno de sus sectores (el bancario, por ejemplo), o mientras las normas abstractas de alguna ley no hayan sido complementadas mediante los actos administrativos de los órganos competentes que ellas mismas señalen, el vacío que representa la carencia de una norma mercantil que pueda poner coto a la estipulación abusiva o usuraria de intereses debe ser llenado por la norma subsidiaria del Código Civil.

Esta norma subsidiaria no es otra que la contenida en el tercer aparte del artículo 1746 arriba transcrito, que penaliza a quien incurra en el acto doloso de estipular intereses que excedan en la mitad al corriente en el mercado al tiempo de la convención.

Si ello ocurriere, la ley no se limita a reducir el exceso a concurrencia con el interés corriente más la mitad del mismo, sino que la disminución debe llevarse al solo monto del interés corriente, sin excedente alguno.

En cuanto al ámbito de aplicación del último aparte del mismo artículo 1746, es necesario admitir que, como toda norma excepcional, es de estricta aplicación a la hipótesis por ella contemplada. En efecto, la regla general es la expresada por el tercer aparte del artículo 1746, según la cual el interés convencional no tiene más límite que el fijado por la ley especial o, en defecto de ésta, el que resultare de agregar una mitad del monto del mismo al interés corriente en el mercado.

La excepción exige la presencia de dos elementos: primero, que se trate específicamente de un contrato de préstamo, y segundo, que ese préstamo esté garantizado con hipoteca. Si así fuere el caso, el interés no podrá exceder del doce por ciento (12%) anual.

La referida excepción, dictada para la contratación civil, sólo podría tener aplicación en el campo mercantil cuando nos encontremos en presencia de un contrato de préstamo, garantizado con hipoteca, perteneciente a un sector que no esté regido por alguna regla especial del Código de Comercio o por alguna ley especial de carácter mercantil. En cambio, sería abusiva su aplicación a cualquier otro contrato mercantil productor de intereses, no obstante que sus resultas estén garantizadas con hipoteca.

Tal sería, entre otros, el caso —contemplado en el artículo 516 del Código de Comercio— de un contrato de cuenta corriente cuyo saldo haya sido garantizado con hipoteca.

Mucho menos sería aplicable la limitación establecida en el último aparte del artículo 1746 del Código Civil cuando se han dictado leyes especiales concernientes a determinados sectores de la economía social, que tienen aplicación preferente, no sólo frente al Código Civil sino aun frente al Código de Comercio. Posteriormente se analizarán el efecto y alcance que tienen al respecto la promulgación de las leyes de Protección al Consumidor, del Banco Central de Venezuela y General de Bancos y Otros Institutos de Crédito.

El 9 de abril de 1946 se dictó el Decreto-Ley Nº 247 sobre Represión de la Usura, cuyo artículo 1º declara textualmente:

“Cualquiera que intencionalmente se valga de las necesidades apremiantes de otro para obtener para sí o para un tercero una prestación, cesión, garantía o algo análogo que implique una ventaja o beneficio que tomando en cuenta las circunstancias concomitantes, resultare notoriamente desproporcionada a la contraprestación o entrega que por su parte verificare, será castigado con prisión hasta de dos años o con multa hasta de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00).

Sin perjuicio de la limitación que establece el Código Civil en su artículo 1746, se considera constitutivo del delito de usura el préstamo de dinero en el cual se estipule o de alguna manera se obtenga un interés que exceda del uno por ciento (1%) mensual”.

Los antecedentes y circunstancias referentes a la promulgación de ese Decreto-Ley permiten establecer con certeza su verdadero propósito y finalidad, aunque su propio texto bastaría para fijar su estricto campo de aplicación.

Los considerandos que preceden a la parte normativa del Decreto señalan claramente que su motivación y objeto es combatir la usura y proteger a las clases desposeídas y a todo aquel que llegare a encontrarse en condición de inferioridad económica y moral para defenderse contra la indebida explotación. Además, su tercer considerando alude concretamente al proyecto que equivocadamente fue publicado como Decreto 230 en la Gaceta Oficial Nº 21.974 del 2 de abril de 1946 y cuya carencia de validez fue declarada por Aviso Oficial aparecido en la Gaceta Nº 21.975 del 3 de los mismos mes y año.

Esos considerandos definen con precisión a qué sector están dirigidas las normas protectoras: clases desposeídas y débiles económicos, que no son normalmente los sujetos de una relación entre profesionales del comercio general y menos de sus sectores especializados en el tráfico bancario.

El Decreto definitivo, al excluir determinadas normas del primitivo proyecto, corroboró su propósito de circunscribir sus efectos exclusivamente al sector de la contratación civil. En efecto, la supresión de los artículos 1º, 2º, 3º y 7º del proyecto original, referentes todos a operaciones netamente mercantiles, demuestra que el Decreto definitivo estaba destinado a regir negocios o contratos de índole diferente.

Sin embargo, el demandante ha alegado que las Resoluciones del Banco Central de Venezuela violan el artículo 1º del mencionado Decreto 247. Sería suficiente para rechazar esta denuncia los argumentos que se deducen del artículo 1746 del Código Civil y lo ya dicho acerca de los límites de la aplicabilidad de esta norma en el campo mercantil.

Aplicando —como antes se señaló su posibilidad legal— el tercer aparte del artículo 1746 a los contratos mercantiles, el límite del interés convencional es el del interés corriente en el mercado más una cantidad que represente la mitad del mismo. Entonces, en la hipótesis inadmisibles de que el Decreto 247 fuere aplicable a los contratos comerciales, sólo podría configurarse el delito de usura si se llegare a demostrar que el interés estipulado sobrepasa el límite señalado por el tercer aparte de la norma civil, de modo que el caso pueda quedar subsumido en la previsión contenida en el primer aparte del artículo 1º de dicho Decreto 247.

En cuanto a la presunción de usura establecida por el segundo aparte del artículo 1º del susodicho Decreto 247, la referencia directa y exclusiva que se hace respecto al Código Civil es prueba evidente de que no es el sector comercial el contemplado en ese supuesto legal.

Refuerza igualmente la inaplicabilidad del Decreto 247 al sector comercial, la otra presunción de usura establecido por su artículo 2º, que excluye expresamente de la misma a quien tenga un negocio de crédito legalmente establecido.

Pero si todos los anteriores argumentos son absolutamente concluyentes en cuanto al campo mercantil general, concretándonos al sector bancario encontraremos nuevas razones para excluir sus contratos y operaciones del alcance del Decreto 247 una vez que analicemos las leyes especiales posteriormente dictadas sobre fijación de intereses.

La Ley de Protección al Consumidor, publicada el 2 de septiembre de 1974, tiene, aunque en un campo más amplio, la misma finalidad que el ya comentado Decreto 247: la defensa de la parte supuestamente más débil en toda relación económica.

Su artículo 6º, copiado a la letra, dice:

“Constituye delito de usura todo acuerdo o convenio, cualquiera que sea su naturaleza, por el cual una de las partes obtenga para sí o para un tercero, directa o indirectamente, una prestación que implique una ventaja o beneficio notoriamente desproporcionado a la contraprestación que por su parte verifica, en atención a las circunstancias en que se realice la operación.

En las operaciones de crédito o de financiamiento no podrá obtenerse a título de intereses, comisiones y recargos de servicio, ninguna cantidad por encima de los máximos que sean fijados por el Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Banco Central de Venezuela, en atención a las condiciones existentes en el mercado financiero nacional. Los infractores de esta disposición incurrirán también en delito de usura. En estos casos se aplicará la pena prevista en la legislación respectiva para el delito de usura”.

Cuando se compara el primer aparte del artículo arriba transcrito con el primer aparte del artículo 1º del Decreto 247, se advierte inmediatamente que este último ha sido derogado parcialmente. En efecto, la nueva norma establece la configuración

del delito de usura en forma tal que impide la supervivencia de su antigua tipificación.

Desde la fecha de vigencia de la Ley de Protección al Consumidor, el delito de usura tiene que ser definido en Venezuela de acuerdo con los términos que aquélla establece en su artículo 6º. Consecuencialmente, sólo queda vigente del primer aparte del Decreto 247 la sanción del delito (prisión hasta de dos años o multa hasta de diez mil bolívares), porque así lo declara el último aparte del artículo 6º de la Ley de Protección al Consumidor en los términos siguientes: "En estos casos se aplicará la pena prevista en la legislación respectiva para el delito de usura", y porque no existe ninguna otra legislación que establezca pena para ese delito.

Ahora bien, para la configuración del delito tipificado en la nueva norma es de especial importancia lo que ella misma establece en su segundo aparte. Tan pronto como el Ejecutivo Nacional, oída la opinión del Banco Central de Venezuela, cumpla con su deber de fijar las tasas máximas de interés para las operaciones de crédito o financiamiento realizadas por particulares o entidades no regidas por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito, el delito de usura sólo podría imputarse a quien excediere los topes establecidos en las respectivas decisiones.

En conclusión, el Decreto 247 ha sido parcial y tácitamente derogado por la Ley de Protección al Consumidor en todo cuanto sea incompatible aquél con las nuevas normas que ésta contiene, y así se declara.

El ordinal 14º del artículo 2º del Código de Comercio declara objetivamente mercantiles las operaciones de banco. Esto significa que, independientemente de que sean realizadas por comerciantes o por no comerciantes, todos los contratos quedan sometidos a la Ley y jurisdicción mercantiles (Artículos 109 y 1090, ordinal 1º, *eiusdem*).

Como es harto sabido, la legislación mercantil está constituida por el Código de Comercio y todas las demás leyes especiales que rigen algunos sectores de la actividad comercial.

Por lo que respecta al sector bancario, tienen singular importancia la Ley del Banco Central de Venezuela y la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito, que rigen por igual a las propias entidades comerciales como a las personas que con ellos contratan.

La primera de dichas leyes, en correlación con el ordinal 12º del artículo 153 de la segunda, establece en su artículo 46, lo siguiente:

"El Banco Central de Venezuela está facultado para fijar las tasas máximas y mínimas de interés que los bancos e institutos de crédito, privados y públicos, regidos por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito y por otras leyes, podrán cobrar y pagar por las distintas clases de operaciones activas y pasivas que realicen. Asimismo, queda facultado para fijar las comisiones o recargos máximos y mínimos causados por las operaciones accesorias y los distintos servicios a los cuales califique como relacionados, directa o indirectamente, con las mencionadas operaciones activas y pasivas. El Banco Central de Venezuela podrá efectuar esta fijación aun cuando los servicios u operaciones accesorias sean realizadas por personas naturales o jurídicas distintas de los bancos e institutos de crédito.

Queda igualmente facultado para fijar las tarifas que podrán cobrar dichos bancos o institutos de crédito por los distintos servicios que presten. Las modificaciones en las tasas de interés y en las tarifas regirán únicamente para operaciones futuras".

Como se ha visto, ningún límite establece la disposición transcrita a la facultad que atribuye al Banco Central de Venezuela para fijar las tasas máximas y mínimas de interés que los bancos e institutos de crédito podrán cobrar y pagar por las distintas operaciones activas y pasivas que realicen, así como las comisiones o recargos máximos y mínimos causados por las operaciones accesorias y los distintos servicios a los cuales califique como relacionados, directa o indirectamente, con las mencionadas operaciones activas y pasivas.

Y no podría ser de otro modo. Si se hubiera puesto límite a su facultad, el Banco Central no podría cumplir algunas de sus finalidades esenciales, como es la de crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, tal como le está señalado en el artículo 2º de la ley respectiva.

Esta facultad discrecional abarca toda la gama de operaciones bancarias, aun aquéllas de los institutos hipotecarios, en forma tal que respecto a los intereses que éstos puedan cobrar por sus préstamos garantizados con hipoteca, no rige la tasa máxima del doce por ciento (12%) anual que para las operaciones civiles fijó el artículo 1746 del Código Civil, sino aquella que de tiempo en tiempo fije el Banco Central de Venezuela de acuerdo con las fluctuaciones del mercado.

No se consagra con esto, como se ha pretendido, desigualdad legal alguna. La tasa máxima del doce por ciento (12%) anual fijada al prestamista particular, beneficia a éste en la integridad de su cuantía. En cambio, la utilidad o beneficio del banco o instituto de crédito en un contrato de préstamo está constituido por la diferencia entre lo que perciban por los intereses activos y comisiones y lo que tenga que desembolsar por los intereses pasivos que paga a sus clientes, más los costos de servicios y gastos de administración.

Por otra parte, cuando el Banco Central de Venezuela fija intereses pasivos por encima del doce por ciento (12%) anual, sería completamente absurdo sostener que esté convirtiendo en usureros a los depositantes, cuentacorrentistas y demás clientes de los bancos o institutos de crédito beneficiarios de tal medida.

Es un hecho público y notorio que las tasas de interés han subido en todos los mercados del mundo. Venezuela no podía permanecer como una isla en este universo interdependiente e inflacionario sin exponerse al riesgo de graves daños en su economía y en su moneda. A prevenirlos han estado encaminadas sin duda las Resoluciones del Banco Central de Venezuela impugnadas por el demandante.

Por las razones expuestas, aun admitiendo la afirmación del actor de que las comisiones fijadas por el Banco Central de Venezuela no serían sino intereses adicionales disfrazados, ha quedado claramente establecido que aquéllas no violan ninguna disposición legal que les sea aplicable y, por tanto, no están viciadas de nulidad las Resoluciones impugnadas por la presente acción. Así se declara.

1. *Regulación del crédito*

CSJ - SPA (26)

19-1-81

Presidente Ponente: René De Sola

El Banco Central de Venezuela es el organismo público del Estado para la regulación del crédito.

Según quedó expresado en la narrativa, el actor demandó subsidiariamente la nulidad de las mismas Resoluciones impugnadas por la acción principal y para el supuesto

de que ésta fuera desechada, alegando que son violatorias del artículo 46 de la Ley del Banco Central de Venezuela, pues en algunos casos, aun cuando fijan comisiones por los servicios directa o indirectamente relacionadas con los préstamos, no indican cuáles son esos servicios y operaciones accesorias, y porque en otros, las fijan por los desembolsos y por los préstamos o las fijan sin siquiera indicar la razón.

La hermenéutica jurídica ha señalado siempre la importancia de dos reglas fundamentales para el logro de una interpretación racional de los textos legales: la primera, tener en consideración la naturaleza de la materia legislada y el propósito deseado por el legislador, y la segunda, no interpretar aisladamente una norma, sino en concatenación con todo el sistema jurídico de que forma parte.

En el sentido indicado, cualquier interpretación que se haga de las facultades otorgadas al Banco Central de Venezuela por la ley que lo rige, tiene que tomar en consideración las finalidades para las cuales éste fue creado, tal como está establecido en su artículo 2º; o sea, la de crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía.

Para el cumplimiento de esa finalidad esencial, el mismo artículo 2º lo faculta para:

1. Regular el medio circulante y en general la liquidez del sistema financiero con el fin de ajustarlo a las necesidades del país.

.....

5. Regular las actividades crediticias de los bancos y demás institutos de crédito a fin de armonizarlas con los propósitos de la política monetaria y fiscal, así como el necesario desarrollo regional y sectorial de la economía nacional para hacerla más independiente.

.....

7. Promover la adecuada liquidez y solvencia del sistema bancario.

La ciencia económica nos enseña que no puede procurarse la estabilidad de la moneda de un país y la regulación y distribución del crédito de acuerdo con las necesidades de los distintos sectores de la actividad productiva, sin la intervención directa del Estado o por intermedio de algún organismo especializado.

Al igual que en los grandes países de economía desarrollada, Venezuela ha creado su Banco Central, entre otras finalidades, con la de ejercer por conducto del mismo esa intervención necesaria en la economía nacional.

Las Resoluciones del Banco Central de Venezuela, impugnadas por vía principal y subsidiaria, están destinadas no sólo a regular el crédito de acuerdo con las realidades del mercado del dinero, sino a orientar su distribución hacia los sectores que más lo necesitan para el desarrollo de una economía nacional sana e independiente.

De aquí que la propia ley que rige sus funciones, en el artículo 46 invocado por el denunciante, le haya otorgado la facultad para fijar las tasas máximas y mínimas de interés que los bancos e institutos de crédito podrán cobrar y pagar por las distintas clases de operaciones activas y pasivas que realicen, y asimismo para fijar las comisiones o recargos máximos y mínimos causadas por las operaciones accesorias y los distintos servicios a los cuales califique como relacionados, directa o indirectamente, con las mencionadas operaciones activas y pasivas. Dicho de otra manera, le ha atribuido la facultad de fijar de tiempo en tiempo el precio máximo que se debe pagar por el dinero, según las exigencias del desarrollo de la economía nacional y la estabilidad de la moneda, así como también el precio mínimo a que pueden ofrecerlo los bancos a fin de mantener en condiciones sanas el sistema integrado por los institutos de crédito del país.

Para fijar las respectivas tarifas máximas y mínimas en materia de crédito, el Banco Central puede operar directamente sobre la tasa de intereses o sobre los recargos y comisiones que adicionalmente puedan cobrar los bancos. Se trata de una facultad discrecional que no podría ser interferida por ningún otro poder de la República sin desnaturalizar y dejar sin efecto las finalidades esenciales del primer instituto bancario del país y sin sentido las facultades que se le han otorgado para el cumplimiento de las mismas.

Ya sea por la vía de intereses o por la de comisiones y recargos, o bien por la adecuada combinación de unos y otros, todas las Resoluciones impugnadas del Banco Central de Venezuela no han tenido otro propósito sino el de la regulación del mercado crediticio de acuerdo con las realidades nacionales e internacionales de la época presente y las necesidades de la economía del país. No altera el propósito perseguido por dichas Resoluciones, la circunstancia de que se haga una discriminación pormenorizada de cada tipo de servicio o que se fije la tarifa máxima que se pueda cobrar por la totalidad de los mismos. Al fijar esas tarifas máximas, queda un margen de libertad a los bancos para cobrar tasas de interés o comisiones menores por sus servicios a fin de participar competitivamente en el mercado nacional del dinero. La tarifa máxima es sólo una garantía de que se ha establecido un equilibrio económico entre el costo para los bancos del dinero y de los servicios que prestan y gastos de administración y la exigencia que esos mismos bancos puedan hacer a sus clientes a cambio del otorgamiento de créditos, sin que en ningún momento pueda sufrir daños el sistema bancario nacional, que es columna vertebral de toda economía racionalmente organizada.

Por las razones expuestas, es forzoso llegar a la conclusión de que el Banco Central de Venezuela no se ha extralimitado en el uso de la facultad discrecional que le acuerda el artículo 46 de la ley que rige sus funciones, y consecuentemente deben considerarse exentas del vicio de ilegalidad las Resoluciones impugnadas por los motivos señalados en la demanda subsidiaria, y así se declara.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Diferencias con la actividad judicial*

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

La nota que distigue la actividad administrativa con la actividad judicial es que esta última es una ejecución de la Ley realizada por órganos independientes.

En efecto, lo que distingue y caracteriza la función judicial es la ejecución de la Ley en los casos de disputa, de controversia, en los otros supuestos, los encargados de la ejecución de la Ley son los restantes órganos del Estado. También es ejecutar la Ley su desarrollo reglamentario y dictar actos y ejecutarlos en ocasiones en que no existe conflicto o pugna formalizada de otro sujeto.

Es por ello que existe una *ejecución contenciosa* de las Leyes que se une, se identifica y se asigna al Poder Judicial; otra ejecución de las Leyes cuando no hay oposición, se la denomina *ejecución voluntaria*; y, además la *ejecución reglamentaria* de las Leyes. Las dos últimas formas de ejecución corresponden al llamado poder ejecutivo o a la Administración Pública (Vid. PARADA VASQUEZ, José Ramón. "Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso". *RAP*, N° 55).

Modernamente, conforme tanto a la doctrina y a las tendencias del Derecho positivo la única nota de distinción de la administración y la jurisdicción en su tarea común de ejecutar la Ley, está dada por la independencia del órgano jurisdiccional en relación con la Administración, cuestión además constitucionalmente garantizada. "...Con ello la jurisdicción se identifica con la justicia, es decir, con el orden judicial. El Juez está solamente sujeto a la Ley, para aplicarla e interpretarla, y en esto consiste su independencia, lo cual no puede lograrse si se encuentra formando parte o sometido de alguna manera al orden administrativo; continuamente, los órganos de la Administración activa, con su estructura jerárquica, dependen de las órdenes del superior y entre ellas el modo de interpretar la Ley..." (Vid. MOLES CAUBET, Antonio. "Irrecorribilidad en vía contencioso-administrativa de las decisiones emitidas por la Ley contra Despidos Injustificados". *R.D.P.* Nº 2, pág. 186. Caracas).

2. *El procedimiento administrativo*

A. *Regulación*

CSJ - SPA (243)

4-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El procedimiento administrativo formalmente regulado no puede ser cambiado por la práctica administrativa.

Para desvirtuar esta rígida interpretación que hace esta Sala, no pueden admitirse "razones de dinámica administrativa" o de "práctica fiscal" como lo esgrime el Tribunal Primero, en su citada sentencia, pues si tales razones existen por congestionamiento del trabajo administrativo, lo que corresponde hacer al órgano ejecutivo, es modificar el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta y facultar a algunos otros funcionarios fiscales para que hagan liquidaciones y firmen las Resoluciones o planillas correspondientes; o más fácilmente, aun sin modificar dicho Reglamento, lograr simplemente que el Inspector Técnico delegue tal atribución en "otros funcionarios calificados", "previa autorización del Administrador General", de conformidad con lo previsto en el Artículo 21 del ordinal 3º del citado Reglamento.

B. *Los interesados*

a. *Notificación*

CPCA

25-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

En los procedimientos administrativos en los cuales haya confrontación de intereses, la administración pública está obligada a notificar a las diversas partes interesadas a los efectos de que se hagan parte en el procedimiento.

Como consecuencia de la existencia de tales facultades procesales, los trabajadores tienen además la garantía de que, en protección a sus derechos e intereses, deben ser notificados oportunamente por la Comisión Tripartita una vez que ésta ha dictado su decisión en prevención de que no habiendo tenido conocimiento oportuno de la

existencia del procedimiento pudiesen por una parte, resultar afectados en algunos de los derechos que el ordenamiento jurídico les acuerda y, muy especialmente, ejercer los recursos correspondientes por ante la alzada respectiva; tal obligación que tiene en estos casos la Comisión Tripartita de Primera Instancia de notificar a los trabajadores deriva de la aplicación analógica de la disposición contenida en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil (aplicable también por vía de analogía y por mandato del ya citado artículo 43 del Reglamento de la Ley Contra Despidos Injustificados) según el cual “Los jueces procurarán la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto del procedimiento...”, en correspondencia con el cual nuestra jurisprudencia ha impuesto a los jueces, por vía de interpretación, la notificación obligatoria de los terceros con interés, bajo pena de nulidad de lo actuado en los casos en que se haya omitido tal formalidad.

Del derecho que tiene el tercero con interés y según el cual debe ser notificado oportunamente por el órgano correspondiente de la decisión que los afecta se produce la obligación que tiene la Comisión Tripartita de notificar a los trabajadores identificados por el patrono en su escrito de reducción de personal, habida cuenta de que es precisamente frente a ellos que se hará efectiva la autorización dada por la Comisión para despedirlos. En la situación —como la de autos— de que tal requisito no sea cumplido por cuanto los trabajadores señalados en el escrito de solicitud no sean notificados, esta omisión de la Comisión Tripartita lesiona sustancialmente la situación subjetiva que, dentro del procedimiento, tienen los trabajadores en su condición de terceros con interés, y al encontrarse imposibilitados de apelar ante la Comisión Tripartita de Segunda Instancia no pueden ejercer en tiempo útil —por causa que no les es imputable— el recurso administrativo referido consagrándose en vicio de procedimiento, que es necesario corregir, por lo cual es menester establecer, de una manera clara y precisa, que una vez que se produce la decisión de la Comisión Tripartita de Primera Instancia, ambos pueden ejercer —trabajador y patrono—, en igualdad de condiciones, el recurso de apelación que consagra el artículo 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados, según les sea favorable o no el contenido de la Resolución por medio de la cual se autorizan o niegan los despidos solicitados y así se declara.

b. *Derecho a ser oído y a la defensa*

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La defensa, el derecho a ser oído en todo estado y grado del proceso, debe acatarse y respetarse siempre, cualquiera sea la naturaleza del “proceso” de que se trate.

Por consiguiente, aparece también infundada la presente denuncia, y así se declara.

Tercero: El recurrente imputa, asimismo, al acto impugnado violación del artículo 117 de la Constitución, en conexión con sus artículos 68, parte *in fine*, y 69, en razón de que, según dice, el Consejo Municipal recurrido, “sin fórmula de juicio o proceso administrativo alguno, decide que... debe desocupar el inmueble que le sirve de sede en los términos y plazos ya señalados, desconociéndole todo derecho a ser escuchado y de su legítima defensa, garantías éstas que amparan a la persona y que no pueden ser violadas ni desconocidas”.

Al respecto, la Sala observa: El artículo 68, parte *in fine*, de la Constitución consagra que "la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso", y este principio constitucional es, en efecto, repetidamente acogido y difundido por la doctrina y la jurisprudencia patria, para las cuales la defensa, el derecho a ser oído, debe acatarse y respetarse siempre, cualquiera sea la naturaleza del "proceso" de que se trate, judicial o administrativo. En el caso en examen, sin embargo, no aparece de autos que el Concejo Municipal recurrido haya acatado y respetado ese derecho, no obstante ser "inviolable" por mandato constitucional; y cuyo acatamiento y respeto se hacían mayormente necesarios, puesto que se trataba de emanar un acto administrativo revocatorio de otro anterior constitutivo de derechos, como lo fue el que autorizó el funcionamiento del Instituto recurrente en determinado inmueble.

Si el Concejo Municipal del Distrito Sucre estimaba que tenía razones para dictar aquel acto revocatorio de derechos, ha debido notificarlas al titular de éstos y oírlo en consecuencia; y con mayor razón ha debido proceder así, si se advierte que tales razones, aparentemente, provenían de denuncias formuladas al Concejo por terceros. Ahora bien, la Corte se ha formado la convicción de que el mencionado Concejo Municipal adoptó, en el presente caso, una decisión sin oír a su destinatario, titular de unos derechos, al observar que, no obstante que en Oficio Nº 861 de 13 de noviembre de 1978, requirió a dicho Concejo la remisión a este Supremo Tribunal del expediente administrativo original relacionado con este juicio, para lo cual lo previno de las sanciones previstas en el artículo 174 de su propia Ley Orgánica para el caso de incumplimiento, y le fijó un plazo de treinta (30) días; el mencionado Concejo, empero no sólo no envió a la Corte el expediente administrativo requerido, sino que tampoco dio contestación al citado Oficio, no obstante, también, que en el mismo se le notificaba formalmente de la interposición del presente recurso.

En consecuencia, la Corte considera, y así lo declara, que el Concejo Municipal recurrido, al desconocer el derecho del recurrente a ser oído, produjo el acto impugnado con violación del artículo 68, parte *in fine*, de la Constitución, por lo cual aparece efectivamente infirmado de nulidad.

c. *Valor de la declaración jurada*

CSJ - SPA (5)

22-1-81

Magistrado Ponente:

La declaración jurada, por parte del investigado en el Juicio por Enriquecimiento Ilícito, produce una presunción *juris tantum* en favor del declarante.

Con vista de las consideraciones y conclusiones de la Comisión Investigadora antes referidas, relativas a la cuantía del patrimonio inicial del investigado, la Corte, a su vez, observa:

La declaración jurada prevista en el varias veces aludido artículo 3º de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, no constituye plena prueba de que cuando el declarante comenzó a ejercer funciones públicas, se encontraba en posesión de cada uno de los bienes incluidos en dicha declaración. Sin embargo, considera la Corte que dentro de un procedimiento de la índole del presente, tratándose de una declaración escrita, que tiene fecha cierta y fue hecha bajo juramento por ante un funcionario competente para dar fe pública del acto, ella produce una presunción *juris tantum* en favor del declarante, cuyo mérito en tanto no sea desvirtuado ha de ser apreciado en cada caso conjuntamente con el de los otros elementos probatorios, y con las demás circunstancias que medien en el caso.

Es de observar asimismo que, si bien conforme a la citada disposición legal, en la declaración se debe indicar los datos relativos a la adquisición de cada uno de los bienes incluidos en ella, y la omisión de esos datos puede acarrear al declarante una multa entre Bs. 500,00 y Bs. 10.000,00; sin embargo, dicha omisión no invalida la declaración, la cual conserva su efecto jurídico, que es como se ha dicho, una presunción *juris tantum* de que su contenido es cierto.

Por último es necesario tener en cuenta que la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios o Empleados Públicos, fue concebida y promulgada para ser aplicada en situaciones de normalidad constitucional, en conformidad con las disposiciones de índole procesal en ella establecidas, según las cuales la Comisión actúa unilateralmente con el carácter de Tribunal Sustanciador, y cuando de sus actuaciones se desprende una presunción grave de haberse incurrido en enriquecimiento ilícito, debe pasar el expediente al ciudadano Procurador General de la República para que instaure, por ante los Tribunales competentes, las acciones a que haya lugar. Ahora bien: la Vigésimaprimer Disposición Transitoria de la Constitución Nacional promulgada el 23 de enero de 1961, estableció un procedimiento especialísimo y de excepción para la tramitación y decisión de los juicios por enriquecimiento ilícito que, como el presente, habían sido iniciados con anterioridad a la fecha en que fue promulgada la actual Constitución (23-1-61), con relación a hechos o actuaciones ocurridos antes del 23 de enero de 1958; y facultó a la misma Comisión Investigadora para dictar sentencia en esos casos especiales, con base en el resultado de sus propias investigaciones.

C. Preclusividad

CSJ - SPA (10)

27-1-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

Los Reparos fiscales formulados por la Contraloría General de la República en materia de Impuesto sobre la Renta son actos administrativos, reglados en sus fases procesales constitutivas por el Art. 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública, y no puede quedar al arbitrio de la Administración el procedimiento de formularlos a los contribuyentes.

En efecto, ya se dijo que el reparo tuvo su origen en una errada apreciación de la contribuyente de la norma legal invocada; luego, al confirmarse el mismo, la Contraloría lo hace rechazando partidas que corresponden a reservas cuya admisión no está permitida por la Ley, a los fines de la determinación de la renta neta gravable conforme a lo dispuesto por el artículo 12 de la misma Ley aplicable al ejercicio investigado.

Se coloca así a la contribuyente frente a un hecho nuevo, cuya oportunidad de rebatir administrativamente no le es factible, viéndose obligado a plantear sus objeciones a la confirmación del reparo, en el recurso contencioso fiscal interpuesto por ante el Tribunal de Impuesto sobre la Renta, con lo cual se le arrebató la segunda instancia administrativa que ampara a los derechos del contribuyente, de conformidad con lo previsto en el ordinal 2º del artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, aplicable al caso a decidir; la Contraloría ha debido limitar su pronunciamiento, en la etapa de la reconsideración administrativa, a considerar los alegatos de la contribuyente esgrimidos para sostener la improcedencia del reparo original y no sustituir los fundamentos de hecho que sirvieron de base para la formulación del mismo, por otros completamente diferentes al original, quebrantando de ese modo

el principio de igualdad de las partes en el proceso. Además la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, inobservó también el principio de la preclusividad del procedimiento administrativo, al cumplir en la fase de reconsideración del reparo formulado, cometidos propios de la fase constitutiva del mismo, conforme al ordenamiento procesal establecido en el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. A este respecto la Sala ha mantenido una jurisprudencia reiterada y constante en el sentido de estimar que los reparos fiscales formulados por la Contraloría General de la República en materia de impuesto sobre la renta, son actos administrativos perfectamente reglados en sus fases procesales constitutivas, por el mencionado artículo 419 y que no puede quedar al arbitrio de la Administración el procedimiento conforme al cual ha de formular sus reparos a los contribuyentes, menos aún si se tiene en cuenta que tal procedimiento constituye una de las seguridades y garantías que la Legislación Fiscal consagra a favor de sus destinatarios y que la doctrina denomina el estatuto del contribuyente; por lo cual las normas que los imponen son de orden público. En Sentencia del 18-4-78, la Corte ha dicho que: "El procedimiento administrativo en esta materia impositiva es un todo orgánico que responde a un 'orden consecutivo legal, con fases de preclusión' perfectamente concatenadas, que van desde la etapa constitutiva del reparo hasta la interposición del recurso contencioso fiscal, pasando por las intermedias que implican la reconsideración administrativa por el Organismo Contralor (Ord. 2º del Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional) o la revisión jerárquica por la misma Administración (Artículo 116 de la Ley de Impuesto sobre la Renta). Este orden consecutivo legal y estas fases de preclusión no pueden alterarse en forma alguna por la Administración que de proceder así, se excede, en el ejercicio de sus poderes o facultades y quebranta el derecho de defensa de los contribuyentes, con desacato de la garantía establecida en el único aparte del Artículo 68 de la Constitución".

D. *Desviación*

CSJ - SPA (10)

27-1-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

Al cambiarse la motivación del reparo dentro de la fase administrativa de reconsideración, por parte de la Sala de Examen de la Contraloría General de la República, el acto administrativo de reparo resulta nulo, por desviación del procedimiento.

De modo pues, que a juicio de esta Sala se trata de dos reparos totalmente distintos, formulados sucesivamente, uno el 29 de noviembre de 1965 y otro, el 11 de enero de 1967, pero dentro de un solo procedimiento administrativo, con evidente desacato al principio de la preclusividad expuesto anteriormente, infringiéndose de este modo la legalidad externa del acto y quebrantándose además la garantía establecida en el único aparte del artículo 68 de la Constitución Nacional. Al cambiarse la motivación del reparo dentro de la fase administrativa de reconsideración, la Sala de Examen de la Contraloría incurrió en una verdadera desviación del procedimiento, sin cumplir con las formas legalmente previstas en el artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y en tal virtud resulta nulo y así se declara, el acto administrativo de reparo, objeto de la presente apelación.

3. *Los actos administrativos*A. *Caracterización*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

Las decisiones de las Comisiones Tripartitas jamás pueden tener la forma y contenido de las sentencias dictadas por los jueces, sino que constituyen simples Resoluciones contentivas de actos administrativos.

La sentencia hace un estudio amplio, enjundioso y exhaustivo de los puntos antes señalados desde una visión general de la naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas como órgano y, de sus decisiones, y también, del órgano jurisdiccional competente, como ya se observó, resolviendo además un caso de calificación de despido individual. Al caso de autos se aplica en términos generales, el régimen señalado en la sentencia citada, de ahí que para decidir esta Corte observa:

En consecuencia, no estaba obligada la Comisión Tripartita de Segunda Instancia a dar fiel cumplimiento a lo ordenado en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, su decisión no es una sentencia dictada por un juez, es una Resolución dictada por un órgano administrativo en donde sólo importa la decisión final de la resolución. De aceptarse el criterio impuesto por la recurrente, tendría la Corte que concluir en que todas las Resoluciones dictadas por las Comisiones Tripartitas, serían nulas por ilegalidad, en virtud de que no es compatible la existencia de un organismo administrativo con procedimientos breves en beneficio de la celeridad perseguida por el legislador y el reglamentista en estos procedimientos.

Exigiendo posteriormente, utilizar el recurso de nulidad del acto administrativo para que ese acto administrativo cumpla también con las formalidades y contenidos de los actos jurisdiccionales. A este respecto es conveniente transcribir parte del voto salvado del Presidente de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, doctor René De Sola, en la oportunidad de haberse dictado la sentencia del 10 de enero del año en curso, a que antes hicimos referencia: "las Comisiones Tripartitas constituyen órganos administrativos dependientes del Ministerio del Trabajo; que dichos órganos, aunque realicen una actividad jurisdiccional, carecen de la capacidad necesaria para dictar sentencias definitivas con autoridad de cosa juzgada; que las decisiones que dictan dichas Comisiones, configuran un acto administrativo, tal como lo corrobora el artículo 8 de la Ley contra Despidos Injustificados...".

Ahora bien, como puede apreciarse, de las transcripciones anteriores, así como del contenido del artículo 6 de la Ley contra Despidos Injustificados y artículo 29 del Reglamento de dicha Ley, la facultad de la Comisión Tripartita es la de decidir y no sentenciar, ya que de entenderlo de otro modo sería vulnerar el principio de separación de funciones, toda vez que la Administración decide y los Organos Jurisdiccionales (tribunales) sentencian...

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo discrimina las notas que caracterizan el acto administrativo frente al acto jurisdiccional.

Empero, si alguna duda hubiere todavía en cuanto a la cualidad de acto administrativo que tienen las decisiones emanadas de las Comisiones Tripartitas, ¿de qué otra forma distinguir el acto administrativo del acto jurisdiccional? Se hace preciso discriminarlos estableciendo las diferencias que los separen, acudiremos así a sus notas características.

Como notas del acto administrativo encontramos:

a) Procede de un *órgano administrativo*, es imputable a un órgano de la Administración que tenga legalmente encomendada la prosecución de un fin específicamente administrativo mediante la atribución de poderes funcionales.

b) *En aplicación de una norma administrativa*, de lo que se llama en propiedad principio de legalidad de la Administración: ésta se encuentra sometida a la Ley, a cuya ejecución limita sus posibilidades de actuación.

c) *Son generalmente revocables*, y si bien gozan del principio de presunción de validez (*favor acti*), tal principio es *iuris tantum* y, por lo tanto, puede destruirse por las vías de recurso disponibles.

Como nota determinante y diferenciadora del acto jurisdiccional encontramos que: es susceptible de adquirir la fuerza de la cosa juzgada, en virtud de la cual se tiene como verdad legal y por tanto irrefutable (*res iudicata pro veritate habetur*). La cosa juzgada hace al acto de una estabilidad absoluta, de lo que resulta como expresión de un acto definitivo en sus efectos en las relaciones y en el tiempo. Así, el acto jurisdiccional obliga a todos: particulares, autoridad, y a otros órganos jurisdiccionales. Ningún otro órgano jurisdiccional podrá dictar un fallo contrario a una sentencia que tenga el carácter de cosa juzgada (*non bis in idem*). El acto jurisdiccional es así un acto que pone fin a todo conflicto.

No así las decisiones que toman las Comisiones Tripartitas. La confirmación de tal aserto es obvia: este Tribunal está conociendo y decidiendo en este fallo una de ellas.

B. Competencia

CSJ - SPA

15-12-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La competencia de los funcionarios públicos se rige según lo establecido en las leyes, por lo que los actos jurídicos producidos sin sujeción a las normas son nulos.

La competencia legal de los funcionarios de la Administración del Impuesto sobre la Renta está establecida, genéricamente en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y específica y fundamentalmente en la Ley de Impuesto sobre la Renta, su Reglamento y en el Reglamento Orgánico de la citada dependencia administrativa. A las normas contenidas en dichos textos debe someterse de modo estricto el ejercicio de la gestión de los funcionarios, pues de no ajustarse a ellas, los actos jurídicos producidos sin su sujeción, son nulos.

C. Clases: El acto de autorización

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

El acto de autorización puede conllevar la restricción de la esfera jurídica de su destinatario.

La Corte observa:

La naturaleza jurídica de la reducción del personal por necesidades técnicas o económicas de la empresa fue calificada por esta Corte como un acto administrativo de autorización (Sentencia de fecha 17-4-80). Se trata una forma de intervención de la Administración sobre el ámbito jurídico de los administrados, y realiza tal intervención, al ser dotada por la Ley de potestades que le permiten producir efectos jurídicos en situaciones que afectan a otros individuos, en este caso por medio de actos administrativos concretos, habilitados por la norma.

Constantemente los actos administrativos hacen nacer a favor de los particulares a los cuales están dirigidos derechos, facultades y situaciones de poder, también pueden suprimir limitaciones que afectaban su extensión o a su desenvolvimiento. Como señala García de Enterría, existen los actos administrativos "favorables" o acrecentadores de la esfera jurídica de los destinatarios como categoría contrapuesta a la de los actos administrativos desfavorables o de gravamen.

Conviene destacar que dictado el acto administrativo, es él mismo el que juega como título del derecho que reconoce. Se hace autónomo de la base legal que permitió dictarlo, y sólo en caso de revisión por vía administrativa (en cuanto sea posible) o jurisdiccional es que la norma legal habilitante podría aparecer nuevamente para verificar la vigencia de ese título. Esta es una técnica del Derecho Administrativo. Ahora bien, en el acto administrativo que juega en esa forma como título legitimador autónomo de un derecho, puede ser no sólo un acto constitutivo, sino también un acto declarativo. El efecto de tal circunstancia que exime de acudir a pruebas materiales de titularidad en cada ocasión del ejercicio de los derechos que del acto resultan, "se apoya en la técnica formal del acto administrativo como título ejecutorio, protegido tanto por la presunción de legalidad, que funciona mientras el acto no se elimine, como por el principio antirrevocatorio respecto del beneficiario, que supone para él un título sustantivo y autónomo que dispensa de consultar la base legal del mismo, aunque dicha base pueda ser materialmente cuestionable". (García de Enterría, Eduardo, y Fernández, Tomás-Ramón. **Curso de Derecho Administrativo**. Madrid, 1977, pág. 96).

Así como los actos administrativos pueden ampliar la esfera jurídica de sus destinatarios, también pueden restringirla, afectar la misma carga en sentido negativo y producir sobre los particulares obligaciones, deberes, cargas, antes del acto inexistente, o bien restricciones, limitaciones o *extinciones de titularidades activas previas a ese acto*.

Claro está que para activar esta técnica de actuación la Administración requiere de una base normativa precisa. Entre otras razones porque consiste en una restricción de derechos que se encuentran en otras normas (Ley del trabajo, en este caso), y la actuación administrativa supone una alteración de esas normas. Las características señaladas se corresponden con el acto administrativo de reducción de personal.

Para ello es necesario en primer lugar una norma previa que permita a la Administración actuar en tal sentido. Esa norma la encontramos en el artículo 7 de la Ley Contra Despidos Injustificados, que permite a la Comisión Tripartita autorizar la reducción de personal. Esta norma además establece la preexistencia en el sujeto autorizado (la empresa) de un indudable derecho propio de la empresa a reducir su personal, cuyo libre ejercicio se permite con la autorización, la cual elimina los obstáculos que se oponían a ese ejercicio. Y en todo caso es el acto contenido en el artículo 7 *ejusdem*, un acto de la Administración por el que ésta permite a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida (reducir el personal), constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente (despido justificado). Así, a la calificación que hiciera de las decisiones de las Comisiones Tripartitas como actos administrativos en su oportunidad la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, añade esta Corte sus consideraciones sobre la cualidad de actos admi-

nistrativos de autorización de las decisiones de los órganos administrativos mencionados, y así se declara.

D. Formación

a. Reglas para la formación

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Las exigencias procedimentales establecidas reglamentariamente para la formación de los actos administrativos de efectos generales no son aplicables a la formación de los actos de efectos particulares.

Decidido lo anterior pasa la Sala a examinar las denuncias formuladas contra el acto administrativo impugnado, y a tal efecto observa:

Primero: El recurrente ha denunciado, en primer término, vicios en el procedimiento constitutivo del acto administrativo atacado, como son las supuestas violaciones de los artículos 124, 126 y 133 del Reglamento Interior y Debates del Concejo Municipal recurrido. A este respecto, y según se asienta en su respectivo dictamen, "el Ministerio Público estima que el acto administrativo cuya nulidad se pide sea declarada por ese Alto Tribunal, no fue emitido de acuerdo con las normas de dicho Reglamento, que rigen la validez de dichos actos"; por lo cual "opina, que el recurso de nulidad intentado por el Colegio de Economistas del Distrito Federal y Estado Miranda contra el acto administrativo" ya identificado, "debe ser declarado con lugar por la Corte Suprema de Justicia en los términos expresados".

Ahora bien, del análisis detenido y sistemático que la Corte ha hecho de las normas reglamentarias denunciadas, aparece que las mismas se encuentran en la Sección Primera, intitulada "De los Proyectos", del Capítulo III, denominado "Del Régimen Parlamentario", de su Título III regulador "Del Funcionamiento y Régimen de la Cámara Municipal". El contexto de la mencionada Sección Primera, en la cual se encuentran las referidas normas reglamentarias, revela que las exigencias procedimentales allí establecidas son aplicables cuando se trata de actos normativos, o de efectos generales, los cuales generalmente reclaman, en los ordenamientos reguladores del funcionamiento de Cuerpos Colectivos, el cumplir ciertas solemnidades especiales, dada la trascendencia general de tales actos. En el caso de autos se trata de un acto administrativo individual o particular, que evidentemente es revocatorio de otro acto administrativo anterior de la misma naturaleza, a saber: del acto adoptado por el Concejo Municipal recurrido, "en sesión celebrada el día 8 de enero de 1974", por el cual "se acordó autorizar el funcionamiento de la Sede del Colegio de Economistas del Distrito Federal y Estado Miranda, en la Qta. "Tana", Calle Vicuña, Urbanización Valle Arriba, Municipio Baruta". (Oficio Nº 00149, de 9 de enero de 1974, del Presidente del Concejo Municipal para el Colegio Profesional recurrente).

Ahora bien, a juicio de la Corte, el acto administrativo individual o de efectos particulares recurrido, no estaba sujeto a las exigencias de la presentación de un "proyecto" "por dos o más concejales", como lo pretende el recurrente, entre otros titulares de la iniciativa de los "proyectos" (artículo 124). Tampoco estaba sujeto a las formalidades de decidir "si lo admite de inmediato o lo pasa a Comisión, o el Síndico" (artículo 126). Y menos aún estaba sujeto dicho acto al requisito de la previa

declaración “de urgencia por la mayoría absoluta de los miembros integrantes de la Cámara” para ser adoptado en “una sola discusión” (artículo 133), cuando el mismo dispositivo se refiere a “una discusión, artículo por artículo”, lo cual no corresponde al caso, sino que ratifica que son formalidades establecidas para producir actos normativos, de efectos generales.

En consecuencia, resulta improcedente la presente denuncia, y así lo declara la Corte.

F. Motivación

a. Requisito de validez

CSJ - SPA (221)

11-11-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Para la aplicación del Decreto 211 sobre funcionarios de alto nivel y de confianza es requisito indispensable que la administración al fundamentar su decisión de remover del cargo al funcionario público, señale expresamente con exactitud en cuáles de las causales contenidas en dicho Decreto 211 basó su decisión.

Consideró asimismo la Corte (S. 11-12-79) que para la aplicación del Decreto 211, dadas las serias implicaciones que la misma envuelve y el efecto negativo que acarrea en el derecho primordial del funcionario público que constituye la estabilidad, es indispensable que la autoridad administrativa defina con exactitud cuál de las causales contenidas en los literales del referido Decreto fundamentan su decisión, señalándola expresamente. De lo contrario, forzoso es presumir que existe para la Administración una indefinición de funciones o un obstáculo para hacerlo que la imposibilita para enmarcar el caso particular en uno o más de los supuestos que cada literal establece, a la par que resultaría difícil para el funcionario conocer, sin entrar a adivinar, cuál de dichas causales está basando la exclusión del cargo que ejerce de la carrera administrativa con las secuelas que esta carencia de fundamento representa en el campo jurídico-administrativo.

Ahora bien, en el caso de autos se observa que la Administración procedió a remover al funcionario (Oficio 23-42-414300-8216 del 28-10-74 –folio 31–) “de acuerdo al ordinal 1º) categoría B) de confianza del Decreto Presidencial N° 211 del 02-07-74”... sin especificar cuáles de las funciones que el ordinal contempla correspondían en grado preponderante al cargo de *Capataz de Obras Públicas II* para fundamentar su exclusión de la Carrera Administrativa. La ambigüedad en la aplicación del Derecho no fue subsanada por los representantes de la querellada, quienes, si bien hicieron mención de las funciones típicas que contiene la descripción de la clase de cargo, no establecieron la relación causal que existe entre ellas y una cualquiera de las funciones que señala el numeral 1º) del literal B) del ya citado texto reglamentario para justificar su procedencia; relación que tampoco aparece evidenciada en los recaudos que cursan en el expediente.

En tal virtud, la Corte concluye en que el acto de remoción y subsiguiente retiro de Luis Alfonso Sánchez Duque, no sólo carece de motivación formal al no señalar con precisión las funciones específicas del literal B) que constituían la actividad principal del cargo, sino que tampoco constan en el expediente de modo explícito ni han sido demostrados por los sustitutos del Procurador, los hechos, elementos y datos con-

cretos, que permitan justificar, de manera intrínseca, la naturaleza de las funciones que calificaban el cargo de Capataz de Obras Públicas II como para incluirlo en el Decreto 211.

CPCA**26-11-80**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

El acto administrativo, para ser motivado, debe establecer los supuestos de hecho en los cuales se basó la autoridad para dictarlo.

Razón por la cual el acto administrativo de destitución del ciudadano Herber Brea Per carece de motivación, ya que no han sido establecidos los supuestos de hecho en los cuales se basó la autoridad administrativa para aplicar la norma. En consecuencia, al no haber existido un análisis de los hechos de cuya consideración debe partirse para incluirlos en el supuesto previsto en dicha norma legal, el acto de destitución resulta insuficiente, razón por la cual esta Corte lo declara nulo.

CSJ - SPA (237)**27-11-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Basta para cumplir formalmente con el requisito de motivación del acto administrativo que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de su antecedente, o también la mera referencia del acto o la norma jurídica de cuya aplicación se trate si su supuesto es unívoco o simple, siempre que en todos los casos el destinatario tenga acceso a tales elementos y conocimiento de ellos.

En cuanto a la falta de motivación denunciada, procede observar: ciertamente el artículo 47 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del Distrito Federal, previene que, en los supuestos allí contemplados, en uno de los cuales se ha considerado comprendida la demandante, "...la Dirección de Liquidación, por resolución motivada... deberá de oficio, calificar las actividades del contribuyente, estimar su movimiento económico, y fijar y liquidar el impuesto correspondiente". Pero, como lo enseña pacíficamente la doctrina y lo tiene reiterado este Supremo Tribunal, no es indispensable que la motivación del acto administrativo esté ritualmente contenida en su contexto: basta, para tener por cumplido formalmente el requisito, que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de sus antecedentes, siempre que en uno y otro caso el destinatario del acto haya tenido acceso a tales elementos y conocimiento de ellos, así como también es suficiente, según el caso, la mera referencia del acto a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, si su supuesto es unívoco o simple. Es cierto, asimismo, como bien lo asienta la recurrente, que "es, en efecto indispensable, que el destinatario de una resolución administrativa se entere plenamente de las causas de la decisión", toda vez que "solamente conociendo esos motivos puede el interesado preparar su defensa".

Ahora bien, no puede decirse, con exactitud y propiedad, que el acta impugnada carezca de "motivación" y, menos aún, que haya colocado a la recurrente en situación de indefensión. En efecto, la motivación del acto no sólo aparece de su propio texto y de todas las actuaciones fiscales de que la contribuyente ha tenido conocimiento; y

la defensa que ha hecho de sus posibles derechos no ha podido ser más amplia, de modo que en nada se ha menoscabado su garantía constitucional a la defensa. La Resolución recurrida, al decidir el punto en la instancia administrativa, asienta que “el acta de auditoría, cuya presunción de legitimidad no aparece desvirtuada, indica claramente cuáles fueron los ingresos percibidos por la contribuyente en los períodos reparados, así como los impuestos pagados”; de modo que, “por una simple operación aritmética se ha determinado el monto de los impuestos que ha debido haber pagado, mediante el cálculo hecho en relación con los ingresos brutos que obtuvo y la alícuota que para su actividad señala la Ordenanza”. Es decir, pues, que la Resolución recurrida aparece suficientemente motivada; y así se decide.

b. *Oportunidad*

CSJ - SPA (262)

15-12-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La motivación del acto administrativo debe ser concomitante o anterior al acto administrativo de que se trate pero nunca posterior al mismo. Si esto llegara a ocurrir a la administración no le es permitido probarla a posteriori.

La ausencia de motivación en la actuación administrativa es una falta muy grave que acarrea como consecuencia la nulidad de la misma. La motivación debe ser concomitante o anterior al acto administrativo de que se trate, pero nunca posterior al mismo. Si éste es el caso, no le es permitido a la Administración probarla a posteriori en el juicio en que se impugna precisamente su ilegalidad como lo pretendió la representación fiscal al producir en el Tribunal de la recurrida la Resolución N^o HIRC-050-22014 del 27 de septiembre de 1971, sin comprobar que ésta había sido recibida oportunamente por la contribuyente.

G. *Efectos: Presunción de legitimidad*

CSJ - SPA (243)

4-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La presunción de legitimidad de los actos administrativos ampara sólo los actos que han sido cumplidos por funcionarios competentes.

Considera la Corte que dicha carga no se invierte por la presunción de legitimidad de los actos administrativos como lo pretende el representante fiscal, ya que dicha presunción *juris tantum* ampara sólo los actos que han sido cumplidos por funcionarios competentes y en ejercicio de sus atribuciones legales, no por aquellos otros cuya identidad y competencia han sido precisamente cuestionadas en juicio.

H. *Vicios*a. *Vicio de forma: falta de firma*

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Los actos administrativos dictados por cuerpos colegiados que no estén firmados por todos sus miembros son ilegales.

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 3 y 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia conocen en apelación de las decisiones de la Comisión Tripartita de Primera Instancia y su constitución, atribuciones y funcionamiento, conforme al artículo 4º *ejusdem*, está determinado por el Ejecutivo Nacional en el artículo 21, en concordancia con los artículos 14 al 20, del Reglamento de dicha Ley, de los cuales la disposición contenida en el artículo 14 dispone que "Las Comisiones Tripartitas serán permanentes y cada una estará constituida por un representante del Ministerio del Trabajo, quien la presidirá, uno de los patronos y otro de los trabajadores. El representante del Ministerio tendrá el carácter de funcionario público"; de otra parte, el artículo 168 del Código de Procedimiento Civil preceptúa que "la sentencia" debe estar firmada "por los miembros del Tribunal" y, en su primer aparte establece que "*no se considerará sentencia ni se ejecutará la decisión a cuyo pronunciamiento aparezca que no han concurrido todos los Jueces llamados por la Ley, ni la que no esté firmada por todos ellos*", situación que se asimila a las decisiones de las Comisiones Tripartitas, pues de otra manera no podría manifestarse la voluntad de la mayoría de esos órganos administrativos. (Subrayado de la Corte).

Ahora bien, aplicando las anteriores disposiciones de la Ley Contra Despidos Injustificados —y su Reglamento— y del Código de Procedimiento Civil de autos, la Corte observa que, efectivamente, como lo señala el impugnante, el auto cuestionado emanado de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia del Distrito Federal y Estado Miranda de fecha 28 de junio de 1978 aparece firmado única y exclusivamente por el Presidente de dicha Comisión Tripartita y no está suscrito ni por el representante de los patronos ni por el de los trabajadores, lo cual vicia de ilegalidad tal acto —por violación expresa de los susodichos artículos 168 del Código de Procedimiento Civil y 8 de la Ley Contra Despidos Injustificados en concordancia con los artículos 5, 14 y 21 del Reglamento de ésta— haciéndose pasible de nulidad con el consecuencial restablecimiento de la situación jurídica subjetiva lesionada, corrigiéndose el viciado acto de procedimiento. Así se declara.

b. *Vicio en el procedimiento*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

Toda medida sancionatoria que afecte la estabilidad de un funcionario, debe responder a los resultados de la averiguación realizada según lo establecido en el Reglamento sobre Régimen Disciplinario para los funcionarios públicos.

El vicio de procedimiento observado en el presente caso es tal, que lesiona la esencia misma del acto, impidiendo a esta Corte conocer de la cuestión de fondo, por

cuanto es requisito esencial de toda medida sancionatoria, que afecte la estabilidad de un funcionario, que la misma responda a los resultados de la averiguación realizada mediante las pautas consagradas en el Reglamento sobre Régimen Disciplinario para los Funcionarios Públicos Nacionales, dictado mediante Decreto 1594 de 6 de febrero de 1974, que establece el procedimiento a aplicar cuando un funcionario hubiere incurrido en falta que amerite la destitución.

En la referida aplicación de la sanción de destitución no se atendió al procedimiento establecido al efecto por el mencionado Reglamento, violándose específicamente por omisión los artículos del 25 al 30 del ya referido Reglamento, ambos inclusive, y así se declara.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos. Corte Suprema de Justicia*

CSJ - SPA (227)

24-11-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia no pueden ser objeto de reconsideración ni de recurso alguno.

La solicitada reconsideración de la sentencia es a todas luces improcedente. Por efecto de la perención declarada quedó extinguida la instancia y firme la sentencia apelada o el acto recurrido, conforme al artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Contra esta decisión, de carácter definitivo, no permite la ley revocatoria ni revisión alguna. Si se asimilara la solicitud de reconsideración a la de aclaratoria de puntos dudosos o rectificación de errores de cálculo, que no es el caso, entonces resultaría extemporánea.

Por las consideraciones que anteceden, esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente la referida solicitud de reconsideración formulada en escrito de fecha 15 de noviembre de 1979, y así se declara.

2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación*

A. *Definición y carácter*

CSJ - SPA (220)

11-11-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El Recurso Contencioso-Administrativo de anulación, es el medio jurídico de que disponen los administrados para atacar los actos ilegales de la Administración.

Ahora bien, la referida Ley Orgánica de la Corte Federal fue derogada en 26 de julio de 1976 por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que entró en vigor el 1º de enero de 1977. A través de dicho texto legal y particularmente de sus Disposiciones Transitorias se regula el recurso contencioso-administrativo de anulación que es, por definición, el medio jurídico de que disponen los administrados para atacar los actos ilegales de la Administración; o sea, el mecanismo de *defensa de los particulares frente a la Administración*, ejercido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, parcialmente desarrollada en la mencionada Ley.

CPCA

12-2-81

El Proceso Contencioso-Administrativo se rige por el principio dispositivo; por tal razón se hacen pertinentes y necesarias las pruebas.

El proceso contencioso-administrativo en Venezuela se rige por el principio dispositivo, aun cuando el juez de lo contencioso-administrativo ha sido dotado por la Ley de amplios poderes inquisitorios. La circunstancia de que el proceso sea dispositivo hace pertinente y necesaria la prueba, sobre todo cuando, de acuerdo a lo planteado por el recurrente existe disconformidad con los hechos. Ahora bien, frente a lo afirmado en el Acta, que los abogados presentes estaban solventes, el recurrente sólo afirma que en el Acta debió quedar constancia de todos y cada uno de los nombres de los asistentes.

El artículo 36 de la Ley de Abogados señala en su *Parágrafo Unico*:

“Para elegir o ser elegido o tomar parte en las decisiones de la Asamblea, es indispensable la solvencia con el respectivo Colegio o Delegación y con el Instituto de Previsión Social del Abogado”.

No obliga el texto citado a indicar “. . . los nombres de todos los abogados asistentes y el hecho de cada uno estar solvente . . .”, como expresa el recurrente. Y, por cuanto frente a la denuncia genérica el recurrente debió probar cuáles fueron las violaciones concretas que viciaban de forma tal Asamblea, esta Corte se ve obligada a declarar sin lugar tal pedimento, y así se declara.

Voto salvado del Magistrado Antonio J. Angrisano

De la transcrita disposición se infiere de que es menester que en el acta respectiva se deje constancia de los nombres de aquellos abogados que presentaron sus correspondientes comprobantes de solvencia para con el Colegio y con el Instituto de Previsión Social hasta la fecha de la Asamblea, ya que de lo contrario podría darse el caso de que una Asamblea se constituyera con miembros insolventes; pues bien, al examinar el Magistrado disidente el folio 5 del expediente administrativo correspondiente al caso de autos, observa que en el mismo aparece evidenciado que no se cumplió con la susodicha exigencia legal puesto que, solamente se dejó constancia de que en la Asamblea a que se refiere el Acta, además del Presidente, Vice-Presidente y Bibliotecario de la Junta Directiva del Colegio, se encontraban presentes “ciento noventa y cinco (195) abogados asistentes, *los cuales fueron debidamente registrados en las listas de miembros solventes*” (subrayado del exponente) sin determinar de una manera precisa los nombres de aquéllos que presentaron el debido comprobante de solvencia, pues, como antes se estableció, conforme al mejor espíritu y propósito de la norma que se denuncia como infringida, no es suficiente con afirmar en el Acta de la Asamblea que hubo tal cantidad de abogados solventes. Con tal proceder se cometió uno de los “vicios de forma” denominados así por la doctrina y la jurisprudencia; en efecto, la antigua Corte Federal y de Casación en 1937 estableció que “cuando la Ley crea formas especiales para el cumplimiento del acto administrativo, quiere decir que el acto debe estar rodeado de todas aquellas garantías necesarias para que pueda producir su efecto”; es necesario que la misma Ley establezca expresamente las formas en que ha de cumplirse el acto y es cuando el acto es cumplido fuera de esas formalidades legales que llega a estar viciado de nulidad; agregaba la Corte: “cuando la Ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la Admi-

nistración pública puede hacerse en las condiciones que juzgue más conveniente y racional el funcionario público, siempre que esa forma de expresión demuestre claramente la voluntad de la Administración”, sobre esto el tratadista patrio BREWER-CARIAS, Allan R., ha afirmado que “la ausencia de una legislación sobre procedimientos administrativos en Venezuela, dificulta la construcción sistemática del procedimiento constitutivo del acto administrativo. De ahí la libertad absoluta que daba la Corte al funcionario público para la construcción de la forma de su actividad. Sin embargo, la práctica administrativa y la misma jurisprudencia administrativa de la Corte, fundamentalmente, han elaborado parcialmente el formalismo del acto”; tal formalismo ha sido acogido por algunas leyes especiales como la aplicable al caso de autos, o sea la Ley de Abogados. Por tales razones es forzoso arribar a la afirmación de que como no está comprobado que en el proceso electoral cuestionado no se haya dado cumplimiento a lo dispuesto en el “parágrafo único” del artículo 36 de la Ley de Abogados, dicha contienda adolece de uno de los vicios de forma del acto que lo tornan ilegal haciéndose, por tanto, procedente su nulidad.

B. Objeto

CSJ - SPA (26)

19-1-81

Presidente Ponente: René De Sola

Las Resoluciones del Banco Central de Venezuela son actos administrativos susceptibles de ser recurribles en vía Contencioso-Administrativa.

En auto dictado el 2 de diciembre de 1980 por el Juzgado de Sustanciación se declaró que, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela, éste constituye un establecimiento público asociativo que forma parte de la administración descentralizada.

Las Resoluciones que tome dicho Instituto en cumplimiento de las funciones que le atribuye el artículo 2º *eiusdem*, tienen consecuentemente el carácter de actos administrativos susceptibles de ser impugnados por razones de ilegalidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

C. Procedencia

CSJ - SPA (217)

10-11-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

El Recurso Contencioso-Administrativo procede en todo caso salvo cuando el ordenamiento jurídico lo excluya expresa y categóricamente.

El análisis concordado de la norma sustantiva y de las normas reglamentarias transcritas, permite considerar que el llamado “fuero sindical legal” comprende dos supuestos, a saber: uno, el que ampara a los promotores de la constitución de un sindicato; y otro, el que ampara a siete de los miembros de la Junta Directiva de un sindicato. Las decisiones del respectivo Inspector del Trabajo, en las incidencias sustanciadas porque el patrono haya pretendido desconocer la “protección especial del Estado” que ampara a los trabajadores en uno y otro supuestos, no tienen apela-

ción ante el Ministro del Trabajo, es decir, ante el superior jerárquico correspondiente. Las decisiones de los Inspectores del Trabajo, en tales casos (artículos 204 de la Ley y 345 y 349 reglamentarios), son definitivas en vía administrativa, esto es, causan estado. Pero de ello no se sigue —procede advertirlo de inmediato— que sean irrecurribles en vía contencioso-administrativa. No son, en efecto, infrecuentes los casos en que el ordenamiento jurídico excluya el recurso jerárquico, utilizando las expresiones de que “contra lo decidido por el funcionario no se concede recurso alguno”, o de que “sus decisiones son inapelables”, u otras semejantes; pero la doctrina administrativa impuesta permite considerar que tales previsiones se extienden, limitativamente, a la vía administrativa; de modo que queda siempre a salvo la vía jurisdiccional, a menos que el correspondiente ordenamiento la excluya expresa y categóricamente.

D. *Distinción según el objeto*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo establece la diferencia entre el Recurso de Anulación de los actos de efectos particulares y de los actos de efectos generales.

Se ha ejercido la acción de nulidad prevista en el artículo 121, Sección Tercera, Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Esta acción es procedente contra los actos como el impugnado en el caso de autos que, por no ser de carácter normativo, sus efectos no son generales, es decir, no afectan a toda la ciudadanía, y por ello tienen pautado un procedimiento especial de impugnación en sede jurisdiccional, cuyas características más resaltantes estriban en la prescriptibilidad de la acción de nulidad (artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) y la cualidad específica para incoar la acción que impide a cualquier ciudadano poder intentarla, no hay pues acción popular. En esta acción de nulidad, el propio texto orgánico que rige las funciones de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo —la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— se consagra un medio específico de impugnación de los actos administrativos de efectos particulares: el recurso contencioso-administrativo de anulación. De la naturaleza particular de estos actos, es decir, de su afectación a un solo individuo o a un número determinado o identificable de personas, deriva precisamente la exigencia contenida en la ley, de un interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate (artículo 121) y, como se dijo, un lapso de caducidad de seis meses para intentar el recurso (artículo 134). Y por último, el alcance de la anulación de los actos de efectos particulares es diferente al de la nulidad de los actos de efectos generales, ello como consecuencia de la distinta naturaleza que tienen, en el caso de los actos de efectos generales tienen efectos absolutos (*erga omnes*) y relativos, en el de los de efectos particulares. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en su fallo del 24 de abril del corriente año (1980) decidió que las “diferencias en el tratamiento jurisdiccional de impugnación para los actos de efectos generales y para los actos administrativos de efectos particulares revela la imposibilidad que existe de acumular en un mismo procedimiento la acción y el recurso, salvo el caso previsto en el artículo 132 *ejusdem*, en cuyo supuesto si se demanda la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares y al mismo tiempo la del acto general que le sirva de fundamento, se ordena seguir el procedimiento establecido en la Sección Tercera”.

E. *Regulación del procedimiento*

CSJ - SPA

16-12-80

Presidente Ponente: René De Sola

La Corte puede si lo exige la urgencia del caso no sólo reducir los lapsos sino también eliminarlos.

Aunque el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia expresa en primer lugar que se podrán reducir los plazos si lo exige la urgencia del caso, concluye señalando que la Corte puede proceder a sentenciar sin más trámites. Esta última declaración del legislador debe interpretarse en el sentido de que no sólo es posible la reducción de los plazos, sino su completa eliminación, dado que la Corte está autorizada a sentenciar sin más trámites; vale decir, con los solos elementos de autos.

En el presente caso, por otra parte, el recurrente no invocó sólo la urgencia del caso sino que se trataba de un asunto de mero derecho, como así lo ha entendido esta Sala al hacer referencia igualmente en su decisión al pedimento que se procediera a dictar sentencia sin relación ni informes, que es precisamente la hipótesis prevista en el segundo aparte del citado artículo 135.

Finalmente, no obstante que las circunstancias del mercado nacional e internacional a que se refiere el escrito presentado pueden ser considerados como hechos públicos y notorios, ello no obsta a que, en virtud del señalamiento expreso y previo que en materia probatoria haga la representación del Banco Central de Venezuela, esta Sala pueda ordenar la evacuación de lo que sea pertinente y necesario mediante un auto para mejor proveer en la oportunidad correspondiente.

CSJ - SPA (1)

19-1-81

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

En el caso de dos procedimientos previstos por dos leyes diferentes para una misma situación, prevalecerá lo dispuesto por la ley especial.

La Corte considera necesario establecer en primer término su reiterado criterio acerca de que ante la coexistencia de dos procedimientos previstos por dos leyes diferentes para una misma situación, es obvio que debe prevalecer lo dispuesto por la ley especial, que en el caso contemplado es la Ley de Carrera Administrativa, pues mientras ésta regula las reclamaciones de los funcionarios públicos basadas en ella misma, el procedimiento previsto por los artículos 30) y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República concierne, de manra general, a cualquier tipo de acción judicial, no importa quién sea el accionante ni cuál la naturaleza jurídica de la acción que se pretende intentar (Sentencia del 2-7-78). En tal virtud ratifica el criterio sostenido por el Tribunal de la Carrera Administrativa para desestimar la excepción de inadmisibilidad que opusieran los representantes de la República.

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La conducción del proceso Contencioso-Administrativo no puede quedar librada al arbitrio de los interesados sino que está sometido a lapsos y oportunidades procesales de orden público.

Como puede observarse pues, los llamados "informes" por la Asociación Civil de Residentes de Valle Arriba y Lomas de Las Mercedes constituyen en realidad una verdadera oposición al recurso de anulación interpuesto, formulada extemporáneamente, ya que había precluido el lapso legal para hacerlo, así como también el lapso para producir aquellas pruebas que no requieran evacuación.

Esta circunstancia introdujo indisciplina en el desarrollo del proceso. En efecto, ante la inesperada oposición al recurso, el apoderado del Instituto recurrente, no obstante haber concluido el acto de informes "última actuación de las partes en relación con la materia litigiosa" de modo que concluido aquél "no se permitirá a las partes nuevos alegatos" (artículo 96 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), se consideró a pesar de ello en el derecho de contestar la referida oposición; y, más aún, los apoderados judiciales de la Asociación opositora se consideraron también en el derecho de replicar tal contestación.

Ahora bien, para esta Sala la conducción de procesos como el de autos no puede quedar librada al arbitrio y conveniencia de los interesados: los lapsos y oportunidades procesales son de orden público y su respeto se impone por igual a los interesados como a los propios Jueces. Por otra parte, admitir que, con la denominación de "informes", se presente en el acto de su celebración, una verdadera "oposición" al recurso contencioso-administrativo de anulación ejercido por un particular contra un acto de la Administración, no obstante que la Ley expresamente fija oportunidad para ello, es introducir un tratamiento de desigualdad procesal a los interesados, contra la obligación legal de los Tribunales de mantener a las partes en los derechos y facultades comunes a ellas, sin preferencias ni desigualdades, y en los privativos de cada una, de mantenerlas respectivamente, según lo acuerde la Ley a la diversa condición que tengan en el juicio, sin que puedan permitir ni permitirse ellos extralimitaciones de ningún género (artículo 21 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por ministerio del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

F. *Requisitos procesales*

a. *Requisitos del libelo*

CSJ - SPA (226)

20-11-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La motivación del libelo en el recurso contencioso-fiscal es una condición de admisibilidad.

Por estas razones, la expresada Ley de Impuesto sobre la Renta entre sus reformas de 1966, incluyó dentro de las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-fiscal, en su artículo 128, la exigencia de que "en el escrito del recurso deberán expresarse las razones de hecho y de derecho en que se fundamente".

Desde entonces, esta Sala ha venido siendo muy severa en exigirle a los contribuyentes el estricto cumplimiento de este requisito y en censurar con la inadmisibilidad *in limine litis*, o con la declaratoria de extemporaneidad en la sentencia definitiva, cada vez que el contribuyente omite señalar sus razones de hecho y de derecho para negarse a pagar el impuesto que le ha sido liquidado.

Esta severidad de la Corte es la misma que ha puesto y por las mismas razones, para decidir sobre la falta de motivación del acto administrativo, cuando es la Administración la que no expresa las razones de hecho y de derecho que tuvo en mente para cobrar un determinado impuesto o formular un determinado reparo.

El ocultamiento de estas razones, en ambos casos, compromete inaceptablemente el derecho de defensa de la contraparte, que es una garantía de orden constitucional; y por tanto la Corte, invariablemente, en todos estos casos, ha declarado improcedente las pretensiones de quien ha fallado en precisar dichas razones para justificar su actuación judicial. En un caso especialísimo en que ambos, el Fisco y la contribuyente, incurrieron en la misma omisión, esta Sala juzgó más grave o prioritaria la falta de motivación fiscal.

Por todas estas razones, la Sala no puede dispensar la omisión de razones que se observan en el escrito del recurso, en el presente caso; y en consecuencia no vacila en declarar extemporáneo el alegato de ilegalidad del reparo por faltas de procedimiento en su formulación que el contribuyente pretendió hacer valer en informes; impidiéndole al Fisco Nacional la posibilidad de demostrar oportunamente que en este caso no hacía falta el Acta Fiscal y bastaba con el solo Ajuste de Rentas, conforme a la jurisprudencia de esta misma Corte Suprema de Justicia.

b. *Lapso de caducidad*

CSJ - SPA (5)

22-1-81

De acuerdo con la doctrina más generalizada, el lapso de caducidad de toda acción se extingue cuando la misma es ejercida en debida forma dentro del término establecido al efecto por la Ley.

G. *Suspensión de efectos del acto recurrido*

a. *Procedencia de la suspensión*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

Para que proceda la suspensión de efectos de los actos administrativos es necesario que la Ley especial lo permita.

Ahora bien, no basta para obtener el beneficio de la suspensión del acto impugnado la sola invocación de la norma antes transcrita (Art. 136 LOCSJ). En efecto, la norma exige que la ley lo permita, que no es este el caso, pues la Ley contra Despidos Injustificados no trae norma alguna al respecto; tampoco han sido traídos a los autos, razones ni pruebas, del perjuicio irreparable o de difícil reparación que aconseje tal medida, puesto que si fuere el caso de restituir al demandante el pago de las sumas presuntamente debidas según contrato, la Nación no está en la situación de ser insolvente o que para la fecha de la sentencia lo estuviere, así se declara.

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La suspensión de efectos de los actos administrativos no procede cuando la sentencia definitiva puede reparar los posibles gravámenes que se le ocasionarían al recurrente.

Ha sido jurisprudencia constante y reiterada de este órgano jurisdiccional que para que la suspensión de los efectos del acto impugnado encaje dentro de las previsiones del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es necesario que "así lo permita la ley" —supuesto que no se presenta en el presente caso— o que "la suspensión sea *indispensable* para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva". Ahora bien, "teniendo en cuenta las circunstancias del caso" —como lo manda la disposición citada— en el asunto *sub-judice* si en la sentencia definitiva que al efecto se llegue a dictar se declarase con lugar el recurso propuesto, dicho fallo tendría forzosamente, por imperativo constitucional —artículo 206 de la Carta—, que "disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa" y, por tanto, además de la declaratoria de nulidad del acto impugnado, tendría que ordenar la reincorporación del accionante a las funciones de las cuales fue separado con el consecuencial pago de los salarios caídos, todo lo cual conduce a la afirmación de que, en el caso de autos, como el fallo definitivo podría reparar los posibles gravámenes que se le ocasionarían al recurrente en el supuesto de que dicho fallo le fuese favorable, no se da el referido requisito exigido por el susommentado artículo 136 —de la difícil irreparabilidad del daño por la definitiva— para que proceda la solicitud de suspensión de los efectos del acto haciéndose ésta improcedente y así se declara.

Ahora bien, como a la inversa del planteamiento anterior si la demanda fuese declarada con lugar en la definitiva, se podrían ocasionar serios perjuicios al normal desarrollo de las actividades de la Institución de la cual emanó el acto impugnado —la "Universidad Nacional Experimental de los Llanos Centrales Rómulo Gallegos"— esta Corte, considera, tal como lo ha solicitado el impugnante, que es conveniente, necesario y por tanto procedente el pedimento contenido en el libelo de la demanda de que se reduzcan los plazos procesales aplicables al caso de autos, por lo cual, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con la atribución que le confiere el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia declara de urgencia la presente causa y, en consecuencia, ordena la reducción a la mitad de los plazos establecidos en la "Sección Tercera del Capítulo II del Título V" de la ley citada, entendiéndose que, cuando de dicha reducción resulte un número fraccionado se escogerá el entero inmediato siguiente.

CSJ - SPA (259)

15-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Es procedente la suspensión de efectos del acto, si al ser declarado con lugar el Recurso Contencioso-Administrativo de anulación la sentencia definitiva no puede reparar o sería difícil la reparación de los perjuicios causados si se hubiera ejecutado de inmediato el acto jurídico impugnado.

Ponderados los anteriores argumentos y con vista de los elementos contenidos en los autos, la Sala estima que la medida de suspensión solicitada encaja en los

supuestos contemplados en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, ya que efectivamente, de ser declarado con lugar el presente recurso contencioso-administrativo de anulación, la sentencia definitiva no podría reparar o serían de difícil reparación los perjuicios ocasionados a la empresa recurrente si se hubiera ejecutado de inmediato el acto jurídico que ha sido impugnado.

b. *Casos de urgencia*

CSJ - SPA (252)

9-12-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La decisión sobre la suspensión de efectos de los actos administrativos puede dictarse, en casos de urgencia, aún antes de que el juez reciba el expediente administrativo.

Vista la solicitud del recurrente, en la cual jura la urgencia del caso y pide expresamente que la Corte, conforme a lo establecido en el artículo 135 de su Ley Orgánica, admita el presente recurso con la celeridad necesaria, sin sujetar dicha decisión de admisibilidad a la recepción del expediente administrativo correspondiente.

Por auto de fecha 14 de octubre de 1980, el Juzgado de Sustanciación de la Sala admitió la demanda, ordenó oficiar al Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda solicitando la remisión del expediente administrativo correspondiente, y acordó la notificación del Fiscal y el Procurador General de la República, conforme a lo establecido en los artículos 123 y 125 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal.

Pasados los autos a la Sala a los fines de decidir acerca de la solicitud de pronunciamiento previo bajo la ponencia de quien escribe con ese carácter, este Alto Tribunal, analizados debidamente el escrito del recurso y los anexos acompañados, considerando que la inmediata ejecución del acto jurídico que aquí se impugna podría ocasionar daños irreparables o de difícil reparación a la empresa recurrente si llegare a declararse con lugar el recurso de nulidad por ella propuesto; en razón de que la solicitante ha prestado caución suficiente para garantizar las resultas del juicio, y en vista de que en el caso que se examina concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 *ejusdem*, acuerda suspender temporalmente los efectos del acto administrativo impugnado, hasta tanto recaiga sentencia definitiva en el presente proceso. Se hace constar, con arreglo a lo dispuesto en la citada norma legal, que la falta de impulso procesal adecuado por parte del solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio.

Con respecto al pedimento también contenido en el libelo, de que el asunto propuesto a la Corte sea resuelto como de mero derecho y tramitado conforme a lo previsto en el artículo 135 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, la Sala decidirá oportunamente, con vista del expediente administrativo respectivo.

c. *Carácter de los perjuicios*

CPCA

25-11-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

La negativa de inscripción en un colegio profesional, puede causar un gravamen irreparable o de difícil reparación, que amerite la suspensión de los efectos del acto administrativo.

Ahora bien, en el caso de autos, estima esta Corte que el acto administrativo cuestionado, la negativa a ser inscrito en el Colegio Nacional de Periodistas, le im-

pide el ejercicio de la profesión de periodista gráfico al demandante de acuerdo con el artículo 2 de la ley respectiva y tal impedimento, es obvio, puede causarle gravamen irreparable o de difícil reparación, ya que los emolumentos que supuestamente ganaría en dicho ejercicio es por su índole de difícil probanza y así se declara.

Por las razones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, en virtud de lo cual el ciudadano Jesús Enrique Delgado Suárez deberá ser inscrito en el Colegio Nacional de Periodistas, provisionalmente, hasta tanto se pronuncie sentencia definitivamente firme acerca del fondo cuestionado.

H. *Las partes en el procedimiento*

a. *Notificación al Procurador General de la República*

CSJ - SPA

16-11-80

Presidente Ponente: René De Sola

En cuanto a la solicitud de notificación al Procurador General de la República, esta Sala no la consideró ni la considera necesaria desde el momento que la acción consiste en un recurso de nulidad y en modo alguno se trata de una demanda de carácter patrimonial contra la República o contra el Banco Central de Venezuela.

b. *Los "coadyuvantes" e interesados*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

En el recurso Contencioso-Administrativo de anulación, el "coadyuvante" o el "opositor a la solicitud" debe reunir las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente (interés personal, legítimo y directo en la validez del acto impugnado).

De lo expuesto resulta que sólo podrán hacerse parte en el procedimiento a que se refiere la Sección Tercera —del Capítulo II del Título V— las personas que reúnan las mismas condiciones exigidas para el accionante o recurrente (artículo 137); esto es, que en el recurso contencioso-administrativo de anulación el "coadyuvante" o el "opositor a la solicitud" deben ostentar también un interés personal, legítimo y directo en la validez del acto impugnado, es decir un interés en la defensa de ese acto, o sea en la improcedencia de la demanda para que se mantenga en todo su vigor el acto atacado, bien porque haya sido quien lo haya dictado o forme parte del organismo del cual emanó o bien por cuanto alegue —y pruebe en la oportunidad procesal correspondiente— que la declaratoria de nulidad intentada podría afectarlo en sus derechos e intereses. Mientras que el procedimiento previsto en la Sección Segunda, es decir la acción de nulidad contra actos de efectos generales si bien puede ser cualquier ciudadano (con las limitaciones establecidas en el artículo 112), no puede pretender una declaratoria que vaya más allá de la simple anulación del acto general.

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Los interesados en el procedimiento Contencioso-Administrativo son los coadyuvantes u opositores a la solicitud que hubieren atendido al emplazamiento.

El artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que, en el auto de admisión, cuando lo juzgue procedente, el Tribunal podrá disponer “que se emplace a los *interesados* mediante un cartel” para que “concurran a darse por citados”. Y, posteriormente expresa dicha disposición que el recurso se declarará desistido si el recurrente no consigna “un ejemplar del periódico donde fuere publicado el cartel” en cuestión “a menos que alguno de los interesados se diere por citado y consignare” el referido ejemplar del periódico. Pues bien, como en la disposición siguiente —artículo 126— la citada Ley Orgánica preceptúa que “tanto el recurrente como los *coadyuvantes u opositores a la solicitud que hayan atendido al emplazamiento* podrán...”, se llega a la conclusión de que los “interesados” a que alude la primera de las disposiciones referidas —artículo 125— son los “coadyuvantes” o los “opositores a la solicitud”.

CPCA

25-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

En el procedimiento Contencioso-Administrativo con motivo de impugnación de actos de las Comisiones Tripartitas relativas a reducción de personal, los trabajadores objeto de la medida tienen interés personal, legítimo y directo.

Cuando el patrono introduce su solicitud para que se le autorice para reducir personal, los trabajadores a su servicio —que sean permanentes y que hayan mantenido una relación de trabajo por más de tres (3) meses y que no estén comprendidos en las excepciones que expresamente establece la Ley, y por tanto protegidos por la estabilidad que le está conferida por la Ley contra Despidos Injustificados— no pueden ser despedidos sin causa justificada, es decir, sin que les sea personalmente imputable por lo menos uno de los hechos a que se refiere el artículo 31 de la Ley del Trabajo; y para el caso de que, a pesar de dicha prohibición legal, el patrono lo despida, tienen el derecho a ocurrir por ante la Comisión Tripartita de Primera Instancia para que este órgano administrativo califique el hecho del despido así como también a aquellos que el patrono oponga como defensas, una vez citado, y en los términos en que lo establece el artículo 6 de la Ley. Cuando el despido sufrido por los trabajadores venga calificado como injustificado, tendrán derecho a ser reenganchados y a cobrar los salarios caídos correspondientes.

CPCA

2-12-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

La condición de interesado en los juicios Contencioso-Administrativos no equivale a la condición de parte en el juicio ordinario.

Solicitan también los apoderados de la mencionada constructora Los Altos C. A., que este alto Tribunal se pronuncie sobre la cualidad de "parte" a los integrantes de la Asociación Civil Residentes de la Urbanización San Luis; al respecto, la Corte observa:

Corre al folio seis (6) de la tercera pieza del expediente un auto del tribunal *a quo* en donde se expresa textualmente:

"...este Juzgado en la oportunidad legal para admitir o negar la apelación en cuestión, ratifica el criterio sustentado sobre la cualidad de las partes interesadas en los recursos contenciosos de anulación en razón al lapso procedimental para actuar en el mismo, ajustado a la interpretación que se ha hecho del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que la cualidad de parte interesada emerge y es pretendida desde el emplazamiento que se haga a partir de la publicación del Cartel y sujeta tal pretensión de interesado a la apreciación que haga el Tribunal conforme lo dispone el artículo 137 *eiusdem*.

Por tales razones sin que se conlleve a pronunciamiento sobre la cualidad de interesado y sobre el fondo de lo solicitado, este Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital, niega la apelación interpuesta por cuanto no se encuentra ajustada a derecho, por ser extemporánea su pretensión para actuar y *así se declara*".

Ahora bien, es potestad del tribunal, conforme al artículo 130 de la Corte Suprema de Justicia, que las excepciones entre las cuales se encuentra la de falta de cualidad y la falta de interés, sean decididas en la sentencia definitiva, a menos que el juez considere que debe resolverse algunas de ellas previamente. Además, es bueno expresar que la condición de "interesado" en estos juicios no equivale a la condición de "partes" en el juicio ordinario en todas las consecuencias legales que ello implica. La sentencia definitiva, además de pronunciarse sobre la legitimidad de los "interesados", coadyuvantes u opositores, fundamentalmente su pronunciamiento va a hacerlo sobre la legalidad del acto administrativo cuestionado, y si hubiere sido solicitado por el impugnante los perjuicios económicos producidos por dicho acto conforme al artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En consecuencia, no entra a pronunciarse esta Corte sobre la excepción alegada en esta ocasión en que se decida sobre la procedencia de las pruebas promovidas en primera instancia, ya que ello equivaldría a absolver la instancia y a quitarle, por lo tanto, a dicho juez el pronunciarse sobre la procedencia o no de dicha excepción, y así se declara.

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

Los interesados en el Contencioso-Administrativo son aquellas personas afectadas por el acto impugnado; y siendo el organismo autor del acto parte per se, no está obligado a concurrir junto con los interesados a darse por citado.

El artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su parte pertinente, dice así: "...el tribunal podrá disponer también que se emplace a los interesados mediante un cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para darse por citados dentro de las diez audien-

cias siguientes a la publicación de aquél...". Ahora bien, estima este alto Tribunal, que no deben ser incluidos entre los "interesados" que señala el artículo en referencia, aquellos organismos administrativos cuyo acto ha sido impugnado; a éstos, conforme a dicha norma —en el caso de que sean nacionales— dispone la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 125, la notificación pertinente al Fiscal General de la República, en el caso de que su intervención sea requerida teniendo en cuenta la naturaleza del acto; además de que el conocimiento del caso ya les viene por la solicitud del expediente administrativo (artículo 123 *eiusdem*), al Organismo implicado.

Los interesados, sean éstos coadyuvantes u opositores, son aquellas personas afectadas, favorable o desfavorablemente, por el acto administrativo cuestionado; por consiguiente, el organismo emisor de este acto, entre ellos el Colegio de Profesionales, son parte *per se*; mal podría, pues, excluirseles del proceso, argumentando que no concurren con los "interesados" a darse por citados, máxime cuando la concurrencia de éstos debida a la publicación del Cartel está supeditada a "... cuando el Tribunal lo juzgue *procedente*" (subrayado nuestro). (Art. 125 *eiusdem*).

Este criterio ya ha sido expuesto en sentencia de esta Corte del 11-6-80. Por todo lo anteriormente expuesto, se deniega la solicitud del demandante, de que no sea considerado parte en el juicio el Colegio de Abogados del Estado Zulia y así se declara.

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los interesados en el procedimiento Contencioso-Administrativo para poder intervenir en el proceso con el carácter de coadyuvantes u opositores necesariamente deben atender el emplazamiento.

La situación no es totalmente distinta en un proceso contencioso-administrativo como el de autos. En efecto, el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece precisamente en relación al asunto que "... Cuando lo juzgue *procedente*, el Tribunal podrá disponer también que se emplace a los interesados mediante un cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para que concurren a darse por citados dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de publicación de aquél. Un ejemplar del periódico donde fuere publicado el cartel será consignado por el recurrente dentro de los quince días consecutivos siguientes a la fecha en la que aquél hubiere sido expedido; de no hacerlo dentro del término, la Corte declarará desistido el recurso y ordenará archivar el expediente, a menos que alguno de los interesados se diere por citado y consignare el ejemplar del periódico donde hubiere sido publicado el cartel".

En el presente caso, el Juzgado de Sustanciación de la Sala, por auto de 28 de noviembre de 1978, lo juzgó *procedente* y ordenó librar el cartel de emplazamiento a que se refiere la disposición transcrita; y el recurrente consignó en el expediente, en tiempo oportuno, la publicación del mencionado cartel. Sin embargo, durante el lapso de emplazamiento, ningún interesado concurre a darse por citado a los fines de participar en el proceso. La Ley ha concedido tal término de emplazamiento a fin de que cualquier interesado, bien a título de coadyuvante o a título de opositor, concurren con el recurrente al proceso en un pie de igualdad. Y tan es ello así, que la propia Ley previene en su artículo 126: "Durante el lapso de comparecencia tanto el recurrente como los coadyuvantes u opositores a la solicitud, *que hayan atendido al emplazamiento*, podrán solicitar que la causa se abra a prueba, indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieron promover y *producir aquellas que no requieran evacuación*" (subrayados de la Corte).

En el caso de autos, empero, la referida Asociación Civil, si se consideraba "interesada" en la estabilidad jurídica del acto administrativo recurrido, no atendió al emplazamiento, ya que no se dio por citada en el término legal del mismo. Sin embargo, parece que prefirió hacerlo en la oportunidad del acto de informes pues sus apoderados judiciales dicen en el respectivo escrito, que "...actuando en el proceso de nulidad intentado por el Colegio de Economistas del Distrito Federal y Estado Miranda, contra el acto del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda, realizado en su sesión del 6 de junio de 1978, comunicada —sic— al expresado Colegio por Oficio Nº 00928, del día 7 del mismo mes y año, que se anexó al escrito de la demanda marcado con la letra "D", siendo la oportunidad legal, atentamente acudimos para presentar los siguientes Informes, a fin de que surtan todos sus efectos legales en el presente proceso".

El capítulo I de tales pretendidos "informes" está dirigido a demostrar que la mencionada Asociación Civil "mantiene la cualidad necesaria y el interés legítimo para intervenir como parte en este proceso", no obstante que, como se ha dicho, no atendió al emplazamiento ni se dio por citada en el término legal del mismo, que era la oportunidad procesal "para intervenir como parte en este proceso".

I. *El emplazamiento*

a. *Carácter*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El emplazamiento en los Recursos Contencioso-Administrativos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares no puede hacerse respecto de una persona individualizada sino que tiene que estar dirigido a todos.

Por consiguiente, en relación a lo ocurrido en el caso *sub-judice*, en que respondiendo al emplazamiento no hecho, por la instancia inferior, a los "interesados" —como lo impone el artículo 125— en la acción de nulidad incoada, sino que se hizo a persona determinada, pues en los folios 49, y su vuelto, y 101 aparece evidenciado que el emplazamiento se hizo única y exclusivamente al "ciudadano Alirio Figueroa" en su "carácter de Presidente del Concejo Municipal del Distrito Lagunillas del Estado Zulia", se arriba, por tanto, a la conclusión de que se afectan los posibles derechos e intereses que pudiesen tener los "coadyuvantes" o los "oposidores a la solicitud" de nulidad a que se se refiere el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, imponiéndose, por tanto, la necesidad imperiosa de corregir tal vicio de procedimiento y ordenándose repetir el emplazamiento, tal cual y como lo dispone la disposición citada, es decir, dirigido a todos los "interesados". Así se declara.

b. *Consignación del cartel de emplazamiento*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

No es obligatorio para los interesados consignar la totalidad del periódico en el cual se publicó el cartel, sino solamente el recorte de la parte correspondiente.

Según el criterio del representante del Colegio de Abogados del Estado Zulia, se debe declarar desistido el recurso, por el hecho de no haberse consignado un ejemplar

del periódico donde fue publicado el Cartel, todo de acuerdo con el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que no basta consignar un recorte de dicho ejemplar.

Al respecto, se observa:

La finalidad de los requisitos requeridos por la norma es la de que al ser publicado en un periódico de amplia circulación en Caracas, dentro del lapso señalado por ella, los interesados, coadyuvantes y opositores afectados por el acto administrativo concurren a tomar parte en el proceso; nada interesa a los juzgadores el contenido del periódico, salvo la circunstancia de la publicación del cartel y su consignación en tiempo oportuno. En consecuencia, conteniendo el recorte consignado el Cartel y el título del periódico, así como la fecha del mismo, estima esta Corte que han sido cumplidos los fines perseguidos por el legislador, y así se declara.

c. Contenido del cartel de emplazamiento

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El cartel de emplazamiento debe contener referencia específica respecto de todos los actos administrativos impugnados.

Por consiguiente, en relación a lo ocurrido en el caso *sub-judice*, en que respondiendo al emplazamiento hecho, por la instancia inferior, a los "interesados" —como lo impone el artículo 125— en la acción de nulidad incoada, y no a persona determinada, como lo exige el recurrente, pues en los folios 275 y 280 aparece evidenciado que el emplazamiento se hizo "a todo el que tenga interés", tal como lo manda la disposición citada, se arriba por tanto a la conclusión de que no se afectan los posibles derechos e intereses que pudiesen tener los "coadyuvantes" y los "opositores a la solicitud" de nulidad a que se refiere el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, imponiéndose el rechazo de la argumentación del recurrente de hecho en la segunda de las imputaciones que formula en el escrito respectivo y así se declara.

Ahora bien, la primera de las razones que se exponen como fundamento del recurso de hecho interpuesto es la de "que el cartel de emplazamiento no comprende todas las Resoluciones Administrativas las cuales los accionantes solicitaron se decretara la nulidad; por lo tanto, se omitió en el cartel el mencionar las Resoluciones Nos. 7593, 7761, 7762, 7764, 7765 y 7531, dictadas por la Dirección de Obras Municipales del Distrito Federal"; al respecto la Corte observa que como del libelo de demanda correspondiente (folio 12) se evidencia que el acto impugnado lo constituyen no sólo las Resoluciones Nos. 79-795, 79-798, 79-794, 79-799 y 79-797 dictadas por la Comisión Metropolitana de Urbanismo, sino también las Resoluciones 7762, 7764, 7765, 7761, 7593 y 7531, dictadas por la Dirección de Obras Municipales del Distrito Federal, se arriba a la conclusión de que efectivamente se cercenó a los posibles "interesados" en el recurso interpuesto contra las Resoluciones indicadas en segundo término, el derecho que tienen —conforme al artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— de solicitar que la causa se abra a prueba indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieron promover y producir aquellas que no requieran evacuación; todo lo cual hace procedentes las razones expuestas al respecto por el recurrente de hecho imponiéndose por tanto la necesidad imperiosa de corregir tal vicio de procedimiento, ordenándose repetir el emplazamiento tal como lo dispone el susomentado artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es decir dirigido a los "interesados" en la solicitud de nulidad de todos los actos cuestionados y así también se declara.

J. *Oposición y defensas*a. *Oportunidad*

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Es improcedente por extemporánea la oposición al recurso Contencioso-Administrativo de Anulación contra un acto administrativo que presente un particular en el acto de informes. Tomando en cuenta que la Ley expresamente fija oportunidad para ello.

Estas consideraciones obligan a la Corte a declarar improcedente, por extemporánea, la "oposición" que, como pretendidos "informes", presentó la Asociación Civil de Residentes de Valle Arriba y Lomas de las Mercedes, al recurso de autos; y asimismo, en consecuencia, las pruebas acompañadas y los escritos a que tal actuación dió lugar.

b. *Limitaciones a la oposición de la Administración*

CSJ - SPA (216)

10-11-80

Presidente Ponente: René De Sola

Impugnado un acto administrativo no puede, en juicio, la administración, cambiarle ni su forma, ni su motivación.

Ahora bien, el acto administrativo impugnado señala expresamente como motivación, el hecho de que "La División de Asuntos Legales y Cobros Judiciales de la Administración Regional de Hacienda, Región Capital, envió al contribuyente Oficio de cobro Nº 5226 de fecha 20-10-71 con lo cual se interrumpió la prescripción que corría a su favor".

Este hecho fue negado por la contribuyente, quien aseguró no haber recibido dicho oficio; y ante tal negativa correspondía a la Administración demostrar la recepción del mismo por el destinatario para comprobar el efecto interruptivo de la prescripción del crédito fiscal que pretendía.

Dicha prueba no fue hecha por la Administración en forma alguna, no obstante que hubiera podido presentar el correspondiente comprobante postal.

En su lugar pretendió en juicio cambiar la motivación del acto administrativo impugnado, y alegar una nueva causa de interrupción: el Acta Fiscal Nº 110 de 30-9-1970. Ello es absolutamente inadmisibles, porque abriría las compuertas de la arbitrariedad fiscal y comprometería el legítimo derecho de defensa de todos los administrados. En efecto, impugnado un acto administrativo, no puede en juicio la Administración cambiarle ni su forma, ni su motivación; porque ello equivaldría pura y simplemente a una nueva actuación administrativa y si ello se autorizara, en el procedimiento contencioso-administrativo, no habría manera de juzgar la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública.

De modo que no procede decidir sobre la oportunidad de la presentación de esta última prueba, ni en la instancia, ni por ante esta Sala, toda vez que basta con declarar su impertinencia.

K. *Pruebas*a. *Medios de prueba*a'. *Prueba documental***CPCA****2-12-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

La prueba de reconocimiento de documentos sólo puede ser referida a los emanados de una de las partes en el juicio.

Mediante el Capítulo X se solicitó la citación del doctor Luis Torrealba Alvarez para el reconocimiento de su firma en un informe fechado el 4 de agosto de 1979. El juez *a-quo* lo admite por no ser ilegal ni impertinente. En tal sentido, esta Corte observa lo siguiente: la prueba del reconocimiento en documentos privados está condicionada en el Código de Procedimiento Civil, a los emanados de una de las partes del juicio. En este caso, no se trata de una "parte" en juicio y tampoco el informe emanado de un asesor del Concejo Municipal, es un instrumento privado propiamente dicho. Por tales razones, no es éste el medio idóneo para traer al expediente dicho informe, el cual ha debido conformar el expediente administrativo, y, salvo la facultad inquisitiva que tiene el juez en este juicio, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo manifiesta su negativa en la admisión de la citada promoción, por impertinente, y así se declara.

b'. *Exhibición de documentos***CPCA****2-12-80**

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

En materia Contencioso-Administrativa procede la prueba de exhibición de documentos.

En el Capítulo VII de la promoción, se pide que el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda exhiba documentos del expediente administrativo que no aparecen consignados en él. El tribunal *a-quo* se lo niega, aduciendo lo siguiente:

"... el recurso *ad exhibendum*, no es admisible en el recurso contencioso-administrativo por cuanto no es la vía procedimental para "hacer una prueba conducente" y en esta materia no existe parte demandada como en el procedimiento ordinario para que proceda, por lo tanto se desecha por ilegal e impertinente; al Octavo y Noveno".

Esta Corte difiere del sentenciador, en virtud de las consideraciones siguientes: La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 91, expresa:

"Podrá solicitarse y acordarse la exhibición de documentos pertinentes al caso, sin menoscabo de lo dispuesto en leyes especiales. Si el documento cuya exhibición se solicita no fuere por su naturaleza de carácter reservado, el Jefe de la Oficina donde estuviere archivado cumplirá la orden judicial, por órgano de la Procuraduría General de la República. Del acto de exhibición se levantará un acta, en la cual se dejará constancia, solicitud de la parte a quien interese, de cualquier circunstancia relacionada con el estado o contenido del documento de cuya exhibición se trate. También podrá dejarse copia certificada o fotostática debidamente autenticada, del documento íntegro. Cumplidas

estas diligencias, se devolverá el documento al archivo a que corresponda, por órgano del representante de la República que lo haya exhibido”.

En consecuencia, mal puede tildarse de ilegal una clase de prueba autorizada expresamente por la ley de la materia. En tal sentido, se revoca la decisión del tribunal *a-quo* y se **procede la exhibición de los documentos señalados en el sentido de promoción de pruebas** y así se declara.

c'. Inspección ocular

CPCA

25-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Es inadmisibile la inspección ocular si los hechos por demostrar pueden ser acreditados por otros medios probatorios.

Con relación a la prueba contenida en el Capítulo V, negada también por el Sustanciador, la Corte observa que se ajusta a derecho la negativa, por cuanto es jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa, decisión de fecha 24-4-73) que es inadmisibile la inspección ocular, si los hechos por demostrar pueden ser acreditados por otros medios, como lo son copias certificadas de las actuaciones y documentos donde constan los hechos aludidos. En el caso específico que nos ocupa la Corte considera que no se probó la imposibilidad o dificultad de obtener las constancias a que se refiere la inspección ocular. Por lo cual también se impone rechazar la apelación interpuesta y se confirma lo decidido en tal sentido por el Juez Sustanciador.

b. Objeto de las pruebas

CPCA

2-12-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

En el juicio de Anulación de Actos Administrativos sólo se admiten las pruebas tendientes a evidenciar la ilegalidad del acto impugnado.

Ahora bien, como expone el juez *a-quo* en su decisión, las pruebas promovidas con relación al estado en que se encuentran las edificaciones, no son pertinentes, para evidenciar la ilegalidad del acto administrativo cuestionado. Si conforme a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en la solicitud de nulidad del acto impugnado se hubiere pedido la condenatoria al pago de indemnización por los daños materiales ocasionados al Concejo, es obvio entonces, que las pruebas promovidas a esos efectos hubieren sido pertinentes. Además, es conveniente puntualizar que por sentencia de esta Corte, fechada el 20-12-79, fue suspendido el efecto del acto administrativo impugnado, por lo cual, el perjuicio económico que la vigencia del acto administrativo produciría, obviamente queda eliminado.

En virtud de las razones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, confirma la decisión apelada en lo que respecta a las pruebas promovidas por “Promotora Los Altos, C.A.”, y así se declara.

CPCA

2-12-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

En los juicios Contencioso-Administrativos de anulación por ilegalidad, las pruebas tienen que contraerse a evidenciar la ilegalidad cometida por el funcionario al emitir el acto impugnado.

En los Capítulos VIII y IX del escrito de promoción, se pide la prueba de posiciones juradas del edil Antonio Clemente Cedeño, como representante del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda y del ciudadano Federico Guillermo Beckoff. El Tribunal las niega aduciendo lo siguiente:

“... son inadmisibles las solicitudes de posiciones juradas para el edil Antonio Clemente Cedeño y para el ciudadano Federico Guillermo Beckoff, por cuanto en el recurso contencioso de anulación la condición de demandados no existe ya que se acciona y se recurre contra un acto administrativo, por ende, se desechan por ilegales e impertinentes e igualmente, el promovente no es parte contraria conforme al procedimiento ordinario y a tenor del artículo 296 del Código de Procedimiento Civil...”.

Al respecto, expresa este alto Tribunal, que de conformidad con el artículo 89, no están obligados a absolver posiciones juradas ni las autoridades ni los representantes legales de la República, eso con respecto al edil Antonio Clemente. En lo que atañe al ciudadano Federico Guillermo Beckoff, no es pertinente tal prueba, ya que como lo ha expuesto el juez *a-quo*, en los juicios contenciosos de anulación por ilegalidad del acto administrativo impugnado, las pruebas tienen que contraerse a evidenciar la ilegalidad cometida por el funcionario al emitir el acto impugnado, por lo cual, no se considera pertinente la absolución de posiciones del impugnante, y así se declara.

c. *Oportunidad*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

Solamente aquellos interesados que concurran al tribunal a hacerse parte del proceso (en los juicios de nulidad de actos administrativos) atendiendo al emplazamiento, en la única oportunidad que la Ley les concede para ello, pedrán luego solicitar que la causa se abra a pruebas.

Llegada la oportunidad de decidir, la Corte observa:

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en sus artículos 121 al 129 inclusive, regula el procedimiento a seguir en la etapa inicial, de los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares y conforme a estas disposiciones legales corresponde al tribunal el estudio previo de toda solicitud de nulidad a fin de pronunciarse sobre la admisibilidad o no del recurso. En el primer caso y a tenor de lo pautado en el artículo 125 *ejusdem* hará las notificaciones pertinentes y, si lo juzgare procedente, ordenará el emplazamiento de los interesados mediante cartel publicado en los periódicos de mayor circulación en Caracas, a fin de darse por citados dentro de las diez audiencias siguientes a la fecha de publicación de dicho cartel. Es esta la precisa y única oportunidad que la Ley concede a los interesados para concurrir y hacerse parte en el proceso y sólo aquellos que concurran atendien-

do al emplazamiento podrán luego solicitar que la causa se abra a pruebas. Es pues un acto del proceso no susceptible de alteración o modificación por las partes ni por el Tribunal, en virtud de estar determinado por expresas disposiciones legales.

Conforme a este criterio estima la Corte que al no comparecer la recurrente Consorcio Latinoamericana C.A., a darse por citada dentro del lapso que señala el referido artículo 125 perdió la única oportunidad legal que tenía para ello, pues aceptar como válida su concurrencia con anterioridad a la admisión del recurso y la emisión del respectivo cartel de emplazamiento, equivaldría a admitir la subversión del orden legal de tramitación del proceso, lo que no es permisible conforme a reiterada doctrina de nuestro más Alto Tribunal.

d. *Carga de la prueba*

CPCA

25-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

En las solicitudes para autorización la carga de la prueba recae en el solicitante, sin perjuicio de los poderes inquisitivos que tiene la administración pública.

“... Cuando la Comisión considere justificada la solicitud del patrono, autorizará la reducción”; de tal disposición se evidencia que en esta situación se reglamenta un procedimiento totalmente distinto al anterior, antes referido, pues en este procedimiento, una vez que el patrono presenta su solicitud por ante la Comisión Tripartita de Primera Instancia, queda instaurada una relación directa entre el órgano de la Administración Pública y el patrono solicitante, quien queda sometido a la carga de aportar aquellos elementos probatorios que a su juicio hagan procedente la autorización para despedir a los trabajadores indicados en la solicitud y todos aquellos otros que le fueren requeridos por la Comisión. No hay disposición en la Ley que ordene practicar la citación de ningún otro sujeto frente al cual el patrono deba confrontar y hacer valer su derecho pretendido a reducir personal, sometido, por disponerlo así la Ley, al conocimiento de la Comisión Tripartita. Por lo cual, es manifiesto que, en este caso, se está en presencia de una situación en la cual la Administración Pública tiene las más amplias potestades inquisitivas frente al único sujeto —de carácter privado— de la situación procedimental administrativa considerada, único sujeto (privado) que, tramitado y resuelto el procedimiento, y por tanto dictado el fallo respectivo, estará investido de la cualidad procesal suficiente para ejercer el recurso de alzada consagrado en el artículo 8 de la Ley contra Despidos Injustificados, en contra de todo aquello que no lo favorezca, y posteriormente —si este otro fallo le es adverso— el recurso de anulación del acto administrativo por ante el órgano competente de la jurisdicción contencioso-administrativa correspondiente, si este fuere el caso, y sometido por la Ley, en esta última situación, a agotar la vía administrativa, y por tanto privado de dicha cualidad procesal, en los términos en que lo establece el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia cuando haya ejercido su derecho de apelación y, haya precluido entonces el lapso que la Ley le concede para ejercerlo. Pero en la situación contraria, es decir, cuando la decisión le haya sido favorable, y en consecuencia, no tenga objeto su apelación, el acto quedará concluido con relación a él y surtirá todos sus efectos.

CSJ - SPA (243)

4-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En el caso de imputación de un acto administrativo por incompetencia del funcionario que lo firmó, es a la administración a quien corresponde probar la competencia del mismo.

Para decidir la Corte observa, como lo hizo la recurrida, que debe decidir por la vía de previo pronunciamiento sobre la legalidad formal de las planillas de liquidación fiscal, por la falta de firma del funcionario competente para suscribirla, que ha sido la impugnación de forma que ha hecho la recurrente.

Esta es una materia que la Sala ha decidido recientemente y en esta ocasión simplemente se ratifica la jurisprudencia al respecto. En efecto, como se hizo entonces, se empieza por decidir a quién corresponde la carga de la prueba al producirse esta impugnación: si al contribuyente, como lo pretende la Procuraduría en sus informes de alzada; o a la Administración, como lo sostiene la recurrente y la recurrida.

A juicio de esta Sala, corresponde a la Administración demostrar a quién corresponde la firma del funcionario fiscal que firmó la Resolución que contiene el Reparó o la Planilla de Liquidación que lo cuantifica y comprobar que él es competente. Lo cual no le es además muy difícil porque basta comprobar la designación del funcionario para el cargo que lo autoriza para expedir dichas Resoluciones y Planillas, conforme al Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta.

CSJ - SPA (262)

15-12-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La carga de la prueba por parte de la Administración no se invierte siempre por la presunción de la legitimidad de los actos administrativos, ya que dicha presunción *juris tantum* ampara sólo los actos que han sido cumplidos por funcionarios competentes en ejercicio de sus atribuciones legales, no por aquellos otros cuya competencia haya sido cuestionada en juicio.

Como regla general se ha establecido que los actos administrativos gozan de la presunción *juris tantum* de legitimidad. Pero de ello no puede colegirse, necesariamente, que, en todos los casos en que se los recurra en vía jurisdiccional, la carga de la prueba corresponde al contribuyente.

En no pocos casos ella debe ser suministrada por la Administración autora de los actos recurridos. Uno de ellos es precisamente cuando se los objeta por razones de incompetencia legal del funcionario.

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

Los poderes inquisitorios del Juez Contencioso no eximen a los recurrentes de la obligación de probar sus alegatos.

Reclaman los recurrentes que la solicitud de reducción de personal es improcedente pues existía "... un pliego conflictivo para el momento en que la Empresa Telares de Palo Grande SAICA presentó su solicitud por ante la Comisión Tripartita Segunda de Primera Instancia en el Distrito Federal, Departamento Libertador.

Quiere esto decir, que la resolución que emanó de dicha Comisión Tripartita, así como la confirmatoria de dicha Resolución dictada por la Comisión Tripartita Primera de Segunda Instancia, violó la disposición contenida en el artículo 233 de la Ley del Trabajo, el cual consagra la inamovilidad de los trabajadores mientras dure el procedimiento administrativo correspondiente, y en consecuencia, prohíbe taxativamente al patrono efectuar despido alguno durante el mismo..." (folio 6 vuelta).

En la misma forma en su escrito de promoción de pruebas el apoderado especial de los recurrentes (folio 12) promueve "...el pliego de peticiones con carácter conflictivo. Copia Certificada del Expediente contentivo de todas las actas, documentos probatorios, Poderes, Pliego de Peticiones y decisiones que conforman el procedimiento conflictivo iniciado el 12 de noviembre de 1979..." (folio 170).

Sin embargo, observa la Corte, que *del folio 135 al 138* corre copia certificada del Inspector del Trabajo en el Oeste del Area Metropolitana de Caracas, de la Resolución de la misma Inspectoría con fecha 13 de diciembre de 1979, por la cual se declara improcedente la admisión de los "...pedimentos en relación a supuestas violaciones a la Ley del Trabajo y al Contrato Colectivo de Trabajo vigente..." —Resolución de 13-12-1979 de la Inspectoría del Trabajo en el Oeste del Area Metropolitana de Caracas, folio 135— y en la citada Resolución se expresa: "... Que no es procedente la admisión del Pliego de Peticiones con carácter conflictivo que ha originado este procedimiento y así se declara..."

Advierte la Corte a los recurrentes, que si bien el Juez Contencioso-Administrativo tiene poderes inquisitorios, el proceso contencioso-administrativo responde en nuestro ordenamiento jurídico a caracteres dispositivos, y ante la certificación escrita que refleja el desarrollo de la actividad que dio lugar a la Resolución ya citada de la Inspectoría del Trabajo en el Oeste del Area Metropolitana de Caracas, era menester para los recurrentes probar la falsedad de dicho documento. Y en momento alguno se observa a lo largo de este proceso que la parte recurrente haya atacado dicho documento. Por ello es forzoso para la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, declarar sin lugar este pedimento.

CSJ - SPA (7)

27-1-81

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

En los casos en los cuales el recurrente alegue en el proceso una circunstancia que deba ser contradicha por la administración, aquel queda relevado de la carga de la prueba.

Para decidir la Corte observa que la apelación sólo trae a su consideración la materia relativa a la *legalidad y procedencia de la multa* que le fue impuesta al contribuyente en su ejercicio de 1970, conforme a la planilla de liquidación fiscal complementaria Nº 9-290012 de 12 de julio de 1973, montante a Bs. 58.350,93; ya que el recurrente se avino a la planilla fiscal Nº 3-200012 de la misma fecha por Bs. 55.572,32, que se refiere al impuesto complementario que debía pagarse en virtud del reparo oportunamente formulado por la Fiscalización.

Precisa igualmente esta Sala que el apelante no discute la procedencia de la multa que le fue liquidada, de conformidad con el artículo 105 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, ya que admite expresamente el reparo y reconoce que como resultado de él "el impuesto liquidado, conforme al reparo, excede en más de un cinco por ciento (5%) al impuesto obtenido tomando como base los datos declarados". Tampoco alega ninguno de los cuatro (4) eximentes de responsabilidad previstos en la segunda parte del referido dispositivo legal.

En consecuencia se observa que la defensa del recurrente se circunscribe a alegar que la Fiscalización le impuso la multa en su término medio (105% del

impuesto), calculado de conformidad con el artículo 37 del Código Penal, mandado a aplicar por mandato del artículo 204 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1968, tal como si no existiesen circunstancias ni atenuantes ni agravantes; y en su concepto, y a su juicio, sí existieron en este caso concreto, las circunstancias atenuantes previstas en los ordinales 2º y 3º del artículo 206 de dicho Reglamento, que copiados a la letra dicen así:

“2a.: No haber incurrido el contribuyente en infracción a Ley alguna o reglamento de carácter fiscal en los cinco años anteriores”.

“3a.: Haber incurrido en errores excusables en la interpretación del concepto de costos capitalizables en oposición al de gastos, cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias, ni jurisprudencia reiterada claramente aplicables al caso; así como errores en la interpretación de la Ley o de este Reglamento, cuando existan motivos racionales para haber incurrido en ellos”.

Por el contrario, a juicio de la Fiscalización, en el caso de autos, no existen ni las circunstancias atenuantes, ni las circunstancias agravantes contempladas en el artículo 206 *ejusdem* y por eso es que impone la multa en su término medio. Si hubiese apreciado circunstancias agravantes la multa se hubiera podido elevar hasta el doble del impuesto (Bs. 111.144,64), pero la Administración habría tenido que demostrar y comprobar en juicio los hechos que configuran tales circunstancias.

En este juicio la Corte observa que el recurrente efectivamente alegó las atenuantes correspondientes, pero dejó transcurrir el término probatorio sin probanza alguna.

Sin embargo, al alegar el contribuyente la atenuante contenida en el ordinal 2º arriba transcrito, no fue contradicho por la Administración, y por lo tanto debe tenerse como cierta pues en este caso específico estaba relevado de la carga de la prueba por ser ésta una prueba negativa; mas bien le correspondía a la Administración demostrar su improcedencia dado lo fácil que es para ella desvirtuar el alegato y lo difícil para el contribuyente probar la no infracción de la Ley o reglamento de carácter fiscal.

En tal virtud, la Corte admite la atenuante especificada en el ordinal 2º, ya transcrito, y de conformidad con el Parágrafo Único del artículo 206 *ejusdem*, rebaja la multa a su límite inferior, o sea a la cantidad equivalente al 10% del impuesto, la cual monta a cinco mil quinientos cincuenta y siete bolívares con veintitrés céntimos (Bs. 5.557,23).

CSJ - SPA (14)

2-2-81

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En los procedimientos fiscales el contribuyente tiene la carga de la prueba de sus alegatos.

2. Pérdida por deterioro físico y obsolescencia de parte del inventario.

La contribuyente pretende la deducción de la cantidad de Bs. 51.986,87, como aparece de su relación de 30-10-69, al folio 60, por concepto de “*Pérdidas en mercancías envejecidas*”.

Objetada la deducción por la Fiscalización, correspondía a la contribuyente demostrar qué parte de su inventario había envejecido y señalar el grado o medida del mismo para así, comprobar el monto de la pérdida que por tal concepto había sufrido en el ejercicio reparado. No bastaba con alegar la pérdida, ni asegurar que la había sufrido, ni invocar que había equivocado su registro contable como “Provisión o Reserva para ajuste de inventario”; era indispensable, absolutamente necesario, comprobar en juicio, por medio de experticia, o con una simple inspección ocular, si no se requiriesen conocimientos técnicos especiales, que parte de sus mer-

cancias se habían deteriorado, habían envejecido y en consecuencia, ya no podían ser vendidas. Nada de esto hizo ni en la instancia ni en alzada y por el contrario, el lapso probatorio transcurrió en los dos procesos sin que se presentara alguna en ninguno de ellos.

Sin embargo, en la oportunidad de la reconsideración administrativa, la Administración, antes de decidir el recurso jerárquico, destacó al Fiscal Aníbal Lozada para que practicara una inspección ocular en los inventarios de mercancía de la contribuyente, de conformidad con lo previsto en el artículo 119 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966; y en efecto el Fiscal cumplió tal cometido el 9 de julio de 1970, como consta del informe correspondiente, que corre a los folios 43 de este expediente. Esto brindó a la contribuyente oportunidad para demostrar sus pérdidas; pero, tampoco lo hizo entonces.

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los informes, como último medio de defensa de las partes, sólo pueden ser presentados por estas o por quienes han intervenido en el proceso como tales.

La "Asociación Civil de Residentes del Valle Arriba y Lomas de Las Mercedes", por medio de sus apoderados judiciales, concurrió al acto de informes y presentó como tales un extenso escrito, al que acompañó diversas probanzas. Ahora bien, examinados dicho escrito y los documentos acompañados al mismo, a la luz de las respectivas disposiciones legales, esta Sala ha llegado a la conclusión de que aquél rebasa el concepto legal de "informes" y constituye, más bien, una verdadera oposición al recurso y anulación deducido en este proceso. En efecto, la presentación de "informes" tal como lo entiende desde antiguo la doctrina procesal, significa el último medio de defensa que la ley concede a las partes antes de que se proceda a dictar sentencia; y a tal fin, éstas podrán exponer en ellos cuanto estimen favorable a su causa, formulando sus respectivas conclusiones que habrán de estar basadas en los razonamientos de hecho y de derecho que se desprendan de las pruebas de autos. De allí, pues, que la presentación de "informes" sea, sin duda alguna, un derecho privativo de las partes, o de quienes han intervenido en el proceso como tales.

M. La Sentencia en lo Contencioso-Administrativo

a. Contenido

CPCA

2-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La cancelación de intereses, por parte de la Administración Pública, es improcedente, por gozar dicha Administración de los privilegios del Fisco.

Por último, respecto al otro pedimento que hace el querellante, de que se le cancelen intereses, el Tribunal de la primera instancia resolvió que "se niega la petición referente al pago de intereses, en virtud de que la Administración Pública Nacional goza de los privilegios del Fisco, como reiteradamente ha sustentado la doctrina de este Tribunal", criterio que esta Corte comparte plenamente no sólo por considerarlo ajustado a derecho sino por cuanto la mora es una figura de

derecho privado que castiga al deudor que no cumple con una obligación, cierta, líquida y exigible, en el momento de su vencimiento, y por tanto no puede extenderse por analogía a situaciones de derecho público referidas a dudas debatidas y que racionalmente podrían ser consideradas inexistentes, en base a una norma jurídica; además la procedencia del pago de tales intereses moratorios no se halla establecida en ninguna disposición legal y por tanto, es improcedente la argumentación que hizo el actor querellante en la formalización de su apelación, contra la negativa del pago de los intereses decidida por el fallo apelado y así también se declara.

CSJ - SPA (9)**27-1-81**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En los autos de sustanciación no es necesaria la indicación de las normas legales aplicables al caso.

Esta decisión, que es la apelada en primer término, constituye un acto de sustanciación dentro del proceso expropiatorio que se ventila ante el tribunal competente de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, mediante el cual el juez respectivo, acogiendo los planteamientos de los solicitantes, estimó de acuerdo a su apreciación personal de los autos, que la cantidad que debía ser consignada provisionalmente era de doce mil bolívares (Bs. 12.000,00).

Es cierto que el Tribunal *a-quo* no indica expresamente en su auto ni el precepto legal que aplicaba (que obviamente fue el mismo que sirvió de fundamento a la solicitud de los peritos) ni la razón que lo condujo a fijar los doce mil bolívares (Bs. 12.000,00) (y no otra cantidad cualquiera) como cifra estimativa del costo total del peritaje. Pero de esta circunstancia no se concluye, como denuncian los apelantes, que el auto sea inmotivado, ambiguo e impreciso y por ende, violatorio de lo dispuesto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil.

En efecto, la Corte estima, por una parte, que la aplicación estricta de la citada norma procesal no resulta procedente en el caso concreto en razón de la naturaleza misma de la actuación jurisdiccional de que se trata (auto de sustanciación); y, por la otra, que como lo ha sostenido repetidamente este Supremo Tribunal, aún en el supuesto de las sentencias, el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil no exige como impretermitible requisito para su validez, la indicación de las normas legales aplicables al caso, pues la actuación de los jueces está limitada a lo que resulta de la relación procesal, "lo que hace que, por no serles posible salirse de ella en su decisión, es innecesario llevar al conocimiento de las partes las disposiciones en que la basan" (S. 12-8-71. GF 73 2da. et. p. 493).

Y, por último, tampoco parece en todo caso a la Corte que la decisión atacada sea ambigua ni imprecisa, por cuanto en ella claramente se especifica que la cantidad que se ordene consignar puede ser objeto de aumento o disminución al momento y según resulte del Informe que presenten los peritos en su oportunidad.

b. *Poderes del Juez***CPCA****26-11-80**

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

El Juez de lo Contencioso-Administrativo no puede suplir de oficio los argumentos que le permitan hacer el análisis para determinar si el funcionario estaba o no desempeñando el cargo

de libre nombramiento y remoción, en el caso de que la Administración no cumpla con su obligación de aportarlos.

Y por cuanto en el caso de autos el cargo de Contabilista II que desempeñaba el actor para el momento en que fue destituido no aparece señalado expresamente en ninguna de las normas citadas, limitándose la Administración a alegar supuestos genéricos y abstractos como es la afirmación que se hace en el oficio de remoción al folio 16, a saber:

“... Cumpro con notificar a usted que por disposición del Ciudadano Gerente y de conformidad con el ordinal 3º del artículo 4º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo único del Decreto Nº 211 del 2 de julio de 1974, ha sido usted removido del cargo Contabilista II que ha venido desempeñando en este Despacho.”,

sin que la Administración hubiese aportado elementos de hecho y la comprobación de los mismos, a lo cual estaba obligada procesal y oportunamente, bajo pena de ser rechazada su pretensión, elementos éstos que permitan al Juzgador hacer el análisis para determinar si las funciones atribuidas al cargo que desempeñaba el reclamante eran similares a los supuestos invocados para su destitución y no habiéndolo hecho y no siéndole dado al sentenciador suplir de oficio esos argumentos, participando como pretende dicho representante, de las funciones que de modo genérico figuran en hoja a los folios 15 y 16, porque en la realidad bien podría el funcionario estar desempeñando todas o alguna de las funciones allí determinadas u otras completamente diferentes, situaciones cada una de ellas que habría que analizarse en concreto para poder precisar si ese funcionario estaba o no desempeñando un cargo de libre nombramiento y remoción y por cuanto el representante de la República no cumplió con ninguna de las citadas exigencias procesales se impone rechazar por improcedente la apelación interpuesta contra la sentencia del Tribunal de primera instancia, la que por demás acoge aunque en otros términos lo aquí resuelto y así se declara.

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Gonzalo Salas D.

No pueden invocarse como fundamentos de la apelación solo principios constitucionales presuntamente violados por la sentencia apelada, cuando esta se fundamenta en el derecho positivo.

Denuncia también el formalizante, la violación de principios constitucionales, y al respecto se observa: Se entiende que tales principios constitucionales presuntamente violados constituyen metas del deber ser, de la deontología legislativa; muy respetables, pero que no pueden ni deben ser invocados contra una decisión jurisdiccional fundada en el derecho positivo. A través del contexto del derecho aplicado por el Tribunal están acogidos en la medida que el progreso social y el sistema de libertad de contratación lo permitan; pero ellos son inoperantes, en el sentido procesal del vocablo aducirlos frente a una decisión que tomó los elementos probatorios de autos y la legislación vigente, y así se declara.

Por todas las razones anteriormente expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso interpuesto por la ciudadana María Cristina Herrera Bustamante contra la sentencia dictada por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato el 10 de abril del año en curso, quedando ésta confirmada en todas sus partes.

N. *Desistimiento***CSJ - SPA (12)****2-2-81**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

No puede el Tribunal de la causa por acatamiento a la Ley, condicionar ni limitar la facultad de desistir del apelante reconocida por la misma ley.

No puede el tribunal, por acatamiento a la ley, condicionar ni limitar la facultad de desistir, que la misma ley reconoce al apelante, ni atribuir mérito a la circunstancia de haberse dicho Vistos, puesto que el momento actual en esta causa, equivalente a estado de sentencia, es procesalmente útil y tempestivo para hacerlo. Basta comprobar como se ha hecho que las representantes que han actuado por el Instituto, están expresamente facultadas para desistir, y que ninguna norma que interese al orden público se ha infringido para dar por consumado el desistimiento y ordenar el envío del expediente al tribunal de origen, como así se decide. Mas, tomando en consideración que por efecto del desistimiento de la apelación queda definitivamente firme la sentencia de primera instancia; que ésta al declarar la expropiación ordenó al Instituto Agrario el pago de la indemnización correspondiente y que en ejecución de la sentencia deberá verificarse; y que el Banco de Desarrollo Agropecuuario, aunque no es propiamente un demandado a derecho en el juicio, sino un acreedor concurrente a hacer efectivo su crédito, o sea uno de los innominados emplazados a comparecer para lograr ese fin, dentro de este procedimiento especial, considera el Tribunal que como medida de saludable prudencia debe hacerse saber al Banco de Desarrollo Agropecuuario que por efecto del desistimiento de la apelación interpuesta por el expropiante el cual éste ha dado por consumado, se ordenó el envío del expediente al Tribunal de origen.

CSJ - SPA (13)**2-2-81**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

El desistimiento de la acción o de cualquier recurso que se haya interpuesto puede producirse en el momento en que la causa se encuentra en estado de sentencia.

El desistimiento de la acción, así como el de cualquier recurso que se haya interpuesto puede producirse válidamente en cualquier estado y grado de la causa, incluido el de sentencia. No habiéndose ésta producido, es manifiesto que aquél fue tempestivamente formulado. Como al hacerlo, la actora apelante ejerció un derecho expresamente reconocido a las partes del juicio; como ninguna norma que directa o indirectamente interese al orden público aparece infringida; y como la solicitante está legalmente autorizada para desistir, por disposición expresa del poder que acredita su representación, debe darse por consumado tal desistimiento y así lo decide esta Corte.

3. *El recurso contencioso-administrativo de interpretación***CSJ - SPA (32)****25-11-80**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

El Recurso de Interpretación tiene por finalidad obtener el pronunciamiento de la jurisdicción Contencioso-Administrativa

contra las dudas existentes acerca de la interpretación o alcance de las normas contenidas en la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento; sin el planteamiento de una reclamación concreta sobre la aplicación de la norma aclarada a un caso específico.

Cierto es que en el libelo se plantea el ejercicio de dos acciones diferentes, que están contempladas, respectivamente, en los artículos 64 y 65 de la Ley de Carrera Administrativa. En efecto: El artículo 64 de la mencionada Ley, dispone que todos los actos administrativos dictados en ejecución de la misma Ley "son recurribles por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución Nacional". Tal recurso, que la propia Ley denomina "querrela", es el medio de que disponen los funcionarios públicos para impugnar, por la vía contencioso-administrativa, aquellos actos de la administración que, a su juicio, lesionen los derechos que le otorgan la Ley de Carrera Administrativa y la Constitución Nacional.

Otro recurso, de naturaleza y finalidad diferentes, es el previsto en el artículo 65 de la misma ley, el cual dice textualmente: "También podrá interponerse por ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa, recurso de interpretación acerca de las dudas que surjan en cuanto a la aplicación e interpretación de la presente Ley y su reglamento, sin que el ejercicio de este recurso pueda ser motivo para la paralización de ninguna medida que las autoridades competentes puedan ordenar o ejecutar en uso de sus atribuciones legales". Se trata de un recurso directo de interpretación (en este caso), que puede ser ejercido como una acción autónoma con el fin de lograr que, mediante una decisión de carácter mero-declarativo, sea establecida judicialmente la correcta interpretación de una o más disposiciones de la Ley en referencia. Contrariamente a la querrela, el recurso de interpretación no es un medio para sancionar una conducta ilegal de la Administración, ni tiene como objeto inmediato dilucidar controversias o conflictos relativos a situaciones jurídicas de sujetos determinados; su finalidad es obtener el pronunciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, sobre las dudas existentes acerca de la interpretación o alcance de una o más de las normas contenidas en la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos, pero sin plantear una reclamación concreta sobre la aplicación de la norma aclarada a un caso específico.

Ahora bien, como se ha dicho, el actor manifestó en su demanda que interponía el "recurso de interpretación" previsto en el artículo 65 de la Ley de Carrera Administrativa, y, a la vez y en el mismo libelo, solicitó del Tribunal *a quo*, que, luego de pronunciarse acerca de la correcta interpretación del artículo 33 *eiusdem*, en primer lugar, la revocatoria de la medida por la Contraloría General de la República según la cual él debía renunciar a su pensión por vejez, de manera que pudiese percibir, tanto la remuneración correspondiente al cargo que desempeña, como la pensión por vejez, inclusive por el tiempo en que no le ha sido pagada como consecuencia de la medida impugnada en este juicio.

La Corte comparte al respecto el criterio sustentado por el Tribunal de la causa en el sentido de considerar que "no corresponde al recurso de interpretación la función de ser un medio de sanción directa de la conducta administrativa", por cuanto tal propósito sólo puede cumplirse querellando contra la Administración cuando el funcionario o aspirante a ingresar a la Carrera Administrativa considere lesionados sus derechos por disposición o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la Ley de Carrera Administrativa, a tenor de lo dispuesto por el artículo 73, numeral 1º) *eiusdem*. En tal virtud, resulta improcedente el petitorio del recurrente de que se declare la irregularidad de la conducta administrativa y se restablezca la situación jurídica subjetiva en que el mismo se encontraba antes de la emanación de

la decisión de la Contraloría General de la República que lo llevó a renunciar a la pensión por vejez que venía disfrutando. Lo contrario desvirtuaría la finalidad propia del recurso contemplado en el artículo 65 de la Ley, previsto sólo para interpretar, aclarar o despejar las dudas que puedan surgir en cuanto a la aplicación e interpretación de la normativa de los textos que entre nosotros regulan la función pública, criterio que lleva a rechazar igualmente el alegato de la Procuraduría General de la República, acerca de la inadmisibilidad del recurso por no haberse agotado la instancia de conciliación prevista en el artículo 15 de la Ley de 1970. En efecto, como bien lo expresa el Tribunal y deriva meridianamente del texto del dispositivo citado, el agotamiento de la referida instancia sólo procede en los casos en que el funcionario *crea lesionados los derechos* que le otorga la Ley.

La norma se concatena así directamente con el supuesto previsto en el numeral 1º) del artículo 73 al cual se ha hecho mención, pues evidentemente la lesión de dichos derechos proviene de una disposición o resolución dictada por la autoridad administrativa en ejecución de la Ley o del reglamento, mientras que en el caso de autos lo que se persigue fundamentalmente es despejar por vía interpretativa el contenido de una de las disposiciones legales, concretamente el artículo 33.

El alcance que la Sala ha conferido al recurso de interpretación fundamenta el anterior rechazo del petitorio del recurrente sobre el restablecimiento de su situación jurídica y justifica con amplitud la declaratoria sin lugar de la excepción de inadmisibilidad opuesta por el representante de la República acerca de la necesidad del agotamiento previo de la gestión conciliatoria.

V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Limitaciones urbanísticas*

CSJ - SPA (18)

2-2-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los Concejos Municipales son competentes para determinar el uso que se le puede dar a los terrenos urbanos.

Segundo: Denuncia también el recurrente la violación, por el acto impugnado, de los artículos 117 de la Constitución en conexión con el 64 y el 30 *ejusdem*, en razón de haber desconocido la garantía constitucional del libre tránsito por el territorio nacional y de “cambiar de domicilio o residencia”, y de haber sido dictado, con incompetencia legal por parte del Concejo Municipal mencionado.

Ahora bien, no entiende esta Corte cómo el acto atacado haya podido violar la garantía constitucional de transitar libremente por el territorio nacional y cambiar de domicilio o residencia, siendo que el mismo se concreta a revocar a un acto anterior que autorizaba el funcionario de la Institución recurrente en determinado inmueble. Considerar inconstitucional, por tal motivo, la revocación de aquella autorización, conduciría al absurdo de considerar también inconstitucional, por igual motivo, el mismo acto de la autorización. Y en lo que concierne a la supuesta incompetencia municipal para dictar el acto impugnado y consiguiente violación del artículo 30 de la Constitución, la Sala estima, contrariamente a lo alegado por el impugnante, que el Concejo Municipal actuó en materia que, precisamente, la propia disposición constitucional denunciada le atribuye, como es el “urbanismo” y su régimen, el cual comprende, entre otros muchos elementos, la determinación o señalamiento del uso que se les puede dar a los terrenos urbanos.

2. *Inquilinato: Desocupación***CPCA****9-12-80**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

El requisito esencial para autorizar la desocupación de un inmueble por demolición del mismo, es el permiso que para dicha demolición otorgue el organismo municipal competente.

De acuerdo a la disposición transcrita el requisito esencial para autorizar la desocupación de un inmueble por demolición del mismo, es el permiso que para dicha demolición otorgue el Organismo Municipal competente; en el caso de autos tal requisito se cumplió a cabalidad por cuanto en el expediente consta el permiso de demolición Nº 406 de fecha 24 de febrero de 1976 emanado de la Gobernación del Distrito Federal, Dirección de Obras Municipales referido al inmueble objeto de este proceso. En tal virtud, al entender que el solicitante cumplió con el requisito legal necesario para que le fuera autorizada la desocupación, estima esta Corte que la sentencia recurrida está ajustada a derecho y así se declara.

3. *Expropiación*A. *Regulación de orden público***CSJ - SPA (256)****9-12-80**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El procedimiento expropiatorio es de orden público.

Por otra parte, también ha establecido esta Corte que toda disposición que regula la expropiación por causa de utilidad pública o social es de orden público, porque ese derecho del Estado establecido por la Constitución Nacional, constituye una limitación a otro que ella misma reconoce y garantiza a los habitantes de la República, como es el de la propiedad. Por consiguiente, el quebrantamiento de cualquiera de esas disposiciones no puede subsanarse ni con el consentimiento de las partes y su nulidad puede y debe ser declarada de oficio. (G. E. Nº 25, 1959, f. 115).

B. *Ocupación previa: Valor del avalúo previo***CSJ - SPA (20)****12-2-81**

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Las omisiones, errores y falsedades contenidas en el informe de avalúo previo a la ocupación previa del inmueble, no tienen relevancia alguna, o muy poca, en la secuela y fallo del juicio expropiatorio; pues todas pueden ser advertidas y corregidas al practicarse el avalúo definitivo.

En los juicios de expropiación la Ley prevé el avalúo previo del bien expropiado a los solos efectos de indicar al ente expropiante el monto de la suma que debe con-

signar previamente el decreto de ocupación previa cuando ésta ha sido solicitada. Este trámite y su informe muchas veces produce el convenimiento en la solicitud de expropiación por cuanto los expropiados consideran que han sido satisfechas sus aspiraciones económicas por la pérdida del bien expropiado y lo manifiestan al contestar la demanda, lo cual da por terminado el procedimiento. Otras veces es rechazado por los expropiados y da lugar a la continuación del juicio en el cual, después de declararse que hay lugar a la expropiación, habrá lugar al avalúo definitivo que es el que verdaderamente será vinculante con el fallo que se dicte y que fijará el monto definitivo de la indemnización a pagar por el ente expropiante a los expropiados.

De tal manera pues, que las omisiones, errores y falsedades contenidas en el informe de avalúo previo no tendrán relevancia alguna, o muy poca, en la secuela y fallo del juicio y todas pueden ser advertidas y corregidas cuando se practique el avalúo definitivo.

En el presente caso, cierto es que contiene el informe impugnado graves imprecisiones y falsedades, como la determinación de la superficie a expropiar, la falta de inscripción en el Catastro de la Propiedad Rural, etc., pero ello no es causal de nulidad porque, como se dijo, no es vinculante con el fallo que se pronuncie.

En tal virtud, dicho informe debe considerarse como un acto de mera sustanciación, que no tiene apelación pues no causa gravamen irreparable. Así se declara.

C. *Contestación en el juicio*

CSJ - SPA (20)

12-2-81

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La contestación de la demanda en el Juicio Expropiatorio debe hacerse en una audiencia y a una hora precisa previamente fijadas por el Tribunal.

Indudablemente, el ordinal 4º del Artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria, quedó con un defecto de redacción que hace a los jueces no avisados caer en un procedimiento absurdo en cuanto a la fijación de la oportunidad para contestar la demanda. Tanto nuestra legislación como la doctrina y jurisprudencia han establecido que la contestación de la demanda (en este caso, el pedimento de expropiación), debe realizarse en una audiencia y a una hora precisa previamente fijadas por el Tribunal, y a él comparecerán tanto la parte actora como la demandada o cualquiera otra persona llamada por la Ley a hacerse parte por sí o por medio de apoderado y alegar todas las defensas previas, perentorias o de fondo que consideraren convenientes a la defensa de sus intereses.

CSJ - SPA (20)

12-2-81

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

En los procedimientos de expropiación de inmuebles a los fines de la Reforma Agraria, para el acto de contestación de la demanda deben seguirse las pautas expuestas en la Ley de Expropiación.

Ahora bien, el citado Artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria, expresa que: "...En la expropiación de inmuebles para los fines de la Reforma Agraria, se obser-

varán las disposiciones de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social”, salvo las normas contenidas en esta Ley, especialmente las siguientes: “. . . 4º. Dentro de las cinco (5) audiencias siguientes a la fecha de la última publicación, las personas emplazadas comparecerán ante el Tribunal para dar contestación a la solicitud de expropiación por sí o por medio de apoderado. Vencido este término, en la audiencia siguiente, a los no comparecientes se les nombrará defensor con quien se entenderá la citación. Se tendrá por no aceptado el nombramiento de defensor cuando el nombrado no compareciere a juramentarse en la primera audiencia después de notificado. En estos casos el Juez procederá a nombrar nuevo defensor en la audiencia inmediata siguiente”. Por otra parte, la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en sus Artículos 23 y 24 establece: “Art. 23. Dentro de los diez días siguientes a la fecha de la última publicación, las personas emplazadas conforme al artículo anterior, comparecerán al Tribunal por sí o por medio de apoderados; y a los que no comparecieren vencido este término, se les nombrará defensor, con quien se entenderá la citación”. “Parágrafo Unico: Se tendrá por no aceptado el nombramiento de defensor cuando el nombrado no compareciere a juramentarse en la primera audiencia después de notificado. En estos casos, el Juez procederá inmediatamente a nombrar nuevo defensor”. “Art. 24. La contestación a la solicitud de expropiación se verificará en la tercera audiencia siguiente al vencimiento del lapso fijado en el artículo precedente. En el caso de nombramiento de defensor de oficio, las tres audiencias comenzarán a correr desde la fecha de aceptación y juramento del defensor”.

Por lo tanto, interpreta la Corte, que el procedimiento a seguir es el pautado en los dos artículos últimamente transcritos, reduciendo los lapsos a lo estipulado en el numeral 4º del citado Artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria. Según esto, los interesados deben concurrir dentro de las cinco audiencias siguientes a la fecha de la publicación del Edicto, a hacerse parte en el juicio, con el objeto de que el Tribunal sepa quiénes serán los presuntos expropiados y a quienes no hayan concurrido, el Tribunal, en la audiencia siguiente a las citadas cinco (5), nombrará defensor y la contestación a la solicitud de expropiación se verificará en la tercera audiencia siguiente al vencimiento de las cinco audiencias (5) arriba referidas; o, en caso de nombramiento de defensor de oficio, en la tercera audiencia de la aceptación y juramento del defensor.

Es a este procedimiento que el Tribunal de la causa debe atenerse y ser muy explícito en el auto de admisión haciendo saber que los interesados deben concurrir al Tribunal dentro de las cinco audiencias de la última publicación del Edicto, a hacerse parte en el juicio y que la contestación de la solicitud de expropiación se efectuará en la tercera audiencia siguiente a las referidas cinco (5) audiencias, o, en caso de defensor de oficio, en la tercera audiencia siguiente a la aceptación de éste.

D. *Justiprecio*

a. *Finalidad*

CSJ - SPA (256)

9-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El justiprecio previsto en la Ley de Expropiación es un mecanismo ideado por el Legislador para compensar el sacrificio impuesto a un particular.

Conforme a reiterada jurisprudencia de este Máximo Tribunal, el avalúo en la expropiación por causa de utilidad pública o social, que tiene su fundamento en el

Artículo 101 de la Constitución Nacional, no constituye un simple justiprecio analítico, sino un mecanismo ideado por el legislador para compensar, mediante una justa indemnización, el sacrificio del particular que se ve privado de su bien por causa de utilidad pública o de interés social.

Con tal propósito la ley de la materia contempla una serie de requisitos o formalidades que deben guiar la actuación de los expertos a quienes incumbe establecer el verdadero, real y equitativo valor del bien expropiado. Algunos de esos requisitos son sustanciales y por ello de impretermitible cumplimiento por parte del perito avaluador, siendo además concurrentes y no alternativos, por lo cual la falta de examen adecuado de cualesquiera de ellos en el avalúo de que se trate, acarrea como consecuencia un vicio de ilegalidad en el informe pericial respectivo y así debe ser apreciado por el órgano jurisdiccional competente.

b. *Carácter*

CSJ - SPA (264)

16-12-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

Para que la indemnización sea justa se requiere que constituya la más exacta y completa reparación del perjuicio experimentado por el propietario del inmueble a consecuencia de la expropiación, en el momento en que el bien expropiado pase del patrimonio de éste al del expropiante.

Para decidir, la Corte hace las siguientes consideraciones:

El informe de los expertos comienza haciendo algunas observaciones y comentarios acerca de la nueva jurisprudencia de la Corte con referencia al justiprecio definitivo de los inmuebles objeto de expropiación, y al efecto expresan: "Hasta el 19 de junio de 1979 en que la Corte Suprema de Justicia por medio de sentencia en la cual declara con lugar la impugnación de un avalúo expropiatorio practicado siguiendo estrictamente la normativa señalada en el Artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, apartándose de jurisprudencias anteriores en las cuales la misma Corte interpreta este Artículo, no existían dudas por parte de los peritos en cuanto se refiere a las fechas de comienzo y fin del lapso dentro del cual se deberían tomar en consideración "los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares". Tampoco existían dudas en cuanto a que los actos de transmisión realizados sobre el inmueble objeto de expropiación deberían ser considerados por los expertos a partir de seis (6) meses antes de la fecha del Decreto de Expropiación hacia atrás. La sentencia a la que hacemos referencia, de fecha 19 de junio de 1979, señala entre otras cosas las siguientes: "por otra parte, esta Corte en numerosos fallos, ha establecido que: "...la indemnización que ha de pagarse al expropiado está destinada a compensar el perjuicio económico sufrido como consecuencia de la expropiación. Esa indemnización o justiprecio debe corresponder al valor actual del precio, ya que, como lo tiene establecido la Corte en anterior decisión, el ideal en lo que se refiere a la indemnización por causa de expropiación es que el propietario no quede más pobre, ni tampoco más rico de lo que era antes de la expropiación". Luego, más adelante sigue la Corte diciendo: "Para que la indemnización sea justa se requiere que ella constituya la más exacta y completa reparación del perjuicio inmediata y directamente experimentado por el propietario a consecuencia de la expropiación, en el momento en que el bien expropiado pase del patrimonio de éste al del expropiante". Explica la Corte que "si no se concibiera la expropiación

como un proceso integral, entre cuyas sucesivas etapas no debe haber solución de continuidad, estando subordinado el justiprecio, como en efecto lo está, en nuestra legislación, al valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares", no podría llegarse a una justa, exacta y completa reparación del perjuicio causado al propietario como consecuencia de la expropiación si entre la fecha del Decreto y la de la entrega de la indemnización correspondiente, el lapso es lo bastante largo para que durante el mismo se alteren los términos de la ecuación económica que debe existir forzosamente entre las prestaciones de ambas partes (expropiado y expropiante) debido a que "la economía venezolana ha adquirido un vertiginoso ritmo expansivo, a tal punto que en dos o tres años un inmueble aumenta su valor en un cincuenta, un ochenta y hasta en un cien por ciento" de tal manera que "de continuarse sosteniendo la interpretación antes expuesta, se podría quebrantar el principio de "...pago de justa indemnización consagrado por nuestra Carta Fundamental en su artículo 101". "SI BIEN CONSIDERAMOS QUE TODO LO EXPRESADO POR LA CORTE EN LA SENTENCIA DE LA CUAL HEMOS TRANSCRITO ALGUNOS PARRAFOS VIENE A CONFIRMAR Y RATIFICAR LA OPINION QUE DURANTE MUCHOS AÑOS HEMOS SUSTENTADO LOS PERITOS QUE NOS DEDICAMOS A REALIZAR AVALUOS EXPROPIATORIOS. EN LO QUE SE REFIERE A LA INTERPRETACION DEL PRINCIPIO DE JUSTA INDEMNIZACION. OPINIONES ESTAS QUE HEMOS EXPRESADO EN INCONTABLES OPORTUNIDADES EN ESCRITOS, FOROS, SEMINARIOS Y CONFERENCIAS PROMOVIDAS Y/O AUSPICIADAS POR LA SOCIEDAD DE TASADORES DE VENEZUELA (SOTAVE), LA MAYOR PARTE DE LAS CUALES QUEDARON INCORPORADAS EN EL PROYECTO DE LEY DE EXPROPIACION ELABORADO POR LA COMISION ESPECIAL QUE A TALES EFECTOS DESIGNO EL EJECUTIVO NACIONAL EN EL AÑO 1976 Y DONDE TUVIMOS PARTE ACTIVA DEBIDO A LA AMABLE INVITACION A PARTICIPAR QUE NOS HICIERA DICHA COMISION. DEBEMOS EN ESTA OPORTUNIDAD APROVECHAR LA OCASION DE EXPRESAR EN EL PRESENTE AVALUO, YA QUE EL MISMO SERA LEIDO POR LOS HONORABLES MAGISTRADOS DE LA CORTE (mayúsculas de la Corte) nuestras inquietudes y observaciones en cuanto a la implementación de lo señalado en la tantas veces citada sentencia en lo que se refiere a los elementos a considerar y las fechas o lapsos que deberán ser utilizados en lo sucesivo para realizar los avalúos expropiatorios". ... "Desde luego que esta circunstancia podría ser obviada tomando los precios medios a la fecha actual, es decir, a la fecha en que se esté realizando el avalúo, pero por otra parte y a juicio de la presente comisión, de hacerse esto así, se incurriría en una evidente contradicción entre los factores que influyen en el valor del inmueble y lo señalado en otra parte del Artículo 35 de la Ley, sobre el cual no se pronunció la Corte en su sentencia, específicamente que "En ningún caso puede ser tomado en cuenta el mayor valor de los inmuebles por razón de su proximidad de las obras en proyecto". Es evidente que si se realiza el avalúo tomando como datos referenciales comparativos ventas de inmuebles similares realizadas posteriores no sólo a la fecha del Decreto, sino, como tendrá que ser en el caso que nos ocupa, también posteriores a la fecha de construcción de la obra para la cual fue emitido, existirá una enorme influencia en los precios en razón no solamente de que la economía venezolana ha adquirido un vertiginoso ritmo expansivo a tal punto que en dos o tres años un inmueble aumenta su valor hasta en un cien por ciento y más sino como consecuencia directa de su proximidad a esa obra. De pagarle al expropiado un precio actualizado tomando en cuenta todos estos factores que tienen una influencia decisiva sobre el valor de los inmuebles, los cuales se reflejan en las operaciones de compra-venta efectuadas en el mercado inmobiliario, sin duda lo estaríamos enrique-

ciendo en detrimento del patrimonio nacional en vista de que él no ha hecho nada para motivar lo que está causando la mayor parte del aumento en valor de su inmueble, es decir, la obra misma, quedando así violado en forma flagrante el precepto constitucional de pago de justa indemnización consagrado en el Artículo 101 de nuestra Carta Fundamental y el enunciado de la misma Corte de que "el propietario no quede más pobre, ni tampoco más rico de lo que era antes de la expropiación".

Ahora bien, en la impugnación del avalúo la Procuraduría General de la República dice que los expertos no se atuvieron a "los extremos de necesaria y obligatoria apreciación en el momento de realizar el avalúo, éstos son: Primero: el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario. Segundo: el valor establecido en los actos de transmisión del inmueble realizado por lo menos seis meses antes del decreto de expropiación. Tercero: y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares".

Analicemos lo que dicen los expertos: En cuanto al primer punto, de los últimamente especificados, expresan los expertos: "a) *Valor establecido en los actos de transmisión realizados por los menos seis (6) meses antes del Decreto de Expropiación:* Consta en documento debidamente protocolizado ante la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Plaza del Estado Miranda, anotado bajo el N° 19, Tomo 2°, Protocolo 1°, 1er. Trimestre del año 1961, que la ciudadana María Carlota de Carbonel adquirió el inmueble objeto de esta expropiación, con una superficie de terreno de 7.068,50 m², por la suma de Bs. 25.000,00. Debido a que este acto de transmisión fue realizado unos 11 años anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación, período durante el cual el valor de los inmuebles ha sufrido un apreciable incremento, consideramos que este elemento de juicio no es idóneo para determinar la justa indemnización debida al propietario y por consiguiente, no lo utilizaremos en el presente justiprecio".

Segundo punto: "b) *Valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario:* Consta en Oficio N° C.M. 0122, de fecha 16 de junio de 1975, emitido por la Dirección de Catastro del Concejo Municipal del Distrito Plaza del Estado Miranda, que el valor que constituyó la base para calcular el impuesto inmobiliario previsto en la Ordenanza sobre Inmuebles Urbanos vigente fue de Bs. 633.219,00 discriminados de la siguiente manera:

| | |
|---|-----------------------|
| Terreno: 7.195,63 m ² a Bs. 60/m ² | Bs. 431.737,00 |
| Construcción: | |
| 2.551,46 m ² de galpón con techo de zinc a Bs. 75;20 cada m ² | Bs. 192.869,00 |
| 63,92 m ² de vivienda con techo de zinc a Bs. 150,00 m ² | Bs. 9.613,00 |
| TOTAL | Bs. 633.219,00 |

Este valor causa un impuesto municipal de Bs. 1.266,00 trimestral y el propietario consignó en el expediente que reposa en esta Corte Suprema de Justicia la Planilla N° 003533 emitida por la Dirección de Rentas Municipales del Distrito Plaza la cual acredita el pago trimestral de dichos impuestos durante el año 1970. En vista de que el impuesto fue cancelado por el propietario y por consiguiente debidamente aceptado por el mismo con fecha anterior a la fecha del Decreto de Expropiación, tomaremos en cuenta el valor allí establecido como un elemento de juicio importante en la determinación de la indemnización que se le ha de reconocer por la expropiación de su inmueble".

Tercer punto: "c) *Precios medios a que se han vendido en los últimos doce (12) meses anteriores al Decreto de Expropiación inmuebles similares:* En vista de que no existen datos de ventas de propiedades similares en cuanto a lo que se refiere a terreno y construcción, procederemos a efectuar el avalúo del terreno en primer lugar y luego sumaremos a éste el valor de las bienhechurías para la determinación del valor

total del mismo. A los efectos antes citados hemos realizado una investigación a los libros de otorgamientos llevados por la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Plaza del Estado Miranda, en procura de operaciones de compra-venta de terrenos que pueden considerarse similares al avaluado en cuanto a ubicación, uso al cual ha estado destinado, acceso, etc., realizadas entre el 20 de setiembre de 1971 y el 20 de setiembre de 1972, fecha del Decreto de Expropiación. A continuación se dan en forma de resumen todos los datos encontrados:

| Dato Nº | DATOS DE REGITRO | | | Area en m ² | Total en Bs. | Ubicación |
|---------|------------------|-------|-------|------------------------|--------------|--|
| Nº | Nº | Tomo | Fecha | | | |
| 1. | 24 | 30Ad. | 1/72 | 276.606,00 | 3.100.000,00 | Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, "Hoyo de Las Topias". |
| 2. | 5 | 29Ad. | 1/72 | 42.916,42 | 900.000,00 | " " " " |
| 3. | 12 | 7Ad. | 1/72 | 60.705,91 | 1.214.118,20 | No tiene frente. Carret. "Hoyo de Las Topias". |
| 4. | 5 | 1 | 1/72 | 29.954,00 | 209.678,00 | Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, "Fila Mariches". |
| 5. | 37 | 1 | 1/72 | 99.796,00 | 2.000.000,00 | " " " " |
| 6. | 14 | 29 | 1/72 | 29.954,00 | 688.942,00 | " " " " |
| 7. | 28 | 33 | 1/72 | 54.512,00 | 1.090.240,00 | Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, "Hoyo de Las Topias". |
| 8. | 1 | 33 | 1/72 | 60.000,00 | 480.000,00 | Fila de Mariches. (No tiene frente Carretera). |
| 9. | 22 | 8 | 1/72 | 50.000,00 | 50.000,00 | " " " " |
| 10. | 26 | 26Ad. | 3/72 | 23.420,00 | 317.180,00 | Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía. "Fila Mariches". |
| 11. | 20 | 50 | 3/72 | 574.363,23 | 345.000,00 | Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, Kms. 15 y 16, lugar denominado "Los Amarillos", Fte. Carret. |
| 12. | 22 | 43 | 3/72 | 40.014,00 | 600.000,00 | Fte. Carret. penetración del INOS. (Mariches). |
| 13. | 38 | 1 | 4/71 | 368.309,00 | 1.000.000,00 | Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía. "Hoyo de Las Topias". |
| 14. | 31 | 9 | 4/71 | 368.309,00 | 1.000.000,00 | " " " " |
| 15. | 26 | 48 | 4/71 | 15.692,00 | 527.680,00 | Fte. Carret. Petare-Sta. Lucía, "Cabeza de Tigre". |
| 16. | 52 | 1 | 3/71 | 4.127,00 | 160.000,00 | Parcela Nº 2, zona denominada "Vega Lindero". |
| 17. | 85 | 2 | 3/71 | 1.447,00 | 50.000,00 | Parte de la parcela Nº 3 denominada "Vega Baja Altamira. |

Como se observa en la lista de los datos precedentes, la mayor parte de ellos se encuentra ubicada en la Carretera Petare-Santa Lucía, en el sector denominado Fila de Mariches y Hoyo de Las Topias. Este sector, para esa fecha, era bastante similar a la carretera Petare-Guarenas, tanto en lo que se refiere a acceso, uso, topografía, etc. También se observa que existe una gran variedad en estos datos en cuanto a superficie y desde luego precios unitarios. La mayoría de ellos tienen áreas bastante mayores que la del lote objeto del presente avalúo”.

Como es evidente, los expertos se han ceñido estrictamente a la Ley en su determinación y así desechan la referencia al primero de los requisitos enumerados por cuanto el último valor dado al inmueble expropiado data de once años antes de la fecha del decreto de expropiación, que fue la época en la cual lo adquirió su actual propietaria, y excede en demasía, el lapso establecido en la Ley.

En el segundo de los puntos, los expertos se atuvieron al valor fiscal dado por la propietaria del inmueble y aceptado por el Concejo Municipal del Distrito Plaza, el cual acredita el pago de los impuestos inmobiliarios correspondientes durante el año 1970.

Y por último, los expertos, en lo referente al numeral tercero, toman como punto de referencia los precios de inmuebles similares vendidos doce meses ANTES del decreto de expropiación, ante el temor de que los vendidos ANTES del avalúo estén influenciados por la obra que se construye (Autopista).

Ahora bien, mediante una aplicación de fórmulas técnicas adecuadas al caso, llegaron a establecer los expertos, lo siguiente:

...“También y como complemento a todo este análisis y aun cuando los resultados anteriormente obtenidos no es posible mejorarlos objetivamente (matemática y estadísticamente), en este caso específico y tratándose de que la única diferencia apreciable con respecto al terreno objeto de avalúo y los datos citados es la variable superficie, podemos realizar un promedio ponderado utilizando sólo aquellos datos cuyo promedio de área dé una cifra cercana a la del que es objeto de estudio.

Estos datos son los citados en 15, 16 y 17avo lugar, o sea:

| Dato N° | Area en m² | Total Bs. |
|----------------|------------------|-------------------|
| 15 | 15.692,00 | 527.680,00 |
| 16 | 4.127,00 | 160.000,00 |
| 17 | 1.447,00 | 50.000,00 |
| TOTALES | 21.266,00 | 737.680,00 |

Area media: $\frac{21.266 \text{ m}^2}{3} = 7.088,67 \text{ m}^2$, o sea casi idéntica a la avaluada (de 7.068,59 m²).

Precio medio ponderado:

$$\frac{\text{Bs. } 737.680,00}{21.266 \text{ m}^2} = \text{Bs. } 34,69/\text{m}^2$$

Como se observa, este precio es muy similar (sólo un 6,05% mayor) al obtenido aplicando el método estadístico antes descrito, lo cual viene a confirmar, en este caso específico, donde fue posible obtener tres (3) operaciones cuya área media resultase similar a la avaluada, lo acertado de nuestros cálculos anteriores.

Como se deduce de todo lo anteriormente expuesto, y como resultado de la ponderación estadística objetiva de datos referenciales tomados durante los doce (12)

meses anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación y debidamente corregidos para hacerlos lo más similares posibles al que es objeto de avalúo, confirmado con las cifras anteriores las cuales, si bien más subjetivas en cuanto a la escogencia de los datos utilizados, quizás sea más simple de comprender por la persona carente de conocimientos estadísticos, el precio unitario resultante, según este elemento de juicio resultó a razón de Bs. 32,71/m² y éste será el que usaremos para los efectos del presente avalúo.

d) *Probable producción:*

El terreno objeto del presente avalúo no se encontraba zonificado sino simplemente permisado por el Concejo Municipal para construir sobre él las instalaciones que allí existían. No cabe en este caso por consiguiente, realizar análisis hipotéticos sobre el uso mejor y más productivo del mismo con el fin de obtener otro elemento de juicio que pudiera arrojar más información con el fin de justipreciarlo.

e) *Otras circunstancias que influyen en las operaciones y cálculos que se han hecho para fijar su justo valor:*

Tal como señalamos en la introducción de este capítulo, es criterio de la presente Comisión que el monto de la indemnización debida al propietario con motivo de la expropiación y para la fecha del Decreto debe ser actualizado con el fin de no empobrecerlo ni enriquecerlo, de acuerdo con el espíritu de la Ley y reiteradas sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

A tales efectos, hemos calculado el incremento en costo de la vida, de acuerdo a estadísticas publicadas por el Banco Central de Venezuela, desde la fecha del Decreto de Expropiación hasta la fecha del presente avalúo, de la siguiente manera:

Índice del costo de la vida en el área metropolitana de Caracas para el año 1972: 111,5.

Índice del costo de la vida en el área metropolitana de Caracas para el mes de febrero de 1980: 220,90.

De aumento:

$$\frac{220,9 - 111,5}{111,5} \times 100 = 98,12\%$$

Además hemos calculado que el aumento entre el mes de enero de 1980 y el mes de febrero de este mismo año fue (según las mismas estadísticas del Banco Central de Venezuela); del 1,6% aproximadamente y, por consiguiente, aplicaremos esta tasa para actualizar este valor desde el mes de febrero hasta el mes de mayo inclusive o sea:

$$3 \times 1,6\% = 4,8\%$$

Esto significa que el aumento global estimado entre el año 72 y el mes de mayo de 1980, será de:

$$98,12 + 4,80 = 102,92\%$$

Esta será la cifra de aumento que aplicaremos al valor del inmueble determinado para la fecha del Decreto de Expropiación.

AVALUO DE LAS BIENHECHURIAS:

Tal como señalamos antes, sobre el terreno anteriormente descrito existieron varias bienhechurías las cuales fueron evaluadas por la Comisión que realizó el avalúo para la ocupación previa en aquella oportunidad. Debido a que esas bienhechurías no existen y de que sería temerario aplicar precios distintos a los que determinó esa Comisión que pudo observarlos directamente, simplemente nos limitaremos a transcribir los datos tanto de área como de precio y sus totales señalados en dicho avalúo:

Construcción:

1. Galpones (cría de aves), techo de zinc sobre listones de madera, medias paredes en bloques y cercas de alambres (gallinero) piso de cemento. Instalaciones eléctricas externas.
Area: 2.282,61 m².
2. Construcción como vivienda: Techo de zinc sobre listones de madera, paredes de madera, piso de cemento, consta de 3 ambientes equipados con instalaciones eléctricas externas, puertas de madera.
Area: 50,02 m².
3. Anexos: como depósitos y baño equipado con W.C. y ducha, techo de zinc sobre listones de madera, paredes de bloques sin frisar y parte de madera, piso de cemento.
Area: 21,54 m².
4. Tanque de agua, bloques de concreto con un tinglado de zinc como techo.
Mide: 3,96 m³.
5. Anexo como depósitos: Taller y garaje, techo de zinc apoyado en listones de madera, paredes de tablas y piso de cemento y tierra en parte, 3 ambientes equipados con instalaciones eléctricas externas.
Area: 70,62 m².
6. Patio y aceras con piso de cemento.
Area: 177,94 m².
7. Alero de zinc.
Area: 409,23 m².
8. Anexo como baño, techo de placa, paredes de bloques sin frisar, piso de cemento equipado con W.C. y duchas.
Area: 4,00 m².
9. Tanques de agua.
Cap. 12.000 lts.
10. Pozo artesiano (aljibe).
Estimado.

Determinación del valor de las bienhechurías:

Teniendo en cuenta la edad y calidad de los materiales, se han adoptado los siguientes precios unitarios:

| | | |
|----|--------------------------|----------|
| 1. | Bs./m ² | 80,00 |
| 2. | Bs./m ² | 100,00 |
| 3. | Bs./m ² | 120,00 |
| 4. | SG: Bs. | 1.000,00 |

| | | |
|-----|--------------------|-----------|
| 5. | Bs./m ² | 100,00 |
| 6. | Bs./m ² | 15,00 |
| 7. | Bs./m ² | 20,00 |
| 8. | Bs./m ² | 280,00 |
| 9. | S.G.: Bs. | 4.800,00 |
| 10. | S.G.: | 16.000,00 |

*Avalúo:**Bienhechurías:*

| | | | | | |
|-----|------------------|---------------|-----|-----|------------|
| 1. | m ² / | 2.282,61 × 80 | son | Bs. | 182.608,80 |
| 2. | m ² / | 50,02 × 100 | son | Bs. | 5.002,00 |
| 3. | m ² / | 21,54 × 120 | son | Bs. | 2.584,80 |
| 4. | S.G. | | son | Bs. | 1.000,00 |
| 5. | m ² / | 70,62 × 100 | son | Bs. | 7.062,00 |
| 6. | m ² / | 177,94 × 15 | son | Bs. | 2.669,10 |
| 7. | m ² / | 409,23 × 20 | son | Bs. | 8.184,60 |
| 8. | m ² / | 4,00 × 280 | son | Bs. | 1.120,00 |
| 9. | S.G. | | son | Bs. | 4.800,00 |
| 10. | S.G. | | son | Bs. | 16.000,00 |

* No estaban incluidas en el censo:
 Cercas Ciclón: m²/ 49,14 × 25 Bs. 1.228,50
 Alambre de Púas (de 7 pelos): ml 280 × 5 Bs. 1.400,00

Bs. 233.659,80

JUSTIPRECIO DEL INMUEBLE:

En vista de todo lo señalado, el valor del inmueble para la fecha del Decreto de Expropiación lo estableceremos tomando un promedio entre el precio que nos dé aplicando los datos que hemos estudiado en el presente avalúo y el precio total establecido por la Dirección de Catastro del Concejo Municipal del Distrito Plaza para asignarle el impuesto inmobiliario previsto en la Ordenanza sobre Inmuebles Urbanos vigente de ese Distrito y el cual tiene características de valor fiscal.

De esta manera tendremos:

Valor del inmueble según los elementos de juicio analizados en este escrito:

| | |
|---|----------------|
| TERRENO: 7.068,50 m ² a Bs. 32,71/m ² | Bs. 231.210,63 |
| + VALOR DE LAS BIENHECHURIAS | Bs. 233.659,80 |

VALOR TOTAL: Bs. 464.870,43

Valor Fiscal aceptado por el propietario Bs. 633.219,00
 Precio Promedio:

$$\frac{\text{Bs. } 464.870,43 + \text{Bs. } 633.219,00}{2} = \text{Bs. } 549.044,72$$

2

Actualización del Valor:

$$\text{Bs. } 549.044,72 \times 2,0292 = \text{Bs. } 1.114.121,55$$

CONCLUSION:

En consecuencia, es criterio de la presente Comisión que el monto total de la indemnización que deberá pagar la República de Venezuela a la ciudadana María Carlota de Carbonel por concepto de la expropiación total de un inmueble de su propiedad suficientemente descrito en el presente informe y con el objeto de compensar el perjuicio económico sufrido como consecuencia de la expropiación de la manera más justa, exacta y completa, es la suma de un millón ciento catorce mil ciento veinte y un bolívares con cincuenta y cinco céntimos (Bs. 1.114.121,55)".

Analizando los razonamientos de los expertos y las probanzas existentes en autos, pasa la Corte a determinar la indemnización que deberá pagar la República por los bienes expropiados:

1º. La Corte acoge el dictamen de los expertos, por considerar que el cálculo efectuado para determinar la indemnización se haya ceñido a la Ley y, en consecuencia, fija en la cantidad de un millón ciento catorce mil ciento veintiún bolívares con cincuenta y cinco céntimos (Bs. 1.114.121,55), el monto de la indemnización a pagar por esta expropiación.

c. *Motivación*

CSJ - SPA (256)

9-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El justiprecio debe expresar concretamente los parámetros tomados en cuenta por los peritos, pues de lo contrario estaría inmotivado.

Ahora bien, el que los expertos hayan "malinterpretado el Art. 5, Parágrafo 1ro., letra C, de la vigente Ley de Alquileres", es sólo una presunción del apoderado impugnante, ya que aquellos, según se ha visto en este renglón transcrito del informe, en ningún momento señalan el origen o el motivo que los condujo a "adoptar el 10% como renta de capitalización" del inmueble. Si la presunción del impugnante es correcta, es decir, que los expertos se basaron efectivamente en las previsiones de la Ley de Alquileres, resulta cierto entonces que el informe adolece de la contradicción y falso supuesto alegado por el impugnante. Pero aquí también advierte la Corte el vicio de inmotivación antes anotado y patente en casi todos los renglones del informe pericial, en el cual, al no expresar concretamente los parámetros tomados en cuenta, deja a la especulación del intérprete la determinación de los factores utilizados.

d. *Elementos de carácter obligatorio*a. *Diversos valores*

CSJ - SPA (256)

9-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Entre los elementos sustanciales del justiprecio están el Valor Fiscal, el Valor Medio y el Valor Comercial.

Ahora bien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, constituyen elementos sustanciales: el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos 6 meses antes del Decreto de Expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares.

Conforme a los criterios anteriormente expuestos, constituye sano principio de economía procesal, ajustado a estricta técnica jurisprudencial, verificar previamente la presencia concurrente de los elementos sustanciales, pues de no aparecer éstos totalmente cumplidos, aun cuando no hayan sido invocados por el interesado, se hace innecesario el análisis de los demás aspectos de la impugnación y defensa.

b. *Valor fiscal*

CSJ - SPA (256)

9-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En el justiprecio expropiatorio los peritos deben motivar adecuadamente su apreciación sobre el Valor Fiscal.

1. *Valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario.*

La justa indemnización resulta de un contexto donde el valor fiscal aparece como un correctivo de alto interés tanto para el Estado como para los particulares; pues, si el mismo es bajo y expresión de una evasión de impuestos, su ponderación evaluatoria corregiría en beneficio del Estado la deficiencia; y si el mismo es alto, como expresión de una justa conciencia tributaria, su ponderación contribuye a la más diáfana justicia en las relaciones entre el Estado y los administrados.

Ahora bien, en cuanto a este punto los expertos expresan lo siguiente:

“La Comisión de Avalúo no encontró datos importantes respecto a este elemento de juicio”.

“Existe nada más planilla de la liquidación de rentas municipales del Impuesto sobre Casa distinguida con el Nº 7-000361-3, donde consta que el inmueble marcado con el Nº 36 en la Av. Norte Sur 4, paga por derecho de frente la cantidad de setecientos ochenta bolívares (Bs. 780,00) trimestral. Por convenio con el Ministerio de Educación el impuesto de derecho de frente venía cancelado por ese Despacho”.

En criterio de esta Sala, tal conclusión de los peritos evaluadores resulta inmotivada, ya que nada dicen respecto de los actos realizados para buscar la información, ni se da referencia alguna de las oficinas del Estado competentes en materia tributaria cuya indagación era pertinente hacer en el caso con el objeto de determinar el valor que al inmueble haya atribuido el propietario en alguna declaración formulada para el pago de impuestos sobre la renta o del valor que al mismo inmueble haya atribuido en cualesquiera otras declaraciones relacionadas con contribuciones fiscales.

Es más, observa la Sala, que de la sola circunstancia anotada por los peritos de que el impuesto de derecho de frente era cancelado por el Ministerio de Educación “por convenio con ese Despacho”, sin ofrecer ningún elemento adicional de información acerca de la fuente del expresado convenio, no puede deducirse con-

secuencialmente que el referido valor fiscal fuese el aceptado por el propietario del inmueble, de acuerdo a la exigencia legal.

En consecuencia, estima la Sala, y así lo declara, que al infringir el principio de motivación contenido en el artículo 1.425 del Código Civil inherente a este tipo de acto, el avalúo impugnado viola el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social en cuanto al elemento del valor fiscal, de apreciación legal obligatoria.

c. *Valor medio*

CSJ - SPA (235)

25-11-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

La Corte establece un criterio de cálculo de los precios medios.

En este documento, los expertos informan haber efectuado dos avalúos; uno, tomando como base los "precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares" a partir hacia atrás de la fecha del Decreto de expropiación (14-2-1973), el cual concluyó justipreciando el inmueble en la cantidad de cuatro millones seiscientos sesenta y cuatro mil quinientos bolívares (Bs. 4.664.500,00), o sea, Bs. 3,26 m²; y otro, tomando como base los mismos precios pero a partir hacia atrás, de la fecha del justiprecio presentado (18-3-1980), el cual concluyó que su valor viene a ser de nueve millones doscientos noventa y ocho mil bolívares (Bs. 9.298.000,00), o sea, Bs. 6,50 m².

Estos avalúos practicados por el mismo método y por muy calificados expertos, vienen a ratificar el criterio sustentado por la Corte en la sentencia de 19 de junio de 1979, en el sentido de que si se tomare como fecha de los precios medios a que se refiere la Ley, el año antes del Decreto de expropiación, ello constituiría una flagrante injusticia, en abierta colisión con el artículo 101 de la Constitución que establece el pago de una "justa indemnización" por los bienes que se expropián, y, por lo tanto, es necesario, para andar dentro de la mayor justicia, tomar el promedio del año anterior al avalúo definitivo.

Sin embargo, los peritos designados señores Ruperto A. Mc. Quhae y Teófilo González Molina, quienes por su competencia y honestidad tienen la mayor credibilidad de la Corte, concluyen de la siguiente manera: "...En definitiva, estimamos que si la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia considera ajustado a la Ley de Expropiación el último cálculo, acorde a la sentencia de 19 de junio de 1979, el monto de la indemnización a pagar, como compensación del valor actual del terreno es de 6,50 Bs./m² (Bs. 9.298.000,00). Por el contrario, si los señores Magistrados deciden acoger el antiguo criterio de la Corte, que igualmente sustenta la Procuraduría General de la República, de hacer el Avalúo para el momento del Decreto de Expropiación, el monto de la indemnización será de Bs. 4.664.500,00, o sea, a razón de 3,26 Bs./m² de terreno".

Ahora bien, la fecha del Decreto de expropiación N^o 1228 data del 14 de febrero de 1973 y el expropiado, en el acta-convenio celebrada con la Procuraduría General de la República, se obliga a vender a ésta a los precios de 1976, ya que aquélla está fechada el día 27 de febrero de 1976, y el avalúo practicado como consecuencia de ella tiene fecha 16 de junio de 1976, situándose así casi en el tiempo medio (por pocos meses de diferencia) de los dos avalúos efectuados por

los peritos últimamente nombrados (febrero 1973 y marzo 1980), y, por tales motivos, la Corte acoge el precio medio estipulado en estos dos últimos avalúos.

En tal virtud, el valor del terreno lo determina la Corte en:

$$\frac{9.298.000 + 4.664.500}{2} = 6.981.250.$$

Asimismo, considera la Corte que también se adeudan al expropiado los intereses que le hubieran producido los bonos de la deuda pública desde el momento en que se le han debido pagar, hasta el presente fallo, o sea, de julio de 1976, a octubre de 1980, los cuales se determinan de la siguiente manera: Bs. 6.981.250,00, al 7% anual, durante 52 meses, da un total de Bs. 2.117.645,80, que deben agregarse al justiprecio del terreno.

CSJ - SPA (256)

9-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La apreciación de la similitud para la determinación del Valor Medio del inmueble expropiado, no sólo debe estar basada en la sola ubicación de aquellos.

2. En efecto, en lo que concierne a los *precios medios de inmuebles similares vendidos en el período de los doce meses anteriores al Decreto de Expropiación* (22-10-69 al 22-10-70), los peritos asientan en su informe lo siguiente:

“A este respecto se ha buscado anotar única y exclusivamente aquellas operaciones de Registro de inmuebles situados en el sector y cuya similitud se ha estimado lo más apropiado para cumplir a cabalidad con lo establecido en la norma legal respectiva, no obstante ser muy escasas las operaciones inmobiliarias en la zona en el lapso legal. A continuación se detalla la siguiente operación: 1.- Vendedor Luis A. Blanco, derechos equivalentes al 50% sobre terreno y casa, Parroquia Catedral, Altagracia y Salas Nº 49, Calle Norte 4, precio Bs. 223.172,00, superficie 504 m², precio por m² Bs. 442,80, 9/1/70. Nº 3 Tomo 16. Primer Circuito, Precio total por m² Bs. 885,60”.

La aseveración de los peritos no parece ceñirse estrictamente a la realidad, pues, aun apartando la consideración apuntada por el actor de que la operación que se tomó en cuenta se refiere a una compraventa de derechos *pro indiviso* entre familiares, lo cual ciertamente, dada su naturaleza, no refleja con exactitud el verdadero valor del inmueble en plaza, la Sala observa que, según lo asentado por el impugnante y no desvirtuado por el ente expropiante, existían otras operaciones de registro de significativa importancia que los peritos no apreciaron en su informe, sin indicar sin embargo las razones concretas que los llevaron a excluirlas. . .

Ahora bien, si el concepto de “similitud” acogido por los peritos tenía su fundamento únicamente en la circunstancia de encontrarse ubicado el inmueble que tomaron como referencia en la misma manzana del inmueble expropiado —y no en el mismo *sector* como parecía ser la intención asentada en el informe—, tal apreciación no se ajusta al espíritu de la ley en cuanto a la interpretación del término “similar” consagrado en el texto especial. En efecto, esta Corte ha enfatizado en anterior ocasión la especial atención que debe merecer a los expertos el significado de la similitud a que se refiere la norma del artículo 35 de la Ley de Ex-

propiación, y al respecto ha dicho que “la sola ubicación del inmueble similar no es índice absoluto para determinarla” pues “aquella debe ser deducida de un conjunto de elementos cuyo análisis en su totalidad permita establecer términos de comparación lógicamente aceptables, es decir, que el razonamiento analógico no resulte contrario al fin perseguido por el legislador”, que no es otro que el de lograr el pago de una *justa* indemnización al propietario.

Así, pues, al haber los peritos silenciado injustificadamente el examen de otras operaciones de compraventa de inmuebles similares representativos del valor existente en plaza, incurrieron en otra ilegalidad que esta Corte declara.

e. *Elementos en la expropiación parcial*

CPCA

3-2-81

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

En el justiprecio debe tomarse en cuenta el beneficio o perjuicio provocado por la expropiación parcial.

Analizadas las actas que conforman el presente expediente, considera esta Corte que el avalúo objeto de la impugnación no adolece de vicios sustanciales que afecten su existencia, ni carece de los elementos o requisitos que de conformidad con las disposiciones de la Ley de la materia debe contener el justiprecio del inmueble expropiado. Sin embargo, es de advertir que la apreciación que hacen los expertos a los fines de determinar el monto de la indemnización a pagar al expropiado, a juicio de esta Corte no es la más adecuada, pues así se deduce de las operaciones practicadas por los peritos en la oportunidad de tomar en cuenta los precios referenciales de inmuebles similares en el procedimiento para establecer el “valor residual”, ya que al omitirse la determinación de si la expropiación parcial beneficia o perjudica la porción no expropiada, no se indicó el monto de la correspondiente afectación.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en casos similares al presente, las irregularidades del tipo de las señaladas, no afectan la nulidad del dictamen pericial, pero justifican la impugnación en cuanto a la necesidad de corregirlo y ampliarlo en la forma prevista en el último aparte del artículo 174 del Código de Procedimiento Civil.

E. *El peritaje: Intimación de honorarios de los peritos*

CSJ - SPA (9)

27-1-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La circunstancia de que en el Juicio Expropiatorio sea declarado nulo el avalúo, no le resta a los peritos el derecho de cobrar sus emolumentos.

Sobre este aspecto del problema el Juez *a-quo* razonó su auto del 20 de julio de 1978, así: “Desde el punto de vista formal, este Tribunal no encuentra que los peritos hayan dejado de cumplir su misión pues, si bien dicho avalúo fue declarado

nulo por falta de señalamientos legales, ello formalmente no equivale a un incumplimiento a los solos efectos de la previsión contenida en el artículo 58 de la Ley de Arancel Judicial. Esta Instancia, desde el punto de vista formal y a los solos efectos del artículo 58 de la vigente Ley de Arancel Judicial, considera que si cumplieron las funciones los peritos pues consignaron en su Informe lo atinente al avalúo, según consta de las actuaciones insertas del folio 98 al 101 y su vuolto, y si bien pudiera admitirse que el dictamen adoleciera de la deficiencia ya apuntada, ello formalmente no impide que los peritos puedan exigir sus honorarios de conformidad con lo previsto en el citado artículo 58 de la vigente Ley de Arancel Judicial”.

Esta Sala comparte plenamente el criterio expuesto por el sentenciador de la primera instancia por cuanto, como éste afirma, la circunstancia de que en el presente juicio se haya declarado nulo el avalúo no le resta a los peritos el derecho de cobrar sus emolumentos. El artículo 39 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, establece que los gastos de justiprecio son a cargo del que pide la expropiación. Y el artículo 58 de la Ley de Arancel Judicial, invocado por el juez de la causa y aplicable al caso de autos, dispone que “. . . los auxiliares de justicia percibirán sus derechos o emolumentos. . . pero la parte interesada deberá consignar los derechos previamente. . .”.

Ahora bien, en concepto de esta Corte, la función de los expertos se cumplió en el momento de consignar los informes respectivos y el hecho de que el avalúo hubiese sido posteriormente anulado, como sucedió, no implica en modo alguno que los expertos hubieran omitido el cumplimiento de la misión que les fue encomendada. Por consiguiente, la decisión tomada por el juez *a-quo* al respecto está ajustada a derecho y procede su confirmación. Así se declara.

CSJ - SPA (9)

27-1-81

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Es procedente la intimación de honorarios por parte de los peritos evaluadores, en forma similar a la intimación de honorarios de abogados.

En el aspecto procesal tocante al alegato de que no es procedente ordenar la intimación del pago de los emolumentos de los peritos al Concejo Municipal del Distrito Roscio, la Sala observa:

No se consagra en nuestra legislación un procedimiento general ni especial para que los peritos en juicios de expropiación puedan cobrar sus emolumentos en forma compulsiva. Ahora bien, el Código Civil en su artículo 4º establece que, cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas, y si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho.

En tal virtud, estima la Sala que en el presente caso puede asimilarse el cobro de honorarios o emolumentos de los peritos en juicios de expropiación, al cobro de los honorarios causados en el juicio en que han actuado, por aplicación analógica de lo previsto en el artículo 63 del Código de Procedimiento Civil, según el cual “en cualquier estado del juicio, el apoderado y el abogado o procurador, podrán estimar sus honorarios y exigir ejecutivamente su pago, salvo el derecho de retasa”; y la Ley de Abogados, en cuyo Título III, que se refiere a los derechos y deberes de los abogados, se establece el procedimiento a seguir en la retasa de honorarios.

Como corolario de lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que es procedente la intimación de honorarios ordenada por el Juzgado de Primera Instancia

en lo Civil del Distrito Roscio del Estado Guárico, al Concejo Municipal del mencionado Distrito, quedado a salvo el derecho de retasa, de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley de Abogados en sus artículos 24 al 29, ambos inclusive.

F. *Competencia del Juez*

CSJ - SPA (219)

11-11-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

En el Juicio Expropiatorio, el tribunal sólo tiene competencia para resolver sobre la solicitud de Expropiación.

El apoderamiento forzoso por parte del Estado de bienes de los particulares, supone el cumplimiento de una serie de condiciones sustantivas que lo justifiquen, todas ellas inspiradas en la función social que ha de cumplir la propiedad y el respeto que a su existencia consagra el Estado Social de Derecho. Igualmente, en procura de garantizar al máximo las pretensiones que pudieren esgrimir los particulares con ocasión de dictarla, se ha creado un procedimiento en la Ley, dividido en etapas perfectamente identificables y cuyo cumplimiento es ineluctable para que la transferencia del bien al Estado pueda consumarse. De allí pues, que dada la naturaleza del proceso expropiatorio y los posibles perjuicios que las dilaciones en decidir puedan causar al patrimonio de la Nación o al de los particulares, la Ley le permita al órgano jurisdiccional poder tomar decisiones progresivamente sin que ello signifique romper la unidad del proceso. Así pueden dentro del orden lógico indispensable, resolverse por separado cuestiones como la ocupación previa, la procedencia de la expropiación, el monto del precio y la entrega del mismo.

Tales consideraciones se entendió necesario hacer en virtud de que en el caso a resolver, como se desprende de la relación de lo acaecido, existen varias cuestiones que por su naturaleza no requieren ser decididas al mismo tiempo, sino que por el contrario la legislación vigente en beneficio de la economía procesal, impone al Juez resolverlas separadamente. Del examen del contenido del expediente se desprende que:

- 1) El Poder Ejecutivo ha dado cumplimiento a lo ordenado en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en cuanto a la necesidad de usar el bien cuya expropiación se solicita, para obras calificadas como de utilidad pública, como lo es la ampliación del Aeropuerto de Caujarito, situado en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia.
- 2) El inmueble objeto de la solicitud está suficientemente identificado.
- 3) Los comparecientes, sin entrar a calificar la cualidad invocada por algunos de ellos para participar en el proceso, no se opusieron a la expropiación solicitada.
- 4) En la tramitación del juicio se han satisfecho los extremos exigidos por la Ley.

Con fundamento en lo antes dicho, considera este máximo Tribunal que es de su deber resolver sólo acerca de la solicitud de expropiación y que por tanto, se abstiene de pronunciarse acerca de los alegatos hechos por los comparecientes y los cuales, dada su conformidad con la solicitud ejecutiva resultan irrelevantes para la adopción de la decisión sobre la cuestión señalada.

CSJ - SPA (246)

4-12-80

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Los litigios que existan entre los presuntos propietarios del bien cuya expropiación se solicita, son ajenos al procedimiento expropiatorio.

A. De acuerdo con el criterio de la abogada representante de la Procuraduría en sus informes antes señalados, expone: "que es principio reiterado tanto por la Doctrina como por la Jurisprudencia de este Alto Tribunal, que en el procedimiento especial de expropiación, los litigios entre los presuntos propietarios del bien cuya expropiación se solicita, son ajenos a dicho procedimiento, y como tales, en nada entran la característica esencial del juicio expropiatorio, la cual es la celeridad del transferimiento del bien a la entidad expropiante."

A juicio de la Sala, mientras el título de adquisición del demandado Villegas no haya sido reemplazado por otro que señale un distinto titular, ya por enajenación que haga el actual propietario o por decisión definitivamente firme de la autoridad judicial competente que lo modifique, extinga o anule, el titular actual seguirá siendo el legitimado pasivo en este juicio; entre tanto, y conforme a jurisprudencia generalizada y pacíficamente aceptada, cuando medie discusión sobre el derecho de propiedad, el dinero que represente la justa indemnización al propietario deberá mantenerse en el Tribunal hasta que definitiva y claramente quede resuelta la controversia.

CSJ - SPA (251)

9-12-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

En los juicios de expropiación el Tribunal no puede conocer de impugnaciones de avalúos previos.

En el procedimiento de expropiación por causa de utilidad pública o social, tan sólo es competente esta Sala Político-Administrativa, para resolver sobre la procedencia de la expropiación o de su negativa, por tanto, no es materia de decisión aquellos planteamientos que se contraen a la impugnación de los avalúos previos practicados y a los argumentos que se invocan para futuros avalúos, si fuere el caso. Consecuente con este criterio, se abstiene la Corte de decidir sobre los referidos planteamientos, y así se declara.

G. Apelación

CSJ - SPA (20)

12-2-81

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

En el procedimiento expropiatorio a fines de Reforma Agraria el Juez debe oír libremente la apelación que interponga el expropiante contra el auto de admisión de la demanda.

En los procedimientos expropiatorios, según nuestro ordenamiento jurídico, existen requisitos que deben cumplirse para que sea admisible la demanda.

Por consiguiente, todo juez que reciba una solicitud de expropiación de un inmueble destinado a la Reforma Agraria, debe examinar cuidadosamente si están cumplidos a cabalidad los requisitos exigidos por nuestra legislación y pronunciarse sobre ello, admitiendo la demanda en caso de que dichas condiciones hayan sido correctamente cumplidas, o declarándola inadmisibile si alguna de tales exigencias no ha sido llenada o estuviere deficiente.

En el caso concreto, la parte expropiada alegó que alguno de los mencionados requisitos no habían sido llenados, por lo cual interpuso apelación de dicho auto

para ante este Alto Tribunal, y, como se trata de una cuestión de admisibilidad o no de una solicitud de expropiación, el Juez ha debido oír libremente dicha apelación y no contentarse con negarla, aduciendo que el auto de admisión es un acto de mero trámite.

Por las razones expuestas, la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el recurso de hecho intentado por la empresa NEW HOLDING AND FINANCE COMPANY LIMITED, presentado con escrito de fecha 2 de febrero de 1978, contra la negativa de oír la apelación interpuesta del auto de admisión de la solicitud de expropiación del fundo denominado "EL CHARCOTE", y ordena al juez de la causa oír libremente dicho recurso.

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Ambito de aplicación de la ley*

A. *Cuerpos de Seguridad del Estado*

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Los funcionarios que formen parte de los "Cuerpos de Seguridad del Estado" ejerciendo funciones de dirección y administración no están excluidos de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Como se ve, la formalización de la apelación de la República está circunscrito al criterio de que el cargo que desempeñaba el recurrente —Director de Cárcel I— está excluido del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa en razón de que tal cargo pertenece a un "cuerpo de seguridad del Estado" y, a tal efecto, se requiere analizar el ordinal 4º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa en concatenación con otros textos legales relacionados con la misma materia, a fin de penetrar su sentido y su alcance de acuerdo con la intención del legislador.

Comenzando por precisar el significado de la locución "cuerpo de seguridad del Estado", se observa que en el citado ordinal el legislador asimila o equipara los funcionarios que prestan sus servicios en dichos cuerpos a los miembros de las Fuerzas Armadas, lo cual implica que entre éstas y aquéllos deben existir ciertas características comunes en cuanto a su organización, régimen y funciones, puesto que sólo ese común denominador explicaría que se les agrupe en un mismo ordinal.

En nuestras constituciones y leyes se encuentra frecuentemente la palabra seguridad usada aisladamente, y en el lenguaje corriente se halla asociada a otros vocablos que sirvan para precisar su objeto, como ocurre con las locuciones "seguridad jurídica", "seguridad social", "seguridad colectiva", "seguridad personal", las cuales son también de uso frecuente en el léxico jurídico. Pero en la legislación actualmente vigente sólo aparecen asimilados para ciertos efectos los miembros de los cuerpos de seguridad a los de las Fuerzas Armadas Nacionales en el ordinal que es objeto de examen y en otras muy pocas disposiciones tales como los artículos 3º y 22 de la Ley sobre Armas y Explosivos, en los cuales, respectivamente, se definen las armas de guerra como "todas las que se usen o puedan usarse en el Ejército, la Guardia Nacional y demás Cuerpos de Seguridad, para la defensa de

la Nación y resguardo del orden público..."; y se exceptúan de la prohibición de porte de armas: "los militares conforme a las disposiciones de las leyes y reglamentos militares; los empleados de los Resguardos Nacionales e Inspectorías y Fiscalías de Rentas Nacionales; los funcionarios y agentes de la Guardia Nacional, de Investigación, de Policía y demás Cuerpos de Seguridad quienes portarán las que autoricen los reglamentos de sus servicios o las de órdenes e instrucciones de sus superiores".

Tales disposiciones no tienen por objeto definir lo que se entiende o debe entenderse por cuerpos de seguridad del Estado, pero de ellas se deduce que los miembros de dichos cuerpos al igual que los del "Ejército" y la "Guardia Nacional", tienen como función específica la defensa de la Nación y el resguardo del orden público y que sus miembros están exceptuados de la prohibición de porte de armas.

La Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en su fallo del 17 de julio de 1978, decidió lo siguiente:

"La Defensa de la Nación es un deber que incumbe a todos los venezolanos y, en particular, a cualquier persona natural o jurídica que se encuentra en el territorio nacional, según lo dispone en su artículo 1º la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional promulgada el 26 de agosto de 1976, la cual en su artículo 5º establece que el Presidente de la República «es la más alta autoridad en todo lo relacionado con la seguridad y defensa de la Nación»".

"Y el concepto de orden público y la mención de las personas que tienen el deber de conservarlo resultan de los artículos de la «Ley para Garantizar el Orden Público y el Ejercicio de los Derechos Individuales» que se transcriben de seguidas:

Artículo 1º: «El normal funcionamiento de las instituciones del Estado y el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución garantiza a los venezolanos, son el fundamento del orden público».

Artículo 2º: «Todas las autoridades de la República, tanto las federales como las municipales, velarán por la conservación del orden público, bajo la suprema vigilancia del Gobierno Nacional de conformidad con la Constitución y las leyes».

Artículo 3º: «Las autoridades a quienes compete mantener el orden público tendrán por fin de sus actos asegurar las condiciones necesarias para que ninguna acción contraria perturbe o intente perturbar el funcionamiento de las instituciones del Estado y para que los derechos constitucionales se ejerzan normalmente, en la forma y dentro de los límites que prevengan las leyes»".

"Sin embargo, no obstante que en razón de sus funciones son muchos los servi-

dores del Estado vinculados al sistema de seguridad que exigen la defensa de la Nación y el mantenimiento del orden público, no todos ellos forman parte de las Fuerzas Armadas o de los cuerpos de seguridad a que se refieren el ordinal que es objeto de estos comentarios y las disposiciones de la Ley sobre Armas y Explosivos a que antes se hizo referencia".

"En tanto que las Fuerzas Armadas tienen como misión el mantenimiento de la paz y la defensa de la soberanía, independencia e integridad de la Nación, el objeto de los cuerpos de seguridad consiste principalmente en prevenir y reprimir, por la fuerza cuando sea necesario, cualquier acto que constituya o pueda constituir una amenaza para el normal funcionamiento de las instituciones, para el pacífico disfrute de los derechos y libertades que la Constitución y las leyes acuerdan a los habitantes de la República o para la vida o el patrimonio de éstos. En tal sentido fue muy explícito y preciso el legislador cuando al crear el Servicio Nacional de Seguridad en el año de 1938 lo definió como «una institución que tiene por objeto conservar la tranquilidad pública, proteger las personas y las propiedades; prestar el auxilio que reclamen la ejecución de las leyes y disposiciones del Poder Judicial; intervenir en la averiguación de los hechos delictuosos; perseguir y capturar a los delincuentes; prestar apoyo a las

autoridades nacionales, estatales y municipales; identificar a las personas; y, en general, cuidar de que se mantenga el imperio de la ley y la estabilidad de las instituciones nacionales»”.

“El cumplimiento de funciones como las enumeradas en dicho artículo, exige que los cuerpos a quienes incumbe su ejercicio sean organizados y dirigidos de manera similar a aquélla en que son organizadas y dirigidas las Fuerzas Armadas, y que dispongan del armamento y de los equipos que les permitan actuar con eficacia y prontitud en el momento en que sean requeridos sus servicios. Por tal motivo es comprensible que el legislador patrio no sólo exime a sus miembros de la prohibición del porte de armas, sino que, también, les permita el uso de armas de guerra, concesión esta última que desde luego debe interpretarse en sentido restringido, pues para mantener el orden público y cumplir las demás funciones preventivas y represivas que les atribuye la ley, los integrantes de las fuerzas de seguridad no necesitan de otro armamento que el ordinariamente requerido para el logro de sus objetivos”.

En las penitenciarías, cárceles y demás establecimientos penales es indispensable la presencia de un cuerpo de seguridad para prestar su apoyo, en caso necesario, a las autoridades civiles, mantener el orden y la seguridad en el penal y evitar la fuga de los reclusos. Pero a ese cuerpo no pertenecen los empleados directivos, técnicos y administrativos de dichos establecimientos, aun cuando en razón de sus funciones algunos de ellos aparezcan vinculados al sistema general de seguridad creado y mantenido por el Estado.

Entre dichos funcionarios figura en primer término el Director del respectivo establecimiento por ser la máxima autoridad del mismo. Pero así como el Presidente de la República, no obstante ser el Comandante en Jefe del Ejército, no es un miembro de las Fuerzas Armadas ni de ningún cuerpo de seguridad del Estado, a pesar de que, llegado el caso, todos ellos le deben obediencia y están bajo sus órdenes, tampoco los Directores de los establecimientos penales forman parte de los cuerpos que mantienen la seguridad interior y exterior en tales establecimientos, aun cuando en razón de sus funciones tengan mucho que ver con esa seguridad.

La única disposición de la Ley de Régimen Penitenciario que se refiere a ese importante aspecto de la vida en nuestras cárceles y penitenciarías dispone que la “vigilancia exterior de los establecimientos podrá ser encomendada a organismos militares, quienes se abstendrán de toda intervención en el régimen y vigilancia interiores, salvo en los casos en que expresamente sean requeridos por el Director del Establecimiento o quien haga sus veces”.

Esta disposición lleva implícita la idea de que son cuerpos especialmente organizados, entrenados y equipados y en todo caso diferentes a los militares, los que prestan el servicio de seguridad no sólo dentro sino también fuera de las cárceles y penitenciarías nacionales.

Pero, tal idea aún todavía es un simple *desideratum*, pues, en la práctica, siguen aplicándose las disposiciones sobre la materia contenidas en el Reglamento de la Ley de Régimen Penitenciario y el Reglamento de Cárceles.

En efecto, en el Capítulo II del primero de dichos reglamentos que tiene por título “Del Personal de la Penitenciaría General y demás Establecimientos Penitenciarios” se establece que dicha institución “estará sujeta para su régimen interno a un servicio civil y su guarnición será hecha, mientras se crea la guardia especial del Establecimiento, por una Unidad del Ejército. El primero se refiere a la Dirección y Administración, conforme a Ley, este Reglamento y las Resoluciones del Ejecutivo Federal; la guarnición, de acuerdo con las órdenes del Comandante de la Fortaleza, quien para el efecto se acordará con el Director de Penitenciaría, será responsable de la seguridad del Establecimiento”.

En concordancia con dicha norma el Reglamento de Cárceles a su vez dispone que “el Comandante del Destacamento de las Fuerzas Armadas de vigilancia es la

única autoridad facultada para corregir las deficiencias en el servicio del personal a sus órdenes y le corresponde establecer los sitios de vigilancia, el modo de realizar los servicios de enlace y aquellos otros que provean a la seguridad y buen orden del establecimiento"; y en otro de sus artículos advierte que "en ningún caso el Director o los empleados que le están subordinados harán indicación o advertencia alguna a los guardias de las Fuerzas Armadas que presten servicio en el establecimiento".

Las disposiciones legales y reglamentarias parcialmente transcritas, evidencian que, aun cuando los directores de establecimientos penales tienen, entre otras atribuciones, la muy importante de velar por la seguridad y el orden en las cárceles y penitenciarías donde, respectivamente, prestan sus servicios, ellos no constituyen como conjunto un "cuerpo de seguridad del Estado" ni son miembros de los cuerpos a los cuales, de acuerdo con la ley y los reglamentos antes citados, corresponden la vigilancia y, por tanto, el mantenimiento del orden y la seguridad, interior o externa, en dichos establecimientos.

Por tales motivos esta Corte considera infundado el alegato del representante de la República en el sentido de que el querellante por encontrarse desempeñando el cargo de Director de Cárcel I para el momento en que fue destituido, estaba excluido del campo de aplicación de la ley de la materia en virtud de lo dispuesto por ella en el ordinal 5º de su artículo 4º.

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

El personal de la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería es nombrado y removido conforme a la Ley de Carrera Administrativa, no tratándose de personal exceptuado de su aplicación por formar parte de un cuerpo de seguridad del Estado.

El artículo 20 de la Ley Orgánica de Identificación establece que:

"El personal de la Oficina Nacional de Identificación será nombrado y removido conforme a las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa con las excepciones que ella permite", de cuyo texto se evidencia de que los funcionarios de esa oficina, salvo aquellos de libre nombramiento y remoción, no pueden ser removidos de sus cargos, sino dando estricto cumplimiento a las disposiciones pertinentes de la Ley de Carrera Administrativa, asegurando así estabilidad a ese personal, al no depender su destitución de la única o arbitraria voluntad del superior. Y siendo el caso de autos el que el recurrente fue removido del cargo de Administrador II, que desempeñaba, el cual por sus funciones excluyen el que se trate de cargo de libre nombramiento y remoción, sin haberse dado cumplimiento a lo previsto en la Ley de Carrera Administrativa, cuya aplicación se imponía por expreso mandato del citado artículo 20, forzoso resulta concluir que el acto emanado del Director de Identificación y Extranjería, mediante el cual prescinde de los servicios del querellante es ilegal, cuya consecuencia no puede ser otra sino la de proceder su reincorporación al mismo, o a otro de similar categoría y sueldos; resultando indiscutible la competencia que le atribuye esa norma al Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de las remociones de personal de esa Oficina, que no sea de libre nombramiento y remoción porque sería contradictorio o absurdo sostener que ese personal en cuanto a su nombramiento o remoción está excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, por tratarse de un Cuerpo de Seguridad del Estado, ordinal 4º del artículo 5º *ejusdem*, cuando expresamente la Ley Orgánica que regula ese Cuerpo establece que su personal

será nombrado y removido conforme a las previsiones de la citada Ley de Carrera Administrativa, con la única salvedad de aquellos cargos de libre nombramiento y remoción, todo lo cual a su vez conduce a considerar irrelevante y sin utilidad procesal alguna al entrar a analizar si se trata de un Cuerpo de Seguridad del Estado, como pretende la sustituto del Procurador, porque aun siéndolo, el citado artículo 20 impone la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa en cuanto a la cuestión objeto de esta controversia; en otros términos, el artículo 20 establece una excepción a la regla general que excluye a dichos Cuerpos del ámbito de la Ley de Carrera Administrativa.

B. *Personal de la Contraloría General de la República*

CPCA

26-11-80

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

La Ley de Carrera Administrativa le es aplicable al personal de la Contraloría General de la República, en cuanto no entorpece el ejercicio de su autonomía funcional.

El artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República expresa: "Corresponde al Contralor:

1º.—Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las Direcciones y demás dependencias de la Contraloría, de conformidad con lo previsto en esta Ley;

2º.—El nombramiento y remoción del personal;

3º.—Determinar, mediante reglamentos internos cuáles funcionarios o empleados serán de alto nivel o de confianza y, consecuentemente, de libre nombramiento y remoción;

4º.—Ejercer la administración del personal y la potestad jerárquica.

En todo lo demás se aplicarán, en cuanto fuere procedente, la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos".

Y el artículo 122 de la Constitución Nacional revela: "El Estado dictará un estatuto que rija sus relaciones con los funcionarios y empleados públicos, en el cual se establecerán las normas de ingreso a la administración y las de ascensos, traslados, suspensión y retiro".

El primero de los artículos transcritos y su precisa referencia al segundo revelan la voluntad legislativa de mantener el sistema de libre nombramiento y remoción de los funcionarios de la Contraloría hasta la fecha en que fuera promulgado el estatuto previsto en el mismo artículo y someter a dicho personal, de esa fecha en adelante (19-6-75), al régimen y disposición de aquél.

Ahora bien, conforme al artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa, ella regula las relaciones de los funcionarios públicos con la Administración Pública Nacional, y si bien es cierto que la Contraloría General de la República, no depende propiamente de ésta en virtud de su autonomía funcional, pero no es menos cierto que, al sancionar dicha Ley, el propósito del legislador fue establecer un sistema amplio y uniforme de administración de personal, aplicable en principio a todos los funcionarios públicos a nivel nacional, con las excepciones establecidas en forma expresa y taxativa en el artículo 5º *ejusdem*. Y como entre los funcionarios exceptuados en ese artículo no figuran los que están al servicio de la Contraloría General de la República, es lógico concluir que en conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, la Ley de Carrera Administrativa, es aplicable al personal de dicho organismo, en cuanto no entrase el ejercicio de la autonomía funcional que le es propia y así se declara.

2. Cargos

A. Desempeño

CSJ - SPA (224)

17-11-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El desempeño de un cargo público no resulta sólo de aparecer en una nómina sino del ejercicio real y efectivo de las funciones del cargo.

Por ello importa destacar, a los efectos de la procedencia de la nulidad o no de los actos del 31-07-74 y del 12-09-74, que a consecuencia de la *sustitución* (remoción) de que había sido objeto en el cargo que desempeñaba como Jefe de la División Técnica de la Oficina de Auditoría, José Antonio Mora Carvajal si bien devengaba el sueldo correspondiente *no tenía asignadas ni ejercía, por ende, las funciones propia al cargo de Jefe de División dentro de la organización administrativa del Instituto querellado*, como expresamente lo reconoce el representante de dicho organismo. Por consiguiente, tal como lo ha sentado esta Corte, si “el desempeño de un cargo no estriba únicamente en aparecer nominalmente como su titular sino en ejercer efectivamente, es decir, real y verdaderamente las funciones que le son inherentes” (S. 11-12-79), la conclusión lógica que deriva en el caso de autos es que a raíz de una actuación irregular de la Administración, se seguía cancelando la remuneración mensual a un funcionario de carrera que había quedado, por obra de dicha actuación, al margen del ejercicio de toda función, sin que se hubiera producido el consecuente retiro por cuanto se carecía a todas luces de la causa que, acorde con lo dispuesto por los artículos 17) y 53) de la Ley de Carrera Administrativa, sirviera para justificarlo.

Por ello se explica que la obligación que surge para la Administración de aportar los elementos probatorios indispensables para demostrar que el funcionario ejercía una posición de “alto nivel”, resultan de difícil comprobación en este caso si se atiende a las circunstancias de que por propia decisión había procedido a *remover del cargo específico* al querellante dejándolo sin labor alguna aun cuando no le retirara del servicio, en cuya virtud le habría resultado arduo traer a los autos, *sin contradecirse seriamente*, la prueba de que el funcionario ejerciera esas u otras funciones de alto nivel que pudieran fundamentar la aplicación del Decreto 211.

B. Cargos de carrera

a. Improcedencia de su origen en un contrato

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

Los cargos de Carrera Administrativa no pueden ser establecidos por medio de contratos.

Sobre el asunto planteado en el caso de autos, esta Corte comparte el criterio del Tribunal de la primera instancia de que “la actora ha demostrado con documentación original cursante en autos que prestó sus servicios en el organismo querellado desde el cinco (5) de agosto de mil novecientos setenta y cuatro (1974) hasta la fecha de

la aceptación de la renuncia, esto es, el treinta y uno (31) de mayo de mil novecientos setenta y nueve (1979), desempeñando el cargo de Oficinista III. Iguales elementos de juicio derivan del expediente administrativo, en el cual aparece igualmente el texto de un contrato suscrito por la actora con el organismo para la prestación de sus servicios en el antes indicado cargo. Al respecto el Tribunal observa que los cargos de carrera de la Administración Pública Nacional, sólo pueden ser provistos por los medios establecidos en la Ley de Carrera Administrativa, entre los cuales no figura el contrato. En efecto, los funcionarios que ocupen cargos de los antes indicados deben ser designados por nombramiento, por cuanto la figura contractual sólo cabe en materia de relación de empleo público, cuando se trate del ejercicio de funciones de asesoramiento o de prestaciones otorgadas en condiciones muy particulares de horario y remuneración que se aparten de los regímenes establecido al efecto por el sistema vigente en la materia. El caso de autos es el de una funcionaria que ejerce funciones instrumentales y ocupa un cargo de carrera en la Administración que, después de trabajar por más de cuatro (4) años en un organismo, sometida al mismo régimen que rige a otros titulares de cargos ubicados en la misma clase, se le niega el derecho de disfrutar de los beneficios que la Ley acuerda para el retiro”.

b. *Tipos*

CSJ - SPA (1)

19-1-81

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

El cargo de Jefe de Transporte Automotor I, no es un cargo de confianza y por tal motivo se rige por la Ley de Carrera Administrativa.

Sustancialmente el objeto del recurso intentado se contrae a atacar el acto de remoción y retiro dictado por la Administración de conformidad a lo establecido en el ordinal 2), literal “B” del Artículo Único del Decreto 211 que califica de “confianza” los cargos “cuyos titulares ejerzan la jefatura o sean responsables de las unidades de compras, suministros y almacenamiento; habilitaduría, caja, tesorería, ordenación y control de pagos; relaciones públicas e información; criptografía, informática y reproducción, custodia y manejo de documentos y materiales de carácter confidencial; y procuraduría del trabajo”.

En relación a esta materia la Sala ha establecido que la Sección “B” del Decreto 211 hace referencia en forma genérica a la naturaleza de las funciones inherentes a los distintos cargos para considerarlos de “confianza” y excluirlos de la carrera administrativa. “. . . Indiscutiblemente esta descripción de funciones del cargo y su ubicación dentro de la organización administrativa del Ministerio, configuran para la Administración la motivación intrínseca y formal del acto cuando resuelve aplicar el Decreto 211. El concepto de confianza que desenvuelven los literales “B” y “C”. . . debe buscarse a través del examen de las funciones inherentes a los cargos a que el primero de estos literales se refiere. . . Para la aplicación del Decreto 211. . . dadas las serias implicaciones que la misma envuelve y el efecto negativo que acarrea en el derecho primordial del funcionario público que constituye la estabilidad, es indispensable que la autoridad administrativa defina con exactitud cuál de las causales contenidas en los literales del referido Decreto fundamentan su decisión señalándola expresamente”. (S. 11-12-79).

Ahora bien, en el caso de autos se observa que la Administración (Ministerio de Obras Públicas) procedió a remover y retirar al funcionario (Oficio Nº 23-42-414300-02789 del 16-4-75), de acuerdo con lo previsto por el artículo 4), numeral 3) de la

Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo único, literal B), numeral 2) del Decreto 211, cuya procedencia en el presente caso justificaron los representantes de la República alegando que el cargo ejercido por Efraín Acuña Velazco "si está comprendido tanto dentro del mencionado Decreto como en las funciones específicas (*sic*) en el Manual Descriptivo de Clases de Cargos vigente para la Administración Pública Nacional, tal y como lo comprobaremos dentro de su oportunidad legal".

La prueba de las funciones ejercidas por el recurrente se hizo mediante la promoción de los testigos Juan Pérez y Horacio Rodríguez Pinto cuyas declaraciones se dirigieron a establecer que el empleado desempeñaba, en efecto, las funciones que la descripción de la clase de cargo (Código 52141) señala como características y típicas al mismo.

La Sala, una vez hecho el análisis de la mencionada especificación, observa que las funciones que le son propias las ejerce el empleado "bajo dirección", esto es, sometido a una supervisión inmediata y continua de su trabajo y si bien ordena o solicita el suministro de materiales y repuestos y ordena la reparación, lavado, engrase, cambio de aceite y provisión de gasolina de los vehículos, lo efectúa a niveles internos del organismo (depósito de materiales, taller mecánico) que no involucran la asunción de responsabilidades en orden a hacer compras o a solicitar suministros de proveedores o contratistas ajenos al despacho, como lo exige la clasificación que prevé el ordinal 2) del literal B) del Decreto 211.

Los representantes de la República demostraron realmente que el funcionario ejercía las actividades inherentes a su cargo pero no establecieron que la naturaleza de éstas implicara los elementos o factores de confidencialidad, compromiso y solidaridad que se requieren para basar sobre ellas la calificación de un cargo entre los de confianza y excluirlo de la carrera.

CPCA

12-2-81

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

El Cargo de "Jefe de Programas" por la naturaleza de sus funciones es un cargo de carrera.

Del movimiento de personal antes señalado, considera esta Corte importante destacar que el sistema de clasificación en la Ley de Carrera Administrativa y contenida en el Reglamento sobre los Sistemas de Clasificación de Cargos y Remuneración, cumple un papel principalísimo, por cuanto todo lo relativo al sistema de cargos y de remuneraciones se estructura en base al mismo. A este respecto, señala la Corte, que dicho sistema de clasificación de cargos constituye la denominación sistemática y objetiva del valor relativo a los cargos en la Administración Pública, de manera que a cada cargo se le asigna un valor tangible en términos de remuneración y un valor relativo entre todos los cargos, lo cual permite que todos los empleados y funcionarios públicos, tengan un cuadro claro de las *líneas normales de ascenso* y de las posibilidades de carrera, despejando toda duda acerca de si cualquier cambio en la asignación constituye un ascenso, una transferencia o un descenso. El Decreto 211, al no determinar las clases de cargos que se excluyen de la carrera, crea incertidumbre en los cuales los funcionarios quedan a la deriva respecto a tal determinación, de suerte que no sabrán si el cargo desempeñado por ellos, o cualquier otro al cual aspiran ascender está o no excluido de la carrera.

Esta circunstancia crea, además, privilegios en cuanto a que la Administración Pública pueda considerar como de confianza o de libre nombramiento y remoción, cargos que en realidad son de carrera, tal como sucede en el caso que nos ocupa del

ciudadano Orlando José Colmenares Sayago, quien está amparado por la estabilidad consagrada en el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa, por ser un funcionario de carrera, o puede la Administración, considerar lo contrario, motivo por el cual resulta improcedente la aplicación del mencionado Decreto 211 y así se declara.

Por las razones antes expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara CON LUGAR, la apelación interpuesta por el ciudadano Orlando José Colmenares Sayago contra la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 7 de agosto de 1979; en consecuencia, conforme a los términos de este fallo, se anula el acto de retiro del querellante, se ordena su reincorporación al cargo de "Jefe de Programas", adscrito al Departamento Agrícola de la División de Desarrollo Socioeconómico de la Gerencia de Desarrollo Agrario del Instituto Agrario Nacional, o a otro de igual jerarquía y remuneración; asimismo se ordena el pago de los sueldos dejados de percibir desde la fecha de su retiro hasta que se produzca su efectiva reincorporación; y, confirma el fallo del tribunal *a-quo*. en lo que respecta que le sea expedido al querellante el certificado que lo acredite como funcionario de carrera.

c. *Cargos de libre nombramiento y remoción*

CSJ - SPA (241)

4-12-80

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

La clasificación por parte de la Administración de un cargo como de "confianza" basándose en presupuestos que no le corresponden, vicia de nulidad la decisión.

Ahora bien, en el caso de autos se observa que la Administración (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social), procedió a remover y retirar al funcionario (Oficios 144 del 4 de febrero de 1975 y 1098 del 4 de marzo de 1975) de conformidad a lo previsto por el artículo 4, numeral 3) de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con lo dispuesto por el Artículo Único, literal B, ordinal 1) del Decreto 211 cuya procedencia en el presente caso justifica la sustituta del Procurador al estimar que el cargo desempeñado por Pascual Maita Tovar "es perfectamente subsumible... en el numeral 1), categoría B, de confianza", por fuerza de las funciones que a dicho cargo corresponden y que describe la especificación 71213 del Manual Descriptivo de Clases de Cargo.

La Sala, una vez hecho el análisis de las funciones que detalla la mencionada especificación, observa que las mismas califican, en efecto, el cargo como de *confianza*, pero a tenor de lo establecido en el numeral 2) del literal B) del Artículo Único, esto es, porque su titular ejerce una *jefatura* o es *responsable* de las unidades de compras, suministros y almacenamiento, "... caja", en cuya virtud la Administración al aplicar el Decreto 211, numeral 1), literal B, al caso de autos, falseó el lógico y verdadero presupuesto del mismo, viciando su decisión de nulidad. En este aspecto la Sala ha sostenido que la comprobación previa de las circunstancias de hecho previstas en la norma, condiciona la actuación administrativa y obliga a ésta a someterse en cada caso al precepto jurídico preexistente, pues de otro modo la decisión resulta manifiestamente infundada y debe, en consecuencia, revocarse. (S. 22 de mayo de 1963).

En tal virtud, la Corte concluye que el acto de remoción y subsiguiente retiro de Pascual Maita Tovar está viciado de ilegalidad, por falta de adecuación entre el supuesto legal y la realidad.

CSJ - SPA (244)

4-12-80

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El cargo de Perito Agropecuario I no es un cargo de "confianza".

Esta Corte considera, una vez realizado el examen de las funciones inherentes al cargo de Perito Agropecuario I descritas en el Manual vigente (Código 41131, grado 9), que *las mismas envuelven un carácter eminentemente técnico que no roza, de modo alguno, el campo de la "confidencialidad" inherente al ejercicio de ciertas actividades administrativas*, que aparece como factor determinante para la calificación de un cargo de "confianza" según los términos del Decreto del 2 de julio de 1974.

En virtud de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, anula el acto de remoción y retiro de José Antonio Pinto Grosso y declara sin lugar la apelación interpuesta por el sustituto del Procurador General de la República contra el fallo dictado por el Tribunal de la Carrera Administrativa el 27 de febrero de 1977.

CSJ - SPA (3)

19-1-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El cargo de "Alto Nivel" envuelve una referencia jerárquica a cargos que se encuentran por debajo de los enumerados en los ordinales 1º y 2º del Art 4º de la Ley de Carrera Administrativa, y a la vez señala un mayor grado de compromiso, responsabilidad y solidaridad con el organismo administrativo al cual sirve.

La Corte observa, en primer término, que en relación a las categorías de cargos que contempla el literal A) del artículo único del Decreto Nº 211 el margen que queda a la interpretación del Juez es sumamente estrecho en virtud de que en dicho literal se enumeraron *categorías específicas de cargos*, a diferencia del literal B) en el cual sí se hace alusión directa a las funciones que aquéllos envuelven, lo que implica, por ende, la necesidad de analizar para cada caso en que se declare un cargo de confianza si las labores propias al mismo se enmarcan o no dentro de las que menciona cada numeral del literal citado.

Por consiguiente, al efectuar el examen de cada uno de los supuestos de Alto Nivel que define el literal A) del Decreto Nº 211, sólo compete al órgano jurisdiccional verificar la coincidencia entre el numeral y el cargo que la Administración ha considerado excluido de la carrera por enmarcarse dentro de dicha categoría. Entrar a establecer, a partir del examen de las funciones inherentes al cargo, que uno de éstos no es de "alto nivel" significaría una modificación de los términos del Decreto que llevaría al Tribunal a incurrir en una flagrante usurpación de funciones en evidente violación de las normas que regulan la competencia en nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo demás, en esta materia, y a través de varias decisiones, la Sala ha puntualizado entre otros criterios que el "alto nivel" a que hace referencia el ordinal 3º) del artículo 4º) de la Ley de Carrera Administrativa y que desarrolla el literal "A" del artículo único del Decreto Nº 211, envuelve, por una parte, una *referencia jerárquica a cargos* que se encuentran por debajo de los que enumeran los ordinales 1º)

y 2º) del artículo 4º) *ejusdem*, a la par que señala *un mayor grado de compromiso, responsabilidad y solidaridad con el organismo administrativo al cual se sirve* (S. 10-12-79).

CSJ - SPA (3)

19-1-81

Magistrado Ponente: J. M. Casal Montbrún

El cargo de Interventor de Aduanas II, por la naturaleza de sus funciones es un cargo de "Alto Nivel", por lo tanto está excluido de la Carrera Administrativa.

En el caso de autos se trata de la declaratoria de "Alto Nivel" de un cargo de Interventor de Aduanas II, que como tal aparece calificado en el numeral 9º) del literal "A" del Decreto Nº 211, de modo que sólo corresponde examinar si en efecto el recurrente estaba o no al frente de dicho cargo, de modo que comprobado tal extremo a través de los recaudos que cursan en el expediente, *sólo queda declarar ajustado a derecho el acto administrativo emanado a tales fines del titular del Ministerio de Hacienda.*

La Sala hace notar por lo demás que la categoría "Administradores e Interventores de Aduana" es precisamente, dentro de los cargos de alto nivel, la única que *no aparece estrictamente vinculada al nivel jerárquico que sus titulares pueden ocupar dentro de la estructura administrativa*, sino que responde en mayor grado a las notas de dificultad, obligación y adhesión propias a las tareas típicas que los conforman.

En efecto, si se examinan con detenimiento las funciones que el Manual Descriptivo de Clases de Cargos, establece como típicas del cargo de Interventor de Aduanas II: a cuyo titular compete realizar bajo supervisión general, trabajos de dificultad considerable que lo hacen *responsable* por las labores de reconocimiento de mercancías de importación, exportación, cabotaje y equipajes, con labores de *supervisión sobre un grupo grande de empleados*; y asistencia a Interventores de nivel superior en el reconocimiento de mercancías en *aduanas de gran movimiento*, como lo es precisamente la Aduana Aérea de Maiquetía, resulta inobjetable que su ejercicio involucra para sus titulares los factores de compromiso, responsabilidad y solidaridad que llevaron al Ejecutivo a calificarlos como cargos de "alto nivel".

En virtud de lo expuesto, la Sala estima ajustado a derecho el acto contenido en el Oficio Nº HGODP-008 del 15-01-1976, por el cual se removió y retiró a Luis Felipe Ramos del cargo de alto nivel que desempeñaba como Interventor de Aduanas II, en la Aduana Aérea de Maiquetía, dependiente del Ministerio de Hacienda.

CPCA

12-2-81

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

Para declarar fuera de la Carrera determinados cargos es requisito indispensable la presencia del expediente administrativo con el registro de información del cargo.

Por otra parte, de los oficios de remoción y retiro que corren insertos a los folios 7 y 8, no puede deducir esta Corte ningún elemento identificador, de acuerdo a las funciones atribuidas al cargo de "Jefe de Programas", que lo convierten en un cargo de "alto nivel" o de "confianza", de acuerdo a lo señalado en la Ley de Carre-

ra Administrativa y el Decreto 211. En efecto, los actos administrativos fundados en el Decreto Presidencial 211 requieren de una motivación tanto intrínseca como formal, pues con el mismo se maneja *el criterio de estabilidad en los cargos*, derechos básicos y característicos de nuestra materia. Por ello es de especial importancia el expediente administrativo y en el mismo Registro de Información del Cargo, el cual constituye la información medular que sirve a la estructura de toda organización administrativa, por cuanto a través del mismo, se logra determinar los requisitos personales de cada cargo a fin de establecer los patrones para los programas de reclutamiento y selección; igualmente se hace indispensable en las decisiones para ascensos, trasladados y muy específicamente para declarar fuera de la carrera determinados cargos, pues evidentemente señala las características de éstos, en cuanto a la exigencia en relación a los puestos que se pretende excluir, mediante el Decreto 211.

3. *Derechos*

CSJ - SPA

22-1-81

Magistrado Ponente:

Los Gobernadores de Estados tienen como prerrogativa la de habitar en Residencias Oficiales cuyos gastos de funcionamiento y mantenimiento son cubiertos por el Ejecutivo Regional.

Es del conocimiento público la costumbre administrativa existente en Venezuela desde hace muchos años, de que los gobernadores de Estado, mientras desempeñen el cargo, habiten con sus familiares en residencias destinadas para tal fin por el Ejecutivo Regional, el cual, según la misma tradición, cubre todos los gastos de funcionamiento y mantenimiento de tales residencias, inclusive los gastos de personal, de vigilancia, y de alimentación de las personas que habitan o se hospedan en ellas, así como también las erogaciones necesarias para todos los actos sociales, comidas y fiestas que por razones de protocolo, han de realizarse en las aludidas residencias.

Es obvio que tales gastos no son imputables a la cuenta personal del Gobernador; y que, si alguna ventaja económica resulta para éste por el hecho de no tener que cubrir de su propio peculio los gastos normales que implica el sostenimiento de una casa privada con la correspondiente servidumbre, tal ventaja constituye una prerrogativa inherente al cargo de Gobernador que, por lo tanto, no puede ser considerada como constitutiva de enriquecimiento ilícito. Tanto más cuanto que dichos gastos son hechos con cargo a partidas del Presupuesto del Estado especialmente incluidas para ese fin.

B. *Remuneración: Primas*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La prima de jerarquía y responsabilidad, se le otorga al funcionario en virtud del servicio eficiente que este presta en el cargo desempeñado.

En base a tal disposición, se infiere que el concepto asignado por la prima de jerarquía y responsabilidad se otorga como una compensación debida al "servicio

eficiente" prestado por el funcionario ya que no es pues el nombre que se le dé a la remuneración sino su contenido intrínseco lo que determina su verdadera naturaleza jurídica y al analizarse ésta se arriba a la conclusión de que la referida "prima de jerarquía y responsabilidad" está establecida en virtud del servicio eficiente que el funcionario presta en el cargo que desempeña.

CPCA

25-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La "Prima por razones de servicio" es una prima permanente; por tal motivo debe incluirse en el cómputo total de la remuneración mensual.

Al respecto, es decir, sobre tal pretensión del querellante de que se le acuerde el pago correspondiente a la "prima por razones de servicio" como parte del sueldo, esta Corte no comparte lo decidido sobre esta materia por el Tribunal *a quo* puesto que considera que está ajustada a derecho la apreciación que hace el querellante tanto en su libelo de demanda como en su escrito de formalización de la apelación sobre la determinación del cómputo total en base al cual se debe calcular la fijación del monto de sus prestaciones sociales ya que la materia relativa a la forma de pago de las prestaciones sociales está regulado por el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales, el cual en su artículo 3º dispone que la remuneración que servirá de base para el cálculo de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía "será la resultante de sumar el sueldo básico y las compensaciones que por antigüedad y *servicio eficiente* recibía el funcionario como contraprestación a sus servicios en el último cargo desempeñado, haya sido éste de libre nombramiento y remoción o de carrera". (Subrayado de la Corte). En base a tal disposición, esta Corte infiere que es necesario examinar la "prima por razones de servicio" a fin de precisar si ella puede equipararse a la compensación de "servicio eficiente", pues no es el nombre que se le dé a la remuneración sino su contenido intrínseco lo que determina su verdadera naturaleza jurídica; al respecto, se observa que, en el caso de autos, la referida "prima por razones de servicio" está establecida en virtud del servicio eficiente que el funcionario presta en el cargo que desempeña, ya que dicha prima la otorgaba el Ministerio de Energías y Minas a sus empleados como parte integrante del sueldo por cuanto no era otorgada al cargo pues fue calculada siempre como un porcentaje del sueldo, lo que equivalía a ser un ajuste del sueldo mismo, con fundamento en los siguientes cuatro (4) lineamientos principales: 1) Preparación y educación del funcionario; 2) Grado de responsabilidad del cargo desempeñado; 3) Años de experiencia profesional; y, 4) Años de experiencia en el Ministerio. Por lo demás, esta alzada con anterioridad ya ha resuelto tal asunto pues en jurisprudencia constante y reiterada ha decidido que por "la remisión que hace la Ley de Carrera Administrativa a la Ley del Trabajo para el pago de las prestaciones sociales el concepto de remuneración de los funcionarios públicos debe asimilarse a la definición que sobre el salario hace la legislación laboral" la cual incluye, en el artículo 106 del Reglamento de la Ley del Trabajo, en lo que se entiende por salario a las "primas permanentes"; y, como en el presente caso, la "prima por razones de servicio" está incluida como partida fija en la Ley de Presupuesto y forma parte del monto total el cual habrá de calcularse el Impuesto sobre la Renta que conforme a la Ley de la materia deberá pcharse al recurrente, hay que concluir en que dicha asignación constituye una "prima permanente" y, en consecuencia, debe incluirse en el cómputo total de la remuneración mensual del funcionario actor además por cuanto el ingreso que éste recibió de con-

formidad con la susomentada "prima por razones de servicio" constituye pues un aumento a su sueldo básico —ya que tienen idéntica naturaleza y una misma causa— y, por ende, es computable a los fines del cálculo de sus prestaciones sociales; todo lo cual hace procedente la apelación interpuesta por el querellante y así se declara.

CPCA

2-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La prima "familiar" y la otorgada "por alto costo de la vida" constituyen unas "primas permanentes" que deben ser incluidas en el cómputo total de la remuneración mensual de los funcionarios del Servicio Exterior.

Sobre la primera de las pretensiones del apelante, explanada en su escrito de formalización de su apelación, de que se le acuerde al recurrente el pago por la suma correspondiente a las primas "familiar" y "por alto costo de la vida" como parte del sueldo, esta Corte no comparte lo decidido al respecto por el Tribunal *a quo*, puesto que considera que no está ajustada a derecho la apreciación que hizo la primera instancia sobre la determinación del cómputo total a pagar en el cálculo que se hizo para la fijación del monto de las prestaciones sociales, pues la materia relativa a la forma de pago de dichas prestaciones está regulada por el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales, el cual, en su artículo 3º, dispone que la remuneración que servirá de base para el cálculo de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía "será la resultante de sumar el sueldo básico y las compensaciones que por antigüedad y *servicio eficiente* recibía el funcionario como contraprestación a sus servicios en el último cargo desempeñado, haya sido éste de libre nombramiento y remoción o de carrera". (Subrayado de la Corte). De tal disposición, esta Corte infiere que el concepto asignado por las citadas primas puede equipararse a la compensación de "servicio eficiente" en el sentido de que no es el nombre que se le dé a la remuneración sino su contenido intrínseco lo que determina su verdadera naturaleza jurídica; en el caso de autos, tales primas están establecidas en virtud del artículo 42 de la Ley del Servicio Exterior, el cual establece de manera expresa que los complementos "según el costo de la vida" y la "prima familiar" formarán parte integrante del sueldo. Además, esta alzada ha decidido en jurisprudencia constante y reiterada que por la "remisión que hace la Ley de Carrera Administrativa a la Ley del Trabajo para el pago de las prestaciones sociales, el concepto de remuneración de los funcionarios públicos debe extenderse a la definición que sobre el salario hace la legislación laboral", la cual incluye, en el artículo 106 del Reglamento de la Ley del Trabajo, en lo que se entiende por "salario" a las "primas permanentes" y como en el presente caso tanto la "prima familiar" como la otorgada "por alto costo de la vida" además de estar previstas expresamente como integrantes del "sueldo" de los funcionarios del Servicio Exterior como lo dispone el citado artículo 42 de la indicada Ley del Personal del Servicio Exterior, están como partidas fijas en la Ley de Presupuesto y forman parte del monto definitivo sobre el cual habrá de calcularse el Impuesto Sobre la Renta que, conforme a la Ley de la materia, deberá pecharse al recurrente, hay que concluir en que dichas asignaciones constituyen unas "primas permanentes" y, por tanto, deben incluirse en el cómputo total de la remuneración mensual del funcionario actor y así se declara.

C. *Prestaciones sociales*a. *Procedencia*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El pago de las prestaciones sociales le corresponde a los funcionarios públicos en todos los casos, aun cuando el retiro del cargo se haya producido por destitución.

Ahora bien, por cuanto está cumplida la tramitación procesal respectiva y atendiendo a fundamentales principios de celeridad y economía procesales, esta Corte pasa a decidir la cuestión de fondo controvertida en el presente caso y a tal efecto observa que el objeto del recurso intentado es el pago de prestaciones sociales y como éstas le corresponden a los funcionarios en todo caso, es decir aun cuando el retiro del cargo se haya producido por destitución, esta alzada considera procedente el pedimento que al respecto formula la actora, tanto en su libelo de demanda como en su escrito de formalización de la apelación y así se declara.

b. *Cálculo*

CPCA

24-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La remuneración que sirve de base para el cálculo de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía, será la resultante de sumar el sueldo básico y las compensaciones que por antigüedad y servicio eficiente reciba el funcionario por sus servicios prestados en el último cargo desempeñado, sea éste de libre nombramiento y remoción o de carrera.

Establecido lo anterior, esta Corte pasa a analizar la pretensión del querellante, explanada en su escrito de formalización de su apelación, de que se le acuerde al funcionario actor el pago de la suma correspondiente a la "Prima de Jerarquía y Responsabilidad" como parte del sueldo; al respecto esta Corte comparte el criterio de éste, puesto que considera que no está ajustada a derecho la apreciación que hizo la primera instancia sobre la determinación del cómputo total a pagar en el cálculo que se hizo para la fijación del monto de las prestaciones sociales pues la materia relativa a la forma de pago de las prestaciones sociales está regulada por el Reglamento de Retiro y Pago de Prestaciones Sociales el cual en su artículo 3º dispone que la remuneración que servirá de base para el cálculo de las prestaciones de antigüedad y auxilio de cesantía "será la resultante de sumar el sueldo básico y las compensaciones que por antigüedad y *servicio eficiente* recibía el funcionario como contraprestación a sus servicios en el último cargo desempeñado, haya sido éste de libre nombramiento y remoción o de carrera". (Subrayado de la Corte).

CPCA

3-2-81

Magistrado Ponente: Nelson Rodríguez G.

A los efectos del cálculo de prestaciones deben tomarse en cuenta no sólo el sueldo general sino también las compensaciones que reciba el funcionario.

La Corte para decidir observa:

Las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que corresponden a los funcionarios públicos de carrera que renuncien o sean retirados del servicio, se calculan sobre la tarifa inicial (contenida en la Escala general de sueldos vigente) y las compensaciones que se le hayan otorgado al funcionario (Vid. Quintana Matos, Armida. "La Carrera Administrativa", en *Estudios sobre la Constitución* —Libro Homenaje a Rafael Caldera—, T. III. Caracas, 1979). Ello demuestra la singular importancia que tiene para el funcionario público de carrera el sueldo mensual; significa para él la base de los beneficios económicos que derivan del derecho a la remuneración. Sostiene la autora citada que sólo pueden "...incluirse a los efectos del cálculo mensual, las asignaciones permanentes que perciba el funcionario por conceptos similares a las "compensaciones" del empleado de carrera. Así se excluirían las "primas de transporte", "viáticos permanentes", etc., que también se reconocen a los funcionarios de carrera y que la reglamentación vigente no considera "parte del sueldo" a los efectos del cálculo de los derechos con contenido económico". (*Op. cit.*, pág. 1508), criterio que acoge esta Corte.

4: *Incompatibilidades*

CSJ - SPA (232)

25-11-80

Magistrado Ponente: Julio Ramírez Borges

No existe incompatibilidad entre un sueldo proveniente de un cargo público y la pensión otorgada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. La incompatibilidad existe entre un sueldo proveniente de un cargo público y una pensión, cuando dicho término alude a las que se perciben por concepto de Jubilación.

Sustancialmente el recurso intentado por Leopoldo Troconis se dirige a obtener un pronunciamiento jurisdiccional que establezca la inexistencia de incompatibilidad, esto es, de acumulación prohibida entre el disfrute del sueldo proveniente del ejercicio de un cargo público y el de la pensión de vejez que le acuerda el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

La Sala ratifica en la materia los argumentos desarrollados por el Tribunal de la Carrera Administrativa acerca de que:

"El régimen de incompatibilidades de la Constitución Nacional desarrollado por la Ley de Carrera Administrativa, en relación a los funcionarios públicos contiene varios supuestos, los cuales poseen distinto fundamento".

"En relación a tales fundamentos o finalidades perseguidos por la norma, podemos mencionar los siguientes: la que se inspira en obtener un mayor rendimiento del trabajo del funcionario, impidiéndole por ello el desempeño de varias actividades en cuyo ejercicio disminuya el rendimiento eficiente requerido para el desempeño del cargo; la que se inspira en la ordenación del mercado de trabajo tratando así de evitar el llamado monopolio profesional; la que tiende a impedir la acumulación de poderes públicos (contrastantes o no) en una misma persona; y, finalmente, la que tiende a evitar que un mismo funcionario obtenga varias remuneraciones fijas provenientes de un mismo origen. En esta última se basaría, de acuerdo con lo expuesto por la Procuraduría General de la República, la incompatibilidad que nos ocupa. Al efecto, este último fundamento se basa en los siguientes supuestos:

"1) Debe tratarse de erogaciones fijas o permanentes, por lo cual se excluye en la presente hipótesis la concurrencia de una remuneración casual y un sueldo; 2)

Que tales erogaciones sean simultáneas y beneficien a un mismo sujeto. Respecto al último punto se indica el carácter personal de la percepción, por lo cual no se dará el supuesto en el caso de un miembro de la familia del funcionario que perciba una beca y otro beneficio; 3) Que tales bienes provengan de fondos fiscales”.

“En relación a este último supuesto es menester señalar que, aun cuando el Estado contribuya al mantenimiento de los gastos de administración del Seguro Social, los fondos relativos a las pensiones técnicamente hablando se integran con las cotizaciones de los patronos y los trabajadores y, en el caso del Estado-Administración, éste actúa como un patrono en la relación de trabajo, por lo cual el pago de pensión se efectúa derivándolo de un fondo público afectado a un fin preciso y por ello claramente distinto al fisco nacional, a diferencia del salario. En efecto, la doctrina del Derecho Fiscal nos da la noción de “parafiscalidad”, que se produce, bien cuando existen tributos cuya recaudación y goce están destinados a sujetos distintos de quien los crea; o bien cuando determinados recursos atienden a gastos preestablecidos, esto es, cuando existe una afectación de bienes para fines determinados. Es tal la situación de los fondos del Seguro Social, los cuales pueden ser calificados como gastos parafiscales. En la formación de los fondos de dicho ente hay indudablemente una comunidad de intereses que determina una asociación forzosa, la cual está integrada por el patrono, el trabajador y el ente público. De allí que, la percepción simultánea de la pensión del Seguro Social y el sueldo no esté dentro de la hipótesis de la incompatibilidad analizada”.

“Ahora bien, ya antes se mencionó el derecho a la jubilación que la Ley de Carrera Administrativa otorga al funcionario público, la cual sería pagadera en forma de pensión, esto es, mediante sumas percibidas en forma periódica”.

“Aun cuando la pensión de vejez y la jubilación tengan un supuesto común en el hecho de que se causen por la edad, difieren en el otro supuesto sustentador; en la jubilación: los años de servicio prestados que constituyen el verdadero capital acumulado por el trabajador en su haber; en la pensión de vejez, el cúmulo de cotizaciones, sumas de dinero que semana a semana le han ido descontando de su remuneración y han ido a ingresar a los fondos del Seguro Social Obligatorio (artículo 71 de la Ley del Seguro Social) . . . Indudablemente que, la evolución del derecho de previsión social es en el sentido de unificar los sistemas del seguro social y la jubilación, y es evidente que a través de ella, los textos legislativos tratan de limar las notas más contrastantes de ambas instituciones, en forma tal de lograr lo que podría considerarse como el resultado más conveniente que es la instauración de un régimen único”.

“En el curso del señalado proceso de transformación de las instituciones, el sistema de previsión social ha de acercarse cada vez más, en lo que toca a la pensión de vejez, a una cobertura más amplia de las necesidades del pensionado, atendiendo en forma realista el *status* económico del sujeto. La incompatibilidad entre sueldo y prestación previdencial, será absoluta cuando se produzca la fusión de los sistemas en el sentido antes indicado; pero hasta tanto la misma no llegue a realizarse habrá que atender a la diferencia existente”.

“Señalada la anterior diferencia es obvio que, cuando la Ley de Carrera Administrativa establece la incompatibilidad entre un sueldo proveniente de un cargo público y una pensión, está aludiendo, en lo que toca a las pensiones que se originan por la edad que es el supuesto que nos ocupa, a la *pensión de jubilación*, ya que la misma le será pagada al funcionario, como antes se señaló, como un salario diferido, cuando ya no se encuentre al servicio activo del organismo porque ha ingresado en los límites de edad y años de antigüedad que la misma establece. Aquí está clara la incompatibilidad porque la acumulación de percepciones sería absurda, tratándose de fondos provenientes del mismo origen y, por otra parte, no tendría sentido que un sujeto fuese “jubilado”, esto es, considerado no apto para el servicio de la Administración y, al mismo tiempo, se encontrase en el desempeño de un destino público”.

“Distinta es la situación de la *pensión de vejez*, a través de la cual el asegurado recoge el fruto de lo que le ha sido descontado de su remuneración durante varios años. Aquí no puede darse incompatibilidad alguna entre la percepción periódica de las sumas que le son adeudadas y la remuneración *proveniente de un destino público*. No existe incompatibilidad lógica entre un sueldo y el disfrute de una suma que por un sistema de seguridad social constituye la capitalización de sus ahorros durante un largo período de su vida”.

“De lo anterior se concluye que la interpretación correcta de la norma del artículo 32 de la Ley de Carrera Administrativa respecto al ámbito de la incompatibilidad entre el disfrute de un sueldo proveniente de un cargo público y una pensión, es la de que el término pensión alude a las que se perciben por concepto de jubilación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la misma Ley y no a las derivadas del pago de cotizaciones establecidas en la Ley del Seguro Social...”.

En este orden de ideas, considera la Sala dada la distinción que se ha establecido entre la pensión de vejez y la jubilación, que no existe incompatibilidad entre la percepción de un sueldo proveniente de un cargo público y la pensión otorgada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, ni tampoco, desde luego, entre ambas pensiones: la de jubilación y la de vejez.

5. Retiro

A. Improcedencia

CPCA

26-11-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La insuficiencia presupuestaria no es motivación válida para el retiro de la Administración de un funcionario público de Carrera.

Del texto de dicho oficio se destaca que no se ha motivado el acto fundamentándolo en alguna de las causales de la Ley de Carrera Administrativa por lo cual siguiendo el criterio que en casos análogos ha sostenido el Tribunal de la Carrera —confirmado por esta alzada— respecto a que, “siendo un funcionario que goza de las prerrogativas que la Ley otorga a los funcionarios de Carrera, la *insuficiencia presupuestaria* no puede considerarse motivación válida para el retiro, no sólo porque no es legal, sino porque han debido buscarse los medios y recursos presupuestarios para evitar un retiro que evidentemente es injusto e ilegal” se debe forzosamente arribar a la conclusión que debe prosperar la solicitud de impugnación del acto imponiéndose por tanto desechar la formalización de la apelación interpuesta y así se declara.

En el fallo apelado el Tribunal *a quo* decidió lo siguiente:

“Por lo tanto, es procedente la nulidad del acto cuestionado y así se declara”.

“En tales condiciones, es obvio que la querellante deberá ser reincorporada al cargo así como a que se autorice su pago por los medios financieros mensuales para casos de esta naturaleza hasta tanto haya la negada posibilidad presupuestaria necesaria para incorporarla a la nómina de funcionarios como empleado regular, con todas las prerrogativas que otorga la Ley a los funcionarios de carrera”.

“Deberá igualmente cancelársele los sueldos dejados de percibir desde la vigencia de la medida, hasta la definitiva cancelación.

“En cuanto al pedimento de la demanda relativo a la cancelación «de los demás emolumentos dejados de percibir hasta la reincorporación definitiva al cargo», se observa que corresponde a la parte delimitar su pretensión y ello es lo que justifica que

el Juez no pueda conceder más de lo pedido. De allí que, habiendo sido planteado el petitorio anterior, sin haberse efectuado la determinación de lo exigido, el mismo es improcedente”.

Por tales consideraciones el Tribunal de la Carrera Administrativa declaró “parcialmente con lugar la querella incoada por la ciudadana Alegría Attias de Bretto” contra la República de Venezuela (Ministerio de Agricultura y Cría).

Y por cuanto esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo está en un todo conforme con lo decidido y comparte las razones en que se basa el Tribunal *a quo* para llegar a las conclusiones ya expuestas considera que debe declarar sin lugar la apelación interpuesta y conformar la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 16 de junio de 1980, lo cual hace, en efecto, al dictar esta decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

B. Destitución

CPCA

16-12-80

Magistrado Ponente: Luis Mauri

El acto de destitución del personal de la Oficina Nacional de Identificación y Extranjería, emanado de la Dirección de dicho organismo está viciado de nulidad por cuanto la competencia para dictar dicha destitución es exclusiva del Ministro de Relaciones Interiores.

El Tribunal *a quo* se pronunció al respecto en los siguientes términos:

“...En la oportunidad de decidir, opuesta como ha sido, la excepción de inadmisibilidad de falta de cualidad del actor, considerando que no hay constancia en autos de que tenga acreditado el carácter de funcionario de carrera ni de que se le hubiese otorgado el certificado correspondiente, el Juez pasa a decidirla en los siguientes términos:”

“Como se evidencia de las actas procesales anexas a la querella relativa a los Antecedentes de Servicio, Planillas de Movimiento de Personal FP-020 y el Oficio N° RIIE-1-0106-12368 del 5 de marzo de 1975 (folios 4 al 7 inclusive), e igualmente de los instrumentos que conforman el expediente administrativo, el ciudadano Adolfo José Obando desempeñaba el cargo de Oficinista III en la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería, Ministerio de Relaciones Interiores para el momento de su retiro; en consecuencia, está plenamente demostrada su condición de funcionario público y su relación de empleado público con la Administración Pública Nacional, de allí que, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa y obedeciendo la jurisprudencia consagrada por nuestro Máximo Tribunal, se estime que en el presente caso, el recurrente estaba suficientemente legitimado para intentar la querella; por ende, carece de asidero jurídico la excepción opuesta, y así se declara”.

“Decidida como ha sido la excepción y visto que la parte actora alega la incompetencia del funcionario del cual emanó el acto administrativo de la destitución, y, comprobado en autos que la máxima sanción disciplinaria fue aplicada por el Director Nacional de Identificación y Extranjería según Oficio N° RIIE-1-0106-12368 del 5 de marzo de 1975, folio 7, cuyo texto se transcribe a continuación: “Me dirijo a Ud., en la oportunidad de participarle que esta Dirección ha resuelto prescindir de sus servicios de conformidad con el artículo 61, aparte 2 de la Ley de Carrera Administrativa...”.

“La decisión deberá ser razonada, entendida y notificada por escrito al interesado, con indicación de los hechos y de la causal o causales en que se fundamenta la decisión”. Es decir, de acuerdo con las previsiones del legislador, a los fines de la eficacia y validez del acto administrativo de la destitución, es primordial la concurrencia del elemento conforme al cual dicha medida debe emanar del funcionario u órgano a quien compete el nombramiento facultados expresamente para ello, haciendo la salvedad de que tal atribución es indelegable en nuestra legislación; el otro elemento lo constituye: la notificación que deberá hacerse al interesado con indicación expresa de las causales que se le imputan”.

“Examinada a su vez, la Ley Orgánica de Identificación, se tiene que en su artículo 16, se estipula: «La Oficina Nacional de Identificación es un organismo técnico, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores, con sede en la capital de la República y jurisdicción en todo el territorio nacional; estará a cargo del Director Nacional de Identificación y constará de los Departamentos, Divisiones, Secciones y demás dependencias que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones»; en el artículo 19 se establecen las atribuciones del Director Nacional de Identificación, entre ellas tiene facultad para dirigir y organizar técnica y administrativamente los servicios de Identificación en todo el país, pero en cuanto a la materia de administración de personal, expresamente pauta el artículo 20 *ejusdem*, que: «El personal de la Oficina Nacional de Identificación será nombrado y removido conforme a las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa, con las excepciones que ella permita»”.

“Las normas en comento, por su meridiana claridad, no ameritan interpretación alguna; en tal virtud y comprobado como ha sido en autos, que la destitución del ciudadano Adolfo José Obando emanó de la Dirección Nacional de Identificación y Extranjería, quebrantándose normas que atañen al orden público, por cuanto la competencia para dictar dicho acto es exclusiva del Ministro del Despacho, se concluye que el mismo está viciado de nulidad, y así se declara”.

“Por los motivos expuestos, el Tribunal de la Carrera Administrativa, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar el recurso interpuesto por el ciudadano Adolfo José Obando, identificado anteriormente, contra la República de Venezuela (Ministerio de Relaciones Interiores) y, en consecuencia, declara nulo el acto administrativo contenido en el Oficio Nº RIIIE-1-0106 de fecha 5 de marzo de 1975 y ordena la reincorporación al cargo de Oficinista III u otro de similar jerarquía y el pago de los sueldos dejados de percibir desde la fecha de su retiro hasta su reincorporación definitiva”.

Y por cuanto esta Corte considera ajustados a derecho los argumentos antes transcritos al resultar evidente la falta de cumplimiento por parte de la administración de los preceptos legales y reglamentarios expuestos, es decir que no consta que la destitución del querellante fuera realizada u ordenada por la máxima autoridad administrativa del organismo respectivo cual es el Ministro de Relaciones Interiores, así como tampoco se dio cumplimiento a la notificación de los cargos correspondientes, para la contestación de los mismos; ni tampoco la notificación del despido contiene la indicación de los hechos que dieron lugar a él, requisitos todos éstos esenciales a la validez del acto, resultando así imperativo reconocer la procedencia de la presente demanda e innecesario e inútil entrar a analizar los elementos probatorios de autos, tendientes a demostrar los hechos que dieron lugar a la destitución; pero imponiéndose también ante las manifiestas irregularidades anotadas, llamar la atención de los funcionarios que intervinieron en las mismas para que en sus actuaciones se ciñan a los preceptos legales del caso, como atañe a la responsabilidad que les asiste en pro de la buena marcha y eficiencia de los servicios públicos a su cargo, todo lo cual así se declara.

6. *El contencioso de la Carrera Administrativa*A. *Condiciones de admisibilidad*a. *Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

La gestión conciliatoria por ante la Junta de Avenimiento no interrumpe la caducidad de la acción ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa, debe ser modificado por esta alzada ya que el mismo no se ajusta a derecho puesto que no le atribuye a la Ley el sentido que aparece evidente del significado de las palabras pues la disposición contenida en el artículo 16 de la Ley de Carrera Administrativa no es un mandato al funcionario, sino a la Junta de Avenimiento, ya que de haber sido otro el criterio del legislador lo hubiera establecido de manera expresa en el texto de la Ley. Aceptar lo decidido por el órgano jurisdiccional *a quo* conduciría a la tesis —por lo demás también errada— de que la caducidad se interrumpe con la solicitud que haga el funcionario por ante la Junta de Avenimiento y así no se violentaría el artículo 82 *ejusdem* y se mantendría el equilibrio procesal, sin preferencias ni desigualdades. Por lo demás si la Administración tiene interés en conciliar la situación, le queda suficiente tiempo de hacerlo, ya sea dentro de los quince (15) días que tiene para dar contestación al recurso, o ya sea dentro del proceso mismo, pudiendo las partes —en beneficio de una transacción— suspender el curso del litigio por el tiempo que estimen prudente.

La anterior argumentación, que conduce necesariamente a la revocatoria del fallo apelado, tiene su base y fundamento en el criterio expuesto por esta misma Corte en el fallo de 31 de julio de 1979, donde se decidió que “conforme a los principios que rigen la interpretación de las normas legales, la aplicación de las mismas supone una actividad creadora en cuanto a quien interpreta trata de completar, desarrollar y explicar la ley, para así encontrar la intención y finalidad perseguida por el legislador, partiendo no de un dispositivo aisladamente examinado sino del conjunto total de la normativa que el cuerpo legal contempla y que en el caso específico de la Ley de Carrera Administrativa no es otro que el de proteger, amparar y mejorar la situación del empleado público, desvalido siempre ante las arbitrariedades administrativas”.

b. *Lapso de caducidad*

CPCA

9-12-80

Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano

El funcionario público tiene un límite de seis (6) meses contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a la acción para introducir su correspondiente reclamación, de no hacerlo en dicho lapso precluirá su derecho.

La caducidad es un lapso que al transcurrir produce la pérdida o extinción de un derecho; la Corte Suprema de Justicia y el Tribunal de la Carrera Administrativa,

han decidido que el lapso establecido en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, es un término de caducidad; de aquí, que el funcionario público tiene un límite de seis (6) meses contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a la acción; de no hacerlo en ese lapso precluirá su derecho a introducir su reclamación en sede jurisdiccional. El lapso de un mes se considera de treinta (30) días naturales, de aquí se desprende que el funcionario público tiene ciento ochenta días (180) para intentar su acción; de lo que se deduce que el funcionario puede intentar su acción dentro del día ciento ochenta (180) que es la oportunidad en que caduca su derecho.

Para intentar una acción ante el órgano jurisdiccional respectivo lo único que exige la Ley de Carrera Administrativa es lo que dispone en el Parágrafo Unico del Artículo 14, es decir: "...Los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento". Llenado tal requisito tiene el funcionario público la vía libre para intentar su acción y, por supuesto, puede hacerlo en el día ciento ochenta (180), ya que éste marca la oportunidad en que vence el lapso dado por la ley.

CPCA**16-12-80**

Magistrado Ponente: Vinicio Bracho Vera

El lapso de caducidad, empieza a correr a partir del último acto administrativo; y no en la fecha en que se dicte el primer acto administrativo por medio del cual se le participa al recurrente que la administración procede a removerlo de su cargo.

El artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa prevé:

"Toda acción con base en esta Ley sólo podrá ser ejercida válidamente dentro de un término de seis (6) meses a contar del día en que se produjo el hecho que dio lugar a ella".

De acuerdo con la interpretación y contenido de la norma anteriormente transcrita, el lapso de caducidad empezará a correr a partir del último acto administrativo; y no en la fecha en que se dicte el primer acto administrativo por medio del cual se le participa al recurrente que la Administración procede a removerlo del cargo. En el caso que nos ocupa, el Tribunal de la Carrera Administrativa dictó el auto por el cual declara inadmisibile la querrela intentada por haberse operado la caducidad, tomando en cuenta para ello la fecha contenida en el oficio Nº 0680, el cual corre inserto al folio seis del expediente, o sea, 16 de mayo de 1979, cuando en realidad ha debido tomar la del 19 de junio de 1979, que es cuando se produce en forma definitiva la ruptura de la relación laboral entre el recurrente Hilario Marín y el Instituto Nacional de Obras Sanitarias.

B. *Efectos de la decisión***CPCA****24-11-80**

Magistrado Ponente: Luis Mauri C.

La decisión que declara nulo un acto de remoción como consecuencia ineludible trae la reincorporación al cargo del funcionario.

Además, tampoco tendría sentido lógico, ni jurídico, el que declarado nulo el acto de la remoción, no sea restituida la situación a la que se encontraba antes de la

ilegal actuación, es decir, en este caso a la reincorporación del querellante al cargo que ocupaba, independientemente de lo que alega la apelante, de que no es funcionario de carrera, porque el mencionado artículo 20 al darle a esos funcionarios la estabilidad resultante de las normas que deben seguirse para su remoción, así como para su nombramiento, o sea, las previstas en la Ley de Carrera Administrativa, les está reconociendo los mismos deberes y derechos de que gozan los funcionarios de carrera o los que se requieren para llegar a serlo; por lo contrario, el citado artículo 20 sería letra muerta de la Ley, inconcebible en derecho, y la decisión contraria a los más elementales principios procesales, al no reparar la ilegal violación del derecho subjetivo que asiste al querellante, imponiéndose en consecuencia el rechazo a la apelación interpuesta por la sustituto del Procurador General y así se declara.



Comentarios Jurisprudenciales

COMENTARIOS SOBRE EL RECURSO CONTENCIOSO FISCAL Y EL RECURSO DE PLENA JURISDICCION (A PROPOSITO DE UNA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA)

Aristides Rengel Romberg
Profesor de Derecho Procesal Civil
en la Universidad Católica Andrés Bello

I. SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA en Sala Político-Administrativa de 30 de octubre de 1979.

Recurso: American Petrofina of Venezuela, S.A.

OMISSIS: "Por sentencia N° 63 de fecha 12 de junio de 1978, el Tribunal Tercero de Impuesto sobre la Renta, declaró sin lugar el Recurso de Plena Jurisdicción interpuesto por la contribuyente «AMERICAN PETROFINA OF VENEZUELA, S. A.», contra la Resolución N° DAC-3-1-1653, dictada por la Contraloría General de la República el 31 de octubre de 1976, contentiva de la decisión que confirma el Reparó N° DAC-3-1-201, fechado el 23-3-76, formulado por el Organó Contralor y relativo al período correspondiente al Primer Semestre de 1971, referente a la declaración jurada de rentas N° 70692, presentada por la recurrente para el ejercicio 1-1-70 al 31-12-70. De dicha sentencia apeló el apoderado judicial de la contribuyente y, oído el recurso, subieron los autos a esta Sala..."

"La Corte comienza por observar que debe decidir, en forma previa, conforme a la petición del ciudadano representante-abogado de la Contraloría General de la República que dice: «Pido a la Sala que, en ejercicio de los poderes que tiene como Tribunal de un procedimiento inquisitivo dado que le corresponde principalmente el control de la legalidad aplicable al caso sub-judice, revise con carácter previo la decisión que oyó y admitió el recurso de que ahora conoce...»"

"La Ley de Impuesto sobre la Renta, desde el año 1955, tiene señalada como una de las atribuciones de los Tribunales de Impuesto, la de: «Conocer de las controversias entre el Fisco y los contribuyentes con motivo de los reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de esta Ley y de su Reglamento»".

"Ambas leyes dan competencia a los Tribunales especiales de Impuesto sobre la Renta, para conocer privativamente de todo lo concerniente a las controversias que tengan fundamento en los «reparos» también especiales, relativos a dicha materia tributaria".

"El Tribunal Tercero de Impuesto sobre la Renta, en la sentencia N° 63, objeto de la presente apelación, al referirse a las mencionadas disposiciones legales, estableció lo siguiente: «Los recursos contra los reparos, contemplados en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se pueden considerar impropriamente denominados de plena jurisdicción, al menos en lo tocante a la materia de impuesto sobre la renta; tan es así que, como ya se dijo, si bien es cierto que el llamado recurso contencioso fiscal tiene ciertos visos del de plena jurisdicción, es fundamentalmente un recurso de anulación por ilegalidad, y en vista de esto, es que la última parte del Artículo 116 ejusdem deja a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en lo referente a los recursos contra las decisiones de la Contraloría...»"

"La delegación fue completa y total, abarcando no sólo los aspectos sustantivos del recurso, sino todo lo relativo a la adjetivación del mismo en cuanto a la admisibilidad y el sistema de procedimiento, que no podrá ser otro que el establecido por la ley remitida".

"En virtud de la delegación plena que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional hizo en la Ley de Impuesto sobre la Renta, es esta última la que debe tenerse en consideración para determinar si el recurrente ejerció oportunamente su recurso contra la decisión de la Contraloría General de la República que confirmó el reparo objeto del presente proceso".

"Al respecto se observa que el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 (al igual que el Artículo 127 de la Ley vigente) establece que el recurso por ante los Tribunales de Impuesto sobre la Renta debe interponerse, a través de la Administración General del Impuesto sobre la Renta, dentro del término de quince días hábiles a contar de la fecha del recibo de la planilla de la liquidación o de notificación formal del acto administrativo recurrible. Es decir que, mientras la Ley Orgánica de la Contraloría (Art. 103) concede un plazo de cuarenta y cinco días para el ejercicio del recurso jurisdiccional, la Ley de Impuesto sobre la Renta para el mismo efecto da un plazo de quince días hábiles".

"El referido Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 estableció una regla única y general respecto al plazo de interposición del recurso contencioso fiscal ante los tribunales de impuesto sobre la renta. No habiendo hecho el legislador ninguna salvedad o diferencia respecto a los reparos formulados por la Contraloría General de la República de que deben conocer estos tribunales (atribución 2ª del Artículo 136 ejusdem), no puede hacerla el intérprete. De lo que resulta forzoso admitir que para la interposición del recurso en materia de reparos rige igualmente el plazo de quince días establecido en el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, y así se declara".

"Admitir de manera simplista que el recurso de plena jurisdicción, tal y cual como viene establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, puede ser ejercido por ante los Tribunales del Impuesto sobre la Renta, aparte de ser antijurídico, consagraría una flagrante e irritante violación al principio de la igualdad reconocido por nuestra Carta Magna y postulado rector de todo buen sistema tributario, pues dividiría en dos categorías a los contribuyentes: por un lado aquellos separados por el Organismo Contralor que se acogerían para sus reclamos a la vía jurisdiccional del recurso establecido en el Artículo 103 de su Ley Orgánica, que contempla para su interposición lapsos más largos (45 días continuos) y no requiere el cumplimiento del requisito procesal del solve et repete, ni aún siquiera para apelar ante la Corte Suprema de Justicia, y por otro, los reparos por la Administración General del Impuesto sobre la Renta, que sólo cuentan con 15 días hábiles para cumplir el mismo cometido y deben además pagar o afianzar el monto de sus débitos, como requisito sine qua non de viabilidad del recurso, tanto en primera instancia como para ante el Supremo Tribunal de la República".

"Consta de autos que la contribuyente American Petrofina of Venezuela, S. A. recibió el 22 de octubre de 1976, la Resolución Nº DAC-3-1-653 de fecha 13 del mismo mes y año, contentiva de la confirmación del Reparó Nº DAC-3-1-201 del 23-3-76. Consta igualmente que el recurso fue interpuesto el día 3 de diciembre de 1976, según se asienta en el auto de admisión del Tribunal Tercero de Impuesto sobre la Renta, de la misma fecha. Entre ambas fechas citadas, la del recibo de la Resolución (acto administrativo recurrible) y la interposición del recurso, transcurrieron, como es notorio, conforme al Calendario Gregoriano que nos rige, 42 días continuos, lapso que excede al de 15 días hábiles que concede la Ley de Impuesto sobre la Renta para la interposición del recurso que específicamente le compete conocer a los Tribunales de Impuesto sobre la Renta".

"Por consiguiente, esta Corte debe declarar la caducidad del recurso interpuesto en este caso por la contribuyente American Petrofina of Venezuela, S. A., de conformidad con el Artículo 131 de la vigente Ley de Impuesto sobre la Renta..."

II. ARGUMENTOS ERRADOS DE LA SENTENCIA

Los argumentos contenidos en la sentencia de la Corte Suprema son completamente erróneos:

(a) Por no haber sabido distinguir la elemental diferencia entre la naturaleza y la función del Recurso Contencioso Fiscal, y la naturaleza y la función del Recurso de Plena Jurisdicción, previsto el primero en la Ley de Impuesto sobre la Renta y el segundo en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

(b) Porque la Corte ha interpretado erróneamente la remisión que hace el Artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República a la Ley de Impuesto sobre la Renta, y ha extendido esta remisión más allá de la simple atribución de competencia a los Tribunales de Impuesto sobre la Renta para conocer de estos recursos, por la materia (véase Artículo 136 de la Ley de Impuesto sobre la Renta), para incluir la totalidad del procedimiento que establece la Ley de Impuesto sobre la Renta para el Recurso Contencioso-Fiscal.

(c) Porque la Corte incurre en grave error al no tomar en cuenta la jerarquía de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que como Ley Orgánica es superior a la Ley de Impuesto sobre la Renta, de tal modo que sus reglas prevalecen sobre las de ésta que es una Ley ordinaria.

III. LAS FUNCIONES Y LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

Dentro del ordenamiento administrativo nacional, la Contraloría General de la República ejerce, de conformidad con la Ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos. (Artículo 1º, L.O.C.G.R.).

Conforme al Artículo 39 de su Ley Orgánica, corresponde a la Contraloría el control de los ingresos nacionales y el examen exhaustivo o selectivo, así como la calificación y la declaratoria de feneamiento de todas las cuentas de ingresos de las oficinas y empleados de Hacienda.

En ejercicio de esta función de control de los ingresos nacionales, la Contraloría puede, conforme al Artículo 50 de su Ley Orgánica, formular Reparos a las cuentas de ingresos en casos de error en la calificación de la base imponible o en los aforos, deficiencias en las declaraciones de los contribuyentes, falta de liquidación de ingresos causados, errores en las liquidaciones de ingresos, falta de pago de los ingresos liquidados, omisión de sanciones pecuniarias u otros incumplimientos de las leyes fiscales.

La notificación del Reparo, con las especificaciones previstas en la Ley deberá hacerla la Contraloría al cuentadante y al garante, así como al contribuyente o responsable si fuere el caso. (Artículo 51). El hecho de que el reparo afecte a un contribuyente corresponsable no excluye la responsabilidad por las faltas que, en relación con el mismo, tengan los respectivos funcionarios (Artículo 55).

Una de las innovaciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República sancionada el 5 de junio de 1975, fue la regulación de los Recursos, prevista en el Título VIII de la citada Ley. El Capítulo II del mencionado Título VIII se refiere precisamente a los Recursos contra los Reparos, y el Artículo 100 establece que el cuentadante, el garante y el contribuyente o responsable, si fuere el caso, deben contestar los Reparos dentro del lapso de treinta (30) días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación, más el término de la distancia, calculado a

razón de 200 Km por día. La falta de contestación oportuna se entiende como conformidad con el Reparó.

Conforme al Artículo 102, si el interesado contradice el Reparó, la Contraloría, por decisión razonada que agotará la vía administrativa, lo confirmará, reformará o revocará. Esta decisión será notificada al interesado. Y conforme al Artículo 103, contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el Reparó, se podrá ejercer el RECURSO DE PLENA JURISDICCION por ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro del término de cuarenta y cinco (45) días continuos contados a partir de la fecha de la notificación. En el conocimiento de este Recurso el Juez podrá examinar todas las circunstancias determinativas de la responsabilidad objeto del Reparó.

En esta forma regula la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República el Recurso de Plena Jurisdicción que aparece así completamente diferente y distinto, del Recurso Contencioso-Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta.

IV. LAS FUNCIONES Y LA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACION GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Conforme a las reglas de Fiscalización y Control Fiscal previstas en la Ley de Impuesto sobre la Renta, la Administración General del Impuesto sobre la Renta tiene la facultad de vigilar y comprobar mediante los funcionarios fiscales competentes, la sinceridad y exactitud de las declaraciones e informaciones emanadas de los contribuyentes, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, de acuerdo con los procedimientos técnicos usuales y las instrucciones administrativas internas y la legislación que regule la materia.

En ejercicio de esta facultad de fiscalización, la Administración puede investigar las actividades económicas y situación patrimonial de las personas y contribuyentes e incluso de los gastos personales y otros indicios o patrones de vida y bienes suntuarios de que disfruten ellos o el grupo familiar bajo su dependencia; puede examinar los libros, registros, documentos y comprobantes donde consten o puedan verificarse las negociaciones y operaciones que se juzgue relacionadas con los datos que deban contener las declaraciones; y emplazar a los contribuyentes o a terceros para que contesten los interrogatorios que se les formulen sobre operaciones, actividades o situaciones patrimoniales, o cualesquiera otros hechos de los cuales pueda desprenderse, a juicio de la administración la existencia de derechos fiscales establecidos en la Ley.

Si de la verificación de los datos expresados en las declaraciones de rentas, resultare algún Reparó, se impondrá al contribuyente una multa que podrá ser desde un décimo hasta el doble del impuesto que se liquide en virtud del Reparó. Estos Reparos de la Administración, se hacen constar en Actas Fiscales que son debidamente firmadas por los funcionarios fiscales de la Administración y por el contribuyente y luego se procede en base a estas Actas de fiscalización contentivas de los Reparos, a liquidar el correspondiente impuesto y la multa respectiva, las cuales son debidamente notificadas al contribuyente.

El Recurso Contencioso-Fiscal para ante los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, debe interponerse a través de la Administración General del Impuesto sobre la Renta dentro del término de quince (15) días hábiles, a contar de la fecha de recibo de la Planilla de Liquidación de la Notificación formal del acto administrativo recurrible.

V. NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO CONTENCIOSO-FISCAL PREVISTO EN LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Este Recurso es un Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación, que ha sido definido como un medio de impugnación jurisdiccional de los actos administrativos por razones de ilegalidad. Pero además de ser un medio de impugnación jurisdiccional, el Recurso de Anulación está dirigido exclusivamente a impugnar actos administrativos unilaterales, sean de carácter general o sean de carácter individual. Por tanto, del Recurso no sólo están excluidos otros actos distintos a los administrativos, y en particular, los jurisdiccionales, legislativos o de gobierno, sino también los actos administrativos de carácter bilateral y contractual. En este último caso, el contrato administrativo puede ser sólo objeto de un Recurso Contencioso de Plena Jurisdicción, aun en el supuesto de que se solicite la anulación de un contrato, pues está de por medio una situación jurídica subjetiva, propia del procedimiento contencioso de Plena Jurisdicción. (Véase Allan R. Brewer-Carías, Aspectos Generales del Procedimiento Contencioso-Administrativo, en *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*. Tomo V, Vol. I, pág. 41 y sgts.).

VI. NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE PLENA JURISDICCION

En cambio, el Recurso de Plena Jurisdicción, es también un medio de control, pero no ya de la legalidad, aun cuando pueda haber una pretensión de anulación, sino de la legitimidad de la actividad administrativa, y no sólo de actos administrativos, sino también de hechos y de relaciones jurídico-administrativas. Estos Recursos de Plena Jurisdicción han sido definidos —enseña Brewer-Carías— como medios jurídicos puestos a la disposición de los particulares para controlar la conformidad de la actividad administrativa con el ordenamiento jurídico y, por tanto, determinar la legitimidad de la actividad de la Administración, a través del análisis de la existencia o no de un título jurídico que le permita a la Administración actuar de una forma concreta. Este Recurso de Plena Jurisdicción, a diferencia del de Anulación, sí es propiamente una demanda: Se intenta contra la Administración, fundada en una situación subjetiva lesionada por la actividad de la Administración, y con el objeto de que se restablezca esa situación jurídica subjetiva lesionada o se satisfaga un derecho subjetivo en particular. Por ello, en este Recurso, no sólo se busca impugnar un acto administrativo, sino que se buscan otras pretensiones más allá de la sola pretensión de anulación. (Véase BREWER-CARIAS, Allan R., *Ob. cit.* pág. 49 y siguientes).

VII. DIFERENCIAS ESPECIFICAS ENTRE EL RECURSO CONTENCIOSO-FISCAL DE ANULACION Y EL RECURSO DE PLENA JURISDICCION

Por su naturaleza propia, existen profundas diferencias entre el Recurso Contencioso-Fiscal de Anulación y el Recurso de Plena Jurisdicción.

Así, el Recurso Contencioso-Fiscal:

- a) Se interpone a través de la Administración General del Impuesto sobre la Renta.
- b) El término de interposición del Recurso es de quince (15) días hábiles, a contar de la fecha del recibo de la Planilla de Liquidación o de la notificación formal del acto administrativo recurrible.

c) Tiene por objeto exclusivo la anulación del acto administrativo recurrible, por razones de ilegalidad.

d) Plantea una revisión del contenido mismo de la relación jurídica tributaria por parte del órgano jurisdiccional y es, por tanto, una forma de determinación de la capacidad contributiva y de determinación de la obligación tributaria en todos sus alcances por un órgano jurisdiccional.

e) El proceso tributario que se origina con la interposición del Recurso, se plantea entre dos sujetos exclusivamente: Por un lado, el contribuyente o sujeto activo del Recurso; por otro lado la Administración o sujeto pasivo del Recurso, esto es, entre los mismos sujetos de la relación jurídica tributaria que con anterioridad al Recurso figuraban en dicha relación en la posición inversa: esto es, la Administración como sujeto activo de la relación tributaria y el contribuyente como sujeto pasivo u obligado al pago del tributo.

f) Rige el principio del *solve et repete*, pues para la admisión del Recurso el recurrente deberá pagar o constituir previamente garantía real o personal para responder del monto de las planillas de liquidación recurridas, así como de las resultas del juicio.

En cambio, en los reparos que formula la Contraloría y que dan origen al Recurso de Plena Jurisdicción, se observan las características siguientes:

a) Los reparos se formulan a las cuentas de ingresos y a las demás cuentas de la Administración Central.

b) Los reparos se notifican al cuentadante y al garante, así como al contribuyente o responsable si fuere el caso.

c) El cuentadante, el garante y el contribuyente o responsable, deben contestar los reparos dentro del lapso de treinta (30) días continuos a partir de la fecha de la notificación, más el término de la distancia calculado a razón de 200 Km por día.

d) Contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el Reparo, se ejerce el Recurso de Plena Jurisdicción por ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

e) El término para interponer el Recurso de Plena Jurisdicción es de cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación.

f) El Recurso tiene por objeto el control de la legitimidad de la actividad administrativa, a través de análisis de la existencia o no de un título jurídico que le permita a la Administración actuar de la forma concreta que ha actuado.

g) Es propiamente una demanda: se intenta contra la Administración, fundada en una situación subjetiva lesionada por la actividad de la Administración y con el objeto de que se restablezca esa situación jurídica subjetiva lesionada o se satisfaga un derecho subjetivo en particular.

h) En el Recurso de Plena Jurisdicción no sólo se busca impugnar un acto administrativo, sino que se ejercen otras pretensiones más allá de la sola pretensión de anulación, de tal modo que el Juez puede examinar todas las circunstancias determinativas de la responsabilidad objeto del Reparo.

i) El Reparo va siempre dirigido a determinar una responsabilidad del funcionario liquidador; de tal modo que el destinatario del Reparo, no es solamente el contribuyente, sino principalmente el cuentadante, produciéndose así un verdadero y propio litis-consorcio entre el cuentadante, el garante y el contribuyente o responsable, obligados a contestar los reparos de conformidad con el Artículo 100 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

j) El proceso de Plena Jurisdicción puede plantearse así entre dos sujetos que de manera principal pueden actuar impugnando el Acto de la Contraloría: Por una

parte el Contribuyente, que usualmente asume la carga de contradecir el reparo y ejercer la demanda de Plena Jurisdicción, y también el funcionario reparado o cuentadante que puede sostener la legitimidad del acto de la Administración.

De este modo, por la naturaleza y la estructura del Recurso de Plena Jurisdicción, éste comprende en su objeto propio, tanto la responsabilidad del funcionario o cuentadante, como el interés patrimonial del contribuyente, en cuanto su capacidad contributiva aparece afectada o modificada, como consecuencia indirecta del Reparo del Organismo Contralor a la cuenta de ingresos de la Administración. Situaciones éstas diversas en su naturaleza misma, toda vez que en el caso del cuentadante, éste se encuentra frente a un problema de responsabilidad en la correcta administración o recaudación de los ingresos, mientras que el contribuyente se encuentra ante una situación consecuencial al acto ilegítimo del funcionario público, que ha producido una modificación en su capacidad contributiva en perjuicio del Fisco, que él debe restaurar mediante el pago del impuesto procedente.

k) Finalmente, no rige en el Recurso de Plena Jurisdicción el principio *solve et repete*, porque el ejercicio del Recurso no impide la ejecución de la decisión de la Contraloría, a juicio del Contralor y bajo su responsabilidad, en cualquier tiempo.

Antes de la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, no existía el Recurso de Plena Jurisdicción contra los reparos a las cuentas de las Oficinas de Administración de Rentas. La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su Artículo 419, establecía un procedimiento que daba origen a una Planilla de Liquidación que era notificada por la Administración General del Impuesto sobre la Renta del Contribuyente, el cual podía contestar los reparos por ante la Administración del Impuesto y ésta enviaba la contestación a la Sala de Examen para su reconsideración. De la resolución definitiva de la Sala enviada al contribuyente mediante la Administración del Impuesto, podía apelar el contribuyente para ante el Tribunal del Impuesto, interponiendo el recurso ante la Oficina o funcionario que notificó la resolución final en el término de quince días a partir de la notificación, pagándose o afianzándose previamente los reparos (*solve et repete*). La atribución de competencia que hizo la Ley de Impuesto sobre la Renta a los Tribunales de Impuesto, para conocer de las controversias entre el Fisco y los contribuyentes, con motivo de los reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento, no cambió el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, según la cual el recurso deberá interponerse a través de la Administración de la Administración General del Impuesto sobre la Renta dentro del término de quince (15) días a partir de la notificación, pagándose o afianzándose previamente los reparos.

Pero con la sanción de la novísima Ley Orgánica de la Contraloría de la República el 5 de junio de 1975, se introdujo un Capítulo especial que trata de los recursos contra los reparos, y en el Art. 103 se estableció que contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el reparo, se podrá ejercer el Recurso de Plena Jurisdicción dentro del término de cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación.

El ejercicio de este recurso, no impide la ejecución de las decisiones de la Contraloría, a juicio del Contralor y bajo su responsabilidad, por lo cual no hay *solve et repete*, y se tramita el recurso conforme a las reglas de los Artículos 104 y siguientes de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que ha derogado expresamente, entre otros, al Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y cualesquiera otras disposiciones que colidan con dicha Ley.

Es así como las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República relativas a los reparos y al Recurso de Plena Jurisdicción contra los mismos, tienen preferente aplicación a la Ley de Impuesto sobre la Renta, derogadas

por aquella Ley en cuanto colidan con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Todo esto revela claramente la diferencia existente actualmente entre el procedimiento para los reparos de Contraloría, establecido en su Ley Orgánica y el procedimiento del recurso contencioso fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta para reparos de la Administración de Impuesto, y la intención del Legislador de someter los primeros a un término más amplio, de cuarenta y cinco (45) días continuos para el ejercicio del Recurso de Plena Jurisdicción, sin pago ni afianzamiento.

VIII. LOS ERRORES DE LA CORTE EN SU DECISION DEL CASO PETROFINA

Por no haber tenido en cuenta la sentencia de la Corte Suprema estas diferencias tan notables entre el Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta y el Recurso de Plena Jurisdicción contra los Reparos de la Contraloría, previstos en la Ley Orgánica de ésta, la Sentencia incurre en gravísimos errores:

a) Considera a los Recursos contra los Reparos de la Contraloría, contemplados en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República como "impropiamente denominados de Plena Jurisdicción, al menos en lo tocante a la materia de Impuesto sobre la Renta"; y trata de identificar así el Recurso de Plena Jurisdicción con el Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta. Y, lo que es más sorprendente, la Corte Suprema partiendo de la premisa de que el Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley del Impuesto sobre la Renta, es fundamentalmente un Recurso de Anulación por Ilegalidad, lo que es completamente correcto, concluye falsamente, que "en visto de esto, es que la última parte del Artículo 116 *ejusdem* deja a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en lo referente a los Recursos contra las decisiones de la Contraloría". De este modo, lo que es una simple remisión a la competencia del Tribunal de Impuesto sobre la Renta por razón de la materia, contenido en el Artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, es interpretada por la Corte como una identificación del Recurso de Plena Jurisdicción con el Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta; olvidando de paso la Corte, que si bien el Recurso de Plena Jurisdicción puede contener una pretensión de anulación del acto administrativo, sin embargo, éste es más amplio que el Recurso Contencioso Fiscal, porque con el Recurso de Plena Jurisdicción no sólo se busca impugnar un acto administrativo, sino que se buscan otras pretensiones más allá de la sola pretensión de anulación.

b) La Corte desconoce la realidad jurídica de la existencia de dos leyes diferentes, la de Impuesto sobre la Renta y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que pueden formular reparos relativos a la materia de Impuesto sobre la Renta y tienen sus procedimientos específicos contemplados en cada una de ellas para estos Reparos. En efecto, la Ley de Impuesto sobre la Renta contempla el Recurso Contencioso Fiscal que puede ser ejercido por el contribuyente contra los Reparos que le formule la Administración de Impuesto sobre la Renta. Aquí, el sujeto activo del Reparos es la Administración del Impuesto, y el sujeto pasivo el contribuyente. Del mismo modo, en la relación jurídico-procesal-tributaria, el sujeto activo del Recurso es el contribuyente y el sujeto pasivo de la misma la Administración. El objeto del Recurso es la anulación del acto administrativo por razones de ilegalidad. En cambio, en el Recurso de Plena Jurisdicción previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el sujeto activo del Reparos es el Or-

gano Contralor, y el sujeto pasivo del mismo el cuentadante y consecucionalmente el contribuyente o responsable si fuere el caso.

c) La errónea interpretación de la Corte Suprema la conduce a considerar anti-jurídico y en flagrante violación al principio de la igualdad reconocido por la Constitución, que el Recurso de Plena Jurisdicción pueda ser ejercido por ante los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, porque según la Corte, esto dividiría en dos categorías a los contribuyentes: por un lado aquellos reparados por el Organismo Contralor que se acogerían para sus reclamaciones a la vía jurisdiccional del Recurso establecido en el Artículo 103 de su Ley Orgánica, que contempla para su interposición lapsos más largos (45 días continuos) y no requiere el cumplimiento del requisito procesal del *solve et repete*, ni aún siquiera para apelar ante la Corte Suprema de Justicia; y, por otro, los reparados por la Administración General del Impuesto sobre la Renta, que sólo cuentan con 15 días hábiles para cumplir el mismo cometido y deben además pagar o afianzar el monto de sus débitos, como requisito *sine qua non* de viabilidad del Recurso, tanto en Primera Instancia como para ante el Supremo Tribunal de la República.

Sin embargo, lo antijurídico es lo sostenido por la Corte, que pretende reconducir al Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta, el Recurso de Plena Jurisdicción previsto en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, siendo que esta Ley es una Ley orgánica de mayor jerarquía que la Ley de Impuesto sobre la Renta que no tiene este carácter; y según el Artículo 163 de la Constitución Nacional, las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas.

La Exposición de Motivos de la Constitución, al explicar esta disposición, expresa: "La creación de las Leyes Orgánicas tiene por objeto impedir que por las Leyes Especiales se deroguen disposiciones que se refieren a la organización de otros Poderes o a las formalidades que deben reunir determinadas leyes". Y la doctrina venezolana es pacífica en el sentido de que las colisiones entre Leyes Orgánicas y Leyes que no lo sean deben resolverse mediante la aplicación preferente de la norma de mayor jerarquía, y no de acuerdo con la regla de la aplicación preferente de la Ley Especial, que sirve para resolver el conflicto entre normas de la misma jerarquía. (Véase Aguilar Gorrondona, José Luis, "Las Leyes Orgánicas en la Constitución de 1961", en *Estudios sobre la Constitución*. Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo III, pág. 1973).

De modo que aún en el caso de colisión entre ambas Leyes, el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que regula al Recurso de Plena Jurisdicción y establece el término de 45 continuos contados a partir de la fecha de la notificación para su ejercicio, es una norma de rango superior y, por tanto, de aplicación preferente al Artículo 127 de la Ley de 1970 y al 131 de la Ley vigente, que contempla el Recurso Contencioso Fiscal.

La Sentencia de la Corte Suprema, en su empeño de reconducir el Recurso de Plena Jurisdicción previsto en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, al Recurso Contencioso Fiscal contemplado en el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, sostiene que ésta estableció una regla única y general respecto al plazo de interposición del Recurso Contencioso Fiscal ante los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, y que no habiendo hecho el Legislador ninguna salvedad o diferencia respecto a los Reparos formulados por la Contraloría General de la República de que deben conocer estos Tribunales, no puede hacerla el intérprete, de lo que resulta forzoso admitir —en concepto de la Corte— que para la interposición del Recurso en materia de Reparos rige igualmente el plazo de 15 días establecido en el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Pero es que la Ley de Impuesto sobre la Renta, al regular el Recurso Contencioso Fiscal, no tenía por qué hacer una diferenciación en cuanto al término para interpo-

ner el Recurso Contencioso Fiscal cuando se trate de Reparos formulados por la Administración General del Impuesto sobre la Renta y cuando se trate de Reparos formulados por la Contraloría General de la República, pues la materia regulada por la Ley de Impuesto sobre la Renta se refiere exclusivamente a los Reparos formulados por la Administración General del Impuesto sobre la Renta en esta materia. La distinción la hizo la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su Artículo 103 cuando, tratando de los Recursos contra los Reparos, establece que contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el Reparos, se podrá ejercer el Recurso de Plena Jurisdicción por ante los Tribunales de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro del término de cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación. Y siendo esta norma una norma específica para los Reparos formulados por la Contraloría General de la República, contenida en una Ley Orgánica: La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que es de rango y jerarquía superior a la Ley de Impuesto sobre la Renta que no tiene el carácter de Ley Orgánica, es evidente que la disposición de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República tiene que privar sobre cualquier disposición de otra Ley que no tenga el carácter de Orgánica, y en nuestro caso, sobre la disposición del Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

La disposición del Artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República cuando en su parte final deja a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en relación con los Recursos contra las decisiones de la Contraloría, es una norma eminentemente atributiva de competencia, según la cual la Ley Orgánica desea que por razón de la materia conozcan de los Reparos de la Contraloría relativos al Impuesto sobre la Renta, los Tribunales especiales que tienen competencia en esta materia y no los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o los Tribunales Superiores de Hacienda.

Basta observar la colocación sistemática que tiene en la Ley de Impuesto sobre la Renta la atribución 2ª del Artículo 136, para darse cuenta de que ella se encuentra ubicada en el Capítulo referente a los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, y específicamente en el Artículo 136 que se refiere a las atribuciones de dichos Tribunales. El Artículo 136 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, dice lo siguiente: "Son atribuciones de los Tribunales: . . . 2ª Conocer de las controversias entre el Fisco y los Contribuyentes con motivo de los Reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de esta Ley y su Reglamento".

Como se ve, se trata simplemente de una atribución de competencia que tienen los Tribunales de Impuesto sobre la Renta para conocer de las controversias entre el Fisco y los Contribuyentes con motivo de los Reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento. Por tanto, cuando la parte final del Artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República deja a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en relación con los Recursos contra las decisiones de la Contraloría, nos encontramos con que la Ley de Impuesto sobre la Renta, que es la Ley remitida, sólo trata de los Reparos de la Contraloría General de la República, en la atribución 2ª del Artículo 136, para atribuir a los Tribunales de Impuesto sobre la Renta el conocimiento de las controversias entre el Fisco y los Contribuyentes con motivo de los Reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento. Fuera de esta remisión a la competencia por la materia, nada dice la Ley de Impuesto sobre la Renta acerca del procedimiento a seguirse en los casos en que los Tribunales de Impuesto sobre la Renta conozcan de los Reparos formulados por la Contraloría General de la República. Esta materia procedimental está regulada específicamente por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en los Artículos 103 y siguientes, y específicamente el Artículo 103 establece que el Recurso de Plena Jurisdicción

por ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (léase Tribunales de Impuesto sobre la Renta, por la remisión que hace la última parte del Artículo 116) se ejercerá dentro del término de cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación.

Por tanto, la remisión a la Ley de Impuesto sobre la Renta, no es completa y total como lo afirma la Corte Suprema sino parcial y limitada a la simple competencia por la materia que tienen los Tribunales de Impuesto sobre la Renta para conocer las controversias entre el Fisco y los Contribuyentes con motivo de la aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta por parte de la Contraloría General de la República y resulta por ello antijurídico y anticonstitucional sostener, como lo hace la Corte Suprema, que priva lo dispuesto en el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta para el Recurso Contencioso Fiscal, por sobre lo dispuesto en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para el Recurso de Plena Jurisdicción, en todo lo relativo al plazo para intentar el Recurso y los Artículos siguientes al procedimiento que debe seguirse para este tipo de Recursos, pues siendo la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República una Ley de rango superior a la Ley de Impuesto sobre la Renta, por su carácter de Ley Orgánica, tiene que privar la disposición del Artículo 103 de esta última Ley sobre la disposición del Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Por todo lo expuesto, es antijurídico y anticonstitucional sostener, como lo ha hecho la Corte Suprema, que la disposición del Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta para el Recurso Contencioso-Fiscal, prevalece sobre la disposición del Art. 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República relativa al Recurso de Plena Jurisdicción, en todo aquello referente a la iniciación del Recurso, al lapso para interponerlo, y al procedimiento que debe seguirse en este tipo especial de recurso, toda vez que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República es una ley de rango superior a la Ley de Impuesto sobre la Renta y en razón de este carácter de "Ley Orgánica", la disposición de su Art. 103 debe prevalecer sobre la disposición del Art. 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Rogelio PEREZ PERDOMO. *El Formalismo Jurídico y sus Funciones Sociales en el Siglo XIX Venezolano*. Monte Avila Editores, Caracas, 1978, pp. 109.

En el capítulo introductorio se define al formalismo jurídico y se analizan, en forma teórica, sus relaciones con los valores económicos.

El formalismo jurídico es definido mediante:

a) La idea de que el derecho es un conjunto, coherente y completo, establecido y aplicado por el Estado.

b) El rol aparente del Juez es la solución de conflictos aplicando reglas en forma deductiva. Los funcionarios deben actuar dentro de los límites impuestos por las reglas jurídicas.

c) El orden jurídico puede ser conocido por una ciencia verdadera y neutral. El rol del abogado es aprehender este conocimiento.

d) Cualquier conflicto social debe ser resuelto por el ordenamiento jurídico y el ordenamiento jurídico puede resolver cualquier conflicto.

Este conjunto de ideas se relaciona normalmente con la ideología liberal y con el valor de la seguridad jurídica. Normas jurídicas claramente establecidas deben hacer predecible el comportamiento de cada acto social. Sin embargo, el análisis histórico ha demostrado que las reglas generales pueden ser un elemento de ruptura en la predecibilidad, y las diferencias en el acceso al sistema jurídico pueden ser un instrumento para la acumulación de capital. Dentro de esta perspectiva se analizan las relaciones entre la igualdad de la ley y la desigualdad social. De esta manera, el primer capítulo concluye señalando que la diversidad de la experiencia histórica excluye la construcción de un marco teórico absoluto.

En el segundo capítulo examina el autor la introducción y la evolución del formalismo jurídico en Venezuela. Un breve estudio de la Audiencia, de la Real Cédula y de la doctrina demuestra que el sistema colonial español no era formalista a pesar de la difusión de las ideas sobre el derecho natural moderno en la filosofía política española de finales del siglo XVIII.

En la historia jurídica venezolana del siglo XIX, se pueden distinguir dos períodos. El primero (1830-1870) es un período de penetración del formalismo. El derecho natural fue claramente la ideología dominante de movimiento independentista y siguiendo las ideas del derecho natural se estableció una Constitución escrita con la separación de poderes, protección de los derechos y respeto al principio de legalidad. Igualmente se estableció un mecanismo a través del cual los tribunales le consultaban al poder legislativo sobre la interpretación de las leyes a fin de mantener el sentido del derecho perfectamente claro. La literatura jurídica de este período destaca los derechos humanos y la legalidad. Pero no puede afirmarse que el orden jurídico era formalista. En casos civiles y criminales la ley colonial se aplicó y los libros más connotados sobre práctica jurídica tenían todavía una formulación no formalista.

El segundo período (1870-1936) puede llamarse un período totalmente formalista. Se logró una completa codificación de las leyes (mediante la importación de Códigos europeos) a principios de los años 70, y se estableció en 1876 un sistema moderno de control de la legalidad. La doctrina jurídica, que básicamente no es más que un comentario sobre codificación siguiendo los modelos francés e italiano, se convierte en un instrumento de gran utilidad en la enseñanza de este derecho codificado. Pero el autor pone en duda que la cultura jurídica encuadre en el modelo formalista.

En el capítulo V se analizan las funciones del formalismo en Venezuela. Se distinguen dos períodos. El primero es el período de 1830 a 1870. El Estado sigue una política económica de corte liberal evidenciada en la legislación pero bajo ningún

respecto, tuvo Venezuela una economía capitalista. No hubo un verdadero mercado nacional y el estado nacional tampoco existió. La población era un 90% rural. Las unidades socio-económicas fueron la hacienda y el hato basadas en un sistema patriarcal (socialmente cerrado pero con un excedente para la exportación). La élite urbana era pequeña y con una cultura en parte universal, en parte local, pero el marco nacional no tenía ningún significado. El comercio internacional era poco importante, comparado con otros países de América Latina. El verdadero centro del poder eran los caudillos, líderes político-militares cuyo poder tenía una base local o regional. No hubo un ejército nacional ni profesional y el poder nacional se lograba mediante una coalición inestable de caudillos.

¿Qué función tenía el sistema legal? Cuatro hipótesis son formuladas:

- a) Había poca demanda al sistema jurídico.
- b) El producto del sistema jurídico era muy reducido y no se adaptaba al modelo formalista.
- c) Los caudillos actuaban como dueños del aparato estatal y utilizaban el sistema jurídico como instrumento de cobertura a sus actividades.
- d) Los abogados fueron realmente asesores o servidores de los caudillos. Ellos no cumplían funciones profesionales.

El segundo período trata de los esfuerzos realizados para la modernización del sistema y se estudia, en particular, el período de Guzmán Blanco. Guzmán Blanco fue el más ilustrado de los caudillos y dominó la política venezolana de 1870 a 1890. La integración de Venezuela al sistema económico mundial aumenta, principalmente, mediante la exportación de productos agrícolas, especialmente café, y mediante las inversiones extranjeras en el país (principalmente en ferrocarriles). Se invierte una parte importante de los ingresos públicos en educación y en obras públicas, sobre todo en las ciudades. El Estado garantizó beneficios mínimos a las inversiones extranjeras. Un sentimiento de bienestar se respira pero la estructura económica y social no ha cambiado. La hacienda ha quedado intacta y la falta de una política de integración nacional continúa.

El sistema jurídico formal mantiene sus funciones pero añade tres más:

- e) La realización de un modelo formalista para la organización estatal y la regulación de la vida social, permiten una toma de conciencia a la élite, particularmente a los juristas, logrando que éstos se sientan agentes del progreso.
- f) El sistema jurídico formal es una fachada importante para las relaciones internacionales de Venezuela (inversiones extranjeras, conflictos con otras naciones).
- g) El sistema jurídico formal es parte del aparato ideológico estatal, muy desarrollado por Guzmán Blanco (el otro instrumento fue la religión estatal: el culto a Bolívar).

En la conclusión las funciones políticas del formalismo son estudiadas y las relaciones entre formalismo y caudillismo son examinadas.

Hay dos tendencias en la interpretación de la historia de Venezuela: la interpretación positivista que critica a los constructores de una "República Etérea" en su aspecto jurídico y que presenta a los caudillos como expresión del verdadero poderío. La interpretación liberal que exalta los esfuerzos por la legalidad y relata la democracia contemporánea venezolana con los ideales independentistas. Más aún, legalidad y caudillismo parecen ser formas opuestas para la toma de decisiones. Para nosotros el formalismo jurídico, que evita cualquier argumento extrajurídico en el razonamiento jurídico y ofrece un marco abierto a la toma de decisiones, hace posible la colaboración entre caudillos y juristas y legitima la función del sistema jurídico. En efecto, los juristas eran, como se ha dicho, los consejeros o secretarios de los caudillos. En este sentido el formalismo es la teoría jurídica del caudillismo en Venezuela.

Ana María Ruggeri

Antonio LINARES. *Derecho Internacional Económico*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Público, 1981, pp. 554.

El libro mencionado constituye el más reciente aporte del profesor Linares al proceso de divulgación y análisis del Derecho Internacional y él se incorpora a la extensa lista de obras del mismo autor. Sin embargo, esta vez se trata de una obra concerniente a una materia, por una parte, novedosa y por otra, caracterizada por una rápida evolución. Al abordar el Derecho Internacional Económico, el profesor Linares se aboca al estudio de la rama del Derecho Internacional que quizá más progreso ha tenido en la época contemporánea y que mejor traduce la nueva naturaleza de ese Derecho.

El libro en cuestión contiene trece capítulos relativos, sucesivamente, a la Historia, fundamento y fuentes del Derecho Internacional Económico, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la Financiación Externa para el Desarrollo Económico de los Países en Desarrollo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Fomento del Desarrollo de una Cooperación Equitativa en las Esferas de la Economía, el Comercio, la Ciencia y la Tecnología, el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, las Negociaciones Comerciales Multilaterales, Prácticas Comerciales Restrictivas y Acuerdos de Cooperación y Colaboración Industrial, la Seguridad Económica Colectiva, el Sistema generalizado de Referencias, el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un nuevo Ordenamiento Económico Internacional, el Sistema Monetario Internacional, el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, por último, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

Toda la exposición del profesor Linares sobre la normativa jurídico-internacional concerniente a las cuestiones económicas se encuentra referida, en mayor o menor grado, a las resoluciones de organizaciones internacionales. Ello se debe principalmente a la circunstancia de que es allí donde se está desarrollando el Derecho Internacional Económico, lo cual ha hecho que este Derecho sea cada vez más complejo y diversificado. Es esta la razón, entre otras, por la que la obra que se comenta es útil, toda vez que suministra una gran cantidad de información de indiscutible importancia para determinar la futura y probable evolución del Derecho Internacional Económico.

Con este trabajo, el profesor Linares abandona tópicos tradicionales para el estudio del Derecho Internacional y se adentra en áreas no tan exploradas todavía pero que, por ello, implican un reto mucho mayor.

Eduardo Vio Grossi

Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA. *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, Editorial Tecnos, 1980, pp. 379.

Como el mismo autor lo indica en las *Observaciones finales* del libro, éste "está destinado a subrayar las transformaciones fundamentales que ha experimentado el ordenamiento jurídico internacional desde 1945 a la fecha". Ciertamente, el objetivo señalado lo alcanza plenamente al abordar sucesivamente, en los capítulos pertinentes, los temas relativos a la costumbre como fuente de Derecho internacional, el Derecho de los Tratados, la Nulidad y la terminación de los tratados, los Principios generales de Derecho internacional que rigen la conducta de los Estados, las Medidas colectivas para el mantenimiento de la paz y seguridad, el Arreglo pacífico de controversias y la Corte Internacional de Justicia, los Sujetos de Derecho internacional: El Estado y su territorio, el Derecho del Mar, el Régimen jurídico del espacio aéreo y del espacio ultraterrestre y, finalmente, la Responsabilidad internacional. Se trata, en definitiva,

de una obra que suministra una imagen o visión viva, activa o en movimiento del Derecho Internacional Público. El lector, en consecuencia, recibe un cúmulo de informaciones y reflexiones bien presentadas y articuladas pero que, en última instancia, no le son extrañas o alejadas, toda vez que conciernen tópicos por él percibidos antes, de manera vaga y desordenada, a través de otros medios de comunicación. Es éste un gran mérito del trabajo del profesor Jiménez de Aréchaga: aproximar la norma a la realidad en la perspectiva de que, como decía otro jurista, "el Derecho es vida".

Para lograr lo anterior, el autor recurre a dos modernos pilares del Derecho Internacional contemporáneo, o mejor dicho, a dos instrumentos que éste preferentemente emplea para darse a conocer en la sociedad internacional moderna. Esos pilares o instrumentos son, en menor grado, la Corte Internacional de Justicia y, en mayor medida, las Organizaciones Internacionales, en particular la ONU y su Asamblea General. En todo el transcurrir del libro en cuestión se puede constatar que el desarrollo del Derecho Internacional en la presente época ha sido impulsado sea por el citado órgano jurisdiccional, sea por el señalado órgano político de la más relevante organización internacional e incluso, en no pocas ocasiones, uno y otro han cooperado en vista del progreso de determinada norma o sector normativo jurídico-internacional. La complejidad de la sociedad actual y la amplitud y profundidad de los problemas de este siglo, obligan al Estado, en tanto creador de normas jurídicas internacionales, a requerir, por una parte, el concurso de un ente especializado y técnico en materia jurídica y por otra, el consenso de todos o casi todos los demás Estados, como las formas más sólidas y seguras de que el ordenamiento jurídico que así emerge será realmente respetado y desarrollado. La Corte Internacional de Justicia y la Asamblea General de la ONU parecen ser los canales más idóneos —aunque no los únicos— que se ofrecen al respecto. Es, al menos, lo que se puede percibir de la clara y documentada exposición del profesor Jiménez de Aréchaga.

Asimismo, se podría decir que al parecer dos ideas centrales inspiran, según el autor mencionado, la más reciente evolución del Derecho Internacional. Una sería de que tal derecho, junto con proteger los intereses de los Estados individualmente considerados, resguarda, con cada vez mayor rigor, precisión e intensidad, ciertos intereses de la sociedad internacional en su conjunto, que de esa manera, va transformándose en una comunidad internacional. El efecto generador de costumbres del proceso de codificación y desarrollo progresivo del Derecho internacional, el rol del "consenso general" de los Estados para el establecimiento de una norma consuetudinaria, la existencia, consolidación y evolución del *jus cogens*, la proscripción del uso de la fuerza, los derechos humanos, las regulaciones de los fondos marinos y oceánicos, así como del espacio aéreo y ultraterrestre, son algunas demostraciones del interés compartido de la humanidad entera. La segunda idea pivotal de la evolución del Derecho Internacional contemporáneo sería de que éste, al traducir con creciente nitidez la realidad internacional, va optando por la protección de los más débiles. Ello recuerda la función que algunos juristas le asignan al derecho, a saber, la de instrumento contra los embates de los poderosos. La regulación pertinente al uso de la fuerza, los derechos humanos, los principios generales de Derecho y la responsabilidad internacional, entre otras materias, aportan a lo dicho: establecer una igualdad que no existe. Ante las deficiencias que el Poder genera, el Derecho proclama la igualdad favoreciendo al desposeído.

A no dudar, el libro del profesor Jiménez de Aréchaga es de suma importancia para el estudioso de los asuntos internacionales, no sólo por el prestigio del autor —que lo ubica entre los más destacados juristas— sino también por el compromiso que asume con las posibilidades del Derecho Internacional para asegurar no únicamente el orden, sino también y principalmente el cambio en orden.

Eduardo Vio Grossi

Revistas

CIVITAS. REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Nº 23, Madrid, Octubre - Diciembre 1979.

Jesús GONZALEZ PEREZ: *El recurso de reposición previo al económico-administrativo*, pp. 497 a 515.

El estudio detenido del decreto 2244/1979, de 7 de septiembre de 1979, permite un análisis crítico, que conduce a la conclusión general del beneficio que produjo la regulación actualizada del recurso de reposición previo al económico-administrativo, en cuanto a la situación anterior a él caracterizada por la inseguridad jurídica y falta de garantía. Sin embargo, se acusan como fallas que acompañan tal decisión normativa de la Administración, la orientación hacia la regulación atomizada de los procedimientos, lo cual contraría la tendencia de la Ley de Procedimientos Administrativos, y como consecuencia de ello, la ampliación exagerada de disposiciones sobre ese procedimiento específico, al tener que regular incluso los aspectos generales o comunes, que debía recoger un Reglamento global. Se consigna a lo largo del Estudio, un detallado análisis de los componentes esenciales del recurso, tal como están regulados por el Decreto en referencia.

Ramón MARTIN MATEO: *Futurología y Administración Pública*, pp. 517 a 522.

A partir del señalamiento de la importancia que el principio general de responsabilidad patrimonial del Estado y su efectiva aplicación tienen hoy día por el progresivo papel protagónico que la Administración Pública desempeña, y que la hace aparecer en mayor número y más intensas acciones y relaciones que ponen en juego los intereses privados, se analiza la evolución que el tratamiento del asunto ha tenido en diversos derechos europeos.

El principio de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos y la correlativa garantía patrimonial de los particulares frente a los daños extracontractuales causados por ésta, encuentran una interesante transformación en el tratamiento que la legislación, la doctrina y la jurisprudencia han dado, en los países que el autor escoge para el análisis (Alemania, Inglaterra, Suiza y España).

Aunque en algunos casos se encuentran situaciones de atraso en la evolución del tema, los datos ofrecidos permiten apuntar una evolución sostenida hacia la consagración de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración, como un principio general que permita la virtual reparación de todos los daños injustos causados a los ciudadanos.

Gaspar ARIÑO ORTIZ: *El servicio público como alternativa*, pp. 537 a 560.

El estudio gira en torno a una importante reflexión sobre la presencia del Estado en las Sociedades modernas, en lo relativo a la gestión de los medios económicos y de producción básica requeridos para asegurar las necesidades vitales de la población y los modos de manifestarse esa presencia (principalmente la alternativa entre propiedad y dirección), vinculada a la idea de utilidad pública o intereses colectivos, como objetivo de la acción del Estado.

Ello permite al autor revisar bajo una óptica de frescor y eficiencia, los conceptos y técnicas jurídicos manejados en el asunto, destacando la gama de opciones o posibilidades con las que cuenta la Administración Pública, y la conveniencia de medir los efectos y beneficios que presentan unas frente a otras, evitando posiciones dogmáticas que poco aportan a la elaboración de soluciones adecuadas a las demandas que la gestión pública plantea.

Enrique LINDE PANIAGUA: *La instauración del principio de igualdad entre Administración pública y particulares en el proceso contencioso-administrativo: La Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de las Personas de 26 de Diciembre de 1978*, pp. 561 a 579.

La Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, de 26 de diciembre de 1978, sirve de punto de partida para que el autor replantee el tema de la efectiva presencia y aplicación del principio de igualdad de las partes en los procesos contencioso-administrativos.

El hecho de que el ámbito de la referida Ley esté circunscrito a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos permite confirmar la falta de igualdad —por los privilegios de que goza la Administración—, que tienen las partes ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Además de destacar lo injustificado de tales privilegios, el autor analiza los aspectos de la Ley, considerándola como el punto de partida para una reforma del contencioso que supere las desigualdades aún existentes.

José Luis VILLAR EZCURRA: *El Principio de Legalidad en la Ley General Presupuestaria*, pp. 581 a 630.

La necesaria agilidad en las actuaciones financieras públicas y su vinculación con los necesarios elementos de control jurídico y administrativo, como garantía de vigencia del principio de legalidad en el ámbito presupuestario, llevan a la búsqueda de fórmulas que permitan la armonía deseada entre una actuación oportuna, eficaz y sana, administrativa y jurídicamente hablando, y las consecuentes posibilidades de control de la legalidad e incluso oportunidad de tales decisiones con los efectos de diversa índole que puede producir.

El tema es estudiado dentro del cuadro normativo que presenta la Ley General Presupuestaria y, para ello, se manejan los aspectos relativos a las materias de reserva legal, control parlamentario en materia presupuestaria, presupuesto como límite a la actividad administrativa y como legitimación y base legal de los actos y, las obligaciones presupuestarias, todo ello referido al principio de legalidad como idea o concepto base.

Jurisprudencia

La sección de Jurisprudencia presenta los siguientes comentarios:

- *Nadie puede denegar lo que no tiene*, José E. Soriano García (pp. 633 a 637).
- *Aplicación de la equidad en el Derecho Público*, José E. Soriano García (pp. 638 a 642).
- *El proceso administrativo para la protección de los derechos fundamentales*, Pedro González Salinas (pp. 643 a 648).
- *De nuevo sobre el requisito de buena conducta*, Fernando Saínz Moreno (pp. 649 a 650).
- *Fundaciones benéficas: algunas consideraciones sobre la intervención del protectorado y la voluntad del fundador*, Fernando Saínz Moreno (pp. 651 a 656).

Armando Rodríguez García

RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO, Giuffrè Ed. S. A., Roma, Nº 1, 1980.

Pasquale SARACENO, *Nuovo meridionalismo e intervento straordinario*, pp. 3-25.

Con motivo del importante debate producido en Italia con motivo del vencimiento de la prórroga de la Cassa per il Mezzogiorno (el conocido ente estatal creado para llevar a cabo la "intervención extraordinaria" orientada a lograr el desarrollo en el subdesarrollado sur italiano), el autor considera oportuno retrasar (en un análisis más político-económico que jurídico) la evolución sufrida por la concepción de la "intervención extraordinaria", desde la post-guerra hasta hoy, cuando deben ser tomadas importantes decisiones para el Mediodía.

Marco FRANCHINI, *I poteri del Governo nella conclusione di accordi internazionali*, pp. 26-66.

En este artículo se plantea un análisis crítico sobre el problema de la competencia del Gobierno para celebrar válidamente "acuerdos internacionales en forma simplificada", como se denomina a los acuerdos que se perfeccionan con la simple suscripción, sin necesidad de una ratificación formal (lo cual excluye, en el ordenamiento italiano, la intervención del Presidente de la República y del Parlamento). Dejando de lado las consideraciones prácticas de que el procedimiento en forma simplificada es hoy comúnmente aceptado en los diferentes países y de que con él se logra agilizar las relaciones internacionales, el autor hace un serio análisis jurídico (con profusas referencias al Derecho positivo y a la doctrina italianos y europeos) en torno al ámbito de la competencia del Gobierno en materia de tratados, frente a las del Presidente y del Parlamento.

Massimo ANNESI, *Il Testo Unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno*, pp. 67-132.

En marzo de 1978, el Gobierno italiano publicó un Texto Unico de las leyes sobre las intervenciones públicas en el Mediodía, que no fue más que una puesta al día del anterior Texto Unico de 1967; esta actualización (hecha necesaria por las numerosísimas innovaciones que se habían producido tanto en la legislación industrial en general como en la estructura y el régimen de la "intervención extraordinaria" en el Mediodía) fue realizada en uso de una atribución delegada al Gobierno por el Parlamento, mediante ley. El autor considera limitada esa delegación e inadecuada la simple "puesta al día", ya que, frente a tantos y profundos cambios legislativos y fácticos, se imponía más bien un nuevo diseño normativo, orientado sobre todo a acentuar el carácter extraordinario del régimen de las intervenciones públicas en las regiones meridionales.

Luego de examinar detenidamente los diversos aspectos del régimen plasmado en el Texto Unico (mecanismos de programación; instrumentos organizativos, dentro de los cuales destaca la Cassa per il Mezzogiorno; tipos de intervención, diversos tanto por los mecanismos empleados como por los sectores a que van dirigidos), el autor pasa a exponer las razones que justifican una revisión de la normativa vigente, así como las líneas de posibles innovaciones.

Renato BRUCOLI, *Riforma della stampa quotidiana e periodica: La questione dello "statuto speciale" dell'impresa giornalistica nella prospettiva costituzionale*, pp. 133-165.

La prensa, en tanto que medio de manifestación del pensamiento, representa un "servicio de interés público" que requiere de una adecuada regulación legislativa que permita hacer más efectivo no sólo el principio constitucional de libre manifestación y difusión del pensamiento, sino también otros, como el de la soberanía popular, el

de la participación en la vida socio-política y económica, el de la representación electoral como fruto del libre consentimiento individual, etc.

Dentro del proceso de democratización del sistema político italiano, desde 1976 se han presentado varios proyectos de ley sobre el régimen de la prensa diaria y periódica, como uno de los aspectos de las más amplia reforma del sector informativo. En este artículo se analiza el contenido del más reciente (elaborado de concierto entre varios partidos), que se caracteriza por establecer un "estatuto especial" de la empresa periodística, con normas derogatorias del régimen general de las empresas comerciales, justificado por las particularidades de esta actividad. El análisis se centra en los objetivos esenciales del estatuto especial propuesto: garantizar la transparencia de la titularidad y de las fuentes de financiamiento de la empresa; proteger el pluralismo de la información periodística; lograr la necesaria independencia de las fuentes informativas frente a los propietarios de la empresa.

Poco después de redactado este estudio, fue dictado el Decreto-Ley de reforma de la prensa periódica; pero aquél conserva su actualidad, porque el contenido del decreto es idéntico al del proyecto analizado.

María Luisa MAZZONI HONORATI, *Note sul "Governo privo di fiducia" nell ordinamento costituzionale italiano*, pp. 165-193.

La relación de confianza entre Ejecutivo y Legislativo es el punto central de régimen parlamentario. En el régimen italiano, un Gobierno en funciones puede encontrarse privado de la confianza del Parlamento en 2 hipótesis: cuando el Gobierno ha sido designado pero aún no ha recibido la confianza de las Cámaras y en el caso del Gobierno dimisionario por haber sufrido un voto de censura; en ambos casos, se produce, obviamente, una reducción en los poderes del Gobierno. La Constitución italiana contiene algunas disposiciones al respecto pero son escasas y vagas, por lo que el problema ha sido objeto de profundos debates. En este artículo se analizan las diferentes implicaciones del asunto, a la luz de las diversas posiciones doctrinales.

Federico SPANTIGATI, *Le ragioni della difficoltà di studiare le convenzioni urbanistiche*, pp. 194-199.

En una breve nota, el autor comenta agudamente los más recientes intentos doctrinarios por explicar la naturaleza jurídica de esa difícilmente comprensible figura del Derecho italiano que es la convención urbanística.

Enrico GUSTAPANE, *"Autarchia". Profilo storico di un termine giuridico in disuso*, pp. 200-210.

El autor retraza brevemente la evolución sufrida en Italia por el término "autarquía", neologismo acuñado por Santi Romano en 1897 (en sustitución del de "autonomía") para designar la real posición del Municipio, la Provincia y los entes públicos institucionales dentro del Estado unitario, siendo luego objeto de aceptación generalizada. Durante el ventenio fascista, el uso del término alcanza su mayor difusión, para luego declinar a partir de la Constitución de 1948, la cual volvió al término de autonomía, considerado más amplio y expresivo de un mayor grado de poder que el de autarquía.

Virginia PERIFANAKI ROTOLO, *Le minoranze parlamentari in Francia e il controllo del "Conseil Constitutionnel" sui trattati e gli accordi internazionali*, pp. 236-244.

En el sistema de control de constitucionalidad francés (que es sólo previo y no posterior), el Consejo Constitucional tiene competencia para intervenir, antes de la

aprobación de la ley de ratificación, para determinar si los compromisos internacionales que Francia se dispone a concluir contienen cláusulas contrarias a la Constitución. La legitimación activa para solicitar esa intervención la tienen ciertos órganos políticos; en la reforma constitucional de 1974 ella fue extendida a un determinado número de parlamentarios, pero sólo para el control de constitucionalidad de las leyes ordinarias. El autor concluye que sería aconsejable, por diversas razones, que esto se extendiera también para los tratados, dándole cabida así a las minorías en el control de la constitucionalidad de éstos.

Gustavo Urdaneta Troconis

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Instituto de Estudios de la Vida Local, Madrid, N^o 205, Enero - Marzo 1980, Año XXXIX.

Javier SALAS, *Los poderes normativos de la Generalitat de Catalunya*, pp. 9-60.

En un amplio y documentado artículo (al final se incluye una interesante bibliografía sobre el tema), son analizados los diferentes tipos de potestad normativa que tiene la Comunidad Autónoma catalana: la potestad estatutaria (o constituyente), la legislativa, considerada la más genuinamente autonómica, y la reglamentaria. De estas dos últimas se hace un extenso análisis: titularidad, ámbito material, límites. También se examinan los controles a que están sometidos los poderes normativos de la Comunidad, fundamentalmente el control jurisdiccional.

El trabajo no se limita a lo puramente técnico-jurídico, sino que va más allá, al núcleo mismo de los conceptos de autonomía y de autogobierno y, en consecuencia, a sus implicaciones en el plano político.

Joaquín TORNOS MAS, *Las competencias de la Generalitat en el Estatuto de Cataluña*, pp. 61-86.

Luego de unas interesantes consideraciones generales en torno al doble significado (técnico-jurídico y político) de la repartición de competencias entre Estado y Comunidad Autónoma, el autor explica el sistema seguido por la Constitución española y el Estatuto catalán para realizar ese reparto, examinando las diferentes materias en que tiene competencia la Generalitat (particularmente las más conflictivas, tales como policía, enseñanza y justicia). Una conclusión a la que llega provisionalmente, luego de ese examen, es que el nivel central "ha cedido en lo intrascendente y ha mantenido su total hegemonía en lo trascendente".

José Luis SANCHEZ DIAZ, *Competencia y autonomía municipal*, pp. 87-120.

Partiendo de la consideración de la competencia como principio básico para la determinación del concepto de autonomía, el autor expone los principales sistemas de atribución de competencias a los poderes locales frente a los centrales, en el Derecho Comparado. Luego entra a analizar la situación en el Derecho positivo español, planteando la necesidad de establecer una adecuada articulación en las relaciones Estado-Comunidad Autónoma-Provincia-Municipio.

Jurisprudencia

En la sección de comentarios monográficos se incluye uno sobre *La instalación de hamacas, sombrillas, toldos, etc., en las playas*, de Nemesio RODRIGUEZ MORO (pp. 145-150).

En la sección de reseña de sentencias, se incluyen extractos jurisprudenciales sobre:

— Alcaldes: poder para interponer recurso de alzada (pp. 151-152).

- Bienes: limitaciones al deslinde administrativo, recuperación de bienes comunales (pp. 152-153).
- Contratos administrativos: nulidad de la concesión de un servicio municipal a un Concejal; responsabilidad por incumplimiento; modificación unilateral en el objeto (pp. 153-155).
- Hacienda local: arbitrio de plusvalía (pp. 155-157).
- Contencioso-administrativo: sentencia no apelable (p. 157).
- Policía municipal: motivación de denegación de licencia municipal; licencia de obras para instalaciones turísticas; ruina, etc. (pp. 157-160).
- Responsabilidad: daños ocasionados por servicio gratuito; prescripción de acción (pp. 160-161).
- Servicios: fijación de paradas de taxis (pp. 161-162).
- Urbanismo: edificación forzosa; cesión de viales; edificación sin plan; nulidad de plan (pp. 162-164).

Gustavo Urdaneta Troconis

REVISTA DE DERECHO URBANISTICO, Nº 62, Montecorvo, Madrid, Marzo-Abril de 1979.

Manuel AMOROS GUARDIOLA, *Aspectos registrales de las urbanizaciones* (pp. 13 a 54).

Previamente a la consideración de los aspectos registrales de las urbanizaciones, el autor hace una serie de reflexiones en torno al prolífero fenómeno de las urbanizaciones privadas, las cuales pretenden superar los defectos de las actuales ciudades, masificadas y con niveles de concentración difícilmente soportables. Procura establecer los elementos necesarios para determinar un concepto de lo que es una urbanización privada, como fenómeno práctico y como realidad jurídica. Luego señala que la Ley del Suelo —española— posee una insuficiente normativa para regular este complejo fenómeno y que por su parte resultan inservibles las normas del Código Civil para regular esta figura, en vista de lo cual se hace necesaria la elaboración de una ley especial dedicada a regular esta compleja materia.

En lo que respecta al aspecto registral, el problema radica en la necesidad de dotar de publicidad registral a la urbanización privada como un todo, tanto en su aspecto físico como jurídico, lo cual conllevaría, dado el estado actual de la legislación española, a una reforma.

Con relación al mismo problema hay que considerar la vinculación que existe entre las urbanizaciones privadas y el plan de ordenación urbana, sobre lo cual opina el autor que es un requisito previo un plan de ordenación urbana para que exista una urbanización en sentido jurídico. De tal forma que el plan puede llegar a considerarse como un acto administrativo de aprobación de un determinado proyecto de urbanización, y como norma que, por delegación de la Ley del Suelo, regula reglamentariamente y determina los usos posibles del suelo urbano, el destino de los predios, el ámbito y extensión de las construcciones e impone determinados deberes.

Igualmente hace el autor algunas consideraciones sobre el carácter del acto constitutivo, es decir, aquél que establece el régimen jurídico de la urbanización; de la inscripción de los estatutos, entendiéndose por tales el conjunto de normas convencionales que integran el régimen jurídico de la urbanización con sujeción a lo dispuesto en la Ley y en el Plan. También explica la problemática referente a la comunidad de propietarios de una urbanización, la cual se organiza para actuar sobre los elementos comunes.

Es interesante la opinión emitida en torno a la técnica registral, según la cual mejor que hacer la formación separada de las parcelas por vía de segregación será realizar el acto conjunto de división material de la finca matriz. Finalmente, en relación con los elementos comunes y anejos, opina el autor que en orden al régimen jurídico de la urbanización, se hace necesario registrarlos, y, siempre que se pueda, como finca independiente.

José Luis CASTRO TRONCOSO, *La suspensión del otorgamiento de licencias en el Reglamento de Planeamiento* (pp. 55 a 72).

El autor plantea en este artículo reflexiones, ya formuladas en esta misma revista, sobre la suspensión del otorgamiento de licencias, prevista en el artículo 119 del Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Hace, mediante el planteamiento de cuatro supuestos, consideraciones en torno a la operatividad de dicha prórroga, respecto de la cual el autor no expresa totalmente su conformidad. En otros apartes del estudio comentado, el autor analiza las condiciones y requisitos del acuerdo de suspensión, las actividades que pueden ser objeto de la suspensión de licencias, los efectos del acuerdo de suspensión sobre peticiones de licencias, así como la expresión "idéntica finalidad" a que hace referencia el artículo 122 de dicho Reglamento.

José A. LOPEZ PELLICER, *Régimen de las infracciones y sanciones administrativas en materia de disciplina urbanística* (pp. 73 a 125).

Destaca el autor la importancia que tiene el control de las actividades de la edificación y uso del suelo, objeto de la intervención administrativa y que asegura el cumplimiento del planeamiento y, en general, de la legalidad urbanística. En este sentido, la acción administrativa de disciplina urbanística puede considerarse: a) preventiva, cumplida a través de técnicas y medios de policía administrativa; y b) sancionatoria, constituida por un sistema de sanciones y responsabilidades frente a las infracciones urbanísticas. De estos dos aspectos, el autor desarrolla la parte referente a la infracción urbanística y a las sanciones urbanísticas.

En cuanto a la infracción urbanística, la conceptúa en un sentido amplio que sería "la vulneración de las prescripciones contenidas en la Ley del Suelo o en los planes, programas, normas y ordenanzas" y, en sentido estricto, como toda vulneración de las prescripciones contenidas en la Ley del Suelo o en los Planes, Programas, Normas y Ordenanzas, sujeta a sanción conforme a lo determinado en el presente Reglamento, y de acuerdo con la tipificación que en el mismo se establece. Luego hace una clasificación de la infracción, atendiendo al objeto de la infracción, a sus resultados o efectos y al modo de detectar la infracción.

Considera que las sanciones urbanísticas son un tipo de acto administrativo, dictado por la Administración Pública en ejercicio de su potestad sancionadora, que castiga al sujeto que ha vulnerado el ordenamiento urbanístico. Atendiendo al contenido de las mismas, distingue dentro del ordenamiento español, la multa, la expropiación-sanción, la prohibición de edificar en el suelo sobre el que se haya cometido la infracción urbanística y la enajenación forzosa de los solares o fincas inscritas en el Registro Municipal de Solares y otros inmuebles de edificación forzosa, como consecuencia del incumplimiento del deber de edificar que recae sobre los propietarios de solares edificables.

Hace posteriormente el autor un detallado estudio sobre el régimen urbanístico sancionador, en el cual considera particularmente a los sujetos responsables de la infracción, la tipificación reglamentaria de los diversos supuestos de infracciones y sanciones urbanísticas, concretamente en materia de parcelación, para culminar su estudio con el procedimiento administrativo sancionador.

ZEITSCHRIFT FUER AUSLAENDISCHES OEFFENTLICHES RECHT UND VOELKERRECHT, 39/4 (1979) Stuttgart.

D. P. O' CONNELL, *Reflections on the State Succession Convention*, pp. 725 a 739.

Las reflexiones de O'Connell, Profesor de Derecho Internacional Público en Oxford, encierran, por su mismo título, un *understatement*. Son reflexiones, si uno estima que lo que caracteriza a tales modalidades del pensamiento, expresadas por escrito, es su brevedad; se equiparan, sin embargo, a una densa y meditada investigación, si uno considera, no solamente la tesis principal que en aquéllas se esboza, sino también las observaciones —en apariencia tan sólo ilustrativas— no directamente vinculadas al tema de la Convención de Viena sobre la Sucesión de Estados en relación con los tratados, sean de orden jurídico, lo sean de orden histórico-político.

La tesis central aludida se fundamenta en la preocupación del autor por la doctrina del Derecho Internacional Público, no por las políticas a seguir para reformarlo, y pretende aclarar, y en última instancia comprobar (lo cual se ha logrado muy adecuadamente), que la materia de la sucesión de Estados no puede ser codificada con propiedad. Al haberse intentado, sin embargo, tal empresa, se ha tenido por norte el problema de la descolonización, notablemente los mitos y emociones emergidos en su alrededor, problema que no aumenta la bondad de la Convención; antes bien, perjudica enormemente a ésta. La crítica de O'Connell se dirige, desde luego, muy especialmente hacia el borrador de tratado, elaborado dentro del seno de la Comisión de Derecho Internacional, y el cual fue aprobado, sin mayores enmiendas, por la Conferencia celebrada bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas *. El artículo bajo consideración concluye con una nota optimista: en tanto que íntimamente vinculada a la compleja área de los tratados internacionales, el problema de la sucesión de Estados en materia de tratados evolucionará de acuerdo a un nuevo derecho de los tratados, fenómeno cuyos inicios el autor ya cree percibir y que, de acentuarse, volverá obsoleta la aludida Convención de Viena.

Teodor SCHWEISFURTH, *Verfassungsbung und Verfassung in einem Staat des "realen Sozialismus"*, pp. 740 a 781.

El presente trabajo tiene por trasfondo la nueva Constitución de la Unión Soviética (7-10-1977), la cuarta Ley Fundamental promulgada a lo largo de la existencia estatal de aquélla, y que reemplaza la Constitución de 1936.

El autor, Relator científico adscrito al Instituto Max-Planck, se propone comentar, de ninguna manera exhaustivamente, lo que en la doctrina soviética se ha denominado ya "el documento más impresionante del socialismo realista", comentarios que esencialmente se refieren a la misma Constitución y sus funciones, ámbitos, según Schweisfurth, respecto de los cuales se nota particularmente las diferencias entre la promulgación de la Constitución y la misma Constitución de 1936 y la de 1977.

La finalidad anunciada genéricamente, es perseguida por el autor con un examen de los siguientes componentes específicos: el poder constituyente en la Unión Soviética (tema éste, dentro del cual se destaca la tesis de que todo el pueblo de la Unión Soviética ha sido, en 1977, sujeto de la creación constitucional); la oportunidad de la nueva Constitución (explicada en virtud de la necesidad de "una revisión total" de la Constitución de 1936); las funciones de la Constitución ("analizadas en torno a las disposiciones referidas a la finalidad del Estado, la definición de la etapa (ya) alcanzada, los principios del sistema económico, la estructura de clases de la sociedad, las formas de poder y el "federalismo socialista").

* Vid. el número 3 de la *Revista de Derecho Público*, p. 213.

Berichte und Urkunden (Enteignung und Aufhebung von Erdoelkonzessionen: Der Schiedsspruch im libyschen Erdoelstreit) pp. 782 a 806.

Hans Juergen Gruss examina la sentencia arbitral dictada el 19 de enero de 1977 por el profesor René Dupuy, nombrado por el Presidente del Tribunal Internacional de Justicia como árbitro respecto del conflicto planteado entre la República Libia Arabe y la *Texaco Overseas Petroleum Company* y la *California Asiatic Oil Company*; el conflicto se originó por las medidas de expropiación tomadas en 1973 y 1974 contra las dos empresas, y el nombramiento del único juez arbitral se produjo en virtud de la negativa del Gobierno libio árabe de reconocer su obligación de consentir en, y cooperar con, el procedimiento de arbitraje.

La sentencia arbitral comentada en sus distintas partes integrantes, celebrada ampliamente por sus méritos científicos, no fue ejecutada: las partes llegaron a un acuerdo al margen de ella.

El volumen 39/4 de la *Zeitschrift fuer Auslaendisches Oeffentliches Recht und Voelkerrecht* concluye con las tradicionales secciones de *Recensiones* (pp. 807 a 835), *Revista de Revistas* (pp. 836 a 856) e *Informaciones bibliográficas y documentales* (pp. 857 a 881).

Hans Joachim Leu

EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA
 Apartado 17598, Caracas 1015-A, Venezuela
 Teléfono 572.51.08

CATALOGO DE OBRAS, MARZO 1981

I. COLECCION ESTUDIOS JURIDICOS

- | | | | |
|-------|---|---------|---------|
| 1 | RONDON DE SANSO, Hildegard <i>El Procedimiento administrativo</i> (agotado), 1976, 179 pp. 2ª Edición aumentada (En Prensa) | | |
| 2 | BREWER-CARIAS, Allan R. <i>El control de la constitucionalidad de los actos estatales</i> , 1977, 214 pp. | Bs. 50 | US\$ 12 |
| 3 | SILVA CIMMA, Enrique <i>El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973)</i> , 1977, 240 pp. | Bs. 60 | US\$ 14 |
| 4 | MUCI ABRAHAM, José <i>Cédulas hipotecarias (Estudio Técnico-Jurídico)</i> (agotado), 1978, 253 pp. | | |
| 5 | MUCI ABRAHAM, José <i>Estudios de derecho cambiario</i> (agotado), 1978, 624 pp. | | |
| 6 | ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly <i>El menor en el mundo de su ley</i> , 1979, 651 pp. | Bs. 100 | US\$ 24 |
| 7 | MORALES PAUL, Isidro <i>Derecho Internacional Económico. Derecho de la Integración</i> , 1980, 341 pp. | Bs. 80 | US\$ 20 |
| 7 bis | BREWER-CARIAS, Allan <i>Urbanismo y Propiedad Privada</i> , 1980, 632 pp. | Bs. 140 | US\$ 33 |
| 8 | QUINTANA MATOS, Armida <i>La carrera administrativa</i> , 1980, 720 pp. | Bs. 140 | US\$ 33 |
| 9 | BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela</i> (Segunda Edición), 1981, 342 pp. | Bs. 80 | US\$ 20 |
| 10 | MOLES CAUBET, Antonio; PÉREZ LUCIANI, Gonzalo; ANDUEZA, José Guillermo; RONDON DE SANSO, Hildegard; BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Contencioso-Administrativo en Venezuela</i> , 1981, 178 pp. | Bs. 50 | US\$ 12 |
| 11 | ACEDO PAYARES, Germán <i>Derecho Tributario Municipal</i> (En Prensa) | | |
| 12 | PESCI-FELTRI MARTINEZ, Mario <i>Estudios de Derecho Procesal</i> (En Prensa) | | |
| 13 | CABALLERO ORTIZ, Jesús <i>Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano</i> (En Prensa) | | |
| 14 | RONDON DE SANSO, Hildegard <i>Teoría de la Actividad Administrativa</i> (En Prensa) | | |

II. COLECCION ESTUDIOS POLITICOS

- | | | | |
|---|--|---------|---------|
| 1 | PEÑA, Alfredo (ed) <i>Democracia y reforma del Estado</i> , 1978, 669 pp. | Bs. 100 | US\$ 24 |
|---|--|---------|---------|

III. COLECCION ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

- | | | | |
|---|--|--------|---------|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Fundamentos de la Administración Pública</i> , Tomo I, 1980, 386 pp. | Bs. 90 | US\$ 21 |
|---|--|--------|---------|

IV. COLECCION MANUALES JURIDICOS

- | | | | |
|---|--|---------|---------|
| 1 | ARTILES (h), Sebastián <i>Manual de derecho romano</i> , 1978, 315 pp. | Bs. 65 | US\$ 15 |
| 2 | ABOUHAMAD HOBAICA, Chibbly <i>Anotaciones y comentarios de derecho romano</i> 1., Vol. I, 630 pp. Vol. II, 477 pp. Vol. III, 341 pp., 1978 | Bs. 240 | US\$ 57 |

V. COLECCION MONOGRAFIAS ADMINISTRATIVAS

- | | | | |
|---|--|--------|--------|
| 1 | BREWER-CARIAS, Allan R. <i>Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana</i> 1ª Ed. 1978 - 2ª Ed. 1980, 133 pp. | Bs. 30 | US\$ 7 |
|---|--|--------|--------|

- 2 ARAUJO GARCIA, Ana Elvira
Gobierno y administración de las áreas metropolitanas. El caso de Caracas, 1978, 189 pp. Bs. 40 US\$ 10

VI. COLECCION MONOGRAFIAS JURIDICAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Garantías constitucionales de los derechos del hombre, 1976, 133 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 2 PADRON AMARE, O. y PADRON AMARE, C. E.
La interpretación de la ley tributaria (agotado), 1976, 76 pp.
- 3 NOVOA MONREAL, Eduardo
La evolución del derecho penal en el presente siglo, 1977, 75 pp. Bs. 15 US\$ 4
- 4 WHITE, Eduardo
El derecho económico en América Latina, 1977, 75 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 5 MUCI ABRAHAM, José; PADRON AMARE, O. y BREWER-CARIAS, Allan R.
Observaciones al proyecto de reforma tributaria 1976, 1977, 112 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 6 RIEBER DE BENTATA, Judith
Régimen jurídico de la protección del ambiente y lucha contra la contaminación, 1977, 245 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 7 SALOMON DE PADRON, Magdalena
Aspectos jurídicos de la ordenación del territorio. Su ámbito y medios de acción, 1977, 110 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 8 SANSO, Benito
Aspectos jurídicos de la nacionalización de la industria del hierro en Venezuela (agotado), 1977, 135 pp.
- 9 RODRIGUEZ FALCON, Joaquín
Los derechos económicos de los funcionarios públicos (agotado), 1978, 210 pp.
- 10 DUQUE CORREDOR, Román
El derecho de la nacionalización petrolera (agotado), 1978, 274 pp.
- 11 FERNANDEZ, Tomás R.
La nulidad de los actos administrativos, 1979, 214 pp. Bs. 40 US\$ 10
- 12 RODRIGUEZ GARCIA, Armando
Proceso urbano y municipio, 1978, 92 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 13 GABALDON, Luis Gerardo
La responsabilidad penal de la persona jurídica en Venezuela (agotado), 1978, 137 pp.
- 14 FARIA DE LIMA, J. J.
Honorarios profesionales de los abogados, 1979, 109 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 15 HUNG VAILLANT, Francisco
Contribución al estudio de la Ley contra Despidos Injustificados (agotado), 1979, 292 pp.
- 16 URDANETA TROCONIS, Gustavo
La ejecución del urbanismo, 1980, 167 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 17 VAN GRONINKEN, Karin
Desigualdad social y aplicación de la ley penal (Análisis socio-jurídico de la justicia penal en delitos de homicidio), 1980, 111 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 18 BINSTOCK, Hanna
La protección civil del enfermo mental, 1980, 125 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 19 MARTIN MATEO, Ramón
Ordenación del territorio. El sistema institucional, 1980, 288 pp. Bs. 45 US\$ 11
- 20 GORDILLO, Agustín
Introducción al Derecho de la Planificación (En prensa)

VII. COLECCION MONOGRAFIAS POLITICAS

- 1 NOVOA MONREAL, Eduardo
¿Vía legal al socialismo? El caso de Chile 1970-1973, 1978, 136 pp. Bs. 30 US\$ 7
- 2 LEU, Hans-Joachim
Teoría de las relaciones internacionales (Un estudio-guía), 1978, 107 pp. Bs. 25 US\$ 6
- 3 CHIOSSONE, Tullio
Apuntaciones político-sociales 1945-1968, 1979, 195 pp. Bs. 30 US\$ 7
- 4 LEU, Hans Joachim
La doctrina de las relaciones internacionales, 1980, 153 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 5 COMBELLAS, Ricardo
Estado de Derecho. Crisis y Renovación (En Prensa)

VIII. COLECCION OPINIONES Y ALEGATOS JURIDICOS

- 1 *Inconstitucionalidad de la decisión del Congreso en el Caso "Sierra Nevada", por extralimitación de atribuciones en relación con el Dr. Luis Cova Arria* (agotado), 1980, 64 pp.

IX. EDICIONES CONJUNTAS

CON EDITORIAL ATENEO DE CARACAS

- 1 BREWER-CARIAS, Allan R.
Política, Estado y Administración Pública, 1979, 246 pp. Bs. 35 US\$ 9
- 2 REY, Juan Carlos
Ensayos de teoría política, 1980, 339 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 3 REY, Juan Carlos
Problemas socio-políticos de América Latina, 1980, 344 pp. Bs. 60 US\$ 14
- 4 INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS
Financiamiento a los Partidos Políticos (En Prensa)

X. COLECCION TEXTOS LEGISLATIVOS

- 1 *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*
(Estudio preliminar: Hildegard Rondón de Sansó) (En Prensa)
- 2 *Ley Orgánica de la Administración Central*
(Estudio preliminar: Allan R. Brewer-Carías) (En Prensa)
- 3 *Ley de Carrera Administrativa*
(Estudio preliminar: Armida Quintana Matos)

XI. REVISTA DE DERECHO PUBLICO

AÑO 1980

- Revista N° 1*, enero-marzo (agotada), 210 pp. Bs. 45 US\$ 11
Revista N° 2, abril-junio, 222 pp. Bs. 45 US\$ 11
Revista N° 3, julio-septiembre, 218 pp. Bs. 45 US\$ 11
Revista N° 4, octubre-diciembre, 214 pp.

AÑO 1981

- (Revistas Nos. 5, 6, 7, 8)* (En Distribución) Suscripción Bs. 160 US\$ 45

XII. En distribución:

BREWER-CARIAS, Allan

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA 1930-74 Y ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

- TOMO III. *La Actividad Administrativa*. Vol. 2. Recursos y Contratos Administrativos, 1977, 500 pp. Bs. 100 US\$ 24
TOMO IV. *La Jurisdicción Constitucional*, 1977, 324 pp. Bs. 75 US\$ 18
TOMO V. *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa*
VOL. 1. Los Organos y el Recurso de Anulación
VOL. 2. Los Recursos de Anulación y de Plena Jurisdicción, 1978, 816 pp. Bs. 180 US\$ 42
TOMO VI. *Propiedad y Expropiación*, 1979, 689 pp. Bs. 140 US\$ 33