

revista
de
derecho
publico

Nº 20

Octubre-Diciembre 1984

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- El Ombudsman en el Derecho Comparado*, por Raúl ARRIETA C. 5
- El Fondo Monetario Internacional. Antecedentes históricos y funcionamiento*, por Bárbara María RODRIGUEZ ASSWANN 19

Comentarios Monográficos

- Organización Político-Administrativa de los Estados*, por Túlío Alberto ALVAREZ 33
- Extensión y límites de las facultades extraordinarias*, por Eloy LARES MARTINEZ 48

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el cuarto trimestre de 1984*, por Ana María RUGGERI 55

Comentarios Legislativos

- Estudio analítico de las disposiciones laborales fundamentales en la Ley Habilitante de 1984*, por Daniel BENDAHAN 77
- Intervención del Congreso y de los grupos de presión en el ejercicio de la función administrativa. Comentarios a la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios*, por Judith RIEBER DE BENTATA 86
- El Régimen de las Fundaciones en el Decreto Ley Nº 41 de 14 de diciembre de 1984*, por Allan R. BREWER-CARIAS 96
- El control de precios y la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios*, por Allan R. BREWER-CARIAS 100

<i>Inconstitucionalidad de los artículos 9 y 10 del Decreto Ley N° 193 de fecha 11 de julio de 1984 sobre el régimen para el refinanciamiento de la deuda de los productores agrícolas</i> , por Román J. DUQUE CORREDOR	102
<i>Ley que crea la Comisión Nacional de Costos Precios y Salarios</i> , por Arístides RENGEL ROMBERG	105
<i>Comentarios sobre la aplicabilidad del Reglamento Nacional de Honorarios Mínimos del Colegio de Abogados del Distrito Federal (1983)</i> , por Ana Elvira ARAUJO G.	112

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

<i>Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Cuarto trimestre de 1984</i> , por Mary RAMOS FERNANDEZ	119
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Comentarios Jurisprudenciales

<i>Comentarios a la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo que declaró la incompetencia de las Comisiones Tripartitas respecto de reclamos por despidos indirectos</i> , por Isabel BOSCAN DE RUESTA	211
<i>Competencia para conocer del Recurso de Interpretación de la Ley de Carrera Administrativa</i> , por Hildegard RONDON DE SANSO	215

BIBLIOGRAFIA

Libros

Paul SIEGHART, <i>The International Law of Human Rights</i> , Oxford University Press, Oxford, 1983, 565 p. (Héctor Faúndez Ledezma)	221
John G. MERRILL, <i>International Dispute Settlement</i> . Sweet & Maxwell, London, 1984, 211 p. (Héctor Faúndez Ledezma)	222

ESTUDIOS

Artículos

El Ombudsman en el Derecho Comparado

Raúl Arrieta C.

*Profesor adscrito al Instituto de Derecho Público
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. EL OMBUDSMAN EN SUECIA
- III. PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINISTRATION
- IV. EL MEDIATEUR
- V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCION

El ombudsman es un comisionado del Congreso (o Parlamento) para investigar las denuncias de los ciudadanos en contra de los abusos cometidos por la Administración y/o la burocracia.

Es una forma institucional de proteger los derechos constitucionales de los individuos frente a la proliferación de actividades de la administración y al creciente aumento de sus poderes. La protección la realiza, fundamentalmente, forzando a los funcionarios públicos a abrirle, y a través de él a todo el público, los antecedentes así como los expedientes y procedimientos seguidos en toda actuación administrativa, que de otra manera quedarían en el secreto.

Originalmente la institución se crea en Suecia en 1809-1810 y ha sido adoptada en varias formas por otros países: Noruega, Dinamarca, Nueva Zelanda, Reino Unido, República Federal Alemana, Israel, Francia, y algunos Estados de Estados Unidos de Norte América y por Australia y algunas provincias del Canadá, y ahora por último por España.

Por regla general el Poder Legislativo nombra al ombudsman pero no puede interferir en el trabajo que realiza; en ningún caso implica subordinación. Su autoridad se extiende sobre toda la Administración Pública, incluyendo a Institutos Autónomos, empresas del Estado y cualquiera otra forma que adopte la administración descentralizada. Sin embargo, algunos países excluyen de la competencia del ombudsman el control sobre el gobierno municipal (Nueva Zelanda y Noruega), igualmente pueden excluirse las decisiones del Gabinete de Ministros (Suecia, Noruega, Nueva Zelanda y Gran Bretaña) y a los tribunales de justicia.

Pueden crearse Ombudsmen especializados que ejercen su jurisdicción solamente sobre la policía (Israel), sobre el Servicio Nacional de Salud (Gran Bretaña), o sobre los tratamientos médicos a que deben someterse los presos (Minnesota, Connecticut, Michigan y Kansas).

A nivel municipal algunas veces existen Ombudsmen para una ciudad en particular: Dayton, Ohio, Seattle, Washington, en EE.UU.; Jerusalén, Tel Aviv, Yafe y Haifa, en Israel. Gran Bretaña ha creado la figura de la Comisión para la Administración local.

En Noruega, la figura del Ombudsman militar fue introducida en 1952. Su función está dirigida a cuestionar conductas de militares que podrían ser ofensas disciplinarias o penales.

El Ombudsman militar sueco (1915) conoce de todas las sentencias dictadas por cortes militares, de los informes de las cárceles militares y asegura la observancia de todas las regulaciones por toda persona que trabaja o está involucrada en la administración militar. En otros países, Finlandia y República Federal Alemana, se usa la figura del Ombudsman militar como vía de apelación de las resoluciones militares, sin embargo se ha notado una cierta reluctancia en usarla, quizás debido a la tendencia de los militares de no mezclar civiles en sus asuntos.

II. EL OMBUDSMAN EN SUECIA

Cualquier estudio que se haga sobre la institución del Ombudsman en el derecho comparado, debe necesariamente incluir al Ombudsman en Suecia, al Mediateur en Francia, al Parliamentary Commissioner for Administration en Gran Bretaña y los Ombudsmen en Israel, por cuanto presentan importantes contrastes entre sí que facilitan un estudio comparado.

El Ombudsman sueco representa al más antiguo y poderoso de los Ombudsmen. El Mediateur es el más sorprendente y uno de los más nuevos, ya que para muchos observadores era innecesario para Francia, país que posee el sistema de justicia más desarrollado. El Parliamentary Commissioner for Administration, es en muchos aspectos el más débil, el más pobre en competencias, pero a lo largo de los últimos 10 años ha logrado notables logros, en particular en lo referente a facultades para investigar y procedimientos a seguirse. Finalmente, los ombudsmen israelíes son indudablemente los más evolucionados y se ha logrado imponerlos en las principales ciudades. Injusto sería no citar el caso de Canadá con sus ombudsmen provinciales pero la necesidad de ajustarnos a una extensión determinada de páginas en nuestro análisis, nos lleva necesariamente a tener que compendiar en muchos casos la información y, en otros, definitivamente a eliminarla, o a dar simples informaciones referenciales.

En 1713 el Rey de Suecia designó un funcionario que sería conocido con el nombre de Canciller de Justicia para investigar las denuncias en contra de los funcionarios reales. Cuando Suecia se da la Constitución democrática de 1809, a partir de la institución del Canciller de Justicia, se crea la figura del Ombudsman y aparece como el símbolo de la separación de poderes, así como personaje encargado de controlar que las leyes sean respetadas, tanto por las instancias administrativas como por los tribunales de justicia. Bajo el imperio de la Constitución de 1809 el Parlamento designa al Justitieombudsman para que investigue los reclamos de los ciudadanos. El Ombudsman es independiente del Parlamento, a pesar de su nombramiento, y depende de la sola ley.

En 1915 se creó, por decisión del Parlamento, un segundo Ombudsman conocido como Militieombudsman, que asumió la responsabilidad de investigar los reclamos en contra de las Fuerzas Armadas, y los asuntos administrativos militares.

Como consecuencia del recargo del trabajo del Justitieombudsman y la disminución del mismo del Militieombudsman, en 1968 el Parlamento decidió eliminar este último y crear tres Ombudsmen para el cargo de Justitieombudsman. Uno sería competente para conocer de los reclamos en contra de las Fuerzas Armadas y en contra de algunos sectores de la administración pública que se determinarían. Los tres Ombudsmen de consuno se reparten las respectivas competencias en lo referente a la investigación por denuncias en contra de la Administración Pública.

Igualmente con la Reforma de 1968 el Parlamento creó dos suplentes que no fueron asignados a ningún sector en particular, pero que actuarían como asistentes generales a los tres Ombudsmen. Sin embargo, al poco tiempo esta reforma demostró

ser insuficiente; falta de coordinación, necesidad de más personal, aumento en el número de casos y varias otras, llevaron al Parlamento en 1972 a designar un Comité que estudiara la situación y propusiera soluciones. En 1975 la Comisión dio su veredicto y como consecuencia se aprueba una nueva forma de organización del Ombudsman, así como otras reformas al trabajo que realiza. En noviembre de 1975 son aprobadas estas reformas por el Parlamento, para que entraran en efecto en la primavera de 1976.

Bajo la nueva organización hay, ahora, cuatro Ombudsmen y se suprime el cargo de suplentes. Uno de los Ombudsmen es elegido por el Parlamento para que ejerza el cargo de Ombudsman Jefe y Director Administrativo de la Oficina del Ombudsman. Coordina el trabajo de los otros Ombudsmen y, en consulta con ellos, decide las áreas del gobierno sobre las que cada uno tiene responsabilidades para investigar denuncias o iniciar investigaciones de oficio. Entre los cuatro Ombudsmen cubren toda la Administración Pública: central, descentralizada y local.

La división de competencias se realiza de la siguiente manera:

Ombudsman Jefe: supervisar el cumplimiento de la ley para asegurar a todos los ciudadanos el acceso a documentos oficiales en todos los niveles del gobierno. Igualmente está encargado de investigar los problemas que se presenten en materia de estadística e informática y en materia de personal a todo nivel de la Administración. Finalmente investiga los casos de especial relevancia.

Ombudsman uno: supervisa los tribunales de justicia, incluyendo la Corte Suprema, los fiscales públicos, la policía y prisiones.

Ombudsman dos: es el encargado de los sectores Hacienda e Impuestos, y seguridad social.

Ombudsman tres: supervisa a las Fuerzas Armadas y todos los asuntos en materia civil que no sean competencia de los otros Ombudsmen.

Los Ombudsmen en Suecia no tienen competencia para investigar las decisiones de los funcionarios electos por votación popular, esto es, a los miembros del Parlamento y a los miembros electos de las autoridades locales. Igualmente no pueden tomar ninguna iniciativa en materias y actos decididos en Consejo de Ministros.

La legislación adoptada en 1975 limita el rol de los Ombudsmen para procesar a los funcionarios. El énfasis está puesto en el derecho que tienen para instruir procedimientos disciplinarios en contra de los oficiales encontrados responsables de conductas ilegales o de malas prácticas administrativas; sin embargo, hay casos en que, dada la gravedad de la transgresión, el Ombudsman debe necesariamente someter a juicio al funcionario en cuestión.

Las facultades para procesar es una de las más controvertidas del Ombudsman sueco, ya que se dirige a todo funcionario, incluyendo jueces y magistrados. En efecto, en el caso de los jueces, la investigación está dirigida a determinar su comportamiento durante el proceso, y que es exactamente el objeto de la denuncia y de la investigación. Este aspecto es uno de los que más intriga a los especialistas en estas materias, ya que esta facultad es sólo posible encontrarla, además de en el Ombudsman sueco en el Ombudsman finlandés, y ello por razones históricas, por demás comprensibles.

Es necesario enfatizar que son contados los casos en que el Ombudsman ha hecho procesar a un funcionario; en 1975, por ejemplo, de 2.293 casos investigados por el Ombudsman, sólo tres ameritaron ser procesados. La observancia de las recomendaciones del Ombudsman son seguidas con tal seriedad y rigurosidad por el Gobierno que, según el Ombudsman-Jefe, señor Lundvik, en su experiencia nunca un órgano de la Administración Central o Descentralizada, Nacional o local, ha dejado de actuar acorde a las instrucciones del Ombudsman. Aunque, por otra parte, el Gobierno no siempre sigue las sugerencias del Ombudsman en orden a cambiar las leyes. Lo que por lo demás es bastante justo, ya que un gobierno no sólo deje ajustarse a la legalidad,

sino, además, tener especialmente en cuenta la oportunidad y mérito de un cambio legal determinado.

Otro aspecto particularmente interesante es la capacidad de iniciativa para investigar de que está dotada la institución sueca. Por ejemplo, en 1975 el Ombudsman completó 400 casos de investigaciones por iniciativa propia. En 202 casos amonestó a las oficinas del Gobierno y en 6 hizo proposiciones al Parlamento para introducir cambios legislativos.

En Suecia es frecuente que, muchas veces, se inicien investigaciones no sólo por denuncias de particulares sino por propia iniciativa de cualquiera de los Ombudsmen, al tener conocimiento de algún hecho por informaciones provenientes de los medios de comunicación o bien por el estudio de los avisos o información proporcionados por la prensa y televisión.

Igualmente importante, como fuente de iniciativa para las investigaciones, son las visitas inspectivas que realizan los Ombudsmen. Recordemos que los Ombudsmen tienen facultades para realizar visitas inspectivas a los tribunales de justicia, a las oficinas de la Administración Pública, hospitales, prisiones, unidades militares, etc. Antes de la reforma de 1975, cada Ombudsman dedicaba 30 días laborales al año en visitas inspectivas; sin embargo, como consecuencia del aumento de trabajo y de un instructivo sobre inspecciones, estas se han limitado a aquellos organismos en que el Ombudsman tiene razones para creer que la situación es insatisfactoria o irregular.

Particularmente interesante resulta la evolución de los procedimientos seguidos por el Ombudsman para llevar a cabo una investigación. Antes de 1975 en la mayoría de los casos los Ombudsmen y su personal hacían sus recomendaciones sobre la base de evidencias escritas y no entrevistaban a los empleados públicos que eran el sujeto de la denuncia. Sin embargo, actualmente las entrevistas y declaraciones orales se han hecho una práctica corriente; debido al recargo de trabajo del Ombudsman, muchas veces son tomadas por personal de su oficina, o por fiscales públicos, o jefes de Policía a petición del Ombudsman, con quien están obligados a cooperar.

Durante el proceso los Ombudsmen pueden solicitar cualquier documento y bajo pretexto alguno pueden ser impedidos conocer de él. Al escribir sus informes no pueden citar ningún documento que sea clasificado como asunto de seguridad. Todos los informes de los Ombudsmen están abiertos a la prensa y al público en general, así como las demandas o solicitudes que se le presentan. Este grado de acceso a esa información nace del principio de libre acceso a todos los documentos públicos, y que fuera establecido en 1766, conjuntamente con la libertad de prensa.

Un problema de competencia que suele presentarse es con el Canciller de Justicia. Vimos que el Justitieombudsman fue creado por la Constitución de 1809 partiendo de la figura del Canciller de Justicia, pero conjuntamente con él, ya que se conservó esta otra institución. El Canciller de Justicia investiga denuncias y lleva a cabo inspecciones en aspectos y en forma bastante similar a la de los cuatro Ombudsmen. Cuando un reclamo es hecho por escrito a ambos, se comunican las respectivas oficinas por teléfono y el que recibió primero el reclamo es el órgano competente. Esta situación cada día se presenta menos, porque el Canciller de Justicia cumple otras funciones, como actuar de asesor jurídico del Gobierno, velar por el cumplimiento del Código de Prensa e investigar las denuncias que el Gobierno hace. En otros términos, el problema de competencia se ha ido resolviendo por una división del trabajo en función del órgano en que se origina la denuncia.

Otro aspecto del problema de competencia se plantea cuando una denuncia efectuada al Ombudsman está siendo conocida por los tribunales de justicia, o bien después de hecha la denuncia es llevada a los tribunales. La regla general, en casi todas las legislaciones, es que se inhiba el Ombudsman y prive la competencia de los Tribunales de Justicia; en otras legislaciones, como la británica, el solo hecho de que el

afectado pueda interponer un recurso ante los tribunales, hace al Parliamentary Commissioner suspender la averiguación. El Ombudsman en Suecia no está limitado en esta forma. Si el Ombudsman observa que hay una disposición legal que permite al denunciante ocurrir ante una Corte de Apelaciones o a un tribunal de más alta autoridad, puede declinar la investigación aduciendo el gran número de casos de que tiene que conocer. Sin embargo, si ha habido una falla seria por parte de la administración o algún principio fundamental ha sido violado, sin perjuicio de los otros aspectos legales, el Ombudsman inicia la investigación y los resultados pueden ser llevados por los afectados por ante los tribunales, si la ley le otorga los recursos de que hacíamos mención.

En el orden de ideas que venimos desarrollando, es interesante preguntarse: ¿Quiénes son los Ombudsmen? ¿Qué clase de preparación tienen? ¿Con qué personal cuentan?

Los Ombudsmen son designados por el Parlamento por un período de cuatro años renovables. Los Ombudsmen deben ser abogados y la mayoría de ellos han sido magistrados y esto es lógico porque el Ombudsman tiene inmensos poderes y muchas veces se extienden por sobre Cortes y Tribunales Administrativos.

Cada Ombudsman tiene una oficina con 50 personas para asistirlo, incluyendo 23 abogados y 22 secretarías y personal de servicio. Los abogados son altamente calificados y aproximadamente el 40% es reclutado de los tribunales civiles y administrativos y el otro 60% de oficinas especializadas de la Administración Pública. Uno de los mayores problemas que enfrenta el Ombudsman en Suecia es el pequeño número de empleados con que cuenta, frente al enorme volumen de trabajo que tienen que realizar, en la actualidad conoce sobre tres mil casos al año.

El Ombudsman puede ser obligado a terminar su mandato anticipadamente por conducta inadecuada en el cumplimiento de sus funciones por el Comité Parlamentario Selecto de Derecho Constitucional.

Finalmente debemos señalar que dada la gran amplitud de jurisdicción del Ombudsman, cubriendo prácticamente cada área del gobierno, y para facilitar su trabajo nadie puede negarle acceso a ningún documento que considere importante; puede realizar inspección siempre que lo determine. Igualmente puede solicitar los servicios de cualquier especialista que necesite para llevar a cabo sus investigaciones. Toda autoridad está, por ley, obligada a cooperar con el Ombudsman; por consiguiente, si requiere de un especialista o investigador para un caso, puede solicitarlo a cualquier departamento y deberá ser enviado a su servicio por tanto cuanto dure la investigación.

III. PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR ADMINISTRATION

La institución del Ombudsman, nace en Gran Bretaña con la ley de 22 de marzo de 1967 que es conocida como "The Parliamentary Commissioner Act 1967".

La idea de crear un Ombudsman venía debatiéndose desde hacía varios años, y las fuentes de inspiración fueron naturalmente los Ombudsmen de Suecia, así como la presencia por aquellos años en Inglaterra del Ombudsman danés. No menos importante serían el informe de "Justice" en 1961: "The Citizen and the Administration. The Redress of Grievances". Y, la figura de Sir Edmund Compton, quien había sido Comptroller and Auditor-General.

El Commissioner, de aquí en adelante "P.C.A.", es designado por la Corona a solicitud del Primer Ministro: su salario es cargado a Consolidated Fund; dura en el cargo en forma indefinida mientras observe buena conducta, está obligado a jubilar a la edad de 65 años, y para ser removido se requiere acuerdo de ambas cámaras, Lores y Comunes. El P.C.A tiene su propia oficina compuesta por 60 funcionarios,

traídos en Comisión de Servicios de la Administración Pública y ninguno de ellos es abogado.

Sus facultades están dirigidas a investigar reclamos de particulares y corporaciones, que no sean autoridades locales o corporaciones públicas, y que demandan haber sufrido perjuicios por una "sostenida injusticia como consecuencia de mala administración, mientras se encontraban en el Reino Unido, por parte de Departamentos del Gobierno Central, por personas, u organismos que actúan en su representación, cumpliendo o por omitir cumplir funciones administrativas" (sections 4, 5 (1) and Schedule 2).

El "P.C.A." no puede actuar por iniciativa propia, tampoco puede el ciudadano dirigirse directamente a él. Su iniciativa está limitada a conocer sólo de las denuncias que se le hacen llegar por escrito los ciudadanos por intermedio de un M.P. (Parlamentario de la Cámara de los Comunes). Sus investigaciones deben ser llevadas a cabo en privado y el Director del Departamento investigado así como los funcionarios involucrados deben ser notificados, oídos y considerados sus alegatos de descargo. No hay un procedimiento establecido para estas averiguaciones, pero el "P.C.A." tiene los poderes y facultades necesarias para llevar a cabo la investigación en su totalidad. Puede interrogar bajo juramento, y hacer obligatoria la presencia de testigos y el suministro de documentos. La obstrucción voluntaria a sus actuaciones es sancionable como si lo fuera a la Corte.

Sus informes sobre una investigación, así como las comunicaciones que intercambie con los M.Ps. sobre el asunto, se encuentran absolutamente protegidos por la ley, y no puede ser acusado de difamación. Sin perjuicio de lo dispuesto en las Official Secrets Acts y de la ley que se refiere a los privilegios de la Corona, se le debe permitir el acceso a cualquier documento, aun los más relevantes, salvo los que se refieren a los modos de proceder del Gabinete y sus Comités (section 8). Las "Crown Privilege" se hacen valer sólo para prevenir al "P.C.A." y sus funcionarios de divulgar la información obtenida (section 13 (3)); y las Official Secrets Acts se aplican solamente a aquella información que se publique o filtre y que no sea la que está relacionada con la investigación y los informes (Sections 11 (1), (2)).

El "P.C.A." no tiene facultades para cambiar o anular una decisión de la Administración. Sus facultades legales están referidas a la elaboración de informes como consecuencia de sus investigaciones, o bien informar al M.P. que le solicitó su actuación, las razones que tuvo para no hacerlo. Los informes de las investigaciones son enviados al M.P. que refirió la denuncia, así como al funcionario implicado y al Jefe del Departamento. Si a criterio del "P.C.A." la injusticia cometida por mala administración no ha sido corregida, hace un informe especial para ambas Cámaras dando cuenta de la situación; igualmente elabora informes especiales sobre materias entregadas a su conocimiento y, debe enviar un informe anual a ambas Cámaras, donde da cuenta de su gestión. Este último informe es conocido y estudiado por un Comité Especial —Select Committee of the House of Commons on the Parliamentary Commissioner for Administration.

Un aspecto digno de considerarse en el estudio del "P.C.A." son las limitaciones que tiene en el aspecto jurisdiccional. Los términos "Injustice"=injusticia, y, "maladministration"=mala-administración fueron dejados, deliberadamente, sin definir. En efecto, Injusticia significa algo más amplio que un daño reparable legalmente, ya que incluye: un infortunio y un sentido de agravio e injusticia que no deberían haber ocurrido.

La mala-administración incluye una gran cantidad de faltas administrativas, faltas por comisión y omisión: corrupción, perjuicios, discriminación arbitraria, mal trato, hacer equivocarse al público sobre sus verdaderos derechos, no notificarlo adecuadamente sobre sus derechos, o no explicar las razones que llevaron a tomar una deci-

sión, generalizada incapacidad, uso desnaturalizado del poder, no considerar en sus actuaciones información fundamental, tomar en consideración aspectos irrelevantes, perder o no contestar la correspondencia, demorarse innecesariamente para hacer una devolución de impuestos o para presentar una demanda por impuestos adeudados, y tantas otras conductas.

Al "P.C.A." no le está permitido cuestionar los méritos de una decisión tomada correctamente, en el ejercicio de una facultad discrecional (section 12 (3)). Sin embargo el "Select Committee" lo instruyó en el sentido de que en casos extremos debe inferir la mala-administración si en todo el proceso de la toma de decisión, por parte del funcionario, se mostró "mala calidad" (ineptitud).

El Committee, también, ha instruido al "P.C.A." de considerar como una "mala norma" una regla interna de un Departamento, que haga difícil en forma innecesaria la actuación de cualquier ciudadano, y de encontrar mala-administración si vuelven a aparecer dificultades para los ciudadanos en el próximo caso en que se aplica la misma norma interna del Departamento, y ésta no ha sido revisada. Finalmente, el "P.C.A." ha admitido su competencia para investigar los procedimientos administrativos referentes a la toma o revisión de órdenes legales, que no sean los instrumentos mismos en que se basan.

Hasta 1973, el "P.C.A." carecía de jurisdicción para investigar denuncias en contra del "National Health Service". Pero la "National Health Service Reorganization Act 1973, Part III" dispuso la designación de un Health Service Commissioner para Inglaterra y otro para Gales (section 31), y al "P.C.A." le fue dado ese cargo el 1º de octubre del mismo año.

Los procedimientos establecidos son básicamente los mismos de la ley de 1967, aunque indudablemente contiene un avance substancial en materia de requerimiento; ahora cualquier ciudadano se puede dirigir directamente al H.S.C. (section 35 (3)). Sujeto a las excepciones señaladas en la sección 34 (2), (4) y (5), debe investigar cualquier deficiencia en un Servicio, o incapacidad para otorgar una prestación que cualquier departamento del Servicio de Salud debe dar, o cualquiera otra acción realizada por o a nombre de tales servicios (section 34 (2)). Con todo, la ley de 1973 no llegó tan lejos como se esperaba; señala en 3 listados una cantidad de asuntos no sujetos a investigación, entre los más graves, indudablemente se encuentra aquella acción que en opinión del "Commissioner" fue tomada solamente con criterio clínico.

Otra serie de asuntos que escapan de la jurisdicción del "P.C.A." son las que señala la "Third Schedule to the 1967 Act". Ellas son, principalmente, las que provengan como consecuencia de las relaciones internacionales, y de los territorios de alta mar, extradición, acciones llevadas a cabo en la investigación de un crimen o para la protección de la seguridad nacional, procesos judiciales, la prerrogativa de gracia, las transacciones contractuales o comerciales del gobierno, los asuntos personales en las Fuerzas Armadas y en la Administración Pública, el otorgamiento de honores y el otorgamiento de títulos reales; tampoco puede investigar denuncias contra las autoridades locales, las corporaciones públicas y la policía.

Estas son excepciones muy importantes y consecuentemente limitantes de su efectividad. Por otra parte, si una denuncia, dado el contenido, cae dentro de la jurisdicción de un tribunal o Corte, el "P.C.A." tiene el poder discrecional de excusar su conocimiento y el único caso en que no renuncia a su facultad es cuando aparece como no razonable en las particulares circunstancias esperar del demandante acudir a la justicia ordinaria (section 5 (2)).

La "Local Government Act 1974", creó la figura del Ombudsman a nivel local mediante la institución de "Local 3 Commissioners", pertenecientes a la Commission for Local Administration de Inglaterra y a la C.L.A. de Gales.

La "English Commission" consiste en 3 Commissioners, cada uno de los cuales es responsable de un área geográfica; el "Parliamentary Commissioner for Administra-

tion" es un miembro "ex officio". Tienen jurisdicción para investigar denuncias por mala-administración en contra de una autoridad local, una autoridad policial —no la policía— o una autoridad de aguas. Una vez investigada una denuncia, un informe es enviado a la autoridad, y ésta, a su vez, debe informar al Commissioner de las medidas que se han tomado o se van a tomar para poner las cosas en su justo lugar.

Es interesante ver cómo reaccionan las autoridades ante estos informes. En su primer año los "Commissioners" recibieron 2.249 denuncias, de las cuales 146 eran improcedentes. 783 fueron desestimadas porque no se pudo comprobar "Injusticia o mala-administración". De los 99 informes enviados a las autoridades, en 49 se señalan prácticas "injustas o de mala-administración" que habían tenido lugar en los servicios denunciados y, de esos sólo 4 no habían sido tomados en cuenta, para rectificar la situación.

Uno de los factores decisivos para la buena marcha del "Commissioner for Local Administration" ha sido la organización del Sistema de Gobierno Local, en que los consejeros están en íntimo contacto con sus electores, lo que hace que éstos actúen como verdaderos Ombudsmen locales para que el ciudadano afectado por una injusticia, por parte de la "Administración Local", reciba prontamente la satisfacción de su derecho conculcado y la indemnización procedente.

IV. EL MEDIATEUR

El oficio de "Médiateur" en Francia fue instituido por Ley de 2 de enero de 1973. Lo primero que llama la atención es la disposición de la Asamblea Nacional para crear esta figura, en un país con un sistema tan bien desarrollado de administración de justicia, y que aparentemente otorga una más apropiada satisfacción a los ciudadanos que han sido agraviados por la Administración Pública que lo que puede hacerlo el Ombudsman. Basta observar al Conseil d'Etat y sus tribunales administrativos, para comprender por qué es el sistema de cortes administrativas más admirado del mundo.

Otro aspecto interesante es que es el segundo país más avanzado de Europa con una gran población: 52 millones, que crea el Ombudsman para asuntos civiles. El "Mediateur" está fuertemente influido por la figura de Justitieombudsman sueco y la del "Parliamentary Commissioner for Administration".

El "Médiateur", así como el "P.C.A.", no puede ser solicitado por los ciudadanos directamente, sino por intermedio de un miembro de cualquiera de las Cámaras, la Asamblea Nacional o el Senado. Aquí hay una diferencia con Gran Bretaña, donde sólo puede hacerse por intermedio de un M.P.

La Ley señala que el "Médiateur" es designado por decreto del Consejo de Ministros por seis años. No puede ser reelecto para el cargo. Pero aunque nominado por el gobierno sólo puede ser removido por incapacidad o impedimento según lo define el Conseil d'Etat por Decreto. (Art. 2º Ley Nº 73-6 de 3 de enero de 1973). Con esto se asegura su independencia e igualmente al señalarse que el Gobierno no puede darle instrucciones.

La jurisdicción del "Médiateur" es mucho mayor que la del "P.C.A.", pero menor que la del Justitieombudsman. La Ley de 1973 le señala que puede investigar denuncias sobre el funcionamiento de la Administración del Estado, de las colectividades públicas territoriales, los establecimientos públicos y toda otra organización investida de una misión de servicio público (Art. 1º).

El "Médiateur" no puede considerar denuncias de funcionarios públicos o de otros empleados del Estado, en contra de las autoridades públicas. Esta disposición es similar a la de la "Parliamentary Commissioner Act de 1967". Los funcionarios públicos franceses tienen dos vías jurisdiccionales para hacer valer sus derechos, el Conseil d'Etat, o los tribunales administrativos. O bien, pueden hacer uso de sus sin-

dicatos para que lleven el caso directamente al Ministerio. El "Médiateur", igual que el "C.P.A.", no puede considerar una denuncia por un empleado en contra de las autoridades de un servicio, pero igual que en Gran Bretaña, sí puede conocer de la denuncia de un ciudadano en contra de las Fuerzas Armadas.

En otros aspectos, el "Médiateur" no tiene las limitaciones impuestas al "C.P.A." y, cuando las hay, son mucho menores. Aunque el "Médiateur" no puede conocer denuncias en casos que ya han sido llevados a los tribunales administrativos, o de las sentencias dictadas, sí puede pronunciarse en aquellas denuncias que, por su contenido, podrían ir a los tribunales. Aquí difiere del Sistema Británico.

Sin embargo, hay otros aspectos jurisdiccionales en que el "Médiateur" está más limitado que el "C.P.A.". La ley establece que puede investigar denuncias provenientes de toda persona física (Art. 6º), distinguiendo al individuo o persona moral del grupo de individuos. El "C.P.A.", en contraste, puede conocer denuncias de individuos tanto como de corporaciones, pudiendo, en consecuencia, conocer de las denuncias de individuos, empresas privadas, sindicatos u otros grupos organizados. Sin embargo, la Ley de 1976 modificó la de 1973, en el sentido de que ahora una corporación puede acudir al "Médiateur" si la denuncia es presentada por un individuo que esté directamente afectado por el asunto de que se reclama (Art. 1º).

El "Médiateur" se encuentra más limitado, también, en cuanto puede conocer de las denuncias después que hayan sido llevadas a la autoridad interesada.

En materia de documentación, el "Médiateur" tiene poderes similares a los del "P.C.A.". Puede exigir toda la documentación y registros que crea pertinentes, con la sola limitación de documentos secretos que tienen que ver con la defensa nacional, la seguridad del Estado o los asuntos extranjeros.

El "P.C.A." tiene acceso a todos los documentos pero puede ser instruido por un Ministro para que no los dé a conocer en el caso de que lo considere perjudicial para la seguridad del Estado, o bien contrario al interés público (Sect. 11 (3)). Por otra parte, como el "P.C.A.", está excluido (Schedule 3 of the Act) de investigar las acciones tomadas en asuntos relativos a materia exterior, o concernientes a la seguridad del Estado. En la práctica las diferencias entre ambas instituciones son mínimas en lo referente a los poderes para conocer de documentos de gobierno.

Sin embargo, hay una gran diferencia en los términos del alcance de la facultad y el procedimiento de investigación que sigue el "Médiateur" y el "P.C.A.". The Parliamentary Commissioner investiga las denuncias hechas a los M.Ps. por el público que reclama "haber recibido ininterrumpidas injusticias como consecuencia de una mala-administración, como resultado de una acción u omisión por parte de un departamento del Gobierno". El "Médiateur" investiga una denuncia de que una autoridad pública no ha actuado de acuerdo con su misión de servicio público. Esta competencia es mucho mayor, es decir, tiene un marco de referencia para actuar más amplio y genérico que el "P.C.A.", ya que es interpretado en el sentido de que el "Médiateur" puede conocer no sólo cuando la Administración Pública ha actuado sistemáticamente en forma obstructiva o imprudente, sino también cuando ha actuado con falta de equidad o humanidad.

Es este gran marco de referencia el que permite distinguir claramente el rol del "Médiateur" del rol del Conseil d'Etat y de los tribunales administrativos. El Conseil d'Etat y los tribunales administrativos conocen de las ilegalidades cometidas por la autoridad pública en el desempeño de sus funciones. Incluso, esta facultad ha sido interpretada por el Conseil d'Etat en forma amplia cuando determina si una actuación ha sido llevada a cabo con exceso de poder (excès de pouvoir) o con abuso de poder (détournement de pouvoir), por parte de un servicio público.

Con todo, el "Médiateur" puede ir incluso más lejos que el Conseil d'Etat, y así complementa su rol, cuando señala que aunque una autoridad pública no ha ac-

tuado ilegalmente, no ha actuado justamente o equitativamente o con propia humanidad.

Esta amplia facultad del "Médiateur" va acompañada por la de recomendar mejoramientos en la Administración Pública y en la legislación vigente. La ley de 1973 establece en su artículo Nº 9, que cuando el "Médiateur" encuentra una denuncia justificada, puede recomendar no sólo una reparación para el denunciante en razón del daño o perjuicio causado, sino también puede sugerir las formas en que la administración del servicio puede mejorarse. Igualmente puede proponer cambios legislativos cuando encuentra que los efectos que produce la aplicación de la ley son injustos (Ley de diciembre de 1976, Art. 3º).

Después de hecha su recomendación como consecuencia de una investigación, si el "Médiateur" no recibe una respuesta satisfactoria de la autoridad pública implicada, puede hacer públicas sus recomendaciones en un informe especial que envía al Presidente de la República y a la Asamblea (Artículos 9º y 14º de la ley de 1973). El "Médiateur" aún puede aplicar otra sanción si la autoridad no desea actuar de acuerdo a sus recomendaciones. En virtud de lo dispuesto en el artículo 10º de la ley, puede solicitar la apertura de un procedimiento disciplinario en contra del funcionario responsable, o bien, puede iniciar una acción judicial en su contra. Las facultades del "Médiateur" son comparables a las del Ombudsman sueco en esta materia.

Con respecto a los procedimientos seguidos por el "Médiateur" ante una denuncia que llega por intermedio de un parlamentario, sigue una vía compleja como casi todos los procedimientos administrativos en Francia y que difiere notablemente de los procedimientos seguidos por cualquiera otro Ombudsman. Cuando llega una denuncia a la Oficina del "Médiateur" se abre un "dossier" con el nombre del denunciante y del parlamentario que hizo llegar la denuncia. El "dossier" es inmediatamente enviado a la sección de instrucción. Esta está compuesta de cuatro abogados asistentes del "Médiateur". Tres asistentes están destinados a cada uno de los tres grandes sectores del gobierno: asuntos sociales, medio-ambiente e impuestos y pensiones. El cuarto asistente está encargado de conocer de las denuncias en contra de todo el resto de los servicios públicos.

El asistente encargado del "dossier" en la sección de instrucción hace un estudio preliminar del caso para determinar si cae dentro de la jurisdicción del "Médiateur". Después de efectuado el estudio, si aparece que el "Médiateur" no es competente, se le informa inmediatamente al parlamentario por cuya vía se le hizo llegar la denuncia. Sin embargo, si el asunto es de interés general, el expediente es enviado al Ministro del ramo para que lo analice. Igualmente el expediente debe ser enviado a uno de los "Comités de Users".

Si el asistente considera que la denuncia cae dentro de las competencias del "Médiateur", informa al parlamentario de que está siendo investigada. En esa oportunidad determina si el expediente contiene la información y recaudos necesarios. Si alguna información relevante no está incluida, puede solicitársela al parlamentario que pidió la investigación o bien puede contactar por teléfono al denunciante para que se la haga llegar, o puede solicitar de un inspector o juez visitar al denunciante para que trate de asegurar la información adicional necesaria.

Cuando el expediente se encuentra completo, el asistente produce un memorándum muy detallado, señalando los hechos, resumiendo y resaltando las cuestiones en que el denunciante no está de acuerdo con la decisión del Ministerio involucrado. El asistente, entonces, envía este memorándum al "correspondant" (correspondiente) en el Ministerio, quien es un miembro o del Gabinete del Ministro o de los "corps de controle" del Ministerio.

Sin embargo, hay algunas oficinas que tienen un sistema de contraparte del "Médiateur", como es el caso de la "Inspection Générale des affaires sociales", que es una de las autoridades en contra de quien se dirige un gran número de denuncias.

Esta oficina ha establecido una célula (cellule) compuesta por miembros del Inspectorado y de la Secretaría Independiente, para que se corresponda al "Médiateur". Otros dos Ministerios han establecido este sistema y son dos buenos clientes del "Médiateur": el Ministère de l'Equipment y el Ministère de l'Economie et des Finances.

Por otra parte, muchos ministerios tienen "correspondants" adicionales que se relacionan con los asistentes técnicos del "Médiateur", cuando se ha encontrado como resultado de las investigaciones que los denunciantes no han podido recibir reparación adecuada porque la reglamentación en vigor lo impide. En este caso los correspondientes y los asesores técnicos del "Médiateur" trabajan conjuntamente para determinar qué cambios en los reglamentos deben introducirse para permitir que se dé la compensación a los afectados en casos futuros.

Después de una espera que varía de algunas pocas semanas a dos meses, y algunas veces más, el "Médiateur" recibe la respuesta a su memorándum, del Ministerio a que fue dirigido. La respuesta, generalmente, consiste en un análisis crítico de la denuncia y un pronunciamiento declarativo de la posición del departamento. Igualmente debe proporcionar la información adicional necesaria para que permita al "Médiateur" formarse la opinión de hasta qué extremo la denuncia es válida. Puede esta respuesta incluir cursos de acción que el Ministerio piensa tomar para mejorar la administración del servicio, si ha aparecido que es defectuosa, o bien las modificaciones en las regulaciones que piensa introducir.

Si el "Médiateur" no hizo una petición formal para que se le respondiera en una forma determinada, la contestación puede tomar, de acuerdo a la decisión del "Correspondant", la de un memorándum técnico o de una simple nota firmada por él, o de carta firmada por el Ministro. Lo esencial es que el "Médiateur" considere que la réplica contesta exacta y precisamente los argumentos esgrimidos por el denunciante.

Si la réplica no es considerada suficiente por el "Médiateur", el "correspondant" es telefonado o entrevistado para obtener la información necesaria. E, incluso el "Médiateur" puede seguir cualquiera de las siguientes alternativas. Puede iniciar averiguaciones en otros departamentos del Gobierno. Puede solicitar al Conseil d'Etat o a la Cour de Comptes estudiar la cuestión y asesorarlo. O bien, puede solicitar a los Corps de controle iniciar una averiguación. Sólo cuando el "Médiateur" está satisfecho, en virtud de toda la información obtenida y de la asesoría recibida, es que puede llegar a una clara opinión de la validez (le bien fondé) de la denuncia y se considera terminada la "instrucción".

Si los argumentos de la Administración son bien fundados, el "Médiateur" escribe al Parlamento diciendo que la denuncia ha sido rechazada, pero haciéndole llegar toda la información necesaria para explicarle la naturaleza del problema, la que generalmente es desconocida por el denunciante. Por otra parte, si al denunciante le acompaña la razón en su denuncia y ha sido la víctima de la mala marcha de la Administración, es rarísimo que la propia Administración no se aboque conjuntamente con el "Médiateur" a buscar los mecanismos necesarios que satisfagan los reclamos del denunciante.

Pero, si la Administración es reluctante en reconocer los derechos del denunciante y el "Médiateur" no logra persuadir de hacerlo, entonces sólo puede hacer recomendaciones. Raramente tiene que hacerlo y cuando lo llega a hacer, siempre obtiene resultados positivos. Hasta ahora se desconoce que haya tenido que emplear el mecanismo siguiente: evacuar un informe especial a la Asamblea y al Presidente de la República, o invocar acciones disciplinarias en contra del servidor público involucrado.

El procedimiento descrito hasta aquí, es el ordinario para una denuncia deducida en contra de un Ministerio o de una autoridad nacional. Cuando la denuncia es contra el comportamiento de una autoridad local, el "Médiateur" generalmente emplea un procedimiento diferente que llama de averiguaciones preliminares (pré-enquêtes).

El Inspecteur Général de l'administration es el encargado conjuntamente con el "Médiateur" de llevar a cabo estos procedimientos preliminares. El Inspecteur Général solicita a los Préfets para los departamentos o la región, según el caso, estudiar el "dossier" y traer a su presencia, si es apropiado, a una misma audiencia, al denunciante y al representante de la autoridad local en contra de quien la denuncia ha sido hecha o, si no es procedente, establecer exactamente cuál es la posición de ambas partes.

El "Médiateur" ha considerado que este procedimiento, en general, produce buenos resultados. Los Préfets ordinariamente evacúan sus informes para el "Médiateur" más rápidamente que los "Correspondants" de los Ministerios, e igualmente sus opiniones razonadas a propósito del caso. Pueden, asimismo, en algunas situaciones, solicitar asesoría a los tribunales administrativos regionales.

La averiguación preliminar puede no producir una solución de la denuncia a nivel local. Si ello es así, el "Médiateur" sigue el procedimiento ordinario que ya hemos descrito. Los resultados de la averiguación preliminar son agregados al "dossier" y un memorándum con las peticiones del denunciante son enviados al "Correspondant" en el Ministerio Central, que es el que en último lugar tiene la responsabilidad del servicio local, en contra del cual la denuncia fue hecha.

El "Médiateur" puede solicitar investigaciones preliminares en los casos en que la denuncia es hecha en contra de la administración de justicia a nivel local. Cuenta con la asesoría de un juez jubilado que analiza la denuncia y, cuando es necesario, solicita la asesoría del Procureur Général de la Corte de la localidad en que el denunciante tiene su domicilio. El Juez o el Procureur, preparan todo el material para el caso y en múltiples ocasiones entrevistan al denunciante. Sólo entonces informan al "Médiateur".

En estos casos las denuncias están dirigidas fundamentalmente a dos tipos de situaciones: que la solución judicial no es satisfactoria, o que los procedimientos han tomado tal tiempo y han sido tan complicados que el denunciante no fue tratado como correspondía. El "Médiateur" está inhibido de investigar la mayoría de estos casos porque la ley de 1973 en su artículo 11, le prohíbe intervenir en los casos que han sido llevados a la Corte o cuestionar la validez de una decisión judicial. Cuando el "Médiateur" comunica a un denunciante que no puede investigar un caso por algunas de las razones señaladas, le da siempre asesoría legal sobre cuáles son sus derechos.

Pero, si la denuncia es sobre la preparación de un caso antes de que el procedimiento judicial se haya iniciado, el "Médiateur" no se encuentra excluido de conocer de él, por el artículo 11. Como el propio "Médiateur" señalaba en su informe de 1974, él puede intervenir, ya sea durante la fase preparatoria o en la finalización de la fase preparatoria y antes de que el caso vaya a los tribunales, para ver que la administración de justicia sea llevada a cabo en forma debida, para que el interés de las partes sea salvaguardado.

Si la denuncia se refiere a que a un individuo se le ha negado asistencia legal, el "Médiateur" puede solicitar al Procureur Général que estudie la posibilidad de apelar en contra de la decisión. El Procureur Général puede, también, intervenir para apurar un procedimiento preliminar en un caso, y aquí, igualmente, el "Médiateur" puede apresurar su intervención.

Finalmente, para evaluar el impacto del "Médiateur" en el sistema administrativo francés, hay que hacerlo desde una triple perspectiva: A) Las compensaciones que ha sido capaz de obtener para los ciudadanos agraviados por la Administración. B) El mejoramiento en los servicios que ha sido capaz de lograr; y, C) Los mejoramientos que ha sugerido en las reglamentaciones y en las leyes.

Por la falta de espacio podemos sólo señalar que los logros en los tres aspectos han sido notables, baste al interesado leer los Informes Anuales del "Médiateur" a la Asamblea y al Presidente de la República, a partir de 1974.

V. CONCLUSIONES

De un estudio de la institución del Ombudsman en el Derecho Comparado, y en particular de estos tres casos: Suecia, Gran Bretaña y Francia, son muchas las diferencias y similitudes que podemos señalar. Sin embargo, hay un aspecto relevante y que nos parece el más importante para nuestra experiencia. Nos referimos a la absoluta adecuación del Ombudsman a la estructura o política administrativa de cada país en cuestión.

En efecto, el éxito del Ombudsman no puede ser medido en estos países, como tampoco su eficiencia en razón de qué sistema político tiene más o menos atribuciones. Sino, por el contrario, en cuál trabaja mejor en el logro de garantizar los derechos individuales, ayudar a mantener la división de poderes y a preservar el estado de derecho.

El Ombudsman debe ser visto como una figura jurídica que no está vis a vis a la Administración y, por consiguiente, que en la estructuración de su Oficina no se equipara a ésta, sino como un órgano que llega donde no llega ni el Parlamento, ni los tribunales de justicia, para garantizar los derechos individuales y el justo equilibrio de poderes, así como el respeto a la legalidad, impidiendo que la Administración Pública exceda sus poderes en la consecución de sus fines de servicio. Sólo así se explica que Oficinas dotadas de tan poco personal puedan cumplir las funciones que realizan.

Esto es particularmente claro cuando vemos la utilización racional que hacen de otras instituciones, ya sea cuando cumplen parte de las obligaciones o trámites que deben llevar a cabo, o bien cuando buscan la asesoría de otros órganos del Estado. En los tres países en cuestión lo encontramos permanentemente.

Igualmente notable nos parece el hecho de que en ninguno de los tres países analizados se suplen a otras instituciones, sino, por el contrario, llegan y de una forma diferente a otros aspectos de la protección de los derechos individuales. El Ombudsman no es un órgano de la Administración Pública y, como tal, en ninguno de los países que hemos visto se organiza como tal. Sino, por el contrario, su organización y sus funciones van a depender fundamentalmente de la forma en que se inserta en un sistema político determinado. Sólo así podemos entre otras diferencias señalar lo distinto de los procedimientos que se siguen ante una denuncia por parte del Ombudsman en Suecia, por el Commissioner for Public Administration en Gran Bretaña y por el "Mediateur" en Francia. Sin embargo, es imposible señalar cuál es el menos eficiente. Sólo podemos notar que trabajan en forma coordinada con y dentro del aparato del Estado.

El Fondo Monetario Internacional. Antecedentes históricos y funcionamiento

Bárbara María Rodríguez Asswann
*Licenciada en Derecho
Costa Rica*

SUMARIO

I. NACIMIENTO DE LOS ACUERDOS EN BRETTON WOODS

1. *Acuerdos de Bretton Woods*. 2. *Creación del Fondo Monetario Internacional*. A. El FMI como organismo especializado de la ONU. a. Potestad normativa externa. b. Potestades externas específicas: Recomendaciones y Resoluciones. B. Convenio Constitutivo del FMI. C. Primera y segunda enmienda a CCFMI.

II. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

1. *Análisis estructural y normativo*. A. Organos del FMI. a. Junta de Gobernadores. b. Directorio Ejecutivo. c. Director Gerente. B. Personalidad jurídica del FMI. a. Función cuasijudicial. b. Función cuasilegislativa. 2. *Régimen de admisión y retiro*. A. Cuota y poder de voto. B. Retiro voluntario y forzoso.

I. NACIMIENTO DE LOS ACUERDOS EN BRETTON WOODS

Los acuerdos de Bretton Woods, que dan nacimiento al Fondo Monetario Internacional, se presentan como una reacción a la anarquía del estado de guerra económica que caracterizó al período 1930-1940. Los convenios del FMI se incluyen en los planes económicos que con carácter supranacional surgen en un período de postguerra, como un intento de solucionar los problemas de pagos internacionales, efecto de las crisis económicas y depresión de los años treinta, que derrumbaron el patrón oro, y ocasionaron una situación de caos económico internacional¹.

Las principales potencias económicas de la postguerra hacen un llamado a la comunidad internacional sobre la necesidad de reunirse y estudiar la forma de eliminar las prácticas económicas dañinas para la prosperidad mundial y la necesidad de brindarse asistencia mutua para superar dificultades temporales en el intercambio de

1. Sobre un resumen de los episodios económicos de la Segunda Guerra Mundial, véase Carreau Dominique. *Le fond monétaire international*. París, Librairie Armand Colin, 1970. p. 8. Sobre la situación de pagos internacionales véase Picado Roberto. *El Fondo Monetario Internacional. La experiencia de Costa Rica*. San José, Tesis para optar por el título de Licenciado en Ciencias Económicas. Escuela de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Costa Rica, 1968, p. 6-7. Para un análisis del inconveniente del patrón oro y la necesidad de estabilización económica después de un conflicto bélico, véase Consejo Monetario Centroamericano. *Centroamérica ante la Reforma Monetaria Internacional*. Centroamérica. Secretaría Ejecutiva del CMC. Junio, 1977, p. 2-3 y Facio, Rodrigo. *La moneda y la banca central en Costa Rica*. San José. Editorial Costa Rica. Segunda edición, 1973, p. 225. También se remite al lector a la traducción del texto original de las actas tomadas en Bretton Woods. "Final Act and Related Documents". *Convenios sobre el Fondo Monetario Internacional*. Anexo "C". San José. Imprenta Nacional, 1946, p. 98.

divisas. Este llamado se concreta inicialmente en la redacción y publicación de una serie de "planes" —Plan Keynes y Plan White—, y finalmente en la redacción formal en los acuerdos de Bretton Woods de los deberes y obligaciones entre los Estados participantes, y esencialmente el deber de consulta respecto a que las modificaciones en las políticas cambiarias de un país miembro debían tomarse bajo la supervisión de organizaciones internacionales como el FMI.

1. *Acuerdos de Bretton Woods*

Los expertos estadounidenses y una delegación británica, encabezada por Keynes, publicaron en septiembre de 1943 el llamado Comunicado Conjunto de los Expertos², que contenía la mayoría de las cláusulas que más tarde se adoptaron en el Acuerdo del Fondo Monetario Internacional³, y que pese a la oposición de Keynes estaba basado en lo esencial sobre el Plan White⁴.

La característica más importante del Plan Keynes era la creación de una moneda bancaria internacional llamada Bancor, que nacía automáticamente; para Keynes, el problema consistía en tomar una sola medida en favor de una cooperación internacional pero sin volver a caer en el sistema del patrón oro⁵.

El Plan White fue titulado "Proyecto preliminar de un protocolo para un Fondo Internacional de Estabilización de los Estados Unidos y países asociados", y entre "sus objetivos se encuentran: a) ayudar a la estabilización de los tipos de cambio; b) acortar los períodos y disminuir el grado de desequilibrio de las balanzas internacionales de pago; y c) reducir el uso de restricciones de los tipos de cambios y otras prácticas de discriminación"⁶.

A manera de resumen, vemos que "White propone la constitución de un fondo con aportes de los socios en oro, moneda nacional y valores oficiales, el cual se tomaría para concederles *préstamos temporales* a los países deficitarios; mientras que según Keynes, no habría aportes iniciales de los socios sino apertura a favor de ellos de créditos puramente contables, llevados en una unidad monetaria internacional sobre los cuales podrían girar los países deficitarios con el fin de saldar sus deudas internacionales"⁷.

Resulta indispensable recordar estas discusiones y examinar el modo en que se creó el FMI actual, como fruto de las mismas y del compromiso adoptado para la

2. Para un resumen de sus cláusulas, ver Shigeo, Horie: *El Fondo Monetario Internacional*. Barcelona, Casa Editorial Bosch, Traducción española por Alfredo Pastor Bodmer y Antonio Bosch Domenech, 1966, p. 100-103. También ver, Facio, Rodrigo: *op. cit.*, p. 242-243 e International Monetary Fund. *The first ten years of the International Monetary Fund*. Washington D.C. Agosto 1956, p. 3.

3. En adelante llamado FMI.

4. "El pensamiento estadounidense, representado por el conservador Plan White, prevaleció sobre el inglés representado a su vez por el Plan Keynes: concepción más amplia y visión integral de los problemas postbélicos en escala mundial. De tales negociaciones son producto el FMI..." Lizano, Eduardo. *Comentarios sobre economía nacional*. San José. Publicaciones de la Universidad de Costa Rica. Serie Económica y Estadística Nº 35, 1971, p. 29.

5. Shigeo, Horie. *Op. cit.*, pp. 72-73, 92-93. Sobre las unidades "bancor" y "unitas". Picado, Roberto. *Op. cit.*, p. 8-10.

6. Shigeo, Horie. *Op. cit.*, pp. 72-72, 92-93. Sobre las unidades "bancor" y "unitas". Picado, Roberto, *Op. cit.*, p. 8-10.

7. Facio, Rodrigo. *Op. cit.*, p. 235-236.

buena comprensión del sistema y de los problemas que está llamado a resolver. Sin embargo, algunos objetaron que "las opiniones y los intereses contrapuestos fueron desdibujando y debilitando progresivamente su razón de ser original. En consecuencia, no es sorprendente que el FMI se desarrollase en medio de una confusa e inadecuada organización monetaria internacional"⁸.

2. Creación del Fondo Monetario Internacional

Con anterioridad al 1º de julio de 1944 se celebró en Bretton Woods, New Hampshire, USA, una conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas⁹, en la que tomaron parte representantes de 44 países aliados, siendo los principales temas de discusión los principios generales del Comunicado Conjunto de los Expertos y luego de tres semanas de discusión se adoptaron las propuestas en favor del "Fondo", y la conferencia finalizó el día 22 del mismo mes. "El resultado de las labores de la Conferencia se conoce con el título de «Acta Final de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas», con dos apéndices: Acuerdo del FMI y Acuerdo del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. Ambos acuerdos suelen designarse con el nombre de «Acuerdos de Bretton Woods», y ambas organizaciones acostumbran llamarse Organizaciones de Bretton Woods¹⁰.

"Lo que hemos hecho aquí en Bretton Woods es desarrollar una maquinaria por medio de la cual hombres y mujeres de todas partes puedan intercambiar libremente, sobre bases justas y estables, los bienes producidos, fruto de su trabajo. Aquí hemos tomado los pasos iniciales a través de los cuales las naciones del mundo podrán ayudarse unas a otras en su desarrollo económico, para su mutua ventaja y el enriquecimiento de todos"¹¹. "El espíritu con que hemos conducido estas discusiones sentará un precedente para realizar consultas amigables entre las naciones, en sus intereses comunes. Estas cosas que necesitamos hacer, deben ser hechas —pueden sólo ser hechas— en armonía, en conjunto"¹².

Es así como en un clima de amistad y solidaridad económica¹³ se crea el FMI y toda una estructura orgánica en su Convenio Constitutivo¹⁴. Tentativamente podríamos hablar del FMI como de una institución especializada de la ONU, y por eso mismo tiene *vocación universal*¹⁵. Más aún, el Fondo tiene sensiblemente más miembros que la ONU; esta diferencia se debe a que el FMI es una organización técnica.

8. Shigeo, Horie, *Op. cit.*, p. 173.

9. Se analizarán más adelante los vínculos del FMI y la ONU.

10. Shigeo, Horie, *Op. cit.*, p. 112.

11. Discurso del Honorable Henry Morgenthau, Jr. "Final Act and Related Documents". *Op. cit.*, p. 5.

12. Palabras del Presidente Roosevelt, junio 29 de 1944. *Ibidem*, p. 1 y 2.

13. Este sentimiento de comunidad económica internacional es retomado más adelante por S.S. Juan XXIII, quien se expresa así sobre la economía universal: "... la economía de unas naciones se entrelaza cada vez más con la economía de otras... los planes se van asociando, de todos ellos unidos, resulta una especie de economía universal... porque la creciente prosperidad de un Estado es en parte efecto y en parte causa de la creciente prosperidad de los demás..." S.S. Juan XXIII, *Encíclica Pacem in Terris*, San José, Imprenta Metropolitana, 1973, p. 48 / 11 de abril de 1963.

14. "Dicha carta fundamental adquirió plena vigencia a partir del 27 de diciembre de 1945 después de haberse obtenido la firma de los gobiernos de 29 países, los cuales representaban el 80% de las cuotas originales del Fondo". Picado, Roberto, *op. cit.*, p. 11.

15. Carreau, Dominique, *op. cit.*, 22 y p. 27 (subrayado nuestro).

A. *El FMI como organismo especializado de la ONU*

“Lo realmente extraordinario es que las naciones estuvieran dispuestas a aceptar la intervención internacional en el manejo de sus relaciones monetarias externas, renunciando así a su soberanía nacional absoluta en estas materias”¹⁶.

La ONU, desde sus orígenes, fue incapaz de convertirse en el embrión de un gobierno mundial. Desde su constitución había adoptado el principio nada realista de “un estado, un voto”, y luego no había encontrado mejor manera de aproximar una ficticia igualdad de Estados a la dura realidad; tal gobierno se desarrolló, no de la ONU, sino de una u otra de las “empresas” políticas más antiguas y vigorosas: el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno de la Unión Soviética”¹⁷. Posteriormente la ONU emitió la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados¹⁸, fortaleciendo aún más su influencia en los Estados a través de los organismos especializados sobre los cuales tiene la administración indirecta¹⁹.

Así surgió el FMI como una institución supranacional, reordenadora de los tipos de cambio mundiales, puesto que “las diferencias que anteriormente se habrían abandonado a la mano invisible de Adam Smith ahora requieren negociación, colaboración y coordinación amplia de las directrices nacionales”²⁰. La coincidencia de intereses y armonía de políticas nacionales a través del FMI planteó “la cuestión subyacente detrás de los acuerdos de Bretton Woods: si el FMI debía ser una institución independiente, animada por funcionarios internacionales o, al contrario, las actividades del Fondo debían ser propias y evidentes, en virtud de sus implicaciones políticas. Bajo la presión del gobierno americano y de la delegación inglesa y Keynes, la segunda concepción debía triunfar”²¹.

La mayoría de los autores por un lado coinciden en ver al FMI como una agencia especializada de la ONU²² y tratan de obviar por el otro que “los múltiples programas norteamericanos de ayuda al exterior, su control efectivo sobre los organismos internacionales de crédito, su estructura de los tratados comerciales y otros relacio-

16. Consejo Monetario Centroamericano. *Op. cit.*, p. 9.

17. En su libro *Estudio de la Historia* (3) Compendio IX/XIII Madrid, Alianza Editorial, 1975, p. 283 (traducción de Luis Alberto Bixio).

18. *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*. Para un análisis de la Carta y la naturaleza jurídica de sus principios en relación al Derecho Económico Internacional, ver Witker, Jorge, *La Carta como Código Marco del nuevo Derecho Internacional Económico*, Derecho Económico Internacional, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 120-122.

19. En este sentido los artículos 57 y 63 de la *Carta de las Naciones Unidas*, San Francisco, 26 de junio de 1945. Sobre un extenso comentario en relación con el tema, ver *Las Naciones Unidas. Orígenes, Organización y Actividades*. New York, Naciones Unidas, tercera edición, 1969, p. 579. “En el caso de los organismos internacionales, se trata de entes en que los estados participan sacrificando parte de su soberanía, actúan como entes colegiados y sus acuerdos representan el criterio mayoritario de la comunidad que ellos integran”. Fernández, Raúl, *op. cit.*, p. 36.

20. Kaplan, Morton y Katzenbach, Nicholas. *Fundamentos Políticos del Derecho Internacional*, México, Editorial Limusa-Wiley, 1965, p. 96.

21. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 18.

22. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 27. Tamames, Ramón, *Estructura económica internacional*. Madrid, Editorial Alianza, quinta edición, 1978, p. 75-76. Grieg, D. W., *International Law*. London. Butterworth & Co., Second Edition, 1976, p. 776 y Verdross, Alfred, *Derecho Internacional Público*, España, Biblioteca Jurídica Aguilar, 1976, p. 609 y 328.

nados con ellos, son instrumentos que pueden utilizarse para fomentar como ley, en la comunidad mundial, doctrinas compatibles con sus objetivos políticos y sociales”²³.

Manteniendo una estrecha relación con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas²⁴, estos organismos especializados están constituidos por todos los órganos estatales (Estados) que cooperan en la celebración de un tratado²⁵, y en cierta manera estamos de acuerdo en el efecto “capitis deminutio”²⁶ de las relaciones con el FMI en el sentido de que la conferencia de Bretton Woods ha creado un cierto orden monetario internacional y ha confiado la gestión a una institución especializada de las Naciones Unidas, el FMI. La institucionalización de los estatutos del Fondo ha entrañado una sensible disminución de la *soberanía monetaria*, de los países miembros del FMI, mas esta “capitis deminutio”, tiene una contrapartida dentro del derecho a la ayuda monetaria y los beneficios que se obtienen al ser miembros del Fondo.

El FMI también es analizado como una organización autónoma aunque afiliada a la ONU²⁷ debido a las potestades de auto-interpretación de sus acuerdos. Esta potestad cuasi-judicial será analizada en la Sección II, aparte 2-a) de este mismo Capítulo.

Entre los caracteres diferenciales de las organizaciones internacionales²⁸, la autonomía normativa establecida por medio de un acuerdo internacional constitutivo, viene a reforzar la razón misma de su existencia, y regular el mecanismo de sus fines específicos²⁹.

Algunos autores han afirmado que el derecho que regula las organizaciones internacionales no tienen ninguna procedencia³⁰ en el sentido de que por un lado el DI General es el derecho que las vincula: así todos los miembros son sujetos de DI y están dotados de personalidad y representación en la comunidad internacional; además de un tratado multilateral que las crea y viene a constituir un DI particular frente al DI general que constituye la base de su ordenamiento internacional. Así coexisten y se complementan entre sí, lo nacional y lo internacional, como referencia obligada frente a los Estados miembros de las organizaciones internacionales.

El poder normativo de las organizaciones internacionales se manifiesta, hacia el interior de la misma, creando normas que complementan y adaptan su propio ordena-

23. Kaplan, Morton y Katzenbach, Nicholas, *op. cit.*, p. 33.

24. Comentario del Príncipe Teodoro Láscaris-Comneno, citado por Joaniquet Pons, Celso, *Fundamentos filosóficos del Código Mundial*. Barcelona. Editorial Cervantes, tercera edición, 1961, p. 190. Ver el Capítulo IX y Capítulo X. sobre la composición, poderes y funciones del Consejo Económico Social de la ONU. *Carta de la ONU*.

25. Verdross, Alfred, *op. cit.*, p. 328.

26. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 167 (subrayado nuestro).

27. Hart, Albert y Kenen, Peter, *Deudas monetarias y actividad económica*, México. Centro Regional de Ayuda Técnica (AID), 1964, p. 431, y Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 97.

28. Así, el estar compuestas por sujetos de DI, con un carácter estable, en que tanto su acto jurídico creador como su ordenamiento interno forman parte del DI, y que la organización en sí tiene finalidades concretas, que realiza a través de órganos propios y poderes propios. Díez de Velasco, Manuel, *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid. Tomo I. Editorial Tecnos, 1963, p. 329.

29. Mónaco, R., *L'autonomia normativa degli enti internazionali*. Milan. “Scritti di Diritto Internazionale” in Onore di T. Perassi, Vol. II, 1957, p. 142. Citado por Díez de Velasco, Manuel, *op. cit.*, p. 328.

30. Díez de Velasco, Manuel, *op. cit.*, p. 354.

miento, y hacia el exterior, vía en la que se da vida a normas jurídicas que tienen relevancia fuera del propio ordenamiento jurídico de la organización³¹.

a. *Potestad normativa externa*

Que se manifiesta a través de la posibilidad de concluir tratados internacionales y que tiene su fundamento en su cualidad de sujeto de derecho internacional y en la especial autorización del tratado creador, a posteriores actos internacionales que haya modificado éste de manera directa e indirecta. Dentro de esta potestad normativa externa podemos encuadrar la posibilidad de crear normas de carácter consuetudinario. Es cierto que dichas costumbres, en principio son simplemente costumbres particulares y forman parte del DI particular; "pero luego las normas van ampliando su esfera de aplicación hasta entrar a formar parte del DI general"³².

b. *Potestades externas específicas: Recomendaciones y resoluciones*

Esta potestad específica se manifiesta a través de una serie de actos de carácter internacional, unos de carácter obligatorio y otros no, pero cargados de una indudable autoridad jurídica y de consecuencias prácticas que no se pueden desconocer. Esta serie de actos reciben el nombre de resoluciones³³. Existen dos tipos con diferentes efectos: aquellas que no tienen valor obligatorio, tal como los votos, dictámenes y recomendaciones, y aquellas con valor obligatorio, entre las que cabe resaltar las resoluciones, los reglamentos y las órdenes.

En la definición de las recomendaciones como "declaraciones de voluntad de las organizaciones internacionales, por medio de las cuales se formulan con solemnidad y en forma particular una invitación o se toma una decisión o inicia una acción en un sentido determinado"³⁴, se hace evidente la ausencia de distinción formal y efectiva de las mismas, despojándolas de su contenido jurídico propio, sea la obligatoriedad, pero conservando, sin embargo, "un especialísimo valor moral"³⁵, más o menos fuerte, según la organización que las adopte y el peso político de las mismas.

Las decisiones que emiten las organizaciones internacionales, suponen una manifestación claramente establecida en cuanto a su fuerza vinculante, del poder de tomar decisiones ejecutivas. Las decisiones son obligatorias en todos sus elementos, en el sentido de que la "obligatoriedad afecta concretamente a aquellos a los que se dirige"³⁶. Las decisiones pueden tener un carácter individual y obligan por efecto de su

31. *Ibidem*, p. 354-355.

32. Díez de Velasco, Manuel, *op. cit.*, p. 356-357. En este mismo sentido véase Vargas Carreño, Edmundo, *op. cit.*, 96-97.

33. Tentativa definición, por la diversidad de efectos jurídicos vinculantes que representan los actos de las organizaciones y la falta de precisión terminológica.

34. Así Laurent, P., "Principes communs aux différentes Organisations Internationales", en *Juris Classeur de Droit International*. Vol. I, fasc. 112, p. 16. Citado por Díez de Velasco, Manuel, *op. cit.*, p. 359.

35. Díez de Velasco, Manuel, *op. cit.*, p. 359. Por otro lado, el incumplimiento de una recomendación lleva aparejada una toma de posición de los restantes estados que forman la organización y de la opinión pública de los mismos respecto al Estado que no ajusta su conducta al contenido de la recomendación emitida. *Ibidem*, p. 360.

36. Díez de Velasco, Manuel, *op. cit.*, p. 363.

notificación al interesado, pero pueden tener un carácter general y, en ese caso, obligan por el hecho de su publicación.

Debido a la imprecisión usada en las organizaciones internacionales, tanto en el término decisión como resolución, nos vemos obligados a examinar en cada caso su contenido y estudiar los poderes del órgano que las haya tomado, para decidir su verdadero valor obligatorio³⁷.

B. Convenio constitutivo del FMI³⁸

"El FMI rige las relaciones monetarias de 129 países y constituye la base del sistema monetario internacional de los últimos treinta años"³⁹.

Existen diferentes acepciones sobre el carácter jurídico del CCFM⁴⁰. Para un análisis somero del mismo, ver el Capítulo II, que trata específicamente sobre la naturaleza jurídica del CCFMI y otros acuerdos del FMI.

Es así que el Convenio Constitutivo del FMI se nos presenta como un instrumento internacional, que crea la organización, llamado instrumento constitutivo o instrumento constitucional, y determina su capacidad y sus modalidades⁴¹ como todo un sistema normativo unitario, que contiene disposiciones exhaustivas sobre sus fines, el modo de efectuar las enmiendas al CCFMI, suspensión temporal del CCFMI e inclusive la disolución misma del FMI⁴².

En 1945, el CCFMI aprobado en esa ocasión adquiriría vigencia plena cuando hubiere sido firmado a nombre de los gobiernos cuyas participaciones sumaran por lo menos el 65 por ciento del total de las cuotas asignadas a los 45 países que concurrieron a la mencionada conferencia de Bretton Woods y cuando los instrumentos constitutivos de las manifestaciones de aceptación del Convenio, conforme a las leyes de cada país, hubieran sido depositados a su nombre⁴³.

37. *Ibidem*, p. 364. Así las resoluciones del FMI: comunicaciones y sanciones temporales, véase Capítulo I, Sección III, B-2. Véase también Capítulo II, Sección C: sobre los acuerdos de derecho de giro. Como acto unilateral del Fondo.

38. Véase el Anexo N° 1: Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. Ley N° 6.223 de 27 de abril de 1978, p. 249.

39. Consejo Monetario Centroamericano, *op. cit.*, p. 2-3.

40. Algunos autores sosteniendo la clasificación de los tratados con base en la intención de los contratantes, en abiertos y cerrados, según que permitan la incorporación de nuevos miembros, consideran que la naturaleza del CCFMI pertenece a la de los "tratados generales, que prevén mecanismos determinados para incorporar nuevos miembros, por consiguiente, no *ipso facto* a la participación de todos los Estados". De la Guardia, Ernesto y Delpech, Marcelo, *op. cit.*, p. 91.

41. De la Guardia, Ernesto y Delpech, Marcelo, *op. cit.*, p. 177. Consideran estos autores que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se aplica a los instrumentos constitutivos de las organizaciones internacionales. Ver así el art. 5 de la Convención de Viena, y Fernández, Raúl, *op. cit.*, p. 29-30.

42. Sobre las disposiciones de emergencia ver el Convenio Constitutivo del FMI (en adelante CCFMI), publicado en el alcance N° 93 de la Gaceta N° 105 del 2 de junio de 1978, bajo la Ley N° 6.223 del 27 de abril de 1978, los artículos XXVII, sección 1, suspensión temporal del CCFMI, sección 2, disolución del Fondo y el artículo XXVIII sobre el modo de efectuar las enmiendas al CCFMI.

43. Picado, Roberto, *op. cit.*, p. 71. "El primer pago de la participación de Costa Rica fue realizado por el Departamento Emisor del Banco Nacional de Costa Rica el 22 de febrero de 1947". *Ibidem*, p. 74. Actualmente el CCFMI, en su artículo XXXI, sección 2), contempla disposiciones específicas sobre la firma del convenio, así: "a) entregarán para su depósito en los Estados Unidos de Norteamérica un instrumento en el que declaren que han aceptado

C. Primera y segunda enmienda al CCFMI

La Primera Enmienda al CCFMI, elaboró un sistema basado en Derechos Especiales de Giro en el FMI y modificaciones en las normas y prácticas del Fondo, especialmente en cuanto al informe de los directores ejecutivos a la Junta de Gobernadores ⁴⁴.

En Costa Rica, la Primera Enmienda al CCFMI, es objeto de comentarios periódicos y debates parlamentarios ⁴⁵; pero es el Lic. González del Valle, invitado especial de la Comisión de Asuntos Económicos, quien mejor nos explica el sentido "costarricense" de esta Primera Enmienda: "Pero con toda honestidad les voy a decir: la Enmienda por lo menos tiene una característica, no tiene nada de revolucionario, no es una reforma verdadera, es una fórmula muy conservadora, sumamente conservadora, pero responde a la excesiva cautela con que operan los banqueros centrales y los banqueros privados y ha sido, por lo tanto, un reflejo de todos esos temores y todas esas suspicacias, pero la reforma en medio de todas sus limitaciones es buena, por lo menos, tiene la ventaja de que no hace daño, en la práctica, se verá si es útil. Por lo tanto, es algo esotérico todavía" ⁴⁶.

A pesar de las medidas contenidas en la Primera Enmienda al CCFMI, ya "desde 1969 se venía gestando una recesión económica con inflación; la generalización de la crisis económica mundial en 1973 y su agravamiento en 1974, hicieron fracasar la viabilidad política de la reforma integral, por lo que se propuso un plan de acción inmediata para evitar la desintegración del sistema monetario. Se constituyeron así las bases de las negociaciones internacionales que culminaron en 1976 con el Proyecto de Segunda Enmienda al CCFMI" ⁴⁷. Las objeciones básicas al antiguo sistema de Bretton Woods era que "consideraban al tipo de cambio como un punto fijo de referencia sobre el que podrían basar una disciplina conveniente para el mantenimiento de la estabilidad financiera interna, en estas circunstancias, si el país se esforzaba en mantener un tipo de cambio fijo, a fin de evitar el estigma de la devaluación, sólo podía lograrlo recurriendo a la práctica de imponer restricciones al comercio y a los pagos, lo cual tendía a aislar su economía del concierto mundial en menoscabo de la misma y, por ende, a agudizar las distorsiones ocasionadas por el mantenimiento de un tipo de cambio ficticio" ⁴⁸.

este convenio, y que han tomado las *medidas necesarias* para poder cumplir con todas las obligaciones contraídas al tenor del mismo" (subrayado nuestro).

44. Gold, Joseph, *La reforma del FMI*. Folleto del FMI 12-S Washington 1970, p. 1.

45. "Prohíbe prácticas cambiarias discriminatorias: FMI" *La Nación* (periódico), martes 17 de enero de 1967, p. 14. La Primera Enmienda al CCFMI fue publicada en el Alcance Nº 16 de *La Gaceta* Nº 120 de 28 de mayo de 1969, Ley Nº 4.336 de 20 de mayo de 1969.

46. *Expediente legislativo*. Nº 3.712, folio Nº 8. Acta Nº 106, p. 8.

47. Consejo Monetario Centroamericano, *op. cit.*, p. 28.

48. Heyden, William, *La reforma al sistema monetario internacional y la segunda enmienda al convenio constitutivo del FMI*. Serie "Comentarios sobre asuntos económicos" Nº 27, Banco Central de Costa Rica, 1977, p. 3 (subrayado nuestro). "El Fondo, después de la crisis de 1973 y de su fracaso para evitarla, resurgió fortalecido en 1976, que le confirió amplios poderes para regular los sistemas cambiarios de los países y aplicarles *condiciones asfixiantes* de carácter contractual, cuando requieran de su financiamiento". Oduber, Daniel, "El fracaso del convenio del FMI", *La Nación* (periódico). Viernes 22 de agosto de 1980, p. 10-A (subrayado nuestro).

Es así que la Segunda Enmienda al CCFMI viene a “crear un nuevo sistema cambiario, que en esencia legaliza la flotación de las monedas: se vincula así al objetivo de la estabilidad de los tipos de cambio, con el logro de una mayor estabilidad económica y financiera, se fortalece el papel del FMI al dotársele de facultades más amplias para la supervisión y control del sistema cambiario”⁴⁹.

La Asamblea Legislativa de Costa Rica ratificó la segunda reforma al CCFMI⁵⁰, bajo la Ley N° 6223 del 27 de abril de 1978, y aprobó conjuntamente una serie de reformas a la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica⁵¹.

Habiendo analizado los orígenes y creación del FMI, consideramos necesario hacer un análisis estructural y normativo del FMI como institución jurídica.

II. EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

“Yo tengo una idea de lo que es el Fondo, es el Ministro de Hacienda grande de todo América”⁵².

1. Análisis estructural y normativo

A. Organos del FMI

La estructura del FMI se desarrolla en tres estadios: primero la Junta de Gobernadores, segundo el Director General que debe asegurar el buen funcionamiento del FMI y de los administradores, y tercero los administradores propiamente, que son los encargados de la conducta general y operaciones del Fondo. Sin embargo, este esquema tripartito se considera incompleto, en el sentido de que no está contemplado el papel de los estados miembros dentro de la organización y funcionamiento del FMI, cuya actuación es esencial, pues “son los países miembros los que en última instancia reforman los estatutos del Fondo, y los que nombran y revocan a los Gobernadores y a los Administradores”⁵³.

-
49. Heyden, William, *op. cit.*, p. 2. En ese mismo sentido ver González Truque, Guillermo, *Breves comentarios al margen de la Reforma al Sistema Monetario Internacional*. San José. Banco Central de Costa Rica. Serie de Comentarios sobre Asuntos Económicos, N° 7, 1973, p. 55.
50. “A la fecha de la ratificación legislativa de la Segunda Enmienda al Convenio Constitutivo del FMI el valor del colón en relación al dólar de los Estados Unidos de América, será de C/ 8,54 para la compra en colones y de C/ 8,64 para la venta”. PRONUNCIAMIENTO DE LA CORTE PLENA. Recurso de inconstitucionalidad. Interpuesto por el señor Gabriel Orlando Trujillo Restrepo en su carácter de apoderado generalísimo de Beneficiadora Santa Elena, S.A. En sesión celebrada el nueve de julio de 1981, p. 11.
51. Para un resumen de estas reformas y en general sobre la reforma monetaria internacional, ver en *Memoria Anual del Banco Central de Costa Rica*. San José, 1978, p. 12-13.
52. *Expediente Legislativo* N° 3.712 de 18 de enero de 1969. Acta N° 106, 14:00 hrs. Palabras del diputado Aguilar Vargas. Para un somero resumen sobre qué es y cómo opera el FMI, ver *La Nación* (periódico), domingo 11 de enero de 1981.
53. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 55. Sobre la estructura orgánica del FMI, referirse al artículo XII del CCFMI.

a. *Junta de gobernadores*

Todos los poderes del Fondo residen en esta Junta, la cual está integrada por un Gobernador y un suplente nombrado por cada miembro. El poder de voto de los Gobernadores guarda relación con la cuantía de la cuota de las naciones que representan⁵⁴.

La Junta de Gobernadores⁵⁵, con ocasión de la asamblea general anual y en todo tipo de sesiones, toma sus decisiones, bajo la forma de resoluciones. Estas resoluciones que constituyen "de véritables décisions"⁵⁶ tienen el carácter de obligatorias para todos aquellos miembros participantes, y no tienen el carácter de simples sugerencias o recomendaciones.

En la Segunda Enmienda al CCFMI, se contempla la creación de un Consejo de Gobernadores, integrado por cierto número de miembros de la Junta de Gobernadores; un órgano con responsabilidades políticas, ubicado entre el Directorio Ejecutivo —que maneja las operaciones y la administración del Fondo— y "la Junta de Gobernadores, que es el órgano supremo investido con las más altas facultades para la conducción del Fondo"⁵⁷.

b. *Directorio ejecutivo*

Son los responsables de la actuación global del FMI y a este fin ejercerán todos los poderes delegados en ellos por la Junta. No necesitan ser gobernadores⁵⁸. Cinco de los Directores Ejecutivos son nombrados por los principales países contribuyentes y los otros son elegidos por los Gobernadores que representan a los demás países⁵⁹.

c. *Director gerente*

Debe entregarse al servicio del Fondo, y sus funciones son presupuestarias, administrativas, y representativas, "dentro de las organizaciones internacionales, este tipo de funciones se les encomiendan a los ejecutivos"⁶⁰. Sirve de enlace entre los administradores y el personal y los Estados miembros.

En el artículo IX del CCFMI en su sección 8, y en referencia con el art. XII, sección 4, se ha cuestionado si dentro de este sistema monetario internacional, este tipo de funcionarios del FMI son expertos independientes que brindan asesoría técnica, o simplemente defensores de los intereses nacionales de los países que los han nombrado. El acuerdo de Bretton Woods se acerca más a la concepción de expertos independientes, sobre la categoría de "funcionarios y empleados" con privilegios e

54. *Las Naciones Unidas*. Orígenes, Organización y Actividades. *Op. cit.*, p. 584. Art. XII secc. 2 del CCFMI. Sobre el tema ver también Van Meerheaghe, M. A. G., *International Economic Institutions*. London. Longman Group Limited, Second Edition, 1971, p. 26.

55. O Consejo de Gobernadores (Conseil des Gouverneurs), o Board of Governors.

56. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 57.

57. Consejo Monetario Centroamericano. *Op. cit.*, p. 44.

58. Shigeo, Horie, *op. cit.*, p. 155-156. Ver Art. XII sección 3 del CCFMI.

59. *Las Naciones Unidas*. Orígenes, Organización y Actividades. *Op. cit.*, p. 584. En la actualidad hay 21 directores: 5 de ellos nombrados por los países de cuota más elevada (Estados Unidos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania, Francia y Japón), uno es nombrado por Arabia Saudita y los otros 15 elegidos por las 15 jurisdicciones que agrupan a los restantes 132 países miembros del Fondo. Boletín del Fondo, septiembre de 1979, p. 5.

60. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 66-67. Sobre el contenido de las funciones del Director Gerente, ver Art. XII sec. 4 c) del CCFMI y en su anexo "D" sobre el modo de elección de los Directores Ejecutivos. También en Shigeo, Horie, *op. cit.*, p. 156.

inmунidades (art. IX, sec. 8 CCFMI). Es así que la función de estos administradores es permanente en la sede central (art. XII, sec. 3 g) CCFMI) del Fondo y referido al Directorio Ejecutivo, "se está animando a los administradores a comportarse como representantes de sus estados nacionales"⁶¹.

A fin de que el Fondo pueda cumplir las funciones que le han sido confiadas, a través de sus órganos directivos y administradores, le son otorgados en los territorios de cada país miembro, la personalidad jurídica, las inmunidades y los privilegios. Es así como el Fondo tendrá plena personalidad jurídica y, en particular, capacidad para: contratar, adquirir bienes inmuebles y muebles y disponer de los mismos y entablar procedimientos legales⁶².

B. Personalidad jurídica del FMI

Los principios enunciados por la CIJ, el 11 de abril de 1949, definen al FMI como una organización internacional que dispone de todos los poderes inherentes para la consecución de los fines plasmados en su carta constitutiva, sea el CCFMI. En este mismo sentido, el Fondo posee una personalidad jurídica internacional objetiva que se impone como un hecho a todos los países de la comunidad internacional⁶³.

En el presente trabajo analizaremos dos funciones típicas y jurídicas del FMI⁶⁴.

a. Función cuasi-judicial

Aunque con la multiplicación de organismos financieros internacionales, habiase difundido el nuevo método de hacer la interpretación jurídica en el seno de esos organismos⁶⁵, el criterio de que las cuestiones de interpretación debían someterse a algún *tribunal externo*⁶⁶ siguió subsistiendo como doctrina general entre las instituciones internacionales⁶⁷. La razón para apelar ante un tribunal externo contra las decisiones del Fondo, era un precedente que debía seguirse de modo más general. Se pensó que constituía una anomalía el hecho de que el fondo estuviera facultado para resolver con carácter definitivo diferencias en las que pudiera figurar como parte interesada, así como también que las cuestiones de interpretación pudieran ser resueltas mediante votación. De modo que la máxima "nemo iudex in re sua" motivó para plantear reformas de procedimiento que llevaron, a lo que se ha llamado, una aportación original al derecho internacional: así el procedimiento de interpretación continúa siendo interno; toda cuestión de interpretación resuelta por los Directores Ejecutivos (art. XXIX a) del CCFMI), que por apelación se someta a la Junta de Gobernadores.

61. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 60. Sobre el contenido de las funciones del Director Gerente, ver Art. XII sec. 4 c) del CCFMI y en su anexo "D" sobre el modo de elección de los Directores Ejecutivos. También en Shigeo, Horie, *op. cit.*, p. 156.

62. Artículo IX, sobre la personalidad jurídica, inmunidades y privilegios del FMI, en sus secciones 1 y 2.

63. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 70.

64. *Ibidem*, p. 63 y sgts. fonction quasi-judiciaire y fonction quasi-legislative.

65. Así, el autor Dominique Carreau opina que los administradores en general tienen una potestad cuasi-judicial en el sentido de que "en lo que se refiere a los estatutos del Fondo, tienen potestad de interpretar y que le permite orientar efectivamente así la política general del Fondo y que le permite adaptarse a las circunstancias". *Ibidem*, p. 63.

66. Así el art. XXIX del CCFMI, después de un procedimiento interno en el Fondo, contempla la posibilidad de ir a arbitraje internacional, inc. c).

67. Gold, Joseph, *op. cit.*, p. 64.

será decidida por una comisión de interpretación del seno de la propia Junta de Gobernadores. Esto significa que el convenio ha creado un nuevo órgano cuya función es conocer de esas apelaciones⁶⁸.

No se debe perder de vista que los estatutos del Fondo constituyen un documento jurídico reglamentario de la actividad de los estados miembros dentro del dominio monetario, económico y financiero, por lo que las interpretaciones formales del Fondo, tienen fuerza obligatoria para todos los estados miembros⁶⁹.

b. *Función cuasi-legislativa*

Esta potestad reglamentaria, implica "un poder de decisión que le permite adaptar su política a los cambios de circunstancias, es también cuasi-legislativo, en la medida que aprueba las modificaciones paritarias y las restricciones de cambio y establece todo un sistema de consulta y control, sobre todo en el envío regular de misiones (art. XIV y VIII del CCFMI)⁷⁰.

2. *Régimen de admisión y retiro*

El FMI está constituido por miembros fundadores y otros países⁷¹. No existe diferencia en los requisitos para acceder a la categoría de miembros entre unos y otros países, pero el procedimiento de entrada es distinto. Los países del primer grupo son aquellos que participaron en la Conferencia de Bretton Woods⁷², ratificaron su adhesión antes de finales de 1946 y depositaron su acuerdo de adhesión en la Administración de los Estados Unidos. Los miembros originales eran 39 en total, esto es los 44 países aliados, menos Australia, Haití, Liberia, Nueva Zelandia que posteriormente, se unieron al Fondo, excepto la URSS⁷³. Los otros países eran los que accedieron con posterioridad a la categoría de miembros en términos prescritos por el Fondo en su régimen de admisión.

Estos otros miembros deben sujetarse a un procedimiento especial. Si se es miembro de la ONU, se hará por medio de una notificación formal de aceptación de los derechos y deberes establecidos en el CCFMI⁷⁴. Sin embargo, a pesar de ser el FMI una agencia especializada de la ONU, no es necesario pertenecer a esta organización

68. Gold, Joseph, *op. cit.*, p. 65. Sin embargo en el art. XXIX sobre interpretación contempla primero que, sobre una decisión del Directorio Ejecutivo, procede apelación dentro de los tres meses y ante la Junta de Gobernadores (que nombrará en su seno una comisión especial de interpretación). En caso de desacuerdo entre el Fondo y el país miembro retirado o por retirarse existe el procedimiento de arbitraje internacional, en la vía del Derecho Internacional y siguiendo el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

69. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 99-101. Se aplican así los principios generales de Derecho Internacional. Sobre los mismos ver resumen en Vargas Carreño, Edmundo, *Introducción al Derecho Internacional*. San José, Tomo I. Editorial Juricentro 1979, p. 103-117.

70. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 64. Se aplican así los principios generales de derecho internacional. Sobre los mismos ver resumen en Vargas Carreño, Edmundo, *Introducción al Derecho Internacional*. San José, Tomo I. Editorial Juricentro, 1979, p. 103-117.

71. Artículo II, Sección 1 y 2 del CCFMI. Durante el período 1979 a 1980 el número de miembros del Fondo se elevó de 138 a 140 países con la entrada de Santa Lucía en noviembre de 1979 y de San Vicente y Grenada en diciembre de 1979. International Monetary Fund, *Annual Report on Exchange Arrangements*. Washington, 1980, p. 5.

72. Costa Rica es uno de los miembros fundadores.

73. Ver Shigeo, Horie, *op. cit.*, p. 121.

74. Artículo 3 de la Carta de las Naciones Unidas en relación con el CCFMI art. 2 sección 1. Ver en ese sentido Grieg, D. W., *op. cit.*, p. 702.

para lograr ser miembro del Fondo. Ambas membresías tienen mecanismos de admisión y la pertenencia a la una, no es requisito esencial de admisión a la otra. Si se establece como requisito esencial el que todo futuro miembro debe probar que es un Estado en el sentido que se entiende en la doctrina del DI, es decir que "tiene la libre disposición en la conducción de sus asuntos dentro del orden internacional"⁷⁵.

Además del conjunto de deberes y poderes que entraña la admisión del FMI, también se le atribuye al país miembro admitido, una cuota cuyo pago ha de efectuarse en el momento de entrar en el Fondo, y ha de estar completa, como máximo, cuando se autorice al país a comprar divisas al Fondo⁷⁶. El depósito de la cuota puede hacerse en el mismo fondo o en las cuentas de sus depositarios calificados que son: la banca de Francia, la banca de Inglaterra, la Reserva Federal de la India y el Banco de Reserva Federal de New York⁷⁷.

Se considera que la cuota fijada a los miembros originales, bajo el sistema de Bretton Woods, se realizó tomando en consideración elementos tales como la importancia económica del país y el peso del país en la economía mundial; sin embargo, "todos estos factores son difícilmente mensurables"⁷⁸. Las cuotas de los miembros no originales del Fondo son fijadas por el Consejo de Gobernadores del Fondo⁷⁹, y en un clima de conversaciones y diálogo, entre el país solicitante y el Fondo. Así tales negociaciones revisten un carácter negocial y convencional, que no existió nunca para los 44 miembros de Bretton Woods⁸⁰.

A. Cuota y poder de voto

El monto de la cuota juega un papel importante en la organización y funcionamiento del Fondo. Así determinan los recursos del Fondo, el monto de uso de los recursos, y el derecho a voto⁸¹.

Es así que la cuota fijada viene primeramente al capital del Fondo: todos los recursos que el Fondo puede disponer, luego fijan el monto de los recursos disponibles para ese determinado país, salvo disposición expresa del Fondo⁸². La función más importante de la cuota, es determinar el derecho a voto en la organización del Fondo, que a diferencia de la Organización de las Naciones Unidas, donde cada país tiene derecho a un voto "los mecanismos interiores de decisión del Fondo descansan sobre el principio del «vote pondéré» que es la característica común a la mayoría de las

75. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 29-30.

76. Shigeo, Horie, *op. cit.*, p. 125.

77. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 33. En Costa Rica, la cuenta número uno del Banco Central de Costa Rica.

78. *Ibidem*, p. 31-32. "Se recopilan los datos pertinentes sobre la economía del país que ha solicitado su ingreso, con otros países que ya hayan ingresado y se les sitúa en el grupo de países miembros de magnitud económica comparable". *Boletín Informativo del Fondo*, septiembre, 1979, p. 6.

79. CCFMI, art. XII sec. 2-b.

80. Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 123, señala que en su conjunto, para fijar las cuotas del país solicitante, "se sigue la línea del Plan White, disponiéndose que se calcularán, con base en las reservas monetarias, el volumen de comercio exterior y la renta nacional de cada miembro, tomándose en cuenta, además, algunas consideraciones políticas".

81. Funciones básicas según Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 41-44.

82. CCFMI, art. V, sección 4.

instituciones económicas y financieras internacionales”⁸³. Así el voto ponderado viene a ser la suma de 250 votos más un voto suplementario por cada fracción de su cuota equivalente a 100.000 dólares americanos⁸⁴.

La cuota no permanece inalterable; sucesivos aumentos fueron aprobados por el Director Ejecutivo y la Asamblea de Gobernadores, posteriormente tales aumentos fueron aprobados por la Asamblea Legislativa de cada país miembro⁸⁵.

B. Retiro voluntario y forzoso

Los países miembros del Fondo que deseen retirarse del mismo, ejercen un verdadero derecho a retiro⁸⁶, cuyo único requisito es una notificación previa por escrito a la sede del Fondo; este retiro voluntario surtirá efectos desde la fecha de recepción de esta notificación por el Fondo.

Existe un retiro forzoso o separación obligatoria⁸⁷ en el caso de que el país miembro incumpla las obligaciones del CCFMI y después de haber sido advertido mediante comunicaciones y misiones del Fondo, sobre su incumplimiento, se le podrá exigir al país miembro que se retire del Fondo por decisión de la Junta de Gobernadores.

En el retiro voluntario y forzoso, existe un régimen de liquidación de cuentas⁸⁸, posterior al efecto primordial, que es el cese inmediato de las operaciones y transacciones ordinarias de ese país con el Fondo. El CCFMI prevé un arreglo convencional inicial sobre la cancelación de cuentas adeudadas por el país miembro, en caso de no alcanzarse mutuo acuerdo, se deberá acoger a un procedimiento especial contemplado en el Anexo “J” del CCFMI⁸⁹.

83. Carreau, Dominique. *op. cit.*, p. 44.

84. CCFMI, Art. XII, Sección 5. La característica del sistema de votación de las agencias financieras, entre las cuales está el FMI, es que el poder del voto se define por la mayor contribución al capital de la misma organización. Ref. al “weighted voting”. Ver así Grieg, D. H., *International Law. Op. cit.*, p. 715.

85. Costa Rica ha visto aumentada su cuota en 1960, 1965, agosto de 1966. Actualmente el Fondo aumentó las cuotas para los países miembros en 20.5 millones en DEG. *La Nación* (periódico), jueves 4 de diciembre de 1980, p. 2-A. “El aumento de la cuota es de gran conveniencia para el país, pues en situaciones difíciles de balanza de pagos podría girar hasta un total de 20 millones de dólares, mediante los llamados convenios de disponibilidad inmediata (*stand-by agreements*)”. *Expediente Legislativo* Nº 1.035, sancionado bajo la Ley Nº 3.448 de 5 de noviembre de 1964.

86. Así el CCFMI art. XXVI sección 1. Ver también Carreau, Dominique, *op. cit.*, p. 50.

87. CCFMI, art. XXVI, Sección 2. Generalmente la notificación de expulsión del Fondo viene después de una declaratoria de inhabilitación o incapacidad para usar los recursos del Fondo. En este sentido ver Shigeo, Horie, *op. cit.*, p. 121-122. Antes de la expulsión del país miembro, el país debe de encontrarse inhabilitado para usar los recursos del Fondo. Transcurrido tiempo razonable de la declaratoria y si el país persistiere en el incumplimiento y el “país miembro haya sido informado con anticipación razonable, de la queja existente contra él, y se le haya brindado oportunidad adecuada para que expusiera, tanto verbalmente como por escrito, cualquier hecho o razón jurídica atinente, a la cuestión pendiente ante el Fondo”. Decisión Nº 343 (54/47) de 11 de agosto de 1954. Fondo Monetario Internacional. *Recopilación seleccionada de decisiones del FMI y otros documentos*. Washington, D. C., 10 de mayo de 1976. Octava edición, p. 301.

88. CCFMI art. XXVI, Sección 3.

89. Así: “El Fondo estará obligado a devolver al país miembro que se retire una cantidad igual a su cuota, más cualesquiera otras cantidades que le adeude, menos cualesquiera cantidades que el país adeude al Fondo, incluidos los cargos que se devenguen después de la fecha de retiro. Los pagos se harán en la moneda del país miembro que se retire”. CCFMI, Anexo “J”, 1.

Comentarios Monográficos

ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LOS ESTADOS

Tulio Alberto Alvarez

Profesor de Derecho Constitucional, U.C.A.B.

Asesor e Investigador Invitado, I.V.I.C.

1. BREVE EVOLUCION CONSTITUCIONAL FORMAL DEL ESTADO FEDERAL

La Constitución de 1961 es contundente a la hora de definir la forma de Estado: "La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución". Esta afirmación implica que las diferentes actividades estatales están distribuidas entre el Estado Federal y los Estados Miembros definidos como entidades políticas autónomas e iguales. Ahora bien, resulta evidente que de la asignación de Competencias a cada ámbito de Poder, así como de la valoración que da al término Federación, el Constituyente, podemos dilucidar las peculiaridades de la Federación Venezolana ya que "ni hay una Federación Perfecta, ni existe un tipo único de Federación"¹.

La polémica sobre la conveniencia de la forma de Estado Federal ha sido una constante a lo largo de la evolución constitucional de Venezuela y el estudio de su consagración definitiva sería incompleto si obviamos las circunstancias políticas e intereses de todo tipo que la rodearon. En este sentido se ha afirmado que "Federación en Venezuela representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente está en el deber de respetar"².

Evidentemente, no bastaría un análisis de las Constituciones Venezolanas sin confrontarlas con la dinámica del proceso político y el ambiente histórico donde tuvieron vigencia; máxime si tenemos en cuenta que "no existe en la historia de nuestro derecho público una palabra tan cargada de resonancias emocionales ni sistema político que haya originado conflictos tan profundos como la palabra Federación y Sistema Federal"³.

Básicamente, la fuente de inspiración de los Constitucionalistas en la alborada de la Independencia fueron: Francia, con la primera sistematización de los Derechos Humanos, y Estados Unidos, con la consagración de la Forma Federal de Estado; teniendo ambos sistemas como substrato la teoría de la Separación de Poderes. El Federalismo norteamericano tiene como nota característica, la doble Soberanía, tanto de las Entidades Políticas como del Poder Federal constituido por las delegaciones que han hecho aquéllas en las materias que responden al interés del Colectivo en campos como los asuntos exteriores, la defensa nacional, el sistema monetario, pesos y medidas, nacionalidad, comercio y comunicaciones entre los Estados miembros y los medios financieros para llevar a cabo las tareas federales. El problema que se presenta es precisamente el tomar el esquema Federal de los Estados Unidos sin considerar que el mismo ha sido variable, producto de la evolución jurisprudencial de la Supreme Court, a pesar de que "el patriotismo semántico en los Estados Unidos eleva la estructura Federal a la categoría de inalienable e imperecedera"⁴. En este sentido,

1. Allan R. Brewer-Carías. *El Régimen Municipal en Venezuela*, p. 11.

2. Exposición de Motivos, Capítulo I. *Disposiciones Fundamentales*.

3. Ambrosio Oropeza. *La Nueva Constitución Venezolana*, p. 167.

4. Karl Loewestein. *Teoría de la Constitución*, p. 360.

el Poder del Estado Central ha crecido y el de los Estados Miembros ha venido a menos a pesar de que la Enmienda Décima de la Constitución consagra que las facultades no delegadas a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidas por ella a los Estados, están reservadas a los Estados respectivamente o al pueblo.

La Constitución Centro-Federal de 1811, fue promulgada frente a una estructura de Poder distribuida entre las provincias de la Capitanía General y los Ayuntamientos con amplias atribuciones político-económicas, siendo su primer cometido integrar los entes autónomos creando un equilibrio entre los intereses de éstos y los de la Unidad Nacional. La fórmula fue favorecer las provincias frente al municipio reconociéndoles facultades residuales y su carácter soberano y, como precedente, "a partir de ese momento el fantasma de la idea Federal va a acompañar toda nuestra historia política y condicionar nuestras instituciones desde su mismo nacimiento"⁵.

La precaria vigencia de la primera Constitución Venezolana, culmina con la pérdida de la Primera República y, con ella, la forma Federal de Estado que conjuntamente con el ejecutivo colegiado fue catalogada por el Libertador con el factor de perturbación y debilitamiento del Gobierno Republicano⁶. Esta concepción se reflejó en la Constitución Venezolana de 1819, y posteriormente en la Constitución Colombiana de 1821 con el fortalecimiento del Gobierno Central como alternativa frente a un Estado en crisis y, seguramente, como régimen de excepción mientras se prolongara la lucha por la Independencia.

La separación de Venezuela de la Gran Colombia, impone la necesidad de promulgar un texto constitucional acorde con las nuevas circunstancias. En la sesión del 13 de mayo del Congreso Constituyente de 1830⁷ se procedió al tercer debate de la moción del diputado Tellería sobre forma de Gobierno. "Tomaron la palabra muchos señores diputados, manifestando todos lo ruinoso del sistema absolutamente Central, y la necesidad y conveniencia de establecer uno que no fuese el puramente federal, pues aunque conocían ser el mejor y el complemento del sistema republicano, creían que por la falta de luces y de población, y por algunas otras causas, no debía por ahora, pensarse en ello. Probóse que el sistema mixto de Centralismo y Federación era el más propio para Venezuela, haciéndose entre muchas otras observaciones la de que bajo este sistema centro-federal, había más ligazón entre los altos poderes de la Nación y los de las provincias, y tenían, sin embargo, los pueblos los medios de proveer a su bienestar, cuidando inmediatamente de sus intereses locales".

Las Constituciones del 30 al 58 dividieron el territorio de la Nación en Provincias, Cantones y Parroquias. La Constitución de 1857, de efímera vigencia, establece una división del Poder Público innovadora, al agregar en el artículo 6 del Título II además de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al Poder Municipal. Se establece la figura del Concejo Municipal con rango constitucional y se produce un reparto de competencias con las diputaciones provinciales, quienes pierden la potestad de proponer una terna al Ejecutivo Nacional para el nombramiento del Gobernador de cada provincia.

La Constituyente de Valencia de 1858 trae reformas en la forma de elección del Gobernador estableciendo que éstos serán elegidos por el voto directo, secreto y mayoritario de los electores de la Provincia. Asimismo se establecieron mayores potestades para las provincias que no impidió el desenlace bélico, producto de los anhelos de reformas sociales latentes y no realizados desde la Guerra de Independencia. Fermín Toro⁸ nos revela con claridad la concepción sobre la Forma de Estado predominante en la Convención: "El Federalismo es, sin dudas, la más perfecta hasta hoy de las

5. Allan R. Brewer-Carías. *Prólogo al Estudio del Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*, p. 32.

6. Ver *Manifiesto de Cartagena y la Carta de Jamaica*.

7. Congreso de la República. *Actas del Congreso Constituyente de 1830*, tomo I, p. 9.

8. Fermín Toro. *Discursos de la Constituyente de Valencia*, p. 21. ..

Instituciones Políticas. Supone más capacidad, más conocimientos, más moralidad. La libertad es una noción altísima; difícilmente la alcanza la filosofía, y los pueblos para realizarla han tenido que pasar por una larga serie de experiencias. Sin duda ninguna el Poder Federal es el que realiza más plenamente la libertad política; pero tenemos razón también para no admitirlo en toda su plenitud”.

La Constitución de 1864 establece por primera vez al Federalismo como sistema consagrando estados autónomos que conforman la unidad nacional sin eliminar su diversidad. En teoría dicha unidad debió ser producto de un Pacto Federal donde se produce una delegación de competencias sin perder el carácter de soberanos. Evidentemente, éstas no fueron las circunstancias que originaron al Federalismo en Venezuela, el proceso fue inverso, producto de una disgregación forzada. En este sentido debe citarse a Antonio Leocadio Guzmán⁹, quien nos aclara algunas circunstancias históricas: “No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación cuando no sabe ni lo que esta palabra significa. Esta idea salió de mí y de otros que nos dijimos: supuesto que toda revolución necesita bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de Federal, invocamos nosotros esa idea, porque si los contrarios, señores, hubieran dicho Federación, nosotros hubiésemos dicho Centralismo”.

Las Constituciones de 1874 a 1922 son uniformes al consagrar el Estado Venezolano como Federal declarando a los Estados independientes y refiriéndose en cuanto a sus límites a la Ley de Régimen Territorial del 28 de abril de 1856. La Constitución de 1881 crea un Consejo Federal que tenía como función fundamental elegir al Presidente de la República y que coexistía con un Consejo de Ministros. Dichas Leyes Fundamentales tienen una constante, como lo es el proceso de centralización del Poder mediante la limitación y reducción de atribuciones a los Estados. El proceso centralizador continúa con la Constitución de 1925 al disminuir las fuentes tributarias de los Estados y preverse la delegación, por parte de éstas, del nombramiento de los Presidentes de Estados al Ejecutivo Nacional.

No obstante, uno de los golpes más rudos a la autonomía de los Estados se produce con la Constitución del 5 de mayo de 1945 que omite la Administración de Justicia dentro de las competencias de los Estados, lo que tiene como consecuencia inmediata la centralización en materia de organización y distribución de los tribunales por decisión expresa del Legislador nacional.

Comprender “los términos consagrados” en la Constitución de 1961 en materia del Estado Federal es imposible sin aprehender los antecedentes brevemente comentados anteriormente ni adentrarnos en la organización político-administrativa de los Estados establecida de una forma tan uniforme en todas sus constituciones que pareciera confirmarse la extravagante idea del siglo XVIII, según la cual todos los pueblos han de tener una Constitución idéntica. Tal uniformidad quiebra la particular vocación regional eliminando situaciones y circunstancias que hacen de los Andes, Oriente, Occidente, los Llanos y el Centro cuadros idénticos donde sólo varía la firma del autor.

2. ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES DE LOS ESTADOS

2.1. Sistema de Distribución de Competencias

La asignación de Competencias a los dos bloques de Poder se constituye en elemento esencial a la hora de descifrar la estructura federal de un país determinado.

9. Juan Uslar. *Historia Política de Venezuela*, p. 56. Citado en el *Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*, p. 84.

Dicha distribución ha sido entendida como causa eficiente de una doble soberanía en el ejercicio de atribuciones de los respectivos ámbitos de Poder, lo que contraría la esencia misma de soberanía: la indivisibilidad. En efecto, la soberanía es una; producto del pacto federal originario, que se irradia a pesar del pluralismo territorial.

La demarcación de las competencias entre la Federación y los Estados miembros se lleva a cabo en las Constituciones Federales, bien enumerando las funciones asignadas a la Federación o a los Estados miembros creándose una zona intermedia de competencias concurrentes que podrá ser subsiguientemente determinada, bien asignando a los Estados miembros o la Federación las tareas no enumeradas¹⁰.

La tesis de la doble soberanía fue determinante, en un principio, en la definición del Sistema de Distribución de Competencias ya que "los Estados sólo delegan en el Poder Nacional aquellas materias que expresamente se enumeran, y que después de la Constitución de 1864 aparecieron bajo el concepto de reservas a la Competencia Federal. Era la norma básica la de que los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en la Constitución"¹¹. Tal situación cambia radicalmente, en especial en la Constitución de 1947, al consagrarse que corresponde al Poder Estatal toda materia que la Constitución no atribuyera expresamente a otro Poder.

La Constitución de 1961 consagra un Sistema aún más complejo. En primer lugar, se atribuye la competencia residual a los Estados como entes políticos autónomos al indicarse en el ordinal 7 del artículo 17 que es competencia de cada Estado: "Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal". En segundo lugar, después de la larga enumeración de competencias del Poder Nacional en el artículo 136 se añade en el ordinal 25 que le corresponde: "Toda otra materia que la Constitución Nacional le atribuye o que le corresponde por su índole o naturaleza". Evidentemente, tal ordinal rompe con el precario equilibrio que en principio pareciera existir al establecerse la competencia residual a favor de los Estados ya que, en definitiva, corresponde determinar la naturaleza de determinada competencia a un órgano del Poder Nacional.

Es indispensable referirse en esta materia a las leyes de transferencia de Competencia, previstas en el artículo 137 de la Constitución Nacional a fin de promover la descentralización administrativa. Tales leyes se caracterizan por ser "super o supraorgánicas" por requerirse una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara para su aprobación. El contenido de tales Transferencias está referido al artículo 136 de la Constitución, aun cuando se haya sostenido la existencia de Competencias Intransferibles¹².

2.2. Organización del Poder Público

El ordinal primero del artículo 17 de la Constitución Nacional atribuye a los Estados la organización de sus poderes públicos, en conformidad con los principios establecidos por el Pacto Fundamental de la Unión. Dicha potestad se realiza principalmente en las Constituciones Estadales que constituyen verdaderas leyes de organización con rango superior a las demás leyes estadales¹³. Se establece en dichos cuerpos

10. Karl Loewstein. *Ibidem*, p. 356.

11. Exposición de Motivos. Título IV. Capítulo II.

12. José Luis Aguilar enuncia algunas competencias intransferibles como la legislación reglamentaria de las Garantías Constitucionales, la legislación Civil, Mercantil, Penal, Penitenciaria y de Procedimientos, la de Elecciones, Expropiaciones, Crédito Público, etc. Ver *Leyes rígidas no orgánicas en Estudios sobre la Constitución*.

13. Hacemos esta afirmación a pesar de que se haya sostenido que son leyes ordinarias de los Estados, de igual rango que las demás leyes sancionadas por dichas Asambleas. Ver Eloy Lárez Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, p. 561 y U.C.A.B. *Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*, p. 170. En efecto, se requiere de una forma unifor-

normativos, que la organización y el ejercicio del Poder Público debe ser conforme a la Constitución Nacional y las Leyes, reconociéndose así los límites impuestos en esta materia¹⁴. A todo esto debe agregarse, que el Gobernador del Estado, máximo representante de una de las ramas del Poder Público Estatal, es nombrado y removido por el Presidente de la República y que la Asamblea Legislativa está limitada, en su facultad de legislar territorialmente, por la legislación nacional.

2.3. Organización de los Municipios y de su División Político-Territorial

Esta atribución también está condicionada por la Constitución Nacional y las Leyes Nacionales¹⁵, aun cuando los Estados podrían establecer diversos regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia. En este sentido, las Asambleas Legislativas de los Estados han dictado sus respectivas Leyes de División Político-territorial que tienen una importancia fundamental al determinar el número y límite de los Municipios del Estado¹⁶. Tales leyes podrían constituir instrumentos innovadores al establecer regímenes especiales de organización de los nuevos Municipios ordenados de forma racional.

2.4. Organización de la Policía Urbana y Rural

Tal atribución debe asimilarse teniendo presente que los servicios de identificación y de Policía Nacional son de la Competencia del Poder Nacional. En esta disposición se restringe la Competencia Municipal en la materia, ya que "en las circunstancias actuales es evidente que una policía municipal, con las limitaciones inherentes a las posibilidades del Municipio, carece de la capacidad necesaria para atender a todo el requerimiento del orden público"¹⁷.

Básicamente, se da una amplia facultad de regulación a los Estados en materia de Policía, entendida como "Conjunto de actividades administrativas que tienen por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantener el orden público, es decir, la seguridad, la tranquilidad y la salubridad"¹⁸. Los Códigos de Policía de los Estados son los instrumentos de regulación de: Orden y Seguridad Públicos, Prostitución, Higiene, Cementerios, Acueductos, Albañales y Cloacas, Mataderos, Ganado, Comercio e Industria y, en fin, de materias tan variadas que escapan de la calificación de Actividades de Policía Administrativa. Estos textos, muchas de cuyas disposiciones son inconstitucionales, son de vieja data por lo que no cumplen eficazmente con dos cuestiones básicas en materia de Policía: a) Designación de Autoridades y b) Establecimiento de Competencias y de medidas idóneas.

2.4.1 En los Códigos de Policía de todos los Estados se establecen las autoridades de Policía, estableciendo la siguiente jerarquía:

- a) El Gobernador del Estado, quien es el encargado de dirigirla y vigilarla en todo el territorio del mismo;
- b) El Secretario General de Gobierno;

me en todos los Estados, de mayorías especiales para la iniciativa y admisión de los proyectos de reforma, sea parcial o total, lo que hace de los mismos textos, más rígidos.

14. Dichas limitaciones están concentradas en el Título I, Capítulo III, de la Constitución Nacional.

15. Ver artículo 26 de la Constitución Nacional.

16. No obstante, debemos indicar que la mayoría de estas leyes no están adaptadas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, lo que perpetúa la vigencia de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional.

17. Exposición de Motivos. Capítulo III, Título I.

18. Georges Vedel. *Derecho Administrativo*, p. 665.

- c) Los Prefectos del Distrito en su respectiva jurisdicción;
- d) Los Alcaldes de Municipio ¹⁹;
- e) Los Inspectores, Jefes y Oficiales de Policía;
- f) Los Comisarios y Agentes de Policía.

2.4.2. En cuanto a las Competencias y Medidas de Policía son también previstas de manera general en los Códigos de Policía, debiendo tenerse en cuenta que como decisiones administrativas que son, en el caso de reglamentación de actividades individuales, deben ajustarse a las reglas generales de la legalidad.

No obstante, debemos indicar que las reglas generales de la legalidad y las medidas de Policía están relacionadas con el reparto de competencias entre la legislación nacional y la reglamentación que se haga de las mismas por parte de las autoridades de Policía la cual no puede limitar las garantías que otorga la Constitución cuya legislación reglamentaria es Competencia del Poder Nacional, de conformidad con el ordinal 24 del artículo 136 de nuestra Carta Fundamental. Lo cual no implica que las autoridades de Policía no puedan reglamentar o prohibir ciertas actividades, siempre y cuando estén acordes con la finalidad que en resguardo del Orden Público debe cumplir la Policía Administrativa Estatal.

Las medidas de Policía, en el ámbito estatal, pueden revestir dos formas: como reglamentaciones generales, que pueden establecer prohibiciones absolutas o prever autorizaciones previas, y como medidas individuales, consecuencias inmediatas de las reglamentaciones.

En cuanto a la temporalidad de las medidas de Policía, los funcionarios de Policía no están facultados para dictar resoluciones de carácter permanente, sino que deben hacer cumplir la Constitución Nacional, las leyes nacionales y estatales, así como las disposiciones y órdenes que dictare el Gobernador ²⁰.

Se establecen como "penas" aplicables, con carácter de correccionales, por parte de las autoridades de Policía, las de arresto, multa, comiso, caución de buena conducta y amonestaciones. Las penas de confinamiento y expulsión, previstas como competencia exclusiva del Gobernador del Estado, chocan con principios consagrados expresamente en la Constitución Nacional.

2.5. Hacienda Pública Estatal

2.5.1. El Proceso Centralizador en Venezuela fue iniciado por la vía de reducción de recursos, privando a los Estados de la administración de sus propios bienes. Evidentemente, no hay autonomía política sin autonomía económica, lo que hace indispensable describir ese proceso.

La Constitución de 1864 consagró que la administración de los recursos naturales de los Estados era competencia de los propios gobiernos locales. Igualmente, como primer antecedente del Situado Constitucional, se establecía un subsidio de veinte mil pesos de las rentas nacionales a aquellos Estados que no tenían minas de explotación. En aquella difícil época, los presupuestos de gastos eran sumamente limitados producto, casi exclusivamente, de los Ingresos de Aduana lo que obligaba a cubrir las deficiencias del Tesoro con empréstitos contratados en el extranjero.

Fue la Constitución de 1881 la que, sin dejar de reconocer la libre disposición por parte de los Estados de sus recursos naturales, eliminó la potestad de administración de los mismos, la cual fue conferida al Poder Central. En compensación a la renuncia, los Estados tendrían como renta propia "las dos terceras partes del total que produzca en todas las aduanas de la República, el impuesto que se cobra como contri-

19. También llamados Prefectos de Municipio.

20. Esta disposición de carácter uniforme en los Códigos de Policía pareciera excluir al Gobernador del grupo de las Autoridades de Policía.

bución de tránsito y las dos terceras partes de lo que produzcan las minas, terrenos baldíos y salinas administradas por el Poder Federal, distribuyéndose esa renta entre todos los Estados de la Federación en proporción a la población de cada uno”²¹.

El artículo 6 de la Constitución de 1901 estableció como únicos ingresos de los Estados:

- a) Lo que produzca en todas las aduanas de la República la contribución de impuesto de tránsito;
- b) El total de lo producido por minas, salinas, y terrenos baldíos distribuidos proporcionalmente en base a la población;
- c) El producto del papel sellado; y
- d) Los impuestos de los otros productos naturales de los Estados no provenientes de terrenos baldíos.

Es con la Constitución de 1925, cuando las fuentes de Ingresos de los Estados sufren directamente el proceso centralizador ya que las rentas provenientes de la explotación de las salinas, ostrales, minas, tierras baldías, producción de tabaco y aguardiente forman parte de la Hacienda Pública Estatal, teniendo el Poder Federal absoluta libertad de administración, quien está obligado a repartir una suma global que en principio fue de diez millones de bolívares siendo aumentado en un veinticinco y veinte por ciento del total de los ingresos nacionales por rentas en las Constituciones de 1928, 1947 y 1953.

El régimen fiscal y económico de los Estados debe ser entendido en relación con los regímenes nacional y municipal. En este sentido, el artículo 18 de la Constitución Nacional prohíbe a los Estados:

- a) Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes extranjeros o nacionales, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional o municipal;
- b) Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio;
- c) Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlas en forma diferente a las producidos en él;
- d) Crear impuestos sobre el ganado en pie o sobre sus productos o subproductos. Por otra parte, se establece otro cúmulo de ingresos para los Municipios en el artículo 31 *Ejusdem* en los siguientes términos:
 - a) El producto de sus ejidos y bienes propios;
 - b) Las tasas por el uso de sus bienes o servicios;
 - c) Las Patentes sobre Industria, comercio y vehículos, y los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos;
 - d) Las multas que impongan las autoridades municipales, y
 - e) Las subvenciones estatales o nacionales y los donativos. Por último, debe indicarse las numerosas competencias del Poder Nacional en la organización, recaudación y control de Impuestos, organización y régimen de Aduanas, Régimen y Administración de los Recursos Naturales del país, Régimen de Pesas y Medidas y la legislación sobre Crédito Público (ords. 8, 9, 10, 12 y 24 del art. 136).

En base a estas normas podemos indicar que son las leyes nacionales quienes determinan los bienes sobre los que recaen impuestos, tanto para la producción como al consumo, caso contrario, los Estados tienen una Potestad Tributaria originaria, en lo no regulado, sujeta a la condición resolutoria de que sea reservada por ley al Poder Nacional, la determinación y recaudación de tales impuestos. Tal potestad está limitada al marco territorial de cada Estado. La realidad que se nos presenta es la imposi-

21. Ambrosio Oropeza. *La Constitución Venezolana*, p. 201.

bilidad de cubrir los gastos previstos con impuestos y contribuciones fiscales sobre bienes fuera de la Reserva Nacional, de ahí que surja el Situado Constitucional como la fuente máxima de ingresos en la dinámica estatal.

2.5.2. Con rango Constitucional está prevista una partida dentro de la Ley de Presupuesto montante a un quince por ciento (15%), como mínimo del total de ingresos ordinarios previstos en la misma, que debe distribuirse entre los Estados, el Distrito Federal y los Territorios Federales, un treinta por ciento (30%) de dicho porcentaje, por partes iguales, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población de cada una de las citadas entidades. Dicha Partida, Situado Constitucional, pareciera ser la contraprestación por haber privado a los Estados de la administración y rentas de sus bienes y constituye el instrumento idóneo de Control por parte del Poder Nacional, que interviene además de forma directa en los usos y disponibilidad de los recursos provenientes del Situado Constitucional en virtud del mandato contenido en el artículo 229 de la Constitución Nacional de que "la ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales".

La ley prevista en la materia es la Ley Orgánica de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional que establece la obligación de invertir la mitad de los ingresos provenientes del Situado en el financiamiento de los programas coordinados de desarrollo económico-social aprobadas por una Comisión especial a nivel de autoridades ejecutivas nacionales y regionales. La Asamblea Legislativa deberá aprobar los convenios celebrados entre el Ejecutivo Nacional y los Gobernadores de Estados, tendientes a ejecutar los programas y planes de desarrollo, como anexo de la Ley de Presupuesto Estatal.

También está prevista la participación de los entes municipales en el situado, la cual será, según la ley anteriormente citada, no menor del diez por ciento (10%) ni menor del quince por ciento (15%) del cincuenta por ciento (50%) de los Ingresos provenientes del Situado Constitucional no sujeta a coordinación. Se establecen reglas análogas, en materia de inversión del Situado Municipal, a las consagradas por la Constitución, de ahí que el cincuenta por ciento (50%) del Situado Municipal será invertido en coordinación con el Ejecutivo Regional. Asimismo, será distribuido el treinta por ciento (30%) por igual entre todos los Municipios, y el setenta por ciento (70%) restante, en proporción a la población, de acuerdo con el artículo 108 de la Ley Orgánica del Régimen Municipal. Es evidente que, además de estar limitados cuantitativamente los bienes de los Estados, la inversión del sesenta y cinco por ciento (65%) de los Ingresos provenientes del Situado Constitucional está comprometida con la coordinación con los planes administrativos nacionales y el subsidio municipal y el treinta y cinco por ciento (35%) restante apenas alcanza para pagar la Burocracia Estatal.

2.5.3. A pesar de las restricciones de competencia y las limitaciones económicas, estamos firmemente convencidos de que una decisión fundamental por parte del Poder Nacional podría iniciar un proceso inverso, fortaleciendo la descentralización y favoreciendo el acercamiento del ciudadano, mediante la creación de organismos intermedios, a los focos de Poder. La inversión del Proceso debe canalizarse, evidentemente, dándole autonomía económica a los Entes Federales, mediante dos vías principalmente:

- a) Ley de Transferencia de Competencias; y
- b) Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

La transferencia de competencias en materia impositiva sobre la producción y el consumo de bienes manufacturados y la administración de los Recursos Naturales del

Estado, debe ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara mediante una ley especial que ha sido denominada como rígida²².

Especial importancia damos al sistema de Asignaciones Económicas especiales, previsto en el ordinal 10 del artículo 136 de la Constitución Nacional. Se equilibraría así la situación económica de los Estados, que tendrían una justa retribución porcentual por la administración que de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías, ostrales de perlas, uso de aguas y, general, las riquezas naturales de los Estados hace el Poder Nacional. Por esta vía, y la "descordinación progresiva" de los ingresos provenientes del Situado Constitucional, podríamos impulsar un sincero proceso de descentralización, creando, al tiempo, una racional distribución vertical del Poder.

2.5.4. Contraloría General del Estado

Como órgano auxiliar de las Asambleas Legislativas, la Contraloría General del Estado, según se desprende de las Constituciones Estadales, constituye un Ente con autonomía funcional encargado del control, fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública Estatal. Las facultades de dicho ente deben entenderse en coordinación con las atribuidas a la Contraloría General de la República, que pueden extenderse a las administraciones estadales y municipales.

Algunas Constituciones²³, establecen claramente la tipología en materia de control previo, perceptivo y de gestión o de comprobación posterior sobre las operaciones fiscales de bienes estadales. Asimismo, se extienden las facultades de la Contraloría a los Municipios en las Constituciones de Guárico (art. 94), Mérida (art. 91), Táchira (art. 91), Trujillo (art. 105) y Zulia (art. 80); de ahí que se definan en las leyes de contraloría, la posibilidad de inspeccionar y controlar la inversión de los ingresos municipales sin por ello lesionar la autonomía que les es propia.

Específicamente, debe examinar los informes anuales presentados por el Ejecutivo Regional, tanto por el Gobernador como por los Secretarios de Gobierno, donde se detallen la inversión del Presupuesto y los objetivos alcanzados en materia Político-administrativa; así como, en general, todo acto de la Administración del Estado.

La Contraloría General del Estado está organizada y funciona, según la ley especial en la materia, siendo dirigida por un funcionario elegido por la Asamblea Legislativa con los requisitos establecidos en las Constituciones Estadales.

3. EL PODER PUBLICO ESTADAL

La organización del Poder Público, a nivel estatal, es análoga a la que se establece en la Constitución Nacional para el Poder Nacional, enumerándose, en la mayoría de las Constitucionales Estadales, a los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal como formando parte de la división de los Poderes Públicos. No se plantea la Constituyente Estatal la problemática del número de Poderes del Estado²⁴, ni toma

22. Ver el estudio de José Luis Aguilar Gorrondona denominado *Leyes Rígidas no Orgánicas en la Constitución de 1961*.

23. Aragua, art. 113; Yaracuy, art. 103 y Nueva Esparta, art.122.

24. Vieja polémica que surge entre Poderes y Funciones del Estado, afirmándose que las funciones estatales se encuentran reducidas esencialmente a dos poderes primordiales, ya que la Jurisdicción no es sino una operación de ejecución de las leyes constituyendo una manifestación y dependencia del Poder Ejecutivo, el que comprende así dos ramas particulares: la Administración y la Justicia. Karl Loewstein (*Teoría de la Constitución*, p. 62) excluye, en este sentido, a la función judicial como poder subsidiario no equiparable, de la gama de Poderes Estadales, estableciendo una nueva división tripartita: la Decisión política conformadora o fundamental (policy determination); la Ejecución de la decisión (policy execution) y el Control político (policy control).

en cuenta que la Constitución Nacional establece como competencia del Poder Nacional en el artículo 136, ordinal 23: "la administración de la Justicia y la creación, organización y competencia de los Tribunales y Ministerio Público". Es igualmente erróneo confundir ámbitos de Poder distintos ya que "los Municipios constituyen la unidad política primaria y *autónoma* dentro de la organización nacional", formando un Poder Público local paralelo a los Poderes Nacional y Estatal dentro de la distribución vertical del Poder.

3.1. *El Poder Legislativo del Estado*

La función legislativa en los Estados se ejerce mediante cuerpos colegiados que, con el nombre de Asambleas Legislativas, legislan sobre las materias de competencia del Estado y sobre el funcionamiento de los órganos del Poder Público Estatal, al tiempo que controlan ampliamente la Administración Pública Estatal. Su radio de competencia está limitado por la Constitución de la República y las Leyes Nacionales.

Los Miembros de las Asambleas Legislativas deben reunir las mismas condiciones exigidas por la Constitución Nacional para ser diputados al Congreso Nacional que al tenor del artículo 152 de dicho Cuerpo Normativo son la Nacionalidad Venezolana Originaria (excepción hecha del art. 45 *Ejusdem*) y ser mayor de veintiún años. Algunas Constituciones * señalan la mayoría como requisito de edad para ser miembro de la Asamblea Legislativa; siendo tales disposiciones inconstitucionales desde 1982 al ser rebajada la misma a 18 años, con la reforma del Código Civil. Las Constituciones de Aragua (art. 24) y Yaracuy (art. 22) incluyen, dentro de la integración de la Asamblea Legislativa, con derecho a voz pero sin voto, a un representante de las organizaciones de trabajadores del Estado, un representante de las organizaciones empresariales que actúen en el Estado, un representante de los Colegios Profesionales con sede en el Estado, un representante de las Universidades e Institutos de Educación Superior del Estado, y un representante designado por los Municipios del Estado. La amplitud de tales Constituciones, cuando sean desarrollados los requisitos de designación por el Reglamento de Interior y de Debates, permite una participación efectiva de los factores reales de Poder sin desfigurarse, con esta vinculación corporativa, la naturaleza representativa de la Asamblea Legislativa.

3.1.1. *Aspectos Organizativos*

En materia del lugar y régimen de sesiones, instalación, Junta Directiva y atribuciones de la Asamblea Legislativa, las Constituciones Estadales no tienen mayores diferencias de fondo.

El lugar de sesiones, que en general es en forma permanente la Capital del Estado, no podrá ser cambiado sino cuando sea acordado previamente por el Cuerpo por algún motivo grave y, en todo caso, participando al Poder Ejecutivo del Estado los motivos que hayan determinado tal decisión.

Para la Instalación se requiere la presencia de las dos terceras partes de los miembros, por lo menos; a falta de este número, los asistentes se constituirán en Comisión Preparatoria y tomarán las medidas que juzguen necesarias para la formación del quórum. Si pasados cinco días, la Comisión Preparatoria no lo ha logrado, la instala-

* Ver Constituciones de Anzoátegui, art. 20; Apure, art. 18; Barinas, art. 22; Bolívar, art. 20; Cojedes, art. 19; Falcón, art. 21; Guárico, art. 32; Miranda, art. 34; Portuguesa, art. 20; Sucre, art. 20 y Trujillo, art. 29.

ción de la Asamblea Legislativa se llevará a cabo con la mitad más uno, por lo menos, de sus integrantes. Después de la instalación se podrá sesionar con la mayoría absoluta de los miembros incorporados.

La Representación de la Asamblea Legislativa, aun cuando esté en funciones la Comisión Delegada, la tiene el Presidente del Cuerpo cuyas faltas temporales son suplidas por el Primer Vice-Presidente y las de éste por el Segundo Vice-Presidente, quienes conjuntamente con el Secretario y Subsecretario, electos fuera del seno de la Asamblea, conforman la Junta Directiva elegida cada año en sesiones ordinarias.

3.1.2. Funciones

3.1.2.1. Contralora

La Asamblea Legislativa es competente para el examen y control de cualquier acto de la Administración Pública Estatal asesorada por la Contraloría General del Estado, la cual es su órgano auxiliar. Las facultades amplias de Control se concretan en la posibilidad de:

A) Destitución del Gobernador, extensible a los Secretarios de Gobierno, por la Improbación de su gestión mediante una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa. En los casos de los Secretarios de Gobierno es evidente que la improbación de las memorias y cuentas que deben presentar pueden poner en juego, por vía de consecuencia, la responsabilidad Política del Gobernador;

B) Interpelación del Gobernador y Secretarios de Gobierno;

C) Acordar Autorizaciones al Ejecutivo del Estado para que ajuste, mediante el traslado de Partida, la Ley de Presupuesto del Estado;

D) Autorizar la enajenación de bienes inmuebles del Estado y los contratos y operaciones de Crédito Público;

E) Aprobar el plan de desarrollo Económico y Social del Estado y los programas de adecuación del Presupuesto Estatal con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional;

F) Aprobar los informes del Contralor y Procurador del Estado.

3.1.2.2. La función esencial de la Asamblea Legislativa es dictar la ley mediante el procedimiento preestablecido y de imprescindible cumplimiento previsto en las Constituciones Estadales. Dicho Procedimiento podemos dividirlo en tres fases:

3.1.2.2.1. Iniciativa: Es la etapa en la cual se impulse la modificación de la ley existente o la creación de una nueva normativa por parte de los órganos y personas enumerados en los textos fundamentales del Estado. Corresponde la iniciativa a:

a) La Comisión Delegada;

b) Un número de diputados, variable, de dos a tres;

c) Al Ejecutivo del Estado;

d) Un número de ciudadanos identificados de acuerdo a la ley cuyo número es también variable, aunque generalmente es de tres mil*;

e) Los Municipios del Estado según lo previsto en las Constituciones del Estado Aragua, Nueva Esparta y Yaracuy.

f) La Constitución del Estado Yaracuy prevé que pueden iniciar los proyectos de ley un número no menor de dos de los representantes de los sectores de la comunidad ante la Asamblea Legislativa previstos en el artículo 24 de su articulado. (Ver 3.1. *Infra*).

3.1.2.2.2. Sanción: Una vez iniciado el proyecto de ley, se abre el proceso de discusión de la ley que debe haber sido presentado con su correspondiente Exposi-

* Los Estados Apure, Carabobo y Zulia no consagran la iniciativa popular.

ción de Motivos. En primer lugar, debe pasarse el proyecto a la Comisión respectiva para su estudio e informe a la Asamblea Legislativa, a menos que el Cuerpo decida otra cosa. Se le darán al proyecto tres discusiones, la primera de las cuales se limitará a un debate general sobre la importancia, conveniencia, oportunidad y otras condiciones básicas del proyecto, a los fines de su aceptación, diferimiento o rechazo; salvo que sea considerado de urgencia, caso en el cual se le dará solamente dos discusiones. Se establece igualmente el derecho del Ejecutivo estatal a participar en esta etapa en que puede resultar sancionado el proyecto, en caso de reunir la votación requerida.

La sanción de la ley se complementa al extenderse por duplicado el texto de la ley firmada por el Presidente y el Secretario de la Asamblea Legislativa llevando la fecha de su definitiva aprobación.

3.1.2.2.3. Promulgación: La Promulgación es un "acto complejo" mediante el cual la ley sancionada se hace obligatoria para todos y comprende el ejecutarse impartido por el Gobernador y la Publicación que es el hecho material mediante el cual la ley se hace del conocimiento público.

El Gobernador está obligado a Promulgar la Ley, dentro de los cinco días * siguientes a aquel en que la haya recibido, pudiendo solicitar mediante solicitud escrita a la Asamblea Legislativa, que los modifique o levante la sanción. Cuando la Asamblea Legislativa no aceptare lo solicitado, tiene el Gobernador un plazo de cinco días más a partir del reenvío, a menos que haya alegado la inconstitucionalidad del acto legislativo, caso en el cual debe ocurrir a la Corte Suprema de Justicia. La Ley quedará promulgada, finalmente, al publicarse, con el correspondiente "Cúmplase" en la Gaceta Oficial del Estado y entrará en vigencia desde su promulgación o en la fecha posterior que la misma señale.

En el caso excepcional de que el Gobernador del Estado no promulgare la Ley, el Presidente de la Asamblea Legislativa procederá a la promulgación en la Gaceta Oficial del Estado o en cualquier otro órgano que estime competente sin perjuicio de la Responsabilidad en que incurra el máximo Jefe del Ejecutivo Estatal por Omisión.

3.1.2.3. Constituyente

Podemos referirnos a la función constituyente de las Asambleas Legislativas en un doble sentido; en primer lugar, en referencia a la Constitución Nacional, luego, en el marco de las propias Constituciones de los Estados.

La Constitución Nacional en el Título referente a las Enmiendas y reformas, coloca a las Asambleas Legislativas como órgano Constitucional idóneo para la Iniciativa de los Proyectos de enmienda y reforma, estableciéndose que la primera puede provenir de decisión tomada por un cuarto de dichos Cuerpos Colegiados, mediante acuerdos considerados en no menos de dos discusiones y aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros; exigiéndose para el segundo procedimiento una mayoría absoluta. En ambos casos, la presentación del Proyecto debe hacerse ante la Cámara del Senado en sesiones ordinarias.

En cuanto al Poder de Ratificación las Asambleas Legislativas, en los casos de enmienda, conocen, una vez tramitada ésta en las Cámaras, el proyecto y le dan su ratificación final en caso de que no haya rechazo del mismo. La reforma supone, en materia de ratificación, un mecanismo novedoso al remitir la ratificación del proyecto de reforma al pueblo a través de un referéndum. De esta forma se establece un procedimiento complejo que amerita la existencia de un Poder Constituyente, el cual conoce de toda reforma o cambio en las "decisiones fundamentales" contenidas en la Carta Fundamental, por iniciativa de los órganos constitucionalmente habilitados para ello, siendo el más importante las Asambleas Legislativas.

* La Constitución de Carabobo establece un lapso de ocho días mientras que Trujillo y Zulia lo amplían a diez días.

Podemos hablar de Función Constituyente o, más propiamente, de las Asambleas actuando como Poder Constituyente, cuando éstas dictan las Constituciones Estadales que, constituye la Super-Ley o Ley de Leyes a nivel Estatal²⁵, pueden ser reformadas total o parcialmente por un procedimiento más rígido que el de formación de la ley ordinaria.

Se establece específicamente en todas las Constituciones²⁶ que corresponde la reforma a la Asamblea Legislativa y al Ejecutivo Estadal. En este último caso, el Ejecutivo dirigirá a la Asamblea una solicitud, acompañada de la correspondiente Exposición de Motivos, y las Asambleas admitirán la reforma, a los fines de su discusión, por el voto de las dos terceras partes de sus Miembros. Las Constituciones de Apure, Aragua, Nueva Esparta, Sucre y Yaracuy prevén que los Concejos Municipales tengan iniciativa en materia del Procedimiento de reforma. Se requieren, a todo evento, mayorías calificadas para admitir la reforma, que debe ser introducida en sesiones ordinarias aun cuando la discusión puede continuarse en sesiones extraordinarias. Una vez admitida, se tramitará según el procedimiento establecido para la formación de las leyes.

3.2. *El Poder Ejecutivo Estadal*

3.2.1. *Gobernador del Estado*

El ejercicio del Gobierno y de la administración del Estado, es competencia del Gobernador quien tiene el doble carácter de Jefe del Ejecutivo Estadal y Agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción; de ahí que esté obligado a cumplir la Constitución y las Leyes de la República debiendo ejecutar las órdenes y resoluciones del Ejecutivo Nacional en los asuntos de la competencia de éste.

Es interesante lo establecido en la Constitución Nacional en cuanto a la forma de elección y remoción de los Gobernadores, la cual, mientras no sea dictada la ley especial prevista en el artículo 22, corresponde al Presidente de la República. Ya indicamos²⁷ que una de las reformas más importantes, en el proceso de concentración del Poder de la periferia al centro, de la Constitución de 1925, fue establecer la posibilidad a las Asambleas Legislativas de delegar la elección del Presidente de los Estados al Presidente de la República. Lejos de arrebatar tal potestad a los electores de la región, transformando a un funcionario con múltiples atribuciones y facultades, y dotado de los recursos adecuados²⁸, en un órgano dependiente del Poder Nacional, se reconoce la situación fáctica en cuanto a la "influencia" que ejercía el Presidente de la República en tal elección. Desde luego, a partir de 1925 las Asambleas Legislativas se apresuraron a delegar, iniciando el proceso al que hemos hecho referencia. No obstante, pareciera estar abierta otra vía en virtud de la posibilidad que tiene la Asamblea Legislativa al improbar la Memoria y Cuenta presentada por el Gobernador, por las dos terceras partes de sus miembros, de conformidad con el artículo 24 de la Constitución Nacional.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo Regional no lo ejerce el Gobernador del Estado solo, sino en unión con el Secretario General de Gobierno y demás funcionarios de la administración estadal de la cual es el máximo órgano decisor. Los Secretarios de Gobierno son los órganos directos del Gobernador del Estado siendo coordinados por el Secretario General quien está obligado a presentar una memoria y cuenta de su

25. Ver *infra*, 22.

26. Salvo la Constitución del Estado Monagas que omite al Ejecutivo Estadal en la iniciativa de reforma.

27. Ver *infra* 1. Evolución Constitucional.

28. Lo que se ha afirmado en *El Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*, U. C. A. B., 1983, p. 205, t. I.

Despacho y a concurrir a la Asamblea Legislativa o las Comisiones de la misma en caso de interpelación. Los Secretarios de Gobierno deben refrendar las actas relacionadas con sus despachos como requisito esencial del mismo. Por analogía, la destitución prevista para el Gobernador en caso de improbación de su gestión político-administrativa, es aplicable a los Secretarios de Gobierno.

3.2.2. *Procuraduría del Estado*

La Procuraduría del Estado está a cargo del Procurador del Estado, quien es el órgano del Ejecutivo del Estado que tiene a su cargo la representación de los intereses de la administración pública estatal ante los funcionarios de la Administración Judicial y asesora a los órganos del Poder Público Estatal.

El Procurador Estatal es nombrado por la Asamblea Legislativa²⁹ por períodos que son variables entre uno, dos y cinco años, de acuerdo a las distintas Constituciones que se traten, debiendo ser venezolanos por nacimiento, Abogado, de estado seglar y requisitos de edad también variables³⁰.

Sus atribuciones pueden resumirse en asesorar al Ejecutivo Estatal, la Asamblea Legislativa o su Comisión Delegada o a los Organismos Municipales cuando éstos lo requieran; colaboran con los órganos del Poder Público a nivel nacional; controlar la constitucionalidad e ilegalidad de las leyes y demás actos estatales y la defensa judicial o representación extrajudicial de los intereses patrimoniales del Estado.

En cuanto a la responsabilidad del Gobernador se establece, en general, la posibilidad de que pueda ser removido por la Asamblea Legislativa; mientras que las Constituciones de Aragua y Yaracuy, establecen expresamente que debe ser removido el Gobernador si lo acuerda la Asamblea Legislativa o la Comisión Delegada cuando se comprueben faltas graves en el ejercicio de su cargo.

4. CONCLUSIONES

La polémica Federal parece estar suspendida por la unidad de criterio de la doctrina venezolana en cuanto al proceso de concentración del Poder que vacía de contenido la definición que hace la Constitución, en su artículo 2, sobre la naturaleza federal del Estado venezolano.

Pensamos que es importante revitalizar al Estado Federal, como fórmula de acercar al individuo a los focos de Poder mediante una distribución racional del mismo; al tiempo que se promueven las organizaciones intermedias, entendidas como estructuras que resguardan los intereses directos del individuo en su propio medio social.

Creemos que la vía indicada es fortalecer económicamente al Estado mediante la transferencia de competencias y las asignaciones económicas especiales y estableciendo, en sus leyes de organización, las soluciones idóneas a sus necesidades específicas. De ahí que todo intento de uniformizar las Constituciones Estadales es negativo por desconocer la especificidad de las entidades federales.

Debemos reconocer que con reformas legales, no podríamos revertir el proceso que ya hemos comentado, menos si tenemos en cuenta que la dinámica del Proceso Político comienza de abajo; no obstante, es un primer paso adquirir un conocimiento previo de la organización de las Instituciones Estadales, lo que tratamos de realizar en este trabajo.

29. Salvo las Constituciones de Aragua, Cojedes y Yaracuy donde es designado por el Gobernador previa autorización de la Asamblea Legislativa.

30. Algunas Constituciones (Anzoátegui, Carabobo y Yaracuy) exigen la mayoría; la Constitución de Zulia, establece 25 años; otras Constituciones (Apure y Nueva Esparta) indican treinta años; finalmente, otras simplemente silenciaban tal requisito.

BIBLIOGRAFIA

- Oropesa, Ambrosio. *La Nueva Constitución Venezolana de 1961*. Tercera Edición. Caracas, 1981.
- Ruggeri Parra, Pablo. *Derecho Constitucional Venezolano*. Segunda Edición. Mérida, 1953.
- U.C.A.B., Centro de Investigaciones Jurídicas. *El Ordenamiento Constitucional de las Entidades Federales*. Caracas, 1983.
- Tarre Briceño, Gustavo. "La separación de Poderes en Venezuela". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo III. U.C.V. Caracas, 1979.
- Aguilar Gorrondona, José Luis. "Leyes rígidas no orgánicas en la Constitución de 1961". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo III. U.C.V. Caracas, 1970.
- Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. Quinta Edición. Caracas, 1983.
- Loewstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Segunda Edición, Reimpresión. Barcelona, 1979.
- Arismendi, Alfredo. "Organización Político-administrativa de los Estados en Venezuela". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo I. U.C.V. Caracas, 1979.
- Chiossone, Tulio. "Constitución Centralista con Ribetes Federales". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo I. U.C.V. Caracas, 1979.
- Alvarez Yépez, Froilán. "La Regionalización en Venezuela". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo III. U.C.V. Caracas, 1979.
- Andrade Labarca, Nectario. "Consideraciones Generales sobre la Regionalización en Venezuela". En *Estudios sobre la Constitución*. Tomo III. U.C.V. Caracas, 1979.
- Wolf, Ernesto. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo I. Caracas, 1945.
- Mariñas Otero, Luis. *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid, 1965.
- Brewer-Carías, Allan R. *El Régimen Municipal en Venezuela*. Colección Estudios Administrativos número 2. Caracas, 1984.
- Gil Fortoul, José. *Historia Constitucional de Venezuela*. Tomo I. Caracas, 1930.
- Vedel, Georges. *Derecho Administrativo*. Edición VI. Madrid, 1980.
- Brewer-Carías, Allan R. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*. Madrid, 1975.

EXTENSION Y LIMITES DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Eloy Lares Martínez

*Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Central de Venezuela*

El ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución confiere al Presidente de la República la facultad de dictar, en Consejo de Ministros, medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial.

Esta disposición se inserta en nuestra Carta Fundamental en la reforma parcial de 5 de mayo de 1945, y se reproduce con variantes meramente formales en el texto constitucional de 1947 y en la Constitución actualmente en vigor.

La referida norma fue tomada del numeral 12, artículo 76 de la Constitución de la República de Colombia, que autoriza al Congreso para "revestir *pro tempore*, al Presidente de la República, de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen".

Aun cuando la norma constitucional venezolana ofrece mayor amplitud que la colombiana, la doctrina venezolana, e igualmente la práctica legislativa en nuestro país han reconocido la necesidad de que la ley que confiera facultades extraordinarias señale el término para el ejercicio de dichas facultades y la indicación exacta de las materias que podrán ser objeto de las mismas. Queda entendido que la temporalidad se refiere en este caso, a la limitación del tiempo durante el cual el Poder Ejecutivo podrá ejercer las facultades extraordinarias, no a las medidas que fueren acordadas en uso de dichas facultades, porque tales medidas podrán tener carácter permanente.

Es lo cierto que en ejercicio de las facultades extraordinarias que le sean conferidas en materia económica o financiera, el Presidente de la República podrá dictar medidas de aplicación general, es decir, actos que tengan el valor de ley.

La expresión "medidas extraordinarias" evidentemente que es la antítesis de las medidas ordinarias que normalmente puede adoptar el Poder Ejecutivo en el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución y las Leyes. En situaciones críticas, excepcionales e imprevistas, surge la necesidad de medidas igualmente excepcionales y de normas jurídicas que las regulen. En tal situación, como lo ha expresado con acierto el Dr. José Guillermo Andueza, "el constituyente ha facultado al Congreso para que, en lugar de hacerlo él mismo, pues se trata de asuntos no previstos por la Constitución y las leyes, autorice al Presidente de la República para dictar esas "medidas extraordinarias". (J. G. Andueza. "Las Potestades Normativas del Presidente de la República". *Estudios sobre la Constitución*, p. 2064).

Toda la doctrina venezolana acepta que las medidas extraordinarias pueden consistir, no sólo en actos singulares sin contenido normativo, sino también en normas, esto es, en reglas de derecho creadoras de situaciones jurídicas generales, unipersonales y objetivas. De igual modo razona el publicista suizo Jean François Aubert. al escribir: "Si la Constitución autoriza al gobierno para establecer las reglas conforme a las cuales debe tomarlas" (Jean François Aubert. *Traité de Droit Constitutionnel Suisse*, tomo II, p. 146).

La práctica de los decretos leyes se inicia en Francia a partir de 1926. Ante los problemas urgentes que plantea la situación económica, que exigen soluciones rápidas, y en razón de la lentitud propia de la actividad legislativa, el Parlamento francés,

fuera de toda previsión constitucional, optó por dictar leyes de plenos poderes, en virtud de las cuales confería al gobierno, por un tiempo determinado, la potestad de realizar mediante decretos las modificaciones a las leyes en vigor que reclamase la necesidad del momento. Las leyes de plenos poderes, al ampliar de ese modo las potestades normales del Poder Ejecutivo, encerraban esa ampliación en lapsos relativamente breves, determinaban el objeto por alcanzar, establecían el requisito de la consideración en Consejo de Ministros y, en fin, pautaban la obligación de someter esos decretos a las Cámaras, para su notificación. Los decretos entraban a regir desde la fecha de su publicación. Estos decretos con valor de ley recibieron el nombre de decretos-leyes.

En Italia se establece la distinción entre los decretos-legislativos y los decretos-leyes, unos y otros dictados por el Presidente de la República, y dotados de la fuerza de ley. Conforme al artículo 76 de la Constitución italiana, el ejercicio de la función legislativa no puede ser delegado en el gobierno sino con determinación de principios y criterios de dirección, y solamente por tiempo determinado y para objetos definidos. No está, pues, permitido el otorgamiento de plenos poderes al gobierno. Los actos que dicte el gobierno en ejercicio de la delegación legislativa se denominan en Italia "decretos-legislativos". En cambio, en ese país se denominan "decretos-leyes", las decisiones adoptadas por el gobierno sin previa delegación del parlamento. En efecto, conforme al artículo 77 de la referida Constitución, "cuando en casos extraordinarios de necesidad y urgencia el gobierno adopta bajo su responsabilidad, providencias con fuerza de ley, ese mismo día debe remitirlas, para su conversión de ley, a las Cámaras, que aunque cerradas, son expresamente convocadas y se deben reunir dentro de cinco días. Los decretos pierden su fuerza de ley si no son convertidos en ley dentro de los sesenta días de su publicación".

En la doctrina venezolana han surgido dos opiniones acerca de la naturaleza jurídica de la decisión del Congreso, de autorizar al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera.

A juicio de algunos expositores, se trata solamente de un procedimiento de legitimación para actuar, en tanto que otros sostienen que se trata en realidad de una delegación legislativa.

El distinguido profesor doctor Antonio Moles Caubet, sostiene que los poderes del Presidente de la República no derivan en el caso examinado, de ningún acto legal constitutivo, como la atribución o la delegación, sino que por el contrario esos poderes derivan directamente de la Constitución, sometidos en su ejercicio a una autorización. En este caso, la autorización presta el consentimiento para ejercer el poder, pero no lo crea ni lo trasmite. La doctrina del Dr. Moles se concreta en los siguientes párrafos:

"El acto autorizante es una ley de autorización que concurre a complementar una capacidad jurídica. En efecto, el titular del poder lo tiene potencialmente, pero para ejercerlo le falta aquello que no es otra cosa que la legitimación. En una palabra, la autorización juega aquí como lo que se conoce con el nombre de procedimiento de legitimación para actuar". (Moles Caubet. *Dogmática de los Decretos-leyes*. Cursos 1974).

En el mismo sentido se pronuncia el Dr. José Guillermo Andueza, rectificando su anterior posición. En efecto, en el estudio precedentemente citado afirma Andueza que "la facultad para dictar estas medidas es una potestad propia del Presidente de la República cuyo ejercicio está condicionado a la autorización que le concedan las Cámaras legislativas. No se trata, pues, del ejercicio de una potestad ajena que el Ejecutivo Nacional ejerce en nombre propio en virtud de una autorización legislativa".

Otros expositores venezolanos han sostenido la tesis de la "delegación".

Así, el profesor Gonzalo Pérez Luciani afirma que la tesis de la autorización tiene su defensa principal en el término que utiliza la misma Constitución, y parece convincente por el efecto que produce la autorización para "legitimar" el ejercicio de un poder, esto es, de actuar como *acte condition*, según la terminología francesa. Añade Pérez Luciani: "Sin embargo, hay que observar que no siempre el intérprete puede guiarse por las expresiones textuales de las normas. Es de advertir también que el efecto de *legitimar* el ejercicio de un poder corresponde a diferentes categorías de actos y de hechos jurídicos".

También el profesor Allan R. Brewer-Carías ha escrito:

"Estos actos constituyen lo que la doctrina ha denominado decretos-leyes delegados, en que el Congreso, por autorización constitucional, delega al Presidente de la República la potestad legislativa, sin exclusividad y con las limitaciones con relación a la materia: económica y financiera; y al tiempo: mientras lo requiera el interés público" (A. R. Brewer-Carías. *Las Instituciones Fundamentales*, p. 35).

A mi modo de ver, la referida decisión del Congreso constituye, en realidad, un acto de delegación.

Quienes sustentan la tesis de la "legitimación" se han basado en razones meramente formales, a saber: de una parte, como lo observa Pérez Luciani, en el empleo de la palabra "autorizado" en el texto constitucional; de la otra, en el hecho de figurar las medidas extraordinarias en la enumeración de atribuciones del Presidente de la República.

Ahora bien, aun cuando aparezca entre las atribuciones del Presidente de la República, la facultad de dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera no es potestad propia del Jefe del Poder Ejecutivo, la de dictar actos con fuerza de ley. Esta es una potestad propia del Congreso, que en situaciones excepcionales y limitadamente puede trasladarla al Poder Ejecutivo. Se denominan extraordinarias estas medidas precisamente porque no corresponden a la gestión ordinaria del Poder Ejecutivo.

Se trata, en efecto, en este caso, de una delegación parcial del ejercicio de la función legislativa, delegación parcial y temporal que hace el Congreso, sin renunciar por ello a su propia competencia. Según la terminología usada por el ilustre profesor español Eduardo García de Enterría, podrá decirse que se trata de una delegación impropia. Ciertamente, el mencionado autor define la delegación impropia como aquella "en la cual el traslado de la competencia al delegado no supone que el delegante no pueda ejercitar como propia la misma competencia en otros casos o en los mismos en que el delegado ha actuado; no pierde el delegante con ello propiamente la competencia, sino únicamente su exclusividad, su monopolio sobre la misma". (Eduardo García de Enterría. *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*. Madrid, 1970, p. 90).

Por lo demás, son numerosos los casos en que la Constitución somete el ejercicio de atribuciones propias del Poder Ejecutivo a la autorización de los cuerpos legislativos, y en tales situaciones puede afirmarse que la intervención legislativa es un acto-condición, pues es sólo la condición necesaria para regularizar el ejercicio de un poder legal, previamente establecido. Tales son los siguientes casos: las autorizaciones dadas por el Senado al Presidente de la República para el nombramiento del Procurador General de la República y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes (ordinal 7º del art. 150); la autorización dada por el propio Senado al Ejecutivo Nacional, para enajenar inmuebles del dominio privado de la Nación (ord. 2º del art. 150); la autorización dada por las Cámaras en sesión conjunta al Ejecutivo Nacional, para el otorgamiento de concesiones de recursos naturales (art. 126); la autorización dada

al Ejecutivo Nacional por el Congreso para la celebración de operaciones de crédito público (art. 251, *in fine*); la autorización de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, para decretar créditos adicionales al Presupuesto (ordinal 14º del artículo 190); y la autorización de la Comisión Delegada, para la creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o supresión de los existentes (ordinal 11º del artículo 190). En todos estos casos se trata de potestades propias del Poder Ejecutivo para cuyo ejercicio se requiere el previo consentimiento de los órganos legislativos. Ninguno de los actos a que se refieren tales autorizaciones podría ser cumplido por el Congreso ni por ninguna de las Cámaras que lo componen, ni por la Comisión Delegada, pues tratándose de éstas, las Cámaras transmiten al Poder Ejecutivo, en forma limitada, la facultad de legislar, que les es inherente. La única potestad no perteneciente a las Cámaras que puede ser atribuida al Presidente de la República, al serle otorgadas las facultades extraordinarias, es la de poner en vigor desde su publicación, conforme a lo previsto en el aparte único del artículo 226 de la Constitución, la ley que establezca o modifique un impuesto u otra contribución. Pero conviene observar que esta potestad, si es cierto que no corresponde al Congreso, tampoco pertenece, en situación de normalidad, al Poder Ejecutivo.

En relación con la opinión expuesta por el Dr. Brewer-Carías, anteriormente transcrita, conviene formular las siguientes observaciones. Los decretos-leyes que dicte el Presidente de la República en virtud de una ley habilitante estarán limitados con relación a la materia, no sólo en el sentido de que deben estar comprendidos dentro del área económica-financiera, sino también en el sentido de que tales decretos estarán estrictamente enmarcados dentro de los objetos señalados en la ley habilitante. Por otra parte, en cuanto a la limitación de tiempo, se entiende, como antes anoté, que el lapso que pueda ser fijado en la ley habilitante determina la duración de las facultades extraordinarias que hayan sido otorgadas, pero no la duración de las medidas legislativas que acordare el Poder Ejecutivo, las cuales podrán ser permanentes.

Las leyes llamadas habilitantes, sancionadas conforme a lo previsto en el ordinal 8º del artículo 190 de la Constitución, autorizan al Presidente de la República para dictar los actos con valor de ley que en Italia se han denominado "decretos legislativos", y que entre nosotros se han llamado "decretos-leyes regulares", para distinguirlos de los decretos-leyes emanados de los regímenes de facto.

Cualquiera que sea la tesis que se sustente acerca de la naturaleza jurídica de la decisión del Congreso en estos casos, es evidente que tiene un carácter excepcional y, por ello, que debe ser precisa en la determinación de las materias cuya regulación encomienda al Poder Ejecutivo. Este último, al ejercer las facultades extraordinarias, está constreñido dentro de los términos y limitaciones que fije el Congreso. En razón de surgir la ley habilitante en situaciones críticas, y de ser un acto de carácter excepcional, es evidente que aquélla no es susceptible de una interpretación extensiva, sino, por el contrario, debe ser objeto de una interpretación restringida.

Si bien es obvio, como queda expuesto, que a la ley habilitante debe dársele una interpretación restringida, por lo cual el Poder Ejecutivo no puede exceder el marco de las limitaciones establecidas en ella, también es claro que la habilitación no constituye, en modo alguno, un mandato u orden impuestos al Presidente de la República por el Congreso. Al hacer uso de los poderes extraordinarios, el Poder Ejecutivo se halla circunscrito dentro de los términos de la ley habilitante; no puede, en las disposiciones que adopte, traspasar los límites de lo ordenado en ella, pero está facultado para expedir normas que cubran un área menor que la abarcada por la ley habilitante.

Cualquiera que sea el criterio que se tenga acerca de la naturaleza jurídica de la ley habilitante, se arriba a la misma conclusión. Si se opina que la ley habilitante contiene sólo una autorización destinada a legitimar el ejercicio de poderes propios del Presidente de la República, habrá que reconocer que el Poder Ejecutivo podrá, según su libre determinación, ejercer o no las facultades extraordinarias o ejercerlas

en forma moderada, vale decir, en espacios más estrechos que los contemplados en la ley habilitante. Si se sustenta la tesis de la delegación, ésta implica la facultad de estatuir como lo haría la autoridad delegante; es decir, el Presidente de la República pasa a ocupar la posición del Congreso en relación con el objeto de la delegación, lo que significa que el Poder Ejecutivo queda en capacidad de legislar sobre ese objeto con la misma libertad con que lo haría el Congreso; de donde se concluye que el Poder Ejecutivo podrá flexiblemente proveer, sin estar rígidamente ligado a los términos de la ley habilitante.

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL CUARTO TRIMESTRE DE 1984

Recopilación y selección
Ana María Ruggeri

*Profesora de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. a. Oficinas de la Presidencia de la República. b. Comisiones Presidenciales. B. Organización Ministerial. a. Comisiones Interministeriales. b. Ministerio de Relaciones Exteriores. c. Ministerio de Justicia. d. Ministerio de Hacienda. e. Ministerio de Fomento. f. Ministerio de Agricultura y Cría. g. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. h. Ministerio de Educación. 2. *Administración Descentralizada*.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*. 2. *Sistema Presupuestario*. A. Ley de Presupuesto. B. Distribución Institucional del Presupuesto. C. Instructivo sobre Programación de la Ejecución del Presupuesto. D. Instructivo N° 2 sobre Clasificador de Partidas para el Presupuesto de Gastos. E. Decreto sobre Créditos Presupuestarios no comprometidos al 14-11-84. F. Estructura para la ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante Avances. 3. *Sistema de Estadística e Informática*. 4. *Sistema de Personal*. 5. *Sistema de Control Fiscal*. 6. *Sistema de contratación*. A. Contratos de Seguros. B. Licitación de Obras y Adquisición de Bienes.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Acuerdos Internacionales. B. Servicio Consular. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Justicia. B. Seguridad y Defensa.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Timbre Fiscal. B. Impuesto sobre Alcohol y especies alcohólicas. C. Aduanas. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Regulación de Operaciones Bancarias. B. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio. 3. *Mercado de Capitales*. 4. *Régimen del Comercio Interior: Regulación de Precios*. 5. *Régimen del Comercio Exterior*. A. Coordinación de organismos Públicos que participan en tramitación de exportaciones. B. Régimen Cambiario del Comercio Exterior. a. Importaciones. b. Exportaciones. C. Licencia de Exportación. 6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*. 7. *Régimen de Energía y Minas*. 8. *Desarrollo Terrestre*. 9. *Regulación de Tarifas de Servicios Públicos*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Salud*. 2. *Educación*. 3. *Relaciones Laborales*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo y Desarrollo Habitacional*. A. Desarrollo Urbano y Habitacional. B. Creación del Parque Nacional José María Vargas. 2. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales*. A. Control de las Aguas del Lago de Valencia. B. Licencias de Caza. C. Manejo Experimental y de investigación de animales. 3. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Transporte Terrestre. B. Transporte Aéreo. a. Aeródromos y Helipuertos. b. Tarifas Aéreas. 4. *Régimen de las Comunicaciones*.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

a. *Oficinas de la Presidencia de la República*

—Decreto Nº 324 de 31-10-1984 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico de la Oficina Central de Coordinación y Planificación. *G.O.* Nº 33.099 de 7-11-1984.

b. *Comisiones Presidenciales*

—Decreto Nº 309 de 10-10-1984 mediante el cual se crea la Comisión Nacional Coordinadora de Higiene y Seguridad Industrial que tendrá a su cargo planificar la política que desarrollen los distintos organismos en dicha materia. *G.O.* Nº 33.081 de 10-10-1984.

—Decreto Nº 311 de 11-10-1984 mediante el cual se designa una Comisión con el objeto de estudiar los problemas que confronta la enseñanza de la Historia de Venezuela dentro del área curricular del Pensamiento, Acción Social e Identidad Nacional de la Unidad Curricular Historia de Venezuela. *G.O.* Nº 33.082 de 11-10-1984.

—Decreto Nº 326 de 31-10-1984 mediante el cual se crea la Comisión Rectora del Sector Salud la cual tendrá por objeto organizar y desarrollar el Sistema Nacional de Salud. *G.O.* Nº 33.101 de 9-11-1984.

—Decreto Nº 367 de 30-11-1984 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 274 de 10-11-1984 mediante el cual se designó la Comisión para estudiar la factibilidad de la formación de un Sub-sistema Integrado Regional de Educación Superior en la Región Guárico-Apure. *G.O.* Nº 33.118 de 4-12-1984.

—Decreto Nº 403 de 12-12-1984 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado la cual tendrá por objeto realizar los estudios que sean necesarios para determinar los lineamientos, políticas y acciones que habrán de sugerirse para el establecimiento de un Estado moderno que responda a las necesidades y requerimientos de la sociedad venezolana. *G.O.* Nº 33.127 de 17-12-1984.

B. *Organización Ministerial*

a. *Comisiones Interministeriales*

—Resolución Conjunta Nº 121, 952, 1.594, 332, 213 y 100 de los Ministerios de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de la Defensa, de Agricultura y Cría, de Transporte y Comunicaciones y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 2-11-1984 mediante la cual se procede a reestructurar el Equipo de Trabajo creado según Resolución del 16-12-1980, que tiene por objeto intercambiar todas las informaciones existentes sobre la Cuenca del río Arauca. *G.O.* Nº 33.096 de 2-11-1984.

—Resolución Conjunta Nº 122, 953, 1.593, G-333, 214, 546, 101 y 108 de los Ministerios de Relaciones Interiores, de Relaciones Exteriores, de la Defensa, de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura y Cría, de Transporte y Comunicaciones, de Energía y Minas, del Ambiente y de los Recursos Naturales y del Desarrollo Urbano.

no de 2-11-1984 mediante la cual se crea un Equipo de Trabajo que tendrá por objeto recopilar, sistematizar y evaluar la información existente sobre la Cuenca del río Catatumbo. *G.O.* N° 33.096 de 2-11-1984.

—Resolución Conjunta s/n de los Ministerios de Relaciones Interiores, de Justicia, de la Defensa y de Transporte y Comunicaciones, Gobernaciones del Distrito Federal y del Estado Miranda de 4-12-1984 mediante la cual se crea la Comisión Regional Permanente de Operación Policial. *G.O.* N° 33.130 de 20-12-1984.

b. *Ministerio de Relaciones Exteriores*

—Resolución N° 966 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 9-10-1984 mediante la cual se crea el Consejo de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores. *G.O.* N° 33.081 de 10-10-1984.

—Resolución N° 108 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 13-11-1984 mediante la cual se dictan los Estatutos de la Academia Diplomática Pedro Gual. *G.O.* N° 33.103 de 13-11-1984.

c. *Ministerio de Justicia*

—Resolución N° 36 del Ministerio de Justicia de 2-11-1984 mediante la cual se instala la Comisión para el estudio del Proyecto de Reforma Parcial del Código de Enjuiciamiento Criminal. *G.O.* N° 33.096 de 2-11-1984. *G.O.* N° 33.119 de 5-12-1984 (reimpresión por error de copia).

d. *Ministerio de Hacienda*

—Resolución N° 545 del Ministerio de Hacienda de 8-11-1984 mediante la cual se designa la Junta Interventora a la Corporación Financiera Petrolera C.A. (COFI-PECA) Sociedad Financiera (reimpresión por error de copia) *G.O.* N° 33.104 de 14-11-1984.

e. *Ministerio de Fomento*

—Resolución N° 5.534 del Ministerio de Fomento de 12-12-1984 mediante la cual se designa la Junta Liquidadora de la Corporación Venezolana de Fomento (CVF). *G.O.* N° 33.124 de 12-12-1984. *G.O.* N° 33.132 de 26-12-1984 (reimpresión por error de copia).

f. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Decreto 363 de 27-11-1984 mediante el cual se reforma el Reglamento Orgánico del Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* N° 33.117.

—Resolución N° 316 del Ministerio de Agricultura y Cría mediante la cual se crea la Comisión Calificadora de la Ley de Remisión, Recorversión y Consolidación de la Deuda de los Productores Agropecuarios. *G.O.* N° 33.079 de 8-10-1984.

g. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° 5 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de fecha 4-10-84 mediante la cual se crea la Comisión Nacional para el Estudio del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), con carácter permanente y ad-honorem. *G.O.* N° 33.079 de 8-10-1984.

—Resolución Nº G-326 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 19-10-1984 mediante la cual se dispone que el Instituto Nacional de Dermatología, dependiente del Departamento de Dermatología Sanitaria del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social se denominará Instituto de Biomedicina y estará adscrito al Despacho del Director General Sectorial de Salud del mencionado Ministerio. *G.O.* Nº 33.088 de 22-10-1984.

—Resolución Nº G-319 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social mediante la cual se eleva a rango de oficina y se adscribe a la Dirección de Servicio de Atención Médica, el Departamento de Inscripción y Control de Equipos y Material Médico y Paramédico (DICEMP) creado mediante Resolución Nº 318 de 4-11-1982. *G.O.* Nº 33.076 de 3-10-1984.

—Resolución Nº 6 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 10-10-1984 por la cual se crea la Comisión Nacional para el Estudio de las Hepatitis, con carácter permanente y ad-honorem. *G.O.* Nº 33.089 de 23-10-1984.

—Resolución Nº 7 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social mediante la cual se crea el Consejo Nacional para el estudio de los problemas de la salud relacionados con el Hábito de Fumar, con carácter permanente y ad-honorem, adscrito a la división de Enfermedades Crónicas del Despacho. *G.O.* Nº 33.098 de 6-11-1984.

h. *Ministerio de Educación*

—Resolución Nº 564 del Ministerio de Educación de 18-10-1984 mediante la cual se crea una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo de la Universidad Nacional Experimental de Los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora". *G.O.* Nº 33.091 de 26-10-1984.

—Resolución Nº 589 del Ministerio de Educación de 5-11-1984 mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Tecnología de la Región Capital. *G.O.* Nº 33.099 de 7-11-1984.

—Resolución Nº 599 del Ministerio de Educación de 9-11-1984 mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo del Universitario de Tecnología "Alonso Gamero". *G.O.* Nº 33.103 de 13-11-1984.

—Resolución Nº 33.103 del Ministerio de Educación de 13-11-1984 mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo del Colegio Universitario de Los Teques "Cecilio Acosta". *G.O.* Nº 33.103 de 13-11-1984.

—Resolución Nº 626 del Ministerio de Educación de 7-12-1984 mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo del Centro de Recursos y Asistencia Técnica del Estado Lara. *G.O.* Nº 33.123 de 11-12-1984.

—Resolución Nº 627 del Ministerio de Educación de 7-12-1984 mediante la cual se designa una Comisión Evaluadora Encargada de estudiar la situación actual del funcionamiento académico y administrativo del Instituto Universitario de Tecnología La Victoria. *G.O.* Nº 33.123 de 11-12-1984.

—Resolución Nº 567 del Ministerio de Educación de 18-10-1984 mediante la cual se crea la Junta Coordinadora del Centro Médico-Odontológico del Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 33.088 de 22-10-1984.

2. *Administración descentralizada*

—Ley del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). *G.O.* N° 3.481 Extraordinario del 31-12-1984.

—Decreto N° 308 de 10-10-1984 mediante el cual se dictan las normas para la supresión de la Corporación de Mercadeo Agrícola. *G.O.* N° 33.083 de 15-10-1984.

—Decreto N° 401 de 14-12-1984 mediante el cual se dictan las normas sobre las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y el Control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares. *G.O.* N° 33.134 de 28-12-1984.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público requeridos para financiar obligaciones en que incurran la República, los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada con motivo de la Ejecución del Programa de Inversiones en Sectores básicos de la producción. *G.O.* N° 3.483 Extraordinario de 14-12-1984.

—Decreto N° 364 de 30-11-1984 mediante el cual se dispone que las obligaciones con contratistas y proveedores contraídas en moneda extranjera y las derivadas de contratos celebrados bajo el régimen de administración delegada, debidamente comprobadas al 1° de enero de 1984, podrán ser canceladas totalmente en efectivo por los respectivos entes deudores, con recursos provenientes de la colocación de los Títulos de la Deuda Pública interna. *G.O.* N° 33.116 de 30-11-1984.

—Decreto N° 295 mediante el cual se procede a la vigésima cuarta emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (D.P.N.) 10-11-1992, constitutivo de Empréstitos Internos, hasta por la cantidad de dos mil doscientos cincuenta millones doscientos ochenta y cinco mil bolívares, destinados a cancelar obligaciones contraídas por los entes públicos especificados. *G.O.* N° 33.076 de 3-10-1984.

—Decreto N° 304 de 10-10-1984 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de doscientos cincuenta millones de bolívares (Bs. 250.000.000) destinados a cancelar los pasivos netos del Banco de Fomento Comercial de Venezuela C.A. *G.O.* N° 33.083 de 15-10-1984 (reimpresión). *G.O.* N° 33.108 de 20-11-1984 (reimpresión por error de copia).

—Decreto N° 305 de 10-10-1984 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de ochocientos ochenta y cuatro millones de bolívares (Bs. 2.884.000.000) destinados a cancelar los pasivos netos del Banco Nacional de Descuento, C.A., y de su filial la Sociedad Financiera de Crédito y Negocios Generales, C.A. (CRENCA). *G.O.* N° 33.083 de 15-10-1984. *G.O.* N° 33.108 de 20-11-1984 (reimpresión por error de copia).

—Decreto N° 306 de 10-10-1984 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de cinco mil setecientos noventa y dos millones cuatrocientos ochenta y dos mil bolívares (Bs. 5.792.482.000), destinados a cancelar parcialmente obligaciones de la República, los Institutos Autónomos y Empresas del Estado. *G.O.* N° 33.081 de 10-10-1984.

—Decreto Nº 307 de 10-10-1984 mediante el cual se procede a la Vigésima Quinta Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) - 21 de octubre de 1984, constitutiva de empréstitos internos hasta por la cantidad de un mil millones de bolívares (Bs. 1.000.000.000) destinados a cancelar el aporte de la República de Venezuela para el aumento del capital social del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo. *G.O.* Nº 33.081 de 10-10-1984.

—Decreto Nº 319 de 24-10-1984 mediante el cual se procede a la emisión de Bonos de la Deuda Agraria, clase "C" hasta por la cantidad de ciento setenta y cuatro millones cien mil bolívares. *G.O.* Nº 33.901 de 26-10-1984.

—Decreto Nº 331 de 12 de noviembre de 1984 mediante el cual se procede a la Décima Octava Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional Expropiaciones, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de doscientos millones de bolívares (Bs. 200.000.000), destinados a cancelar las obligaciones que en él se señalan. *G.O.* Nº 33.102 de 12 de noviembre de 1984.

—Decreto Nº 335 de 27-11-1984 mediante el cual se procede a la Décima Novena Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional Expropiaciones (DPN) constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de doscientos millones de bolívares (Bs. 200.000.000) para financiar la Adquisición de inmuebles y Bienhechurías afectados por la Ejecución de Obras de Utilidad Pública o Social a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano. *G.O.* Nº 33.113 de 27-11-1984.

—Decreto Nº 342, de 14-11-1984 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de quinientos noventa y siete millones seiscientos cincuenta y cinco mil bolívares (Bs. 597.655.000) destinados a cancelar obligaciones contraídas por la Gobernación del Distrito Federal hasta el 1º de enero de 1984. *G.O.* Nº 33.104 de 14-11-1984.

—Decreto Nº 350 de 20-11-1984 mediante el cual se procede a la Vigésima Sexta Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de dos mil ochocientos ochenta y cuatro millones de bolívares (Bs. 2.884.000.000) destinados a cancelar los pasivos netos del Banco Nacional de Descuento, C.A. y de su filial la Sociedad Financiera de Créditos y Negocios Generales, C.A. (CRENCA) así como a cubrir el resultado de las operaciones que realice el Banco Nacional de Descuento, C.A., con instituciones financieras Nacionales. *G.O.* Nº 33.109 de 21-11-1984. *G.O.* Nº 33.114 de 28-11-1984 (reimpresión por error de copia).

—Decreto Nº 352 de 21-11-1984 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 1.765 de 27-12-1982 reformado parcialmente mediante Decreto Nº 2.377 de 28-12-1983 mediante el cual se procede a la emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional constitutivos de empréstitos internos. *G.O.* Nº 33.112 de 26-11-1984.

—Decreto Nº 353 de 21-11-1984 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 1.117 de 30-11-1982, reformado parcialmente mediante Decreto Nº 2.376 de 28-12-1983 mediante el cual se procede a la emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional constitutivos de empréstitos internos. *G.O.* Nº 33.112 de 26-11-1984.

—Decreto Nº 354 de 21-11-1984 mediante el cual se autoriza a la Municipalidad del Distrito Federal para realizar operaciones de Crédito Público Interno hasta por la cantidad de doscientos cincuenta millones de bolívares (Bs. 250.000.000). *G.O.* Nº 33.109 de 21-11-1984.

—Decreto Nº 356 de 27-11-1984 mediante el cual se procede a la Vigésima Séptima Emisión de Bonos de la Deuda Pública constitutivos de empréstitos internos hasta

por la cantidad de quinientos cincuenta y ocho millones trescientos quince mil bolívares (Bs. 558.315.000) destinados a cancelar obligaciones con trabajadores al servicio del Estado, contratistas y proveedores. *G.O.* N° 33.113 de 27-11-1984.

—Decreto N° 365 de 30-11-1984 mediante el cual se procede a la Vigésima Novena Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de quinientos noventa y siete millones seiscientos cincuenta y cinco mil bolívares (Bs. 597.655.000) destinados a cancelar obligaciones debidamente comprobadas al 1° de enero de 1984, contraídas por la Gobernación del Distrito Federal con trabajadores a su servicio y con contratistas. *G.O.* N° 33-118 de 4-12-1984 (reimpresión por error de copia).

—Decreto N° 366 de 30-11-1984 mediante el cual se procede a la Vigésima Octava Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de cuatro mil ciento tres millones novecientos diez mil bolívares (Bs. 4.103.910.000) destinados a cancelar obligaciones debidamente comprobadas al 1° de enero de 1984, contraídas con trabajadores al servicio del Estado, contratistas y proveedores, por los entes públicos que en él se indican. *G.O.* N° 33.116 de 30-11-1984.

—Decreto N° 366 de 30-11-1984 mediante el cual se procede a la Vigésima Octava Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de cuatro mil ciento tres millones novecientos diez mil bolívares (Bs. 4.103.910.000), destinados a cancelar obligaciones, debidamente comprobadas al 1° de enero de 1984, contraídas con trabajadores al servicio del Estado, contratistas y proveedores, por los siguientes entes públicos: Instituto Metropolitano de Aseo Urbano (ÍMAU), Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), Centro Simón Bolívar, Instituto Autónomo Ferrocarriles del Estado, C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). *G.O.* N° 33.118 de 4-12-1984.

—Decreto N° 388 de 12-12-1984 mediante el cual se procede a la Trigésima Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de doscientos cincuenta millones de bolívares (Bs. 250.000.000) destinados a cancelar los pasivos netos del Banco de Fomento Comercial de Venezuela C.A. *G.O.* N° 33.124 de 12-12-1984.

—Decreto N° 398 de 14-12-1984 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de dos mil seiscientos treinta y un millones seiscientos sesenta mil bolívares (Bs. 2.631.660.000) destinados a cancelar parcialmente obligaciones de la República, Institutos Autónomos, y Empresas del Estado. *G.O.* N° 33.126 de 14-12-1984.

2. Sistema Presupuestario

A. Ley de Presupuesto

—Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1985. *G.O.* N° 3.485 Extraordinario de 17-12-1984.

B. Distribución Institucional de Presupuesto

—Decreto N° 448 mediante el cual se dispone la Distribución Institucional del Presupuesto de gastos para el ejercicio fiscal 1985. *G.O.* N° 3.491 Extraordinario de 28-12-1984.

C. *Instructivo Nº 1 sobre Programación de la Ejecución del Presupuesto*

—Resolución Conjunta Nº 231 y 589 de la Oficina Central de Presupuesto y del Ministerio de Hacienda de 30-11-1984 mediante la cual se aprueba el Instructivo Nº 1 que regirá el Sistema de Programación de la Ejecución del Presupuesto de Gastos para el ejercicio fiscal de 1985. *G.O.* Nº 33.118 de 4-12-1984.

D. *Instructivo Nº 2 sobre Clasificación de Partidas para el Presupuesto de Gastos*

—Resolución Nº 251 de la Oficina Central de Presupuesto de 27-12-1984 mediante la cual se aprueba el instructivo Nº 2 sobre Clasificador de Partidas para el Presupuesto de Gastos de 1985. *G.O.* Nº 33.133 de 27-12-1984.

E. *Decreto sobre créditos Presupuestarios no comprometidos al 14-11-84*

—Decreto Nº 333 de 14-11-1984 mediante el cual los Ministerios que para la fecha del presente Decreto tengan créditos presupuestarios no comprometidos, no podrán comprometerlos, salvo que obtengan la autorización del Presidente de la República, la cual deberán solicitar dentro de los quince días siguientes a la publicación de este Decreto. *G.O.* Nº 33.105 de 15-11-1984.

F. *Estructura para la ejecución financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances*

—Resolución Nº G-366 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 7-12-1984 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejados mediante avances. *G.O.* Nº 33.121 de 7-12-1984. *G.O.* Nº 33.124 de 12-12-84.

—Resolución s/n del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 12-12-1984 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. *G.O.* Nº 33.124 de 12-12-1984 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 128 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 28-12-1984 mediante la cual se aprueba la estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejado mediante avances. *G.O.* Nº 33.134 de 28-12-1984.

3. *Sistema de Estadística e Informática*

—Resolución Nº 151 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 9-10-1984 mediante la cual se dispone que se publique en el taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el Tomo III del Anuario Estadístico de Venezuela 1982 correspondiente a Situación Económica, Secciones: Agricultura, Ganadería, Silvicultura, Caza y Pesca - Industria. *G.O.* Nº 33.081 de 10-10-1984.

—Resolución Nº 152 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 11-10-1984 mediante la cual se dispone que se publique en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática los indicadores de la Fuerza de Trabajo a Nivel Nacional correspondiente al Primer Semestre del año de 1984. *G.O.* Nº 33.083 de 15-10-1984.

—Resolución N° 153 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 17-10-1984 mediante la cual se ordena la publicación de los indicadores de la Fuerza de trabajo del Area Metropolitana de Caracas, correspondiente al Primer Semestre de 1984. *G.O.* N° 33.085.

—Resolución N° 154 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 18-10-1984 mediante la cual se dispone que se publique en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, los indicadores de la Fuerza de Trabajo a nivel Regional, correspondiente al Primer Semestre de 1984. *G.O.* N° 33.088 de 22-10-1984.

—Resolución N° 156 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 20-11-1984 mediante la cual se dispone que se publique en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el Boletín de indicadores de Coyuntura N° 21. *G.O.* N° 33.113 de 27-11-1984.

—Resolución N° 157 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 22-11-1984 mediante la cual se dispone que se publique en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el Tomo I del Anuario Estadístico de Venezuela 1982, correspondiente a Situación Física, Secciones: Territorio y Climatología. *G.O.* N° 33.113 de 27-11-1984.

—Resolución N° 325 de la Fiscalía General de la República de 5-11-1984 mediante la cual se procede a la publicación de aquellos textos legales que guarden relación con las funciones y atribuciones propias del Ministerio Público para fomentar con esta labor de divulgación e información, su conocimiento en beneficio de la administración de justicia. *G.O.* N° 33.108 de 20-11-1984.

4. *Sistema de Personal*

—Decreto N° 435 de 20-12-1984 mediante el cual se crean nuevas Clases de Cargos cuyo código, grado y denominación se indican. *G.O.* N° 33.132 de 26-12-1984.

—Resolución N° 307 del Ministerio de Educación de 13-6-1984 mediante la cual se reforma el Reglamento del Personal Docente y de Investigación de la Universidad Centro Occidental "Lisandro Alvarado". *G.O.* N° 3.473 Extraordinario de 28-11-1984.

5. *Sistema de Control Fiscal*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República *G.O.* N° 3.482 Extraordinario de 14-12-1984.

—Resolución N° CG-14 de la Contraloría General de la República de 2-10-1984 mediante la cual se exceptúa de formular declaración jurada de patrimonio, en las oportunidades señaladas en el artículo 5° de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, a los integrantes de la Junta Directiva de la "Fundación Procuraduría General de la República", que designe el Procurador General de la República, en su condición de Presidente de la Junta Directiva. *G.O.* N° 33.077 de 4-10-1984.

—Resolución N° CG-13 de la Contraloría General de la República de 1-10-1985, mediante la cual se dispone que las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones y otras personas jurídicas, cuyo capital o patrimonio estuviese integrado con aporte igual o mayor al 50% de las entidades que en ella se señalan, deberán enviar a la Oficina de Control de Declaraciones Juradas de Patrimonio de la Contraloría Gene-

ral de la República, una relación de las personas que ocupen cargos que tengan asignadas funciones de dirección y administración con indicación del nombre, cédula de identidad, denominación de cargo y su ubicación administrativa. *G.O.* Nº 33.074 de 1-10-1984.

—Resolución Nº DGSJ-04 de la Contraloría General de la República de 18-12-1984 mediante la cual se exceptúan del requisito de control previo establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, las operaciones de Contratos de construcción de obras, inspección de obras, para realizar estudios técnicos, investigaciones y proyectos, de arrendamientos, cuyos montos no excedan de los precios fijados en la presente Resolución. *G.O.* Nº 33.130 de 20-12-1984.

6. Sistema de Contratación

A. Contrato de Seguros

—Decreto Nº 318 de 24-10-1984 mediante el cual se dictan las Normas relativas a los Contratos de Seguros que celebren los Organismos de la Administración Pública Nacional. *G.O.* Nº 33.103 de 13-11-1984.

—Decreto Nº 432 de 20-12-1984 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 318 de 24-10-1984 relativo a las Normas sobre Contratos de Seguros que celebren los Organismos de la Administración Pública Nacional. *G.O.* Nº 33.133 de 27-1984.

B. Licitación de Obras y adquisición de bienes

—Decreto Nº 337 de 14-11-1984 mediante el cual se reforma el Reglamento sobre Licitaciones Públicas, Concursos Privados y Adjudicaciones Directas para la Contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles por la Administración Central contenido en el Decreto Nº 1980 de 29-4-1983. *G.O.* Nº 33.105 de 15-11-1984.

—Resolución Nº 88 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 3-10-1984 mediante la cual se crea la Comisión de Licitaciones Públicas y Concursos Privados para Adquisiciones de Bienes Muebles y Contratación de Obras del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. *G.O.* Nº 33.077 de 4-10-1984.

—Resolución Nº 544 del Ministerio de Energía y Minas de 31-10-1984 mediante la cual se crea la Comisión de Licitaciones Públicas y Concursos Privados para la Contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles del Ministerio de Energía y Minas. *G.O.* Nº 33.096 de 2-11-1984.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. Política de Relaciones Exteriores

A. Acuerdos Internacionales

—Resolución Nº PE/TA-8 de 23-10-1984 mediante la cual se hace público el Acuerdo Cultural entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de la India. *G.O.* Nº 33.092 de 29-10-1984.

B. *Servicio Consular*

—Decreto Ley N° 362 de 27-12-1984 mediante el cual se reforma la Ley Orgánica del Servicio Consular. *G.O.* N° 3.488 Extraordinario de 26-12-1984.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Justicia*

—Resolución N° 520 del Consejo de la Judicatura de 17-10-1984 mediante la cual se modifica la Resolución N° 131 de 23-5-1984 sobre creación, en determinadas regiones, de Juzgados Agrarios. *G.O.* N° 33.120 de 6-12-1984.

B. *Seguridad y Defensa*

—Resolución N° 40 del Ministerio de Justicia de 12-12-1984 mediante la cual se designa al Cuerpo Técnico de la Policía Judicial, para que implemente los mecanismos necesarios tendientes a la materialización del régimen especial para la introducción al país de las mercancías descritas en la Resolución N° 38 de 16-11-1984. *G.O.* N° 33.127 de 17-12-1984.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*

A. *Timbre Fiscal*

—Decreto Ley N° 321 de 24-10-1984 mediante el cual se reforma la Ley de Timbre Fiscal. *G.O.* N° 3.484 Extraordinario de 17-12-1984.

—Resolución N° 29 del Ministerio de Hacienda de 23-11-1984 mediante la cual se dispone que el impuesto establecido en el artículo 11 de la Ley de Timbre Fiscal, será recaudado mediante un timbre móvil con valor de cuatrocientos bolívares (Bs. 400) cuyas características permitan registrar los datos personales de los sujetos obligados a su pago, así como cualquier otro de interés relativo a su salida al exterior. *G.O.* N° 33.113 de 27-11-1984.

—Resolución N° 30 del Ministerio de Hacienda de 23-11-1984 mediante la cual se autoriza a los Administradores de Hacienda de cada jurisdicción, para cajar en los Expendios Libres autorizados de acuerdo con la Ley de Timbre Fiscal los timbres especiales de ciento cincuenta bolívares (B. 150) exigidos como impuesto de salida al exterior, por timbres de cuatrocientos bolívares (Bs. 400), establecido como nuevo valor por la Ley de Reforma de la Ley de Timbre Fiscal a partir del 1° de diciembre de 1984. *G.O.* N° 33.113 de 27-11-1984.

—Resolución N° 591 del Ministerio de Hacienda de 30-11-1984 mediante la cual se dispone que para el uso del papel sellado que tenga un valor fiscal de cincuenta céntimos de bolívar (Bs. 0,50) deberán inutilizarse estampillas fiscales hasta completar su valor de dos bolívares con cincuenta céntimos (Bs. 2,50). *G.O.* N° 33.118 de 4-12-1984.

B. *Impuesto sobre Alcohol y especies alcohólicas*

—Decreto Ley Nº 338 de 14-11-1984 mediante el cual se reforma la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. *G.O.* Nº 3.468 Extraordinario de 21-1984.

C. *Aduanas*

—Resolución Nº 566 del Ministerio de Hacienda de 16-11-1984 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982 a las mercancías: gas licuado y óxido de etilo (éter etílico). *G.O.* Nº 33.106 de 16-11-1984.

—Resolución Nº 566 del Ministerio de Hacienda de 16-11-1984 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982, de las mercancías cuyo código corresponden a: 28.1600.01 gas licuado y 29.08.01.01 óxido de etilo (éter etílico). *G.O.* Nº 33.106 de 16-11-1984.

—Resolución Nº 587 del Ministerio de Hacienda de 23-10-1984 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982, de las mercancías: medias antiembólicas de fibras sintéticas y artificiales. *G.O.* Nº 33.111 de 23-11-1984.

—Resolución Nº 603 del Ministerio de Hacienda de 12-12-1984 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 del 15-1-1982 de las mercancías cuyos códigos se señalan: 25.15.01.01; 25.15.01.99; 25.15.89.01; 25.15.89.99. *G.O.* Nº 33.125 de 13-12-1984.

—Resolución Nº 611 del Ministerio de Hacienda de 19-12-1984 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982 de las siguientes mercancías: máquinas automáticas para tratamiento de la información y sus unidades; lectores magnéticos u ópticos, máquinas para registro de informaciones sobre soporte en forma codificada y máquinas para tratamiento de estas informaciones. *G.O.* Nº 33.130 de 20-12-1984.

—Resolución Nº 612 del Ministerio de Hacienda de 19-12-1984 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982 de la siguiente mercancía: motocicletos y sidecars. *G.O.* Nº 33.130 de 20-12-1984.

2. *Régimen de las Finanzas*

A. *Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias*

—Resolución Nº 84-10-01 de 23-10-1984 mediante la cual se dispone que en los casos en que el capital de empresas que califiquen como nacionales sea adquirido por empresas mixtas, o por empresas extranjeras que se encuentren en proceso de transformación a mixta, podrá establecer en cada caso límites para el acceso al crédito bancario interno diferente al previsto en el artículo 3º de la Resolución Nº 80-09-01 de 23-9-1980 mediante la cual se dictaron las disposiciones sobre el otorgamiento de crédito a empresas cuyo capital pertenezca directa o indirectamente, conjunta o separadamente, en más de un cincuenta por ciento al capital extranjero. *G.O.* Nº 33.097 de 5-11-1984.

—Resolución Nº 84-06-03 del Ministerio de Hacienda de 28-12-1984 mediante la cual se modifica el artículo 1º de la Resolución Nº 84-06-03 de 7-6-1984 que fijó en quince por ciento (15%) la tasa anual máxima de interés o de descuento que

podrán cobrar los bancos comerciales regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. *G.O.* N° 33.134 de 28-12-1984.

—Resolución N° 73 del Ministerio de Hacienda de 23-11-1984 mediante la cual se establece la tasa máxima que deberán aplicar las empresas de seguros para el cálculo de las comisiones que puedan pagar a los productores de seguros en los distintos ramos en que operen. *G.O.* N° 33.120 de 6-12-1984.

B. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio

—Ley que crea el Fondo de Compensación Cambiaria. *G.O.* N° 33.125 de 13-12-1984.

—Convenio Cambiario N° 2 entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela de 5-12-1984 mediante el cual se establece que las empresas que registren su deuda privada externa, de conformidad con el Decreto N° 1930 de 26-3-1983, modificado por Decreto N° 44 de 24-2-1984, adquirirán el derecho de comprar al Banco Central de Venezuela, en los términos, condiciones y modalidades establecidos en este Convenio, las divisas necesarias para la amortización de las cuotas del capital adeudado. *G.O.* N° 33.119 de 5-12-1984.

—Convenio Cambiario N° 3 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela mediante el cual se acuerdan limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. *G.O.* N° 33.099 de 7-11-1984.

—Decreto N° 351 de 21-11-1984 mediante el cual se dispone que en los acuerdos que celebre el Ministro de Hacienda con el Banco Central de Venezuela, podrá establecerse un régimen de autorización de divisas para atender el pago de intereses causados y no vencidos de la deuda privada externa. *G.O.* N° 33.110 de 22-11-1984.

—Decreto N° 390 de 14-12-1984 mediante el cual se establece que el servicio de deuda externa contraída por las Empresas "CVG - Electricificación del Caroní, C.A. (EDELCA)" y "CVG - Siderúrgica del Orinoco, C.A. (SIDOR)" será atendido en la forma y condiciones establecidas en el presente decreto N° 33.129 de 19-12-1984.

—Decreto N° 431 de 20-12-1984 mediante el cual se dispone que la Comisión creada por el Decreto N° 61 del 20-3-1984 podrá autorizar, conforme a los términos y condiciones establecidos en el presente Decreto, el registro de la deuda privada externa derivada de cartas de crédito abiertas hasta el 18-2-1983 inclusive. *G.O.* N° 33.131 de 21-12-1984.

—Decreto N° 386 de 12-12-1984 mediante el cual se reforma el Decreto N° 1.988 de 25-9-1983, sobre la obtención de divisas de los tipos de cambio preferencial. *G.O.* N° 3.489 Extraordinario de 27-12-1984.

—Decreto N° 433 de 20-12-1984 mediante el cual se dispone que las divisas destinadas a las remesas que deben hacer a sus casas matrices las líneas aéreas que operan en Venezuela en escala internacional, correspondientes a los boletos vendidos durante el período comprendido entre el 1° y el 28 de febrero de 1983, ambos inclusive, serán suministradas al tipo de cambio que fije el Convenio o Acuerdo que al efecto celebre el Ministro de Hacienda con el Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 33.130 de 20-12-1984.

—Decreto N° 446 de 27-12-1984 mediante el cual se extiende al 31-3-1985, el plazo establecido en el artículo 5° del Decreto N° 61 de 20-3-1984 para que la Comisión creada a los efectos de dicho Decreto, tendrá a su cargo la autorización del registro de la deuda privada externa, adopte sus decisiones. *G.O.* N° 33.133 de 27-12-1984.

—Decreto Nº 447 de 27-12-1984 mediante el cual se dispone que los recursos del Fondo de Compensación Cambiaria serán invertidos conforme a la distribución porcentual que en él se señala. *G.O.* Nº 33.133 de 27-12-1984.

—Resolución s/n del Ministerio de Hacienda de 22-11-1984 mediante la cual se establece un Acuerdo entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela mediante el cual se establece en uno y un cuarto por ciento por encima de la tasa LIBOR a tres meses, la tasa de interés máxima que se aplicará a los efectos de la obtención de divisas del Banco Central de Venezuela, para el pago de intereses de la deuda privada externa, registrada o en trámite de registro en la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI). *G.O.* Nº 33.111 de 23-11-1984.

—Resolución Nº 585 del Ministerio de Hacienda de 22-10-1984 mediante la cual se dispone que, a los fines de la obtención de divisas destinadas al pago de intereses de la deuda privada externa causados con posterioridad a la fecha de registro de cada deuda hasta la fecha de la firma del respectivo contrato de compra-venta de divisas, la Oficina del Régimen de Cambio Diferenciales (RECADI) podrá emitir un Aviso de Reconocimiento de Deuda Privada Externa, una vez que el registro de la deuda correspondiente hubiese sido autorizado por la Comisión creada por el Decreto Nº 61 de 20-3-1984. *G.O.* Nº 33.111 de 23-11-1984.

—Resolución Nº 84-10-02 del Ministerio de Hacienda de 16-10-1984 mediante la cual se dispone que las instituciones autorizadas por el Banco Central de Venezuela para canalizar pagos a través de los Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos con los bancos centrales de los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Cuba, Jamaica y República Dominicana, deberán sujetarse a las normas operativas que en ella se señalan. *G.O.* Nº 33.112 de 26-11-1984.

—Resolución Nº 84-10-02 del Ministerio de Hacienda de 16-10-1984 mediante la cual se modifica el texto del artículo 1º de la Resolución Nº 84-05-02, en la cual se establecen limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional publicado en *G.O.* Nº 32.975 de 11-5-1984. *G.O.* Nº 33.112 de 26-11-1984.

3. Mercado de Capitales

—Decreto Nº 320 de 24-10-1984 mediante el cual se dispone que las empresas que se dedican a realizar operaciones de arrendamiento financiero de bienes y que para la fecha del presente Decreto no se hubieren ajustado a los requisitos establecidos en el Decreto Nº 1611 de 4-9-1982 mediante el cual se dictan las normas sobre arrendamiento financiero de bienes, deberán hacerlo antes del 31-1-1985. *G.O.* Nº 33.092 de 29-10-1984.

4. Régimen del Comercio Interno: regulación de precios

—Decreto Nº 327 de 31-10-1984 mediante el cual empresas que se dediquen a la producción de bienes y servicios no declarados de primera necesidad están en la obligación de participar al Ministerio de Fomento, Dirección General Sectorial de Comercio, toda modificación, aumento o fijación de precios en sus productos o servicios, por lo menos con sesenta días de anticipación. *G.O.* Nº 33.097 de 5-11-1984.

—Resolución Nº 4.704 del Ministerio de Fomento de 29-10-1984 mediante la cual se declaran de primera necesidad los bienes, sean estos producidos en el país o importados, y servicios que se señalan a continuación: pan de trigo, hojuelas de maíz, arroz, harina de maíz, galletas de soda, pastas alimenticias de harina y sémola, granos varios, carne vacuna, de cerdo y sus derivados, atún y otras variedades marinas, leche

y sus derivados, carne de pollo, huevos, aceites comestibles, café, azúcar, compotas, alimentos dietéticos, bebidas gaseosas, agua mineral, chicha pasteurizada, harinas de pescado, soya, alimentos concentrados para animales, calzado escolar, industrial, uniformes de trabajo, pantalones tipo bluejeans, cemento, productos para la construcción, artículos electrodomésticos, productos para la limpieza personal, artículos escolares, artículos deportivos, artículos y componentes de automotores, tarifas de transporte, vehículos y componentes de automotores, tarifas de transporte, vehículos de marcas diversas y maquinarias y equipos agrícolas. Se derogan las siguientes resoluciones del Ministerio de Fomento: 5.343 del 22-08-79; N° 77 del 11-01-80; el artículo 1° de la Resolución N° 4.115 del 29-09-80; N° 5.250 del 16-12-80; N° 1.319 del 31-03-82; N° 532 del 9-2-83. *G.O.* N° 3.459 Extraordinario de 2-11-1984.

—Resolución N° 4.691 del Ministerio de Fomento de 23-10-1984 mediante la cual se establecen, en todo el territorio nacional, los precios máximos de venta al público de los tipos de queso de producción nacional. *G.O.* N° 33.089 de 23-10-1984.

5. Régimen de Comercio Exterior

A. Coordinación de Organismos Públicos que participan en tramitación de exportaciones

—Decreto N° 423 de 20-12-1984 mediante el cual se dictan las Normas Sobre Coordinación de Actividades de los Organismos Públicos que participan en la tramitación de Exportaciones. *G.O.* N° 33.130 de 20-12-1984.

B. Régimen Cambiario del comercio exterior

a. Importaciones

—Resolución N° 534 del Ministerio de Hacienda de 1-11-1984 mediante la cual se dispone que la importación de pollitos llamados de "un día", leche completa, papas, variedad de granos, harina de maní, copra, soya, ajonjolí, azúcares, ácidos fosfóricos, ácido acetilsalicílico, sulfas, plasma humano, y medicamentos dosificados para la venta al por menor, para uso humano, se registrarán por el tipo de Cambio Preferencial a que se refiere el artículo 2° del Decreto N° 68 de 27-3-1984 en concordancia con la Cláusula Octava del Convenio Cambiario N° 1 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela mediante el cual se acuerdan limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. Se derogan las Resoluciones N° 472 de 21-9-1984 publicada en la *G.O.* N° 33.069 de 24-9-1984 y N° 479 de 27-9-1984 publicada en la *G.O.* N° 33.072 de la misma fecha. *G.O.* N° 33.096 de 2-11-1984.

—Resolución N° 601 del Ministerio de Hacienda de 12-12-1984 mediante la cual se dispone que las mercancías pollitos llamados de "un día", leche completa en estado sólido, papas, variedad de granos, harina de maní, semillas para la siembra de hortalizas, azúcares de remolacha y caña, ácido acetilsalicílico, sulfámidas, plasma humano, suero, se registrarán por el tipo de Cambio Preferencial a que se refiere el artículo 2° del Decreto 68 de 27-3-1984, en concordancia con la Cláusula Octava del Convenio Cambiario N° 1 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela por el cual se establecen limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. Se deroga la Resolución N° 534 del 1-11-1984 publicada en *G.O.* N° 33.096 de 2-11-1984. *G.O.* N° 33.124 de 12-12-1984.

—Resolución Nº 535 del Ministerio de Hacienda de 1-11-1984 mediante la cual se dispone que la importación de penicilina, sus sales, derivados y compuestos, antibióticos, ésteres, éteres y demás derivados químicos, bombonas, botellas, frascos, tarros, potes, tubos y demás recipientes de vidrio neutro similares para el transporte o envasado, se regirán por el tipo de Cambio Preferencial a que se refiere el artículo 2º del Decreto Nº 68 de 27-3-1984 y la Cláusula Octava del Convenio Cambiario Nº 1 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, mediante el cual se acuerdan limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. Se deroga la Resolución Nº 473 de 21-9-1984 publicada en *G.O.* Nº 33.069 de 24-9-1984. *G.O.* Nº 33.096 de 2-11-1984.

—Resolución Nº 490 del Ministerio de Hacienda de 10-10-1984 mediante la cual se dispone que los importadores de las mercancías contempladas en la Resolución Nº 472 del 21-9-1984, podrán obtener de la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI) las autorizaciones para adquirir la divisas respectivas al tipo de cambio de B. 4,30 por dólar de los Estados Unidos de América, cuando correspondan a conformidades de importaciones relativas a dichos bienes. *G.O.* Nº 33.081 de 10-10-1984.

—Resolución Nº 602 del Ministerio de Hacienda de 12-12-1984 mediante la cual se dispone que la importación de penicilina, sus sales, derivados y compuestos, otros antibióticos, bombonas, botellas, frascos, tarros, potes, tubos y demás recipientes de vidrio, neutro similares para el transporte o envasado, se regirán por el tipo de Cambio Preferencial a que se refiere el artículo 2º del Decreto Nº 68 de 27-3-1984 y la Cláusula Octava del Convenio Cambiario Nº 1 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela por la cual se establecen limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. Se deroga la Resolución Nº 535 de 1-11-1984, publicada en *G.O.* Nº 33.096 de 2-11-1984. *G.O.* Nº 33.125 de 13-12-1984.

—Resolución Conjunta Nº 504, 4.482 y 322 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Agricultura y Cría mediante la cual se dispone que los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, fijarán las cantidades de los productos agropecuarios cuyo déficit sea necesario importar, de acuerdo a las necesidades de abastecimiento y de la producción nacional de los mismos, tomando en consideración la disponibilidad de divisas asignadas a los diferentes sectores. *G.O.* Nº 33.087 de 19-10-1984.

—Resolución Conjunta Nº 567, 6.072 y 38 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Justicia de 16-11-1984 mediante la cual se establece un régimen especial para la introducción al país de las mercancías que se especifican: ácido sulfúrico licuado y en solución, ceniza de soda liviana, carbonatos, calcio, óxido de etilo, acetona. *G.O.* Nº 33.109 de 21-11-1984.

—Resolución Nº 604 del Ministerio de Hacienda de 12-12-1984 mediante la cual se suspende hasta el 31 de diciembre de 1985 la aplicación de la tarifa de importación de las mercancías: instrumentos y aparatos médicos quirúrgicos, instrumentos y aparatos de odontología. *G.O.* Nº 33.125 de 13-12-1984.

b. Exportaciones

—Resolución Nº 4.692 del Ministerio de Fomento de 23-10-1984 mediante la cual se dispone que las compañías fabricantes de vehículos automotores legalmente establecidas, podrán presentar programas de exportaciones de vehículos y partes o piezas distintos a los programas de exportaciones obligatorias y a los programas de exportaciones para compensar las metas de incorporación nacional de manera que puedan

aumentar la producción utilizando capacidad ociosa existente, emplear mano de obra adicional y generar un balance de divisas favorables al país. *G.O.* N° 33.089 de 23-10-1984.

—Resolución Conjunta N° 624 y 621 del Ministerio de Hacienda y de Energía y Minas de 27-12-1984 mediante la cual se acuerda conceder una segunda prórroga respecto a la vigencia de la Resolución Conjunta Nros. 2.017 y 815 hasta el 31-12-1984 en la cual se establece que los embarques de crudo Lagomar/Lagocinco destinados a ser permutados por otros embarques del crudo tipo Forcados de la empresa Nigerian National Petroleum Corporation, no sean consideradas como ventas de exportación. *G.O.* N° 33.134 de 28-12-1984.

C. *Licencias de Exportación*

—Resolución Conjunta N° 491, 4.375 y 321 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Agricultura y Cría mediante la cual se somete al requisito de licencia previa de exportación los despojos comestibles de porcinos, frescos, refrigerados o congelados. *G.O.* N° 33.082 de 11-10-1984.

—Resolución Conjunta N° 4991 y 338 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría mediante la cual se dispone que a partir del 1° de septiembre de 1985, sólo se otorgarán licencias a delegaciones de importación de los déficits de cereales a las empresas agroindustriales que tengan capacidad total de almacenamiento y secado, de por lo menos un 80% de sus necesidades de materia prima y dispongan de equipos necesarios para garantizar la integridad de dicho producto. *G.O.* N° 33.099 de 7-11-1984.

—Resolución Conjunta N° 599 y 5.521 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 11-12-1984 mediante la cual se elimina el requisito de Licencia Previa de Exportación, a las mercancías: cemento blanco, portland, aluminosos (cementos fundidos). *G.O.* N° 33.123 de 11-12-1984.

6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*

—Ley para la Contratación y Financiamiento del Programa de Desarrollo Tecnológico y Agropecuario "PRODETEC". *G.O.* N° 33.115 de 29-11-1984.

—Decreto N° 359 de 27-11-1984 mediante el cual se establecen los períodos mínimos de gracia para el financiamiento de los programas o inversiones en las actividades agrícolas: adquisición de bovinos, mejoramiento de infraestructura, saneamiento de tierra, desarrollo de cultivos, adquisición de maquinaria agrícola. *G.O.* N° 33.114 de 28-11-1984.

—Decreto N° 360 de 27-11-1984 mediante el cual se dispone a los efectos del refinanciamiento de la deuda de los productores agrícolas se determinan como rubros correspondientes al Subsector Agrícola Animal, la cría de aves y cerdos. *G.O.* N° 33.113 de 27-11-1984.

—Decreto N° 297 de 10-10-1984 mediante el cual se prorroga el plazo para la presentación de solicitudes de Refinanciamiento de la Deuda de los Productores Agrícolas. *G.O.* N° 33.082 de 11-10-1984. *G.O.* N° 33.091 de 26-10-1984 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Conjunta N° 5.182 y 399 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 22-11-1984 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los

precios mínimos a ser pagados al productor, de la semilla certificada de los rubros que en ella se indican. *G.O.* Nº 33.111 de 23-9-1984.

—Resolución Conjunta Nº 5.352 y 422 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 4-12-1984 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios a ser pagados al productor en los sitios habituales de entrega, para las leguminosas producidas en el país: caraotas negras y frijoles. *G.O.* Nº 33.123 de 11-12-1984.

—Resolución Conjunta Nº 5.259 y 427 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 28-11-1984 mediante la cual se modifica la Resolución Conjunta del Ministerio de Fomento Nº 532, Ministerio de Agricultura y Cría Nº 7 de 27-9-1984 mediante la cual se fijan los precios máximos a nivel de planta de fabricante de Alimentos de las siguientes materias primas: harinas de maní, ajonjolí, coco, sub-productos de caña, de cereales, de origen animal, harina de carne y hueso, sebo, harina, de plumas, harina de vísceras, mármol y sal. *G.O.* Nº 33.128 de 18-12-1984.

7. Régimen de Energía y Minas

—Resolución Nº 518 y 519 del Ministerio de Energía y Minas de 15-10-1984 mediante las cuales se dispone que CORPOVEN, S.A., ejercerá las actividades en las áreas geográficas que en ellas se señalan. *G.O.* Nº 33.101 de 9-11-1984.

—Resolución Nº 253 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 30-11-1984 mediante la cual se extiende el beneficio de transportar cargas reservadas a la empresa Ligraven, C.A., en la ruta comprendida entre puertos venezolanos y puertos de los Estados Unidos de América en el Golfo de México. *G.O.* Nº 33.120 de 6-12-1984.

Resolución del Ministerio de Energía y Minas mediante la cual se dictan las Normas para la obtención del Permiso para Concesionario/Distribuidor y Condiciones para el Ejercicio de la Actividad de Distribución. *G.O.* Nº 3.478 Extraordinario de 11-12-1984.

8. Desarrollo Turístico

—Decreto Nº 343 de 14-11-1984 mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley de Turismo sobre Clasificación por Tipos y Categorías de los Establecimientos de Alojamiento Turístico. *G.O.* Nº 33.107 de 19-11-1984.

—Resolución Nº 38 del Ministerio de Información y Turismo de 20-11-1984 sobre la Clasificación por Tipos de Establecimientos de Alojamiento Turístico. *G.O.* Nº 33.110 de 22-11-1984.

—Resolución Nº 39 del Ministerio de Información y Turismo de 20-11-1984 sobre Tabulador de Servicios para las categorías de los Establecimientos de Alojamiento Turístico: tipo hotel de turismo. *G.O.* Nº 33.110 de 22-11-1984.

—Resolución Nº 40 del Ministerio de Información y Turismo de 20-11-1984 sobre la Identificación de la Clasificación por Tipos y Categorías de los Establecimientos de Alojamiento Turístico. *G.O.* Nº 33.110 de 22-11-1984.

—Resolución Nº 41 del Ministerio de Información y Turismo de 20-11-1984 sobre el Régimen de tarifas aplicables a los Establecimientos de Alojamiento Turístico: Tipo Hotel de Turismo. *G.O.* Nº 33.110 de 22-11-1984.

9. Regulación de Tarifas de Servicios Públicos

—Resolución N° 4.374 del Ministerio de Fomento de 10-10-1984 mediante la cual se dispone la aplicación de nuevas tarifas por consumo de electricidad por la C.A. de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). *G.O.* N° 3.425 Extraordinario de 11-10-1984.

—Resolución N° 4.373 del Ministerio de Fomento de 10-10-1984 mediante la cual se dispone la aplicación de nuevas tarifas por la C.A. Energía Eléctrica de Venezuela. *G.O.* N° 3.451 Extraordinario de 11-10-1984.

—Resolución N° 4.173 del Ministerio de Fomento de 4-10-1984 mediante la cual se dispone que las empresas C.A. Electricidad de Caracas C.A., Luz Eléctrica de Venezuela y C.A. La Electricidad de Guarenas y Guatire aplicarán las tarifas que en ella se especifican. *G.O.* N° 3.447 de 4-10-1984, *G.O.* N° 3.455 Ext. de 22-10-1984 (reimpresión por error de copia).

—Resolución N° 4.952 del Ministerio de Fomento de 1-11-1984 mediante la cual se fijan las tarifas para el cobro del consumo de energía eléctrica a ser aplicada por la C.A. Electricidad de Valencia. *G.O.* N° 3.460 Extraordinario de 5-11-1984.

—Resolución s/n del Ministerio de Fomento mediante la cual se establecen las tarifas de cobro por consumo de energía eléctrica a ser aplicadas por la C.A., Energía Eléctrica de Barquisimeto. *G.O.* N° 3.475 Extraordinario de 29-11-1984.

—Resolución N° 5.618 del Ministerio de Fomento de 21-12-1984 mediante la cual se fijan las tarifas para el cobro del consumo de energía eléctrica a ser aplicadas por la C.A. Electricidad de Ciudad Bolívar. *G.O.* N° 3.490 Extraordinario de 28-12-1984.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Salud

—Resolución N° G-359 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 30-11-1984 mediante la cual se dispone que los quesos clasificados como de “mano” o “de cartera” y como “queso blanco” en sus distintas variedades, producidos en instalaciones o establecimientos industriales previamente aprobados sanitariamente por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social quedan sometidos para su producción, transporte y distribución o expendio, a registro sanitario y al cumplimiento de los demás requisitos exigidos en el Reglamento General de Alimentos y en la Resolución de este Despacho N° 142 del 22 de septiembre de 1975. *G.O.* N° 33.120 de 6-12-1984.

2. Educación

—Decreto N° 349 de 16-11-1984 mediante el cual se establece que la inspección de las Universidades Privadas estará a cargo del Consejo Nacional de Universidades sin menoscabo de la función de inspección que la Constitución y las leyes sobre la materia confían al Ejecutivo Nacional. *G.O.* N° 33.106 de 16-11-1984.

—Resolución N° 520 del Ministerio de Educación mediante la cual se transforma la Escuela Granja Artesanal Guanare, ubicada en la ciudad de Guanare, Estado Portuguesa, en Escuela Técnica Industrial, con carácter experimental, la cual se denominará “Escuela Técnica Industrial Guanare”. *G.O.* N° 33.075 de 2-10-1985.

3. *Relaciones Laborales*

—Decreto Nº 328 de 31-10-1984 mediante el cual se dispone que los trabajadores rurales a que se refiere el artículo 260 del Reglamento de la Ley del Trabajo, devengarán como salario mínimo obligatorio, en dinero efectivo la cantidad de cuarenta bolívares (Bs. 40) por cada jornada de trabajo. *G.O.* Nº 33.099 de 7-11-1984.

—Resolución Nº 586 del Ministerio de Educación de 31-10-1984 mediante la cual se dispone que los trabajadores de la enseñanza no graduados, a que hace referencia el artículo 78 de la Ley Orgánica de Educación y aquellos que no cumplan los supuestos contenidos en la Cláusula 40 del Contrato Colectivo se considerarán en el ejercicio de sus cargos como interinos. *G.O.* Nº 33.096 de 2-11-1984.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo y desarrollo habitacional*

A. *Desarrollo Urbano y Habitacional*

—Decreto Nº 335 de 14-11-1984 mediante el cual se dicta el Régimen de Estímulo para el Desarrollo Urbano. *G.O.* Nº 33.106 de 16-11-1984.

—Resolución Conjunta Nº 590 y 118 del Ministerio de Hacienda y del Desarrollo Urbano de 30-11-1984 mediante la cual se dispone que en la fijación de los precios de venta de las viviendas comprendidas en el régimen de estímulos y subsidios, deberán incluirse todos los gastos a cargo del adquirente. *G.O.* Nº 33.118 de 4-12-1984.

—Decreto Nº 336 de 14-11-1984 mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley que crea el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano sobre Garantías Complementarias de los Créditos Destinados a la Adquisición de Viviendas. *G.O.* Nº 33-106 de 16-11-1984.

B. *Creación del Parque Nacional José María Vargas*

—Decreto Nº 334 de 14-11-1984, mediante el cual se crea el Parque Nacional José María Vargas, en la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 33.109 de 21-11-1984 (reimpresión por error de copia).

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

A. *Control de las aguas del Lago de Valencia*

—Resolución Nº 125 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 21-12-1984 mediante la cual se modifica la Resolución Nº 150 del 12-12-1978 en la que se clasifican aguas del Lago de Valencia y se establecen las medidas de control de polución en la cuenca del Lago, publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 2.317 Extraordinario de 7-3-1979. *G.O.* Nº 33.136 de 27-12-1984.

B. *Licencia de Caza*

—Resolución Nº 120 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 21-12-1984 mediante la cual se dictan Normas para la Expedición de Licencias de Caza de Animales Silvestres con Fines Deportivos. *G.O.* Nº 33.134 de 28-12-1984.

C. Manejo experimental y de investigación de animales

—Resolución N° 391 del Ministerio de Agricultura y Cría de 20-11-1984 mediante la cual se dictan las “Normas para el ingreso al país de Ejemplares Vivos de Crustáceos Camarones del Género *Panaeus* a los fines del cultivo de Investigación” *G.O.* N° 33.108 de 20-11-1984.

—Resolución N° 122 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 21-12-1984 mediante la cual se dispone que la Dirección General Sectorial de Administración del Ambiente, procederá al desarrollo de un programa de manejo experimental de la Baba, tendiente a la protección de la referida especie en todo el territorio nacional. *G.O.* N° 33.134 de 28-12-1984.

—Resolución N° 123 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 21-12-1984 mediante la cual se dispone que la Dirección General Sectorial de Administración del Ambiente tendrá a su cargo el programa de manejo del chigüire, tendiente a la protección de esta especie en todo el territorio nacional. *G.O.* N° 33.134 de 28-12-1984.

3. Régimen de Transporte y Tránsito

A. Transporte Terrestre

—Resolución Conjunta N° 5.236 y 249 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 16-11-1984 mediante la cual se fijan las tarifas del servicio de Transporte público Colectivo de Pasajeros (autobuses) en rutas extraurbanas que tengan como origen o destino el Terminal del Nuevo Circo de la Ciudad de Caracas. *G.O.* N° 33.116 de 30-11-1984.

B. Transporte Aéreo

a. Aeródromos y helipuertos

—Resolución N° 195 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 5-10-1984 mediante la cual se abre al tráfico aéreo el helipuerto privado denominado Corporación Venezolana de Televisión. *G.O.* N° 33.084 de 16-10-1984.

—Resolución N° 217, 218, 219, 220 y 221 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 8-11-1984 mediante las cuales se abren al tráfico aéreo nacional los aeródromos de servicio privado que se señalan: “Tierra Negra”, Santa Rosa de Guanare, “Tamatal”, “San Benito” y el helipuerto privado denominado Heliyasa. *G.O.* N° 33.102 de 12-11-1984.

b. Tarifas Aéreas

—Resolución N° 190 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas que prestan servicios aéreos internacionales desde Venezuela hacia las rutas que en ella se señalan, a la aplicación de las tarifas que en ella se indican. *G.O.* N° 33.079 de 8-10-1984.

—Resolución N° 193 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 8-10-1984 mediante la cual se autoriza a las líneas aéreas internacionales que prestan servicios aéreos, entre Venezuela y España, a la aplicación de las tarifas y condiciones que en ella se especifican. *G.O.* N° 33.088 de 22-10-1984.

—Resolución Nº 210 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 26-10-1984 mediante la cual se autoriza la tarifa especial de excursión (PEX) entre Venezuela y Ecuador. *G.O.* Nº 33.094 de 31-10-1984.

—Resolución Nº 211 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 26-10-1984 mediante la cual se autoriza a las líneas que prestan servicios aéreos internacionales desde Venezuela hacia Guayaquil, a la aplicación de la tarifa que en ella indica. *G.O.* Nº 33.094 de 31-10-1984.

—Resolución Nº 194 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 8-10-1984 mediante la cual se autoriza a la empresa que en ella se menciona para que ponga en vigor los itinerarios que se indican. *G.O.* Nº 3.465 Extraordinario de 19-11-1984.

—Resoluciones Nº 198, 199, 200 y 201 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 15-10-1984 mediante las cuales se autoriza a las empresas que en ellas se mencionan, para que pongan en vigor los itinerarios que se indican. *G.O.* Nº 3.465 Extraordinario de 19-11-1984.

—Resoluciones Nº 204, 205, 206, 207 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 23-11-1984 mediante la cual se autoriza a las empresas que en ellas se mencionan para que se pongan en vigor los itinerarios que se indican. *G.O.* Nº 3.465 Extraordinario de 19-11-1984.

—Resolución Nº 215, 216 de 5-11-1984, 229, 230 de 14-11-1984 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones mediante las cuales se autoriza a las empresas que en ellas se mencionan para que pongan en vigor los itinerarios que se indican. *G.O.* Nº 3.465 Extraordinario de 19-11-1984.

—Resolución Nº 244 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 16-11-1984 mediante la cual se autorizan las modificaciones a la Resolución Nº 172 del 10-9-1984, mediante la cual se autoriza a la empresa Aérea Venezolana Internacional de Aviación, S.A. (VIASA) a introducir modificaciones a la tarifa XPX 30. *G.O.* Nº 33.113 de 27-11-1984.

4. Régimen de las Comunicaciones

—Decreto Nº 329 de 31-10-1984 mediante el cual se dicta el Reglamento de Radiodifusión Sonora en Frecuencia Modulada. *G.O.* Nº 3.463 Extraordinario de 9-11-1984.

Comentarios Legislativos

ESTUDIO ANALÍTICO DE LAS DISPOSICIONES LABORALES FUNDAMENTADAS EN LA LEY HABILITANTE DE 1984

Daniel Bendahán
*Doctor en Ciencias Políticas
y Abogado de la República*

I. LEY ORGANICA QUE AUTORIZA AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA ADCPTAR MEDIDAS ECONOMICAS O FINANCIERAS REQUERIDAS POR EL INTERES PUBLICO

1. Esta Ley llamada "habilitante", por su razón y propósito, contiene, entre otras, las disposiciones de carácter laboral que a continuación se analizan y las cuales tienen por finalidad el establecimiento de medidas compensatorias en favor de los trabajadores, para mitigar los aumentos en el costo de vida, originados por la inflación.

2. La citada Ley en su artículo 1º, autoriza al Presidente de la República para que, en Concejo de Ministros y dentro del plazo de un año, contado desde la publicación de dicha Ley (Gaceta Oficial N° 33.005 de fecha 22 de junio de 1984) dicte las siguientes medidas:

"...15) Establecer la obligación de las personas jurídicas privadas dedicadas a actividades industriales, comerciales, financieras o de servicios, de pagar durante dos años a partir de la publicación del Decreto respectivo, un bono compensatorio de gastos de transporte por un monto de cien bolívares mensuales a sus trabajadores cuyo salario mensual sea inferior a tres mil bolívares.

16) Instaurar un programa de comedores en beneficio de los trabajadores al servicio de las personas jurídicas privadas dedicadas a actividades industriales, comerciales, financieras y de servicios que determine el Decreto respectivo, en el cual se establecerán además, los criterios para la fijación del valor del servicio, las características y formas de su prestación, así como las demás condiciones en que los patronos deberán cumplir dichas obligaciones.

18) Establecer los términos, condiciones y modalidades en que las personas jurídicas privadas dedicadas a actividades industriales, comerciales, financieras o de servicios deberán incrementar sus nóminas de personal. A estos efectos el incremento se determinará con base en las nóminas vigentes al 31 de enero de 1984, consolidadas según los criterios que señale el Decreto respectivo...".

3. Con fundamento en las disposiciones antes transcritas de la Ley, fueron, cronológicamente, promulgados los siguientes Decretos:

- (a) Decreto N° 178 de fecha 29 de junio de 1984 (publicado en la Gaceta Oficial N° 33010 de igual fecha), por el cual se establece el *Régimen para el pago del Bono Compensatorio de Transporte*.
- (b) Decreto N° 179 de fecha 29 de junio de 1984 (publicado en la Gaceta Oficial N° 33010 de igual fecha), por el cual se establece el *Régimen para el Incremento de la Nómina de Personal*.
- (c) Decreto N° 221 de fecha 1º de agosto de 1984 (publicado en la Gaceta Oficial N° 33048 del 24 de agosto de 1984), por el cual se establece el *Programa de Comedores*.

4. La Constitución Nacional en su artículo 190, ordinal 8º, faculta al Presidente de la República para promulgar estos instrumentos legales que, en doctrina, se denominan Decretos-Leyes, cuando por razones de interés público y mediante Ley especial, haya sido expresamente autorizado por el Congreso.

En el caso que nos ocupa, el Congreso ha delegado en el Presidente de la República la potestad legislativa, conforme a la disposición constitucional precitada, y con las limitaciones por materia y en el tiempo, que la propia Ley Habilitante establece.

De manera, pues, que los citados Decretos-Leyes son "actos con fuerza jurídica fundamentalmente igual a la de las normas que votan las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores"¹.

Ahora bien, promulgados, como lo fueron los Decretos-Leyes citados, el Presidente de la República ha agotado la facultad legislativa que, sobre la materia cubierta por dichos Decretos, le había delegado el Congreso. En consecuencia, no podrán modificarse ni ampliarse estos instrumentos legales por otros Decretos-Leyes, ni siquiera dentro del lapso de un año establecido en la Ley Habilitante, ya que, como se ha dicho, quedó agotada la facultad legislativa excepcionalmente delegada por el Congreso.

II. REGIMEN PARA EL PAGO DEL BONO COMPENSATORIO DE TRANSPORTE DECRETO Nº 178

1. *Bonificación Especial de Transporte*

Se establece una bonificación especial de transporte de cien bolívares (Bs. 100,00) mensuales para los trabajadores elegibles. (Artículo 1º). La obligación de pagar esta bonificación tendrá una vigencia de dos (2) años (Artículo 6º). Desde el 1º de julio de 1984 hasta el 30 de junio de 1986, ambos inclusive.

2. *Patronos obligados*

Quedan obligados al pago de la bonificación todas las personas naturales o jurídicas privadas *dedicadas a actividades industriales, comerciales, financieras o de servicios*, que den ocupación en sus establecimientos a cinco (5) o más trabajadores (Artículo 2).

En consecuencia quedan excluidas todas las empresas del Estado dedicadas a las actividades antes señaladas, entendiéndose por tales, aquellas en las cuales el Estado tenga por sí, o a través de personas jurídicas de derecho público, participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social.

Igualmente quedan excluidas las personas naturales o jurídicas dedicadas a todas las demás actividades no incluidas en la lista taxativamente contenida en el citado artículo 2 del Decreto Nº 178, tales como: profesionales, agrícolas, educacionales, culturales, etc.

3. *Trabajadores elegibles*

A los efectos de la aplicación del Decreto Nº 178 deben considerarse todos los trabajadores de la empresa, sean obreros o empleados, independientemente de si fueron

1. Dr. Allan Randolph Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Ed. UCV, 1964, pág. 35.

contratados por tiempo determinado, o para una obra determinada, *siempre y cuando sean elegibles*.

Solamente *son elegibles* aquellos trabajadores que para la fecha de entrada en vigencia del citado Decreto (29-06-84), o posteriormente, *devenguen como remuneración por su trabajo, un ingreso en dinero efectivo inferior a tres mil bolívares (3.000,00) mensuales*. (Artículo 1°).

Ahora bien, para establecer la elegibilidad se pueden aplicar dos criterios en el mercado de trabajo venezolano, en el entendido que una vez escogido el criterio no podrá variarse unilateralmente:

- (a) La elegibilidad se calcula para cada mes calendario, en base al ingreso en dinero efectivo que el trabajador recibe del patrono por su trabajo dentro de ese mismo mes calendario. Si el ingreso es de Bs. 3.000 o más, no recibe la bonificación en dicho mes.
- (b) La elegibilidad se calcula para cada mes calendario, en base al promedio de ingresos en dinero efectivo que el trabajador recibe del patrono por su trabajo durante los tres o seis meses anteriores a dicho mes. Si el ingreso promedio es de Bs. 3.000 o más, no recibe la bonificación para ese mes.

Es obvio que el criterio descrito bajo (b) arriba, tiene particular aplicación a los trabajadores que laboran a destajo, por unidad de tiempo, por pieza² o cuyos salarios tienen fluctuaciones por razones de los agregados que forman su remuneración. Aquí también, una vez que se ha escogido el lapso para calcular el promedio, sea de tres o seis meses, éste no podrá variarse unilateralmente.

Para calcular el ingreso mensual del trabajador, a los efectos de su elegibilidad, se tomará en cuenta todo *lo pagado en efectivo* al trabajador conforme al artículo 106 del Reglamento de la Ley del Trabajo. Es decir, se tomarán en cuenta: salario fijo, sobretiempo, bono nocturno, primas de producción y, en general, cualesquiera otras cantidades que reciba el trabajador *en dinero efectivo a cambio de su labor ordinaria*. No se tomarán en cuenta las remuneraciones en especie, si las hubiere, cualquiera que fuese su origen.

4. Pérdida del derecho

Establece el artículo 5 del Decreto N° 178 que el disfrute de la bonificación especial de transporte se perderá cuando el trabajador llegare a devengar, como remuneración por su trabajo, un ingreso en dinero efectivo superior a tres mil ciento cincuenta bolívares (Bs. 3.150) mensuales.

Ello significa que, durante los dos (2) años de vigencia de la obligación, el trabajador perderá el derecho a la bonificación que estuviere recibiendo, en el mes calendario en el cual su ingreso en efectivo sea superior a tres mil ciento cincuenta bolívares (Bs. 3.150), pero volverá a adquirir ese derecho en el mes calendario en que su ingreso en efectivo vuelva a ser inferior a tres mil bolívares (Bs. 3.000).

Es oportuno observar que esta bonificación se paga por meses calendarios completos y *no debe pagarse parcialmente por fracciones de mes*. La primera oportunidad de pago fue el 31 de julio de 1984, para quienes siendo elegibles trabajaron durante todo el mes de julio de 1984.

5. Suspensión de la bonificación

En cualesquiera de los casos en que haya suspensión del contrato individual de trabajo, conforme al artículo 52 del Reglamento de la Ley del Trabajo, quedará tam-

2. Reglamento de la Ley del Trabajo, artículos 109 y 110.

bién suspendida la obligación de pagar al trabajador esta bonificación, mientras dure dicha suspensión de su citado contrato individual de trabajo.

Durante el período de disfrute de las vacaciones, cesará la obligación de pagar esta bonificación, ya que en dicho período no hay prestación de servicios.

No habrá obligación de pagar esta bonificación al trabajador que devenga un ingreso mensual de tres mil bolívares (Bs. 3.000) o más, cuando por razones de ausentismo, sea justificado o no, dicho trabajador llegare a devengar una cantidad menor.

6. *Carácter especial de la bonificación*

El pago de la bonificación especial de transporte se hará independientemente de cualquier otra remuneración que por igual concepto reciba el trabajador, de acuerdo con los contratos de trabajo vigentes dentro de la empresa (Artículo 3º).

La bonificación especial de transporte, no se tomará en consideración a los efectos del cálculo de los beneficios y prestaciones que legal y contractualmente pudieran corresponder al trabajador (Artículo 4º). Ello quiere decir que, a todos los efectos de la relación laboral, la cantidad aquí pagada debe equipararse, por analogía, a la gratificación esporádica no relacionada con la prestación en sí de los servicios por parte del trabajador, a que se refiere el artículo 107 del Reglamento de la Ley del Trabajo aún cuando esta última es una concesión voluntaria del patrono y aquella le ha sido impuesta por el Decreto Nº 178.

7. *Sanciones*

Las infracciones a las obligaciones impuestas por el Decreto Nº 178, en que pudiere incurrir el patrono, serán sancionadas con multas de un mil (1.000) a diez mil bolívares (Bs. 10.000), las cuales serán aplicadas por la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción correspondiente, aplicando las normas contenidas en el Título XI de la Ley del Trabajo (Artículo 7º).

Los patronos podrán apelar de las multas, por ante el Ministro del Trabajo, según lo dispuesto por los artículos 281 y 283 de la Ley del Trabajo, y la apelación será despachada dentro de los cinco (5) días contados desde la llegada del expediente al Ministerio citado, pudiendo presentarse informes escritos.

III. REGIMEN PARA EL INCREMENTO DE LA NOMINA DE PERSONAL. DECRETO Nº 179

1. *Obligación de incrementar la nómina de personal*

Se establece la obligación de incrementar en un diez por ciento (10%) la nómina consolidada de personal, vigente al 31 de enero de 1984, en el entendido que si al aplicar el citado porcentaje quedare una fracción mayor de seis (6) o más trabajadores, se deberá contratar una persona más por esa fracción (Artículo 1º). Dicha obligación debe cumplirse dentro del plazo único e improrrogable de sesenta (60) días contados desde la publicación del Decreto Nº 179 (29 de junio de 1984).

La obligación de mantener la nómina así incrementada, estará vigente hasta el 31 de diciembre de 1985 (Artículo 4º), sin perjuicio del derecho del patrono de actuar conforme a lo previsto en el Artículo 7º de la Ley de Despidos Injustificados.

Las disposiciones del Decreto Nº 179, se aplican independientemente de las obligaciones que a cargo de los patronos establece la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE).

2. *Patronos obligados*

Las obligaciones impuestas recaen sobre todas las personas naturales o jurídicas privadas, que *den ocupación a diez (10) o más trabajadores contratados por tiempo indeterminado y que se dediquen a actividades industriales, comerciales, financieras o de servicios* (Artículo 1º).

En consecuencia, quedan excluidas todas las empresas del Estado dedicadas a las actividades antes señaladas, entendiéndose por tales, aquellas en las cuales el Estado tenga por sí, o a través de personas jurídicas de derecho público, participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social.

Igualmente quedan excluidas las personas naturales o jurídicas dedicadas a todas las demás actividades no incluidas en la lista taxativa contenida en el citado artículo 1º del Decreto 179, tales como: profesionales, agrícolas, educacionales, culturales, etc.

3. *Trabajadores elegibles*

A los efectos del cálculo para la aplicación del Decreto N° 179, únicamente deben considerarse *los trabajadores a tiempo indeterminado*, conforme lo establece el Artículo 1º.

Ahora bien, para cumplir con la obligación de aumento de la nómina, el patrono tiene libertad de contratar obreros y empleados, por tiempo determinado o por obra determinada, siempre y cuando numéricamente cumpla con dicha obligación y siempre que el salario de los trabajadores así contratados, para incrementar la nómina, no sea inferior al salario inicial de quienes ejecuten en la empresa labores de igual naturaleza en igualdad de condiciones (Artículo 6º).

4. *Consolidación de nóminas*

El artículo 2 del Decreto N° 179, permite a los establecimientos que formen parte de empresas o de un conjunto de empresas que constituyan un grupo económico o que estuvieran vinculadas por razón de su capital accionario, administración, organización o funcionamiento, que consoliden sus nóminas tomando en cuenta el personal en forma global, a los efectos de dar cumplimiento a la obligación impuesta, en uno o varios de dichos establecimientos o empresas existentes o que se crearen.

Para determinar cuándo un conjunto de empresas forman un grupo económico o están vinculadas, a los efectos de la disposición legal antes comentada, el mismo artículo 2 del Decreto N° 179, remite a los criterios establecidos para la aplicación de la Ley de Mercado de Capitales, sin perjuicio de que el Ejecutivo Nacional (por órgano de los Ministerios de Fomento y del Trabajo), pueda aplicar otros criterios.

Las "Normas Relativas a la Oferta Pública y Colocación Primaria de Títulos Valores y a la Publicidad de Emisiones" dispone que son:

- (a) Empresa matriz: Aquella sociedad que controla más del cincuenta por ciento (50%) del capital de otra sociedad bien sea directamente o a través de una o más de sus filiales o afiliadas.
- (b) Empresa filial o subsidiaria: Aquella sociedad cuyo capital está controlado directa o indirectamente en más de un cincuenta por ciento (50%) por otra sociedad. (Empresa Matriz).
- (c) Empresa afiliada: Aquella sociedad cuyo capital está controlado directa o indirectamente por otra sociedad que posea más del veinte y hasta el cincuenta por ciento de su capital.
- (d) Empresa asociada: Aquella sociedad que haya celebrado contratos con otra sociedad para la realización, conjunta o separada, de actividades determinadas,

siempre que en los beneficios y pérdidas derivadas de dichas actividades participen ambas empresas.

De manera, pues, que la *primera categoría* de empresas autorizadas para consolidar sus nóminas, a los efectos del Decreto Nº 179, son aquellas que cumplen con las normas antes mencionadas, establecidas para la aplicación de la Ley de Mercado de Capitales. Hay una *segunda categoría* de empresas que también pueden consolidar sus nóminas y son aquellas que se rijan por los criterios que eventualmente establezca el Ejecutivo Nacional.

Separadamente, el artículo 3º del Decreto Nº 179, contempla una *tercera categoría* de empresas que también pueden consolidar su nóminas. Se trata de empresas que formen parte de una misma rama industrial y no se encuentren dentro de los supuestos que identifican a las otras dos categorías descritas en el párrafo precedente. En el caso de estas empresas, por Resolución conjunta de los Ministerios de Fomento y Trabajo, se podrán dictar normas de excepción que permitan la consolidación de sus nóminas.

Obviamente, dado el poder discrecional que se reservó el Estado, en cuanto a las categorías segunda y tercera, y dado también el plazo perentorio de sesenta (60) días, establecido en el artículo 1º del Decreto, para dar cumplimiento a las obligaciones impuestas por éste, en la práctica solamente consolidaron las empresas que se encontraban comprendidas en la primera categoría. Lo demás fue letra muerta.

5. *Obligación de información*

Conforme a lo dispuesto por el artículo 7, los patronos tenían la obligación de informar a la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción, el haber cumplido con el correspondiente incremento de su nómina, dentro del término de cinco (5) días hábiles, luego de expirado el primer término establecido (de 60 días) para hacerlo. Como este segundo término (a diferencia del primero) se calculaba a base de días hábiles, el último día del mismo fue el 4 de septiembre de 1984.

Por aviso oficial de la Dirección del Trabajo del Ministerio del Trabajo, que recibió amplia difusión en la prensa, se les exigió a los patronos que en el informe que debían presentar, en cumplimiento del citado artículo 7 del Decreto Nº 179, debían indicar el código de establecimiento asignado por dicho Ministerio del Trabajo, el código asignado por el Seguro Social Obligatorio, así como la cantidad de trabajadores al 31 de enero de 1984 y la cantidad de trabajadores al 31 de agosto de 1984, anexando las correspondientes nóminas.

La obligación de informar se complica cuando un grupo de empresas, con operaciones en diversas jurisdicciones, hace uso de la opción de consolidar sus nóminas, a los efectos de la obligación que le impone el Decreto Nº 179. Es nuestro criterio que en este caso, la información oportuna ha podido hacerse por ante la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción de la empresa matriz, o bien, por ante la Inspectoría Nacional del Trabajo (del Ministerio del Trabajo), con la solicitud de que este último oficie a las Inspectorías regionales informándoles que las empresas de ese grupo, ubicadas en sus respectivas jurisdicciones, dieron cumplimiento al Decreto Nº 179. A todo evento, una copia sellada con nota de recibo de la información oportunamente consignada por ante una u otra, sea la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción o la Inspectoría Nacional del Trabajo, bastará para atender a cualquier requerimiento que pudieran hacer las autoridades laborales a cualesquiera de las empresas agrupadas.

6. *Sanciones*

El incumplimiento por parte del patrono de la obligación que le impone el Decreto Nº 179, acarrea la pena de multa que se calcula a razón de cinco mil bolívares

(Bs. 5.000) por cada trabajador dejado de contratar, sin perjuicio de tener que cumplir con dicha obligación dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha del acta levantada al efecto (Artículo 8).

Las multas que serán aplicadas por la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción, conforme a las normas establecidas, en el Título XI de la Ley del Trabajo, deberán ser pagadas en el término de tres (3) días. Contra las mismas los patronos podrán ejercer el recurso de apelación por ante el Ministro del Trabajo, conforme a los artículos 281 y 283 de dicha Ley. La apelación será despachada dentro de cinco (5) días contados desde la llegada del expediente al Ministerio citado.

IV. PROGRAMA DE COMEDORES PARA LOS TRABAJADORES. DECRETO N° 221

1. *Objeto del programa*

El Decreto N° 221, publicado en la Gaceta Oficial N° 33040 de fecha 24 de agosto de 1984, establece este programa que tiene por objeto proveer a los trabajadores beneficiarios del mismo, una comida dietéticamente balanceada durante sus jornadas de trabajo (Artículo 1°).

2. *Patronos obligados*

Quedan obligados por las disposiciones del Decreto N° 221, los patronos que tengan a su cargo empresas, explotaciones y establecimientos de carácter privado dedicados a *actividades industriales, comerciales, financieras y de servicios*, cuando tengan diez (10) o más trabajadores (Artículo 2°).

En consecuencia, quedan excluidas todas las empresas del Estado dedicadas a las actividades antes señaladas, entendiéndose por tales, aquellas en las cuales el Estado tenga por sí o a través de personas jurídicas de derecho público, participación igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital social.

Igualmente quedan excluidas las personas naturales o jurídicas dedicadas a todas las demás actividades no incluidas en la lista taxativamente contenida en el citado artículo 2 del Decreto N° 221, tales como: profesionales, agrícolas, educacionales, culturales, etc.

3. *Trabajadores beneficiarios*

Deben considerarse todos los trabajadores de la empresa, sean obreros o empleados, independientemente de si fueron contratados por tiempo determinado o indeterminado, o para una obra determinada, *siempre que sean beneficiarios* del programa de comedores establecido por el citado Decreto.

Solamente son beneficiarios aquellos trabajadores que para la fecha del Decreto N° 221 (24 de agosto de 1984) o posteriormente, *devenguen como remuneración por su trabajo un ingreso en dinero efectivo inferior a tres mil bolívares (Bs. 3.000,00) mensuales*, y siempre que el patrono tenga diez (10) o más trabajadores en su nómina (Artículo 2°).

4. *Categorías a los efectos del programa*

A los efectos del programa de comedores, se establecen tres categorías, a saber:

- A. Los patronos que en un mismo lugar de trabajo utilicen cien (100) o más trabajadores beneficiarios, deberán:
- Instalar y poner en funcionamiento, en dicho lugar o inmediaciones, comedores para sus trabajadores beneficiarios, en los cuales cada comida tendrá un valor de catorce bolívares (Bs. 14), de los cuales doce bolívares con cincuenta céntimos (Bs. 12,50) serán pagaderos por el patrono y un bolívar con cincuenta céntimos (Bs. 1,50) por el trabajador;
 - Dar cumplimiento a la obligación que antecede dentro de los seis meses siguientes a la publicación del Decreto Nº 221, o sea, a más tardar el 24 de febrero de 1985;
 - Mientras no hayan instalado y puesto en funcionamiento dichos comedores, deberán pagar *por cada día laborable a cada trabajador beneficiario*, la porción del precio de la comida que corresponde al patrono, o sea, doce bolívares con cincuenta céntimos (12,50). Estas cantidades comienzan a pagarse a partir del primer día laborable del mes de septiembre de 1984.
 - Los patronos podrán acordar con los sindicatos que representan la mayoría de sus trabajadores, en sustituir la obligación de instalar y poner en funcionamiento comedores, mediante el pago continuado de los doce bolívares con cincuenta céntimos (Bs. 12,50) anteriormente referidos.
 - Dos o más patronos podrán acordarse para dar cumplimiento en común a la obligación de instalar un comedor próximo a sus lugares de trabajo para ofrecer comida a sus trabajadores beneficiarios. También podrán celebrar los patronos convenios con terceros para dar cumplimiento a dicha obligación.
- B. Respecto a los patronos que están en todos los demás casos, los trabajadores beneficiarios utilizarán los comedores que proveerá el Instituto Nacional de Nutrición, en los cuales las comidas tendrán un valor de catorce bolívares (Bs. 14), pero serán pagadas así:

<i>Número de beneficiarios</i>	<i>Pago del patrono Bs.</i>	<i>Pago del trabajador Bs.</i>
10 a 15	10,50	3,50
26 a 50	11,50	2,50
más de 50	12,50	1,50

Mientras el Instituto Nacional de Nutrición no haya puesto en servicio sus comedores, y al respecto, el Decreto Nº 221 no establece plazos, los patronos comprendidos dentro de esta categoría deberán *pagar por cada día laborable a cada trabajador beneficiario*, la porción del precio de la comida que le corresponde según la tabla anterior.

- C. Esta tercera categoría corresponde a los patronos que para la fecha de promulgación del Decreto Nº 221, mantenían comedores para sus trabajadores, o, en los contratos colectivos, habían acordado el pago de bonificaciones de similar naturaleza, en cuyos casos:
- Si las condiciones vigentes en sus comedores son menos favorables que las establecidas por el citado Decreto, deberán hacer todos los ajustes necesarios para adecuarlos a las normas que el mismo establece.

- (b) Si en los contratos colectivos se hubiesen acordado bonificaciones con igual carácter que las establecidas por el Decreto N° 221, los patronos solamente están obligados a ajustarlas cuando dichas bonificaciones fueren menos favorables.

5. *Definición del derecho*

El trabajador beneficiario tendrá solamente derecho a una comida por jornada de trabajo efectivamente trabajada, entendiéndose por tales, a los efectos del Decreto N° 221, aquellas que tengan una duración mayor de seis (6) horas efectivas de labor. La misma norma se aplica cuando el patrono cumple la obligación mediante pagos hechos al trabajador beneficiario.

Obviamente, estos beneficios no tienen aplicación cuando el trabajador no labora, como serían los casos de: vacaciones, suspensiones, etc.

De otra parte, los beneficios recibidos por los trabajadores de conformidad con el Decreto N° 221, no forman parte del salario y, en consecuencia, no se tomarán en cuenta para el cálculo de los beneficios y prestaciones sociales que legal o contractualmente pudieren corresponderles. (Artículo 13).

6. *Aplicación*

Las situaciones no contempladas que surjan con motivo de la aplicación del Decreto N° 221, serán resueltas por el Ministerio de Trabajo. Forzosamente, tenemos que señalar la discrecionalidad tan amplia que esta disposición confiere al Ministerio citado. Contra las decisiones que dicte el Ministerio del Trabajo en uso de las facultades que le confiere el artículo 19 del Decreto N° 221, podrán ser ejercidos todos los recursos jurisdiccionales.

7. *Sanciones*

Cualesquiera violaciones de las normas establecidas por el Decreto N° 221, serán sancionadas con multas desde cinco mil (5.000) hasta cincuenta mil (50.000) bolívares, según sea la gravedad de la infracción y las cuales serán impuestas por el Inspector del Trabajo de la correspondiente jurisdicción, conforme a las normas establecidas en el Título XI de la Ley del Trabajo, sin perjuicio del cumplimiento por parte del patrono de las obligaciones en el plazo que se le fije y que no podrá exceder de noventa (90) días. (Artículo 15).

En caso de reincidencia la sanción se incrementará en el cincuenta por ciento (50%) del monto de la multa impuesta. (Artículo 16).

Contra estas multas se podrá ejercer el recurso de apelación por ante el Ministro del Trabajo, conforme a los artículos 281 y 283 de la Ley del Trabajo. La apelación será despachada dentro de cinco (5) días contados desde la llegada del expediente al Ministerio citado.

INTERVENCION DEL CONGRESO Y DE LOS GRUPOS DE PRESION EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. COMENTARIOS A LA LEY QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE COSTOS, PRECIOS Y SALARIOS

Judith Rieber de Bentata

*Profesor Agregado del Instituto de Derecho Público
Universidad Central de Venezuela*

Desde bastante tiempo atrás se ha planteado la necesidad de una ley que regule la relación entre tres importantes elementos de la economía: costos, precios y salarios, lo cual, en el fondo, supone la regulación de la actuación de los dos grupos de interés más importantes de la economía nacional: obreros y empresarios.

Como consecuencia se presentó ante el Congreso un proyecto de ley mediante el cual se pretendía crear una comisión que tuviera a su cargo tal actividad, compuesta por ministros, representantes del Congreso, de los empresarios y de los obreros y cuya opinión era vinculante para la Administración.

Así concebido el proyecto, suscitó dos críticas fundamentales: por una parte, la intervención del Congreso en una actividad típicamente administrativa, con lo cual, como veremos, se desvirtuaba el principio de separación de poderes; y por la otra la vinculatoriedad de la opinión de la Comisión, con lo que se ponía en manos de empresarios y obreros, además del Congreso, el ejercicio de una potestad administrativa porque, en la práctica, la toma de decisiones quedaba en manos de los mencionados grupos de interés, en lugar de hacerlos intervenir durante la fase de establecimiento de políticas, con lo cual no sólo se logra oír la opinión de los principales involucrados en el proceso económico, sino que, además, se les compromete en la consecución de los objetivos que fijan las políticas en cuya elaboración han participado.

Posteriormente, el Congreso sancionó la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios que apareció publicada en *Gaceta Oficial* N° 33.011 de 2 de julio de 1984, a la cual están dedicados estos comentarios.

Antes, sin embargo, deben analizarse por separado las dos cuestiones que originó el proyecto que le dio origen, y cuyo estudio es fundamental para luego analizar la Ley dictada por el Congreso.

I. INTERVENCION DEL PODER LEGISLATIVO EN EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

Uno de los principios fundamentales del Derecho Constitucional es el de la separación o división de poderes, como elemento de distribución del trabajo y de equilibrio entre las tres ramas del Poder Público. Para ello resulta imprescindible que el poder estatal sea ejercido por *órganos diferenciados*. La separación de poderes garantiza así que el órgano que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni ejecutarlas; que el órgano que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar sobre su aplicación; y que el órgano que juzgue no las haga ni las ejecute.

El significado que encierra el principio de la separación de poderes es que éstos puedan refrenarse recíprocamente, y ello se consigue distribuyendo las funciones estatales entre diferentes órganos, constituidos por personas físicas distintas, de manera

tal que ninguno pueda imponer su voluntad a los otros ni quede sometido a una voluntad ajena a la propia.

En Venezuela, el principio de la separación de poderes ha sido consagrado en la Constitución, así:

Artículo 118. "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".

La misma disposición antes transcrita establece que esa separación no puede ser absoluta, sino que "los órganos a los cuales les incumbe su ejercicio *colaborarán* entre sí en la realización de los fines del Estado". Ahora bien, la medida y el grado de la "colaboración" de las distintas ramas del Poder Público debe establecerse en cada caso en el ordenamiento jurídico constitucional, por ser una excepción al principio general de separación de poderes.

Es clara la Constitución cuando establece una colaboración de los Poderes entre sí y no una sustitución de uno por otro en el ejercicio de funciones que, por su naturaleza, no le corresponden. Tal colaboración no puede nunca suponer que el órgano que colabora se sustituya en el ejercicio de las funciones del órgano que recibe la colaboración, ni siquiera parcialmente.

Esta es la posición de nuestra Constitución, pues establece expresamente los casos en los que un integrante de un Poder asume las funciones de otro Poder: cuando se produce la falta absoluta del Presidente de la República y hasta tanto tenga lugar la elección y toma de posesión del nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Congreso o, en su defecto, el Vice-Presidente del Congreso o, en su defecto, el Vice-Presidente de ese organismo o el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en ese orden (artículo 197 de la Constitución, *in fine*); en realidad, en este caso no se trata de una intromisión de un Poder en otro, pues quien se encarga de la Presidencia de la República en este supuesto, lo hace por razón de su cargo no en su condición de tal, sino como Presidente de la República encargado; en otro caso, la Constitución exige "la adecuada representación de las otras ramas del Poder Público" en el Consejo de la Judicatura (Artículo 217). Incluso, la misma Constitución regula los casos en los cuales los Senadores y Diputados ejercen funciones administrativas sin perder su investidura, así:

Artículo 141. "Los Senadores y Diputados podrán aceptar cargos de Ministros, Secretario de la Presidencia de la República, Gobernador, Jefe de Misión Diplomática o Presidente de Instituto Autónomo, sin perder su investidura. Para desempeñarlos deberán separarse de la respectiva Cámara, pero podrán reincorporarse al cesar en esas funciones. La aceptación de diversos mandatos de elección popular, en los casos en lo que permitan las leyes, no autoriza el ejercicio simultáneo de los mismos".

De la disposición transcrita se evidencia, por interpretación en contrario, que la condición de Senadores y Diputados impide el ejercicio de otras actividades de carácter público, incluidas por supuesto las administrativas, salvo las exceptuadas expresamente, para lo cual deberán separarse de la respectiva Cámara; el único privilegio que otorga dicho artículo es la posibilidad de reincorporarse al Congreso al cesar en sus funciones. Todo ello abunda más sobre la imposibilidad de ejercer simultáneamente las funciones de Congresantes y de algún otro cargo público.

En consecuencia, consideramos que se viola el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 118 constitucional, cuando se pretende incluir representantes del Congreso de la República, en una Comisión que ejercería funciones to-

talmente ajenas a las propias de ese organismo, puesto que tal representación es una forma de participación o integración jurídico-institucional del Poder Legislativo en la función administrativa, sobre todo si se da carácter vinculante a las opiniones de esa Comisión.

Igual criterio sustenta Brewer-Carías en un caso similar, al considerar que hay violación del principio de división de poderes “y, por tanto, usurpación de funciones, cuando el Congreso pretende atribuirse funciones administrativas reservadas a los órganos del Poder Ejecutivo. Tal es el caso de la Ley de Carrera Administrativa que atribuye al Congreso la elección de uno de los miembros del Directorio de la Oficina Central de Personal, y del Proyecto de Ley Orgánica de Identificación que atribuía al Senado la autorización previa para que el Ejecutivo designara al Director Nacional de Identificación del Ministerio de Relaciones Interiores” (Brewer-Carías, A. R.: *Derecho Administrativo*, 1975, p. 224). Debe destacarse que las funciones que corresponden a este Directorio son, básicamente, funciones de asesoría, y aún así se considera que la designación de uno de sus miembros por parte del Congreso, constituye una usurpación de funciones. Cuánto más lo sería, entonces, la designación de los representantes del Congreso ante la Comisión de Costos, Precios y Salarios que establecía el proyecto de Ley inicial para realizar actividades que, a la larga, terminan siendo de administración activa por el valor vinculante de sus opiniones en un cuerpo en el cual la Administración está en minoría.

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que cuando el Poder Legislativo —amparado en un supuesto ejercicio de sus funciones de control— pretende intervenir en el ejercicio de funciones administrativas, abandona su ámbito natural y deviene órgano administrativo. Es evidente que esta circunstancia lleva a reconocer que el esquema de la “separación de poderes”, por más simple que se le considere, se estaría resquebrajando, dando paso al desorden que surgiría por el ejercicio indiscriminado de funciones de cualquier naturaleza por parte de cualquiera de los tres Poderes, debilitando, además, las facultades de control del Congreso sobre la Administración, pues, al intervenir activamente en sus decisiones, pierde la posibilidad de cuestionarlas.

Como argumento a favor de esta intervención del Congreso, se han presentado ejemplos de leyes vigentes, además de las citadas, que dan al Congreso este tipo de funciones. Sin embargo, el hecho de que una norma de *lege ferenda* admita una determinada situación no hace desaparecer su improcedencia. Afortunadamente, en la ley aprobada, el Congreso reconoció el error que cometería al incluir un representante suyo en dicha Comisión, quizás, además de las razones formales de no querer dictar una norma inconstitucional, por la circunstancia práctica de que una inconstitucionalidad evidente debilitaría un texto legislativo mediante el cual se trata de alcanzar un objetivo loable.

II. VINCULATORIEDAD DE LA OPINION DE LA COMISION NACIONAL DE COSTOS, PRECIOS Y SALARIOS. INTERVENCION DE LOS GRUPOS DE INTERES EN EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se expresa que el mismo es un desarrollo del artículo 109 de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

Artículo 109. La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica.

Como veremos, se trata de la creación de "los cuerpos consultivos que resulten necesarios para oír la opinión" de diversos grupos de interés, como medio para regular su intervención en la toma de decisiones de los organismos del Estado en materia económica.

El concepto de administración consultiva usualmente se ha establecido con relación al de administración activa. La Administración activa está constituida por órganos que dictan actos ejecutorios, por oposición a la administración consultiva, que emite declaraciones de juicio que pueden ser opiniones o proposiciones. "La función consultiva puede entenderse como la expresión jurídica de opiniones emitidas individual o colegiadamente a una autoridad administrativa, que es la única competente para dictar el acto respecto del cual se hace la consulta" (Weber, Yves: *L' Administration Consultive*, Librairie Generale de Droit et Jurisprudence, 1968, p. 1).

La consulta puede tener por objeto obtener el aporte de los técnicos en el ejercicio de la actividad administrativa o la intervención, más o menos activa, de los grupos de interés en la toma de decisiones que posteriormente incidirán en su propia esfera jurídica. Nos referimos especialmente a esta última que es la que interesa a los efectos de la ley que estudiamos. La intervención del Congreso, a la que nos hemos referido, como vemos, no cabe en ninguno de los supuestos aceptados por la doctrina.

Resulta interesante la distinción que hace Manuel García Pelayo en su artículo "Las Organizaciones de Interés y la Teoría Constitucional". (En *Politeia*, Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975, p. 10). Afirma García Pelayo que es necesario distinguir entre sujetos jurídico-constitucionales y actores político-constitucionales. Los primeros son los órganos o instituciones previstas en las normas constitucionales para el ejercicio de las potestades públicas. Los segundos comprenden aquellas entidades extraconstitucionales a través de las cuales se actualiza la Constitución, y que vienen a ser así la mediación entre el sistema constitucional como mero orden normativo y el sistema constitucional como orden jurídico político concreto de un pueblo. "...Los actores, en cuanto que representan la incisión de la sociedad en el sistema constitucional, varían con arreglo a la estructura de aquélla y, según los tiempos pueden ser las "notabilidades", los caciques, las clientelas, las parentelas, la clase política, los partidos, los grupos de presión o de intereses, etc." En el caso que nos ocupa, se trata de la intervención de los grupos de interés en la toma de decisiones de la Administración, por vía de consulta. Este fenómeno se ha presentado en muchos países, dando origen a lo que se ha llamado la administración concertada.

La concepción tradicional de la consulta supone una separación rígida entre órganos administrativos diferenciados, como lo son la administración activa y la administración consultiva; su relación se expresa a través de un dictamen que elabora esta última a la primera, y que puede o no ser seguido por aquélla, según lo establezca la Ley.

Hoy día, la actividad consultiva pretende recabar también la opinión de los administrados, especialmente de aquellos a quienes va dirigida la actuación administrativa en casos determinados, la cual usualmente se canaliza a través de los grupos de interés, que intervienen entonces de manera más activa en el quehacer administrativo, originando la consulta-concertación. Ella se manifiesta, no tanto a través de opiniones como a través de proposiciones. También la forma de acordar tales proposiciones es distinta a la de la consulta clásica: tradicionalmente en los cuerpos consultivos se toman las decisiones por votación, mientras que en la administración concertada se toman por acuerdo: en Francia, en la elaboración y puesta al día de los planes, la autoridad administrativa y los grupos de interés intervienen en las diversas comisiones de igualdad, debiendo ponerse de acuerdo para la toma de decisiones. "Ciertamente, en la práctica, tal armonía puede a veces resultar teórica. Pero se trata de un estado de ánimo, de una actitud mental para el tratamiento de los problemas. Que la práctica

real esté a veces alejada de la norma ideal no permite desconocer la influencia profunda y los resultados innegables de la concertación" (Weber, Yves: "Fonction consultative et Droit. En: *La Consultation Contemporaine*, Editions Cujas, Paris, 1972, p. 132).

En la administración moderna, la intervención de los diversos grupos de interés se da tanto en el proceso de elaboración de los planes como en el de su puesta al día, y, formalmente, ellos son obligatorios sólo para la Administración, pero en la práctica, ellos se hacen obligatorios para los particulares debido a dicha intervención: ésta es la verdadera administración concertada. Además, este procedimiento se utiliza no sólo en la planificación, sino también cuando se trata de conseguir objetivos individualizados como la regulación del precio de determinado producto, el estímulo a la producción de algún otro, etc.

La adopción de este esquema introduce modificaciones en la concepción tradicional de la actuación administrativa; se considera que ella debilita el poder de la Administración y diluye la responsabilidad de su actuación. Ambas cosas parecen ser ciertas, pero resulta necesario admitir esta modificación, pues es expresión de una nueva realidad, siendo entonces necesario eliminar, o al menos disminuir, los aspectos negativos a cambio de la ventaja de obtener el cumplimiento de las normas legales, no sólo por el ejercicio de la autoridad, sino por la adhesión del sujeto pasivo a la norma dictada, actitud de particular interés en la vida económica.

Sin embargo, en todo caso, es necesario que quede claro que la aplicación de los principios de la administración concertada no supone la distorsión del ejercicio de la potestad pública en los casos en que los diversos sectores no lleguen a un acuerdo; es necesario impedir que los grupos de interés se sustituyan en la autoridad competente en cuanto se refiere al ejercicio de sus funciones, cosa que sucede cuando se le da a su opinión un carácter vinculante. Por esta razón, debe determinarse adecuadamente el momento de actuación de los grupos de interés y su valor; no puede admitirse que ellos suplanten a la autoridad administrativa, convirtiéndola en una virtual ejecutoria material de sus decisiones; y éste es el error en que incurría el proyecto de Ley inicial, en el cual se desvirtuaba la función consultiva que la Constitución ha querido otorgar a los diversos grupos que menciona, cuya opinión se debe oír —según dice el artículo 109— pero no necesariamente acatar, como pretendía el proyecto. Sin embargo, en la práctica, ello puede darse cuando las opiniones de los grupos de interés, por su contenido y por la importancia de aquellos a quienes representa es tal, que le resulta muy difícil a la Administración desoír sus proposiciones.

Consideramos que la administración concertada, tal como la hemos planteado, es una solución que sí se adecua al artículo 109 constitucional que se pretendía desarrollar en los proyectos de Ley iniciales, en los cuales, a nuestro juicio, ello se hizo de manera errada. Para poner en práctica esta solución, lo adecuado es regular la intervención de los diversos grupos de interés en el proceso de planificación en sentido global, o durante la fase de tramitación de la formación de políticas, y no en la toma de decisiones finales porque, en los términos de los proyectos de ley, esto último convertía la consulta en una verdadera cogestión de las potestades de la Administración activa, con la intervención de diversas instituciones con lo cual, entre otras cosas, se diluirían la responsabilidad de los diversos agentes.

Por otra parte, debe destacarse que en el proyecto y en la Ley aprobada la composición de la Comisión no corresponde al artículo 109 constitucional que, como hemos dicho, ha pretendido desarrollarse con esta Ley. En efecto, dicha disposición enumera los sectores cuya opinión debe ser oída y no todos ellos están representados en la Comisión. En efecto, de las opiniones que según la Constitución deben ser oídas, se incluyen sólo algunas: en cuanto a los sectores económicos privados, están representados por Fedecámaras, la cual, se presume, representa la opinión de ese sector, aun cuando debe plantearse la posibilidad de que surja una organización paralela de

representación de dicho sector, que no tendría oportunidad de ser oída; en cuanto al sector laboral, el legislador escogió a una sola de las organizaciones laborales —la Confederación de Trabajadores de Venezuela C.T.V.— excluyendo así, no sólo a otras organizaciones laborales existentes, sino también a cualquier otra que pudiera surgir. El resto de los grupos cuya opinión debe ser oída por la Administración en los asuntos que interesan a la vida económica del país, a juicio del Constituyente, fueron simplemente ignorados por el legislador; ellos son: la población consumidora, los colegios de profesionales y las universidades. En realidad, comprendemos y, en cierta medida por razones prácticas, compartimos la tesis expresada por diversas personas en el sentido de reducir en lo posible el número de miembros de la Comisión para hacerla operante, pero no por ello deja de ser cierto que el Constituyente ordenó al legislador ordinario la inclusión de otros grupos de interés que no están dentro de los componentes de la Comisión.

III. ANALISIS DE LA LEY

Del texto de la Ley llama especialmente la atención su artículo más importante, o sea, el referido a las atribuciones de la Comisión (artículo 6), el cual debe estudiarse conjuntamente con el artículo que establece el valor de la opinión de la Comisión en determinados casos (artículo 7).

Artículo 6º La Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios tiene las atribuciones siguientes:

- 1) Proponer al Ejecutivo Nacional medidas destinadas a estimular la productividad y la producción de los bienes y servicios de consumo masivo o esenciales a la vida de la población;
- 2) Analizar las tendencias del proceso de desarrollo económico y social de la Nación a los fines de determinar los desequilibrios, distorsiones y factores susceptibles de provocar alzas indebidas en los precios o deterioros en el ingreso real de los trabajadores y, en general, de la población y presentar las recomendaciones pertinentes;
- 3) Proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deben ser declarados como de primera necesidad;
- 4) Dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad;
- 5) Promover la fijación de salarios mínimos de conformidad con la Ley;
- 6) Determinar el deterioro que se produzca en el ingreso real de la población y en especial de los trabajadores a los fines de la contratación colectiva;
- 7) Designar el personal que requiera para el cabal cumplimiento de sus actividades;
- 8) Dictar su Reglamento Interno;
- 9) Las demás que le asignen las leyes y reglamentos.

De la lectura del artículo 6º se evidencia el carácter estrictamente consultivo que se da a la Comisión, cuando se le otorgan como atribuciones "Proponer..." (numeral 1), "Analizar..." (numeral 2), "Proponer..." (numeral 3), "Dictaminar previamente..." (numeral 4), "Promover..." (numeral 5), "Determinar a los fines de la contratación colectiva..." (numeral 6).

Especial atención merecen los numerales 3 y 4 por diversas razones. Estos dos numerales hacen referencia a la tan discutida facultad de la Administración para la fijación de precios, que es una de las expresiones más patentes de la intervención del Estado en la actividad económica, respecto de la cual se producen importantes modificaciones según veremos a continuación.

En el año de 1974, la Ley de Protección al Consumidor establecía que, a los efectos de dicha ley, "se consideran bienes y servicios de primera necesidad aquellos que por ser de consumo masivo o esenciales a la vida de la población, determine el Ministerio de Fomento" (artículo 2). Sólo respecto de tales bienes y servicios se otorga al Ministerio de Fomento potestad para fijar precios máximos (artículo 5).

Posteriormente, el 18 de febrero de 1983, a raíz del establecimiento de un nuevo régimen cambiario, se congelaron todos los precios por 90 días, ante el temor de que las nuevas medidas produjeran una fuerte alza de precios con consecuencias negativas en una economía que ya para ese momento presentaba graves problemas. Durante ese período se planteó la necesidad de que, para el momento en el cual finalizara la vigencia de la congelación de precios, el Ejecutivo contará con un instrumento jurídico eficaz para contrarrestar un alza indiscriminada de precios que podía llevar la inflación hasta límites intolerables.

Por las razones anteriormente expuestas, se consideró que las atribuciones que ofrecía la Ley de Protección al Consumidor no eran suficientes, pues eran muchos los bienes y servicios cuyos precios era necesario controlar pero, como no llenaban los requisitos para ser declarados de primera necesidad, no tenía el Ministerio de Fomento competencia para fijar sus precios. En tal virtud, se trató de resolver esta situación con el Decreto 1971 de 18 de abril de 1983, que profundizó al máximo la potestad del Estado en materia de fijación de precios, pues el Ministro de Fomento podía fijar precios máximos o únicos de venta a cualquier nivel de comercialización a cualquier clase de bienes o servicios, así como establecer las condiciones de comercialización (artículo 2). Es más, los productores e importadores de bienes y quienes prestaban servicios debían obtener del Ministerio de Fomento autorización para todo aumento de precios, e incluso para la fijación del precio de nuevos bienes o servicios (artículo 3).

Como se observa, este Decreto introdujo una modificación en el sistema, pasando de un sistema restringido en el cual sólo podía el Ministerio de Fomento fijar precios a determinados bienes y servicios que por llenar determinados requisitos podrían ser declarados de primera necesidad, para ser sustituidos por una competencia para la fijación de precios de cualquier nivel de comercialización.

La situación se complica cuando, con fecha 2 de julio de 1984 se publica la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, cuyo artículo 16 deroga expresamente el Decreto 1971 antes mencionado, por lo cual se hace necesario determinar el régimen actualmente vigente en materia de fijación de precios.

Antes de pasar a estudiar los aspectos jurídicos de la cuestión planteada y sin entrar a juzgar sus bondades o sus defectos pues ello es una cuestión de política económica y no jurídica, debemos destacar que nos encontramos ante un retroceso en materia de fijación de precios, pues, si con el Decreto 1971 se podían fijar precios a cualquier tipo de bien o servicio, al ser derogado éste, la situación cambia para ser sustituida por otra —no muy clara, por lo demás— y que trataremos de dilucidar. En todo caso, lo que resultaría importante saber es, si quienes tomaron la decisión de derogar expresamente este Decreto lo hicieron a conciencia, percatándose del cambio sustancial que ello significaba, o fue simplemente el deseo de eliminar el obstáculo adicional que suponían las autorizaciones requeridas en ese texto normativo, sin darse cuenta del resto de las consecuencias que ello producía.

Los ordinales 3 y 4 del artículo 6º de la Ley mencionada, otorgan a la Comisión la potestad para:

3. "Proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deban ser declarados como de primera necesidad".

4. "Dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad".

Posteriormente estudiaremos el valor de estas opiniones a tenor de lo establecido en el artículo 7 de la Ley.

Nótese que las atribuciones a las que se refieren los numerales 3 y 4 nuevamente transcritos, están otorgados a la Comisión para que proponga al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deban ser declarados de primera necesidad y para dictaminar sobre la fijación de precios de dichos bienes y servicios; pero, ¿a quién corresponde el ejercicio de la potestad de fijar los precios y en base a cuál norma legal? Hemos visto ya que la Ley que comentamos derogó el Decreto 1971 expresamente y que éste a su vez, aparentemente ha derogado la Ley de Protección al Consumidor en cuanto a la fijación de precios por parte del Ministro de Fomento. ¿Es esto así?

El Decreto 1971 fue fundamentado en el Decreto 674 de 8 de enero de 1962 en virtud del cual se restringen la libertad de comercio e industria, para hacer posible abarcar todo el espectro de bienes y servicios respecto de los cuales se podían fijar precios y exigir de los particulares la obtención de las autorizaciones antes señaladas.

Tal fundamentación legal hace de este Decreto una norma de rango legal, capaz de derogar normas de igual o inferior rango. Siendo ello así, al sustituirse la normativa de fijación de precios de la Ley de Protección al Consumidor de carácter restringido por referirse sólo a ciertos tipos de bienes y servicios, por la más amplia del Decreto 1971 que incluye cualquier clase de bienes y servicios, la primera queda derogada ya que, repetimos, aun siendo aquélla una ley formal, este Decreto tiene rango legal y, en consecuencia, poder derogatorio suficiente. El problema se plantea a partir del momento en que se deroga expresamente el Decreto 1971.

En principio el Ministerio de Fomento parece haber perdido su potestad para fijar precios máximos de venta: la potestad restringida de la Ley de Protección al Consumidor fue sustituido por la más amplia del Decreto 1971 y la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios deroga este Decreto, sin establecer ningún otro sistema jurídico para la fijación de precios.

Pudiera argumentarse, y algunos lo hacen, que habiendo sido dictado el Decreto 1971 en base a la restricción de garantías, su efecto no es el de derogar la disposición legal contradictoria, sino el de suspender su vigencia. No compartimos este criterio, pues, para ello, habría sido necesario que lo dijera expresamente el Decreto; la figura de la suspensión de la vigencia de una norma jurídica para resurgir posteriormente es tan extraña a la teoría general de la vigencia de las normas, que sería necesaria una declaración clara y expresa del legislador para que tal estado de latencia pudiera producirse.

Es cierto que si se deroga el decreto de restricción de garantías dejan de tener vigencia todas las normas que se hayan dictado en base a tal restricción, pues, desaparecidas las circunstancias que dan origen a la restricción, desaparecen también las normas dictadas con fundamento en ella, y es por eso que el restablecimiento de la garantía económica tantas veces reclamado se hace imposible, por las impredecibles consecuencias negativas que produciría el imponderable vacío jurídico que se originaría. Sin embargo, no existe razón suficiente para aplicar este criterio a las normas dictadas en base a la restricción de la garantía económica, porque, si bien ello supone una suspensión de la condición de reserva legal que la ampara, la cual resurge en el momento en que la restricción desaparece, tal circunstancia no se da respecto de los decreto-leyes que se dictan fundamentados en ella: si mediante un decreto-ley de este tipo se deroga una ley fundamental, ésta no readquiere su vigencia al desaparecer aquél; si es voluntad del legislador que así suceda, debe manifestarlo expresamente.

Quizás una posible interpretación, menos rigurosa, podría permitirnos afirmar que el Decreto 1971 no deroga las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor relativas a fijación de precios por no ser ambas contradictorias entre sí; simplemente amplió las competencias del Ministro de Fomento pasando de los bienes y servicios de primera necesidad a todos los bienes y servicios en cualquier nivel de comercialización

y, al derogarse el Decreto 1971, vuelve a reducirse la competencia del Ministro al ámbito restringido de la Ley citada. A decir verdad, siendo rigurosos, deberíamos afirmar que para que ello fuera cierto, debería haberse establecido expresamente en el Decreto que se trataba de una ampliación de la competencia de que disponía el Ministro.

Otra posible interpretación es la de que al otorgar la Ley competencia a la Comisión para dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios, está atribuyendo esa competencia al Ministro de Fomento de manera indirecta. Sin embargo, tal interpretación no sería más que la búsqueda desesperada de una solución para el problema planteado, porque, como sabemos, al contrario de lo que sucede con la capacidad en Derecho Privado, la competencia no se presume sino que debe justificarse siempre, por lo que no puede admitirse llegar a una fijación de competencia después de todo un proceso deductivo.

Podrían algunos argumentar que la potestad del Ministro de Fomento de fijar precios subsiste en base al numeral 20 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central. Sin embargo, tal interpretación sería contraria a doctrina reciente de la Corte Suprema de Justicia, según la cual dicha Ley se limita a distribuir competencias entre los diversos Ministerios, competencias que se encuentran en normas sustantivas, pero ella, de por sí, no es suficiente para otorgarlas.

Comprendemos perfectamente la gravedad de las consecuencias que produce la afirmación que hacemos, pero pensamos que ha sido la inadvertencia del legislador lo que ha llevado a esta situación.

IV. VINCULATORIEDAD RELATIVA DE LA OPINION DE LA COMISION

En las versiones de anteproyectos y proyectos de la Ley que conocimos, siempre se dio a la opinión de la Comisión un carácter vinculante en el sentido estricto del término; o sea que el Ministro de Fomento no podía actuar de manera distinta a la opinión de la Comisión.

Esta fue una de las disposiciones más criticadas pues, como dijimos anteriormente, si se aceptaba este criterio, la Comisión sustituía al Ministro en el ejercicio de una potestad que le correspondía, convirtiéndolo en un ejecutor material de las decisiones de la Comisión, en lugar de actuar en su carácter de órgano del Presidente de la República que le otorga el artículo 193 de la Constitución.

Acogiendo estas críticas, el legislador llegó a una curiosa vinculatoriedad de la opinión de la Comisión en el artículo 7 que dice así:

Artículo 7º “Los señalamientos y dictámenes formulados por la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios en los casos previstos en los numerales 3 y 4 del artículo anterior (artículo 6), tendrán carácter vinculante para el Ejecutivo Nacional, el cual sólo podrá apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada”.

En efecto, generalmente, cuando se da a una opinión efecto vinculante, el organismo que recibe la opinión no puede apartarse de ella de ninguna manera. Por eso resulta extraña la solución que se dio en este artículo 7, pues sólo con motivar su criterio contrario el Ministro puede desoír a la Comisión, con lo cual el carácter vinculante que se pretendía quedó reducido a casi nada; y no podía ser de otra manera porque ello supondría, insistimos, que los grupos de interés que conforman la Comisión se sustituirían en el ejercicio de las potestades del Ministro. Por eso, lo que procedía desde el punto de vista jurídico era darle un carácter no vinculante a la opinión de la Comisión.

V. VALOR DEL SILENCIO DE LA COMISION

El artículo 8 establece lo siguiente:

La Comisión dictaminará en las materias a que se refieren los numerales 3 y 4 del artículo 6º de la presente Ley, dentro de un lapso de sesenta (60) días continuos a partir de la fecha de recepción de la solicitud correspondiente.

Vencido dicho lapso sin que la Comisión hubiere emitido su dictamen, el Ministro de Fomento ejercerá sus atribuciones sobre la materia, en un plazo no mayor de quince (15) días continuos.

De la lectura de la disposición transcrita, conjuntamente con los numerales 3 y 4 del artículo 6º, se desprende el carácter obligatorio de la consulta a la Comisión en esos supuestos.

Ahora bien, sabiamente, el legislador dio a la Comisión un plazo para responder y un valor a su silencio pues, de lo contrario, la inacción de este cuerpo colegiado habría podido paralizar la actuación del Ministerio en una materia tan importante como la que nos ocupa, de llegarse a resolver el problema de la competencia del Ministro.

Queda, sin embargo, una duda acerca del aparte único de dicho artículo: ¿qué sucede si el Ministro no ejerce su competencia dentro de este lapso? No es posible considerar que pierda la posibilidad de ejercer sus funciones respecto de los bienes o servicios de que se trate. Forzosamente debemos llegar a la conclusión de que en este caso deberá reiniciarse el procedimiento con la petición de la opinión de la Comisión nuevamente, lo que constituirá un retardo muy perjudicial para el particular, que deberá cargar con la negligencia de la Administración, como sucede con frecuencia.

Queda además una serie de dudas derivadas de la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por ejemplo, ¿en el caso del silencio, se producen los efectos que esta ley establece?

EL REGIMEN DE LAS FUNDACIONES EN EL DECRETO LEY N° 41 DE 14 DE DICIEMBRE DE 1984

Allan R. Brewer-Carías
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad Central de Venezuela

Mediante Decreto-Ley N° 401 de 14 de diciembre de 1984, el Presidente de la República ha dictado un cuerpo de "Normas sobre Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares"¹. El mencionado Decreto-Ley, como lo indica el título del mismo y lo precisa su artículo 1º, tiene por objeto establecer *dos tipos de regulaciones*: en *primer lugar*, la concerniente al régimen aplicable a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles *del Estado*; y en *segundo lugar*, la concerniente al control de los aportes públicos a las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles *privadas*.

En cuanto a las fundaciones, por tanto, el Decreto tiene por objeto establecer el régimen de las *Fundaciones del Estado* y prever el *control de los aportes públicos* a las Fundaciones privadas.

Nos interesa comentar separadamente estas regulaciones, pues su posible aplicación ha originado múltiples dudas dado lo impreciso de las Normas.

I. LAS FUNDACIONES DEL ESTADO EN EL DECRETO-LEY N° 401.

Aun cuando el Decreto-Ley N° 401 "tiene por objeto establecer el régimen aplicable a las fundaciones... del Estado" (art. 1), en ninguna de sus normas define qué ha de entenderse por tal noción de "fundación del Estado". Ello debe tratarse de elaborarse analizando el conjunto de normas relativas a las fundaciones establecidas en el Decreto-Ley.

En efecto, las normas relativas a las fundaciones en el Decreto-Ley son las siguientes:

En primer lugar, el literal e) del artículo 2º, que se limita a establecer que "quedan sometidos a las disposiciones del presente Decreto: ... Las Fundaciones *constituidas o dirigidas* por algunas de las personas referidas en los literales anteriores (entes estatales) o aquellas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para esas personas".

De esta norma no puede resultar una definición de "fundación del Estado", pues no sólo el artículo 2º está en el Título I relativo a "Disposiciones Generales" que como tales, se aplican a los dos objetos del Decreto (fundaciones del Estado y aportes públicos a fundaciones privadas); sino que el artículo 2º se limita sólo a establecer el ámbito subjetivo de aplicación de las Disposiciones del Decreto ("quedan sometidos a las disposiciones del presente Decreto"). Por tanto, nada autoriza del artículo 2º, literal e), deducir que pueda considerarse como "fundación del Estado", la *constituida* por entes públicos, aun cuando sea dirigida por particulares; la *dirigida* por entes públicos, aun cuando pueda haber sido constituida por particulares; o la fundación constituida o dirigida por particulares, pero de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para los entes estatales. De esta norma, se insiste, no puede derivarse definición alguna de qué ha de entenderse por "fundación del

1. Véase en *Gaceta Oficial* N° 33.134 de 28-12-84.

Estado”, sino sólo la delimitación del ámbito subjetivo de aplicación del Decreto que no sólo tiene por objeto establecer el régimen aplicable a las fundaciones del Estado, sino las normas de control de los aportes públicos a las fundaciones privadas.

En todo caso, como se verá, de ese ámbito de aplicación del Decreto Ley, resulta que *sólo se pueden considerar fundaciones del Estado las constituidas o creadas por entes estatales exclusivamente*, a las cuales, por lo demás, se destinan las regulaciones contenidas en los artículos 4º al 15º y el 20º al 24. El Decreto-Ley no contiene norma alguna destinada a las fundaciones constituidas por particulares y que puedan resultar dirigidas por los entes estatales, ni a las fundaciones privadas de cuya gestión pudieran derivarse compromisos financieros para los entes estatales.

En segundo lugar, el Decreto en su Título I, el cual regula, entre otros entes, a “las Fundaciones... del Estado, ya constituidas”, destina el primer artículo del mismo, el 4º, contenido a su vez en el Capítulo “De las Fundaciones”, a establecer que quedan sometidas a lo dispuesto en este Capítulo “las *Fundaciones creadas*” por los organismos estatales a que se refiere el artículo 2º. En esta norma, así sea en forma indirecta podría identificarse la intención del Ejecutivo al dictar el Decreto, en cuanto a la noción de fundación del Estado: estas serían las *creadas*, es decir, *constituidas* por entes estatales nacionales.

Por ello, la norma siguiente contenida en el artículo 5º que prevé que en la composición de los órganos superiores y directivos de las *fundaciones constituidas* por entes estatales, los representantes de dichos organismos o entes *deben constituir mayoría*; la del artículo 6º, que prescribe que los representantes de los organismos públicos, así como el Presidente de la Fundación (se entiende, del Estado, es decir, creadas o constituidas por entes estatales), serán de *libre nombramiento y remoción* del organismo que ejerza la tutela (art. 6º); y la del artículo 7º, que establece que la modificación de los estatutos de la fundación deberá hacerse sólo con la previa aprobación del ente tutelar, e incluso, en algunos casos, del Presidente de la República en Consejo de Ministros (art. 7º).

Pero esta apreciación de que las “fundaciones del Estado” en los términos del Decreto-Ley se identifican con *las fundaciones creadas o constituidas* por los entes estatales enumerados en el artículo 2º del texto, se refuerza con otras normas que insisten en utilizar esa expresión: el artículo 8º, habla de fundaciones *creadas* por los entes estatales, y prescribe su sometimiento a las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto; el artículo 15º, prescribe que las fundaciones *constituidas* por los entes estatales mencionados, antes de la publicación del Decreto, deben ajustar sus Estatutos a las disposiciones del Decreto; el artículo 20º establece que los aportes que reciban las *fundaciones creadas* por los organismos estatales indicados en el artículo 2º deben hacerse únicamente, a través del organismo público al cual se haya atribuido la tutela; y el artículo 24º prescribe que el Ejecutivo Nacional reglamentará la adscripción y tutela de las *fundaciones constituidas* por los entes estatales mencionados, y que existían para la fecha de publicación del Decreto.

En base a lo anteriormente expuesto, por tanto, del Decreto-Ley, parece surgir una nueva noción de “fundación del Estado” en relación a la que surgía del ordenamiento jurídico antes de la publicación del mismo²: serían fundaciones del Estado las *creadas o constituidas* por los entes estatales enumerados en el artículo 2º del Decreto, aun cuando no sean dirigidas por dichos entes públicos.

Ahora bien, de acuerdo a este Decreto, cabría preguntarse: ¿cuándo una fundación es *creada o constituida* por los entes estatales enumerados en el artículo 2º? Evidentemente, de acuerdo al significado propio de las palabras, una fundación puede decirse que es creada o constituida por entes públicos, cuando ello, en efecto,

2. Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, “Las Fundaciones y su control por el Estado” en *Revista de Derecho Público*, Nº 17, enero-marzo 1984, pp. 5 a 18.

sucede así; es decir, cuando sus fundadores sólo son entes o personas jurídicas estatales, por lo que una fundación en cuya creación participen, como fundadores, entes públicos junto con personas jurídicas privadas, no podría considerarse, en forma alguna, como creada o constituida por entes públicos. En tal sentido, y como ejemplo, serían fundaciones del Estado, las creadas por la República *como única fundadora*: es el caso de Fundacomún o Fundasocial. Por tanto, una Fundación *no puede ser considerada como una fundación del Estado* en los términos del Decreto-Ley Nº 401, cuando en su creación o constitución, además de haber participado como fundadores entes estatales, participaron personas jurídicas de derecho privado particulares. En esos casos, esas Fundaciones no sólo no caen bajo el ámbito de aplicación el Decreto-Ley conforme al artículo 2º, literal e), sino que no se le aplican las normas destinadas a las fundaciones constituidas o creadas por los entes públicos, antes comentadas, contenidas en el articulado del Decreto-Ley.

En consecuencia, las Fundaciones en cuya constitución participaron entes estatales junto con particulares y entes privados, después de la publicación de dicho Decreto-Ley *continúan siendo fundaciones privadas*, no sometidas a las obligaciones establecidas en los artículos 4º y 15º a las consecuencias previstas en el artículo 21º, ni a las regulaciones establecidas en los artículos 5º al 14º, 20º y 24, del Decreto-Ley.

En particular, en cuanto al artículo 15º, que impone la obligación a las fundaciones *constituidas* "por alguno de los entes a que se refiere el artículo 2º" con anterioridad al Decreto-Ley, de ajustar sus Estatutos a las disposiciones del mismo, evidentemente que no se le aplica a las Fundaciones constituidas por particulares y entes estatales, porque como ha quedado dicho, no se trata, en ese caso, de fundaciones "constituidas" por uno o varios de dichos entes estatales, sino de fundaciones en cuya constitución participaron, junto con entes particulares, entes estatales, lo cual es distinto, razón por la cual no podría legalmente imponérsele esa obligación.

II. EL CONTROL DE LOS APORTES PUBLICOS A LAS FUNDACIONES PRIVADAS EN EL DECRETO-LEY Nº 401.

El Decreto-Ley Nº 401, hemos dicho, de acuerdo a su título y al artículo 1º, además de establecer el régimen de las fundaciones del Estado, tiene por objeto establecer "el control de los aportes públicos a instituciones privadas", y esto se hace conforme a las siguientes normas:

En primer lugar, en forma indirecta, en el artículo 8º del Decreto-Ley en el cual se establece que estará sometida a las normas que dicte la Oficina Central de Presupuesto, la elaboración y ejecución de los presupuestos de las fundaciones "cuyos aportes mayoritarios provengan de las instituciones" estatales a que se refiere el artículo 2º del Decreto-Ley. Aparte de la imprecisión del término "aporte" que en sentido estricto tiene relación con los "aportes fundacionales" al constituirse el presupuesto inicial de una fundación, parece evidente que el artículo se refiere a las donaciones en dinero que anualmente reciba una fundación privada. Cuando conforme al presupuesto anual, esas donaciones en relación a las que provengan del sector privada, sean aportadas mayoritariamente de entes estatales, la fundación privada está sometida a las *normas de control presupuestario* mencionadas.

En segundo lugar, el artículo 19º establece una obligación a las fundaciones *creadas y dirigidas* por particulares, que reciban asignaciones de los organismos y personas a que se refiere el artículo 2º, de "remitir a éstos una relación anual de los aportes públicos y privados percibidos y del destino que den a los mismos". Es de destacar que esta obligación queda restringida a las fundaciones *creadas y dirigi-*

das por particulares, por lo que si en la Fundación además de particulares, participaron como fundadores, entes estatales, no tendría aplicación la norma, lo cual evidencia un defecto en su redacción.

Por tanto, una fundación constituida por entes estatales y particulares conjuntamente, y que recibe anualmente aportes sustanciales de entes públicos, en cuanto al control de los aportes públicos a instituciones privadas previsto en el Decreto, sólo le sería aplicable lo dispuesto en el artículo 8º en materia de control presupuestario. Al no ser una fundación creada y dirigida por particulares exclusivamente, pues en su creación participaron entes estatales y en su dirección participan sus representantes, no le sería aplicable el artículo 19 del Decreto-Ley.

EL CONTROL DE PRECIOS Y LA LEY QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE COSTOS, PRECIOS Y SALARIOS

Allan R. Brewer-Carías

Después de un largo debate político que se extendió por más de un año, realizándose de por medio el proceso electoral de diciembre de 1983, se ha sancionado la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios de 2 de julio de 1984 (*G.O.* N° 33.011 de 2-7-84), y que modifica el régimen de control de precios establecido hasta esa fecha.

En efecto, a partir de la Ley de Protección del Consumidor de 1974, mediante la cual se regularizó el sistema de control de precios y que hasta esa fecha se hacía mediante decretos de restricción de la garantía de la libertad económica. (cfr. Allan R. Brewer-Carías, *Evolución del Régimen Legal de la Economía 1939-1979*, Valencia 1980), la regulación de precios la hacía el Ministerio de Fomento respecto de los bienes y servicios que previamente se declaraban como de primera necesidad.

Se trataba, por tanto, de la regulación de una potestad del Estado ejercida unilateralmente por el Ministerio de Fomento.

Este régimen general fue modificado legalmente mediante el Decreto-Ley 1971 de 18 de abril de 1983 (*G.O.* N° 32.708 de 20 de abril de 1983), dictado en virtud de la restricción a la libertad económica decretada desde 1961, en el cual se eliminó la exigencia de la previa declaratoria de bienes o servicios como de primera necesidad para la regulación de precios de los mismos, y se estableció en su lugar la potestad general del Ministro de Fomento de regular los precios de toda clase de bienes y servicios (Véase Allan R. Brewer-Carías, "Recientes regulaciones sobre control de precios" en *Revista de Derecho Público*, N° 13, Caracas 1983, pág. 83 y sigts.). Este Decreto-Ley, sin duda, modificó el régimen general de la Ley de Protección al Consumidor.

Esta potestad reguladora de precios ahora ha sido nuevamente modificada por la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, en dos aspectos fundamentales: en primer lugar, al derogarse expresamente el Decreto-Ley 1971 de 18 de abril de 1983, el cual debía quedar sin efecto "a los noventa (90) días de instalarse la Comisión", con lo que se debía restablecer el régimen general de la Ley; de Protección al Consumidor con las modificaciones en la materia establecidas en la Ley; y en segundo lugar, al limitarse la potestad estatal reguladora de precios, la cual ahora no se ejerce unilateralmente por el Estado, sino que en su ejercicio participan los sectores empresarial y sindical.

En efecto, en esta materia, el objetivo fundamental de la ley fue limitar la potestad pública reguladora de precios de bienes y servicios, y a tal efecto se creó la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios integrada por tres Ministros (Fomento, Trabajo y Agricultura y Cría), un representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y un representante de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (Fedecámaras).

Esta Comisión, en materia de regulación de precios, tiene las siguientes atribuciones:

1. Proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deben ser declarados como de primera necesidad (art. 6, ordinal 3°); y
2. Dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad (art. 6, ord. 4°).

De acuerdo al artículo 7 de la Ley, los señalamientos y dictámenes formulados por la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios en los dos casos antes indicados, tendrán carácter vinculante para el Ejecutivo Nacional, el cual sólo podrá apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada. Se establece, así, una consulta previa obligatoria y vinculante como limitación a las potestades del Ministerio de Fomento. La Comisión debe dictaminar en esas materias dentro de un lapso de 60 días continuos a partir de la fecha de recepción de la solicitud correspondiente por parte del Ministerio, y si vencido dicho lapso la Comisión no hubiere emitido su dictamen "el Ministerio de Fomento ejercerá sus atribuciones sobre la materia, en un plazo no mayor de quince (15) días continuos" (art. 8).

En todo caso, se establece que la Comisión debe dictaminar "con arreglo a criterios técnicos que tomarán en cuenta los costos normales de producción y distribución, así como la situación financiera, la eficiencia y la rentabilidad de las empresas y la productividad en el trabajo" (art. 9).

En esta forma, lo que antes era una potestad del Estado que se ejercía en forma unilateral, a partir de la Ley de 1984 se encuentra limitada, por la participación previa, obligatoria y vinculante de una Comisión, en la cual se le da participación a los dos grupos de intereses que más tienen relación con la materia: al sector empresarial y al sector sindical.

Hemos señalado que con la Ley comentada, expresamente se dejaba sin efecto a los 90 días de instalarse la Comisión, el Decreto-Ley N° 1971 de 18 de abril de 1983, que reguló el denominado Sistema Administrado de Precios. Lo cierto, sin embargo, fue que el Decreto-Ley N° 1971 de 18 de abril de 1983 fue sustituido por otro Decreto-Ley, el N° 327 de 12 de octubre de 1984 (*Gaceta Oficial* N° 33.097 de 5-11-84), en el cual se reiteró que "De conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, se deroga el Decreto N° 1971" (art. 3°).

Ahora bien, este nuevo Decreto-Ley N° 327, dictado también en base a la restricción de la libertad económica, estableció la obligación de los productores e importadores de bienes y de quienes prestan servicios *no declarados de primera necesidad*, de participar al Ministerio de Fomento, Dirección General de Comercio, por lo *menos* con 60 días de anticipación a su puesta en vigencia, toda modificación o fijación en sus productos o servicios (art. 1°). En esta forma, aun tratándose de bienes y servicios que no hayan sido declarados como de primera necesidad conforme al régimen general de la Ley de Protección al Consumidor y de la Ley que crea la Comisión mencionada, existe una prohibición de modificar o fijar precios, sin que antes hayan sido notificados previamente al Ministerio de Fomento; así como una prohibición de modificar los precios o fijarlos en los dos meses siguientes a esa notificación.

Este Decreto-Ley, además, establece sanciones de multa entre Bs. 1.000 y 500.000 o de cierre hasta por 6 meses del establecimiento comercial o industrial de que se trate, para los casos en los cuales se infrinja la obligación antes mencionada que regula el Decreto-Ley o violen las disposiciones de precios de bienes y servicios, declarados o no de primera necesidad, a ser aplicadas por la Superintendencia de Protección al Consumidor.

**INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 9 Y 10
DEL DECRETO LEY N° 193 DE FECHA 11 DE JULIO
DE 1984 SOBRE EL REGIMEN PARA EL
REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA DE LOS
PRODUCTORES AGRICOLAS ¹**

Román José Duque Corredor
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

Mediante la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para adoptar Medidas Económicas o Financieras requeridas por el Interés Público, de fecha 22 de junio de 1984², el Congreso facultó al Presidente para "Dictar las disposiciones necesarias para facilitar el refinanciamiento de la deuda de los productores agrícolas contraída antes del 31 de enero de 1984 con instituciones financieras, públicas o privadas, estableciendo las condiciones, modalidades y plazos para su pago, incluyendo un período de gracia no menor de tres años", como textualmente lo establece el numeral 11 del artículo 1° del referido texto legal. Fue así entonces como el Presidente de la República dictó el Decreto Ley N° 193 de fecha 11 de julio de 1984, que aparte de regular lo específicamente señalado en la ley autorizatoria contiene dos disposiciones de naturaleza procesal cuales son las siguientes:

"Artículo 9°. El cobro judicial o extrajudicial de los créditos agrícolas sujetos a refinanciamiento de conformidad con este Decreto, así como los juicios en curso por ese concepto, se suspenderán a partir de la fecha de la solicitud de refinanciamiento, lo cual deberá acreditar el interesado. La suspensión cesará con la constancia de que la solicitud de refinanciamiento ha sido definitivamente negada".

"Sólo se admitirán acciones judiciales o gestiones extrajudiciales de cobro a los únicos fines de interrumpir la prescripción de la acción, logrado lo cual quedarán sometidas al régimen de suspensión previsto en el encabezamiento de este artículo".

"Artículo 10. Si existieran fundadas razones que hagan temer la pérdida, deterioro o menoscabo de los bienes dados en garantía, las instituciones financieras podrán solicitar al Juez de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial correspondiente, la adopción de las medidas de seguridad que fueren necesarias para evitar tales riesgos, lo cual se acordará previa comprobación de las causas que justifiquen la solicitud".

Estas dos normas influyen evidentemente en la justicia agraria, y en los procesos agrarios, por lo que creo necesario expresar algunos comentarios al respecto.

Evidentemente, las dos disposiciones anteriores exceden la autorización legislativa puesto que no se trata de materia económica ni financiera la relativa a la suspensión de los procesos, la admisibilidad de las demandas y las medidas precautelativas judiciales, y tampoco la Ley Habilitante extendió la facultad legislativa del Presidente a la materia procesal, puesto que a tenor de lo dispuesto en el ordinal 8° del artículo 190 de la Constitución, el Congreso no puede hacer delegación alguna

1. Publicado en la *Gaceta Oficial* N° 33.022 de fecha 18-07-84.
2. Publicado en la *Gaceta Oficial* N° 33.005 de fecha 22-06-84.

que exceda la materia económica o financiera, sin violar la norma señalada, y en concreto el ordinal 24º del artículo 136 *ejusdem*, así como el artículo 139 también del texto constitucional. Pero aparte de su dudosa constitucionalidad en razón de que las dos disposiciones señaladas exceden la autorización legislativa e invaden la reserva legal del Congreso, interesa destacar la incidencia de tales disposiciones en la materia procesal agraria, sobre todo estando tan reciente la reforma que sufrió la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios que precisamente tuvo como finalidad la ampliación de la competencia de los Tribunales Agrarios.

En primer término, el artículo 10 del Decreto Ley en comentarios plantea una derogatoria de la competencia que el artículo 1º y los literales J, K, T y W del artículo 12 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios atribuye a los Juzgados Agrarios de Primera Instancia de conocer de las acciones derivadas de los contratos agrarios, de los decretos presidenciales de interés agrícola, del crédito agrícola y, en general, todas las acciones, medidas y controversias en materia agraria. En efecto, las acciones contractuales relativas al crédito agrario, otorgados no sólo por los organismos oficiales o del Estado, sino también por los bancos privados, a los productores cuya finalidad sea específicamente la actividad agraria, forman parte de lo agrario y por ende de la competencia de los jueces agrarios y no de los civiles. Ahora bien, a mi juicio, la disposición contenida en el artículo 10 del Decreto Ley N° 193 de fecha 11 de julio de 1984 es inconstitucional, y, por lo tanto, puede ser desaplicada por los Tribunales de la República, a favor de la competencia de los Tribunales Agrarios, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil. En efecto:

1º) La materia procesal no forma parte de la delegación legislativa que le otorgó el Congreso al Presidente de la República, por lo que el dispositivo contenido en el citado artículo 10 del indicado Decreto viola los ordinales 23º y 24º del artículo 136 de la Constitución, y los artículos 139 y 207 *ejusdem*, que reservan al Congreso la facultad de legislar en materia de procedimientos y de competencia de los tribunales.

2º) El artículo 10 en comentarios viola el artículo 163 de la Constitución porque contraría una Ley Orgánica como lo es la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, que reserva a los Tribunales Agrarios la competencia para conocer las acciones derivadas de los contratos agrarios, de los decretos presidenciales de interés agrícola, del crédito agrario y, en general, de todas las acciones, medidas y controversias en materia agraria, según los artículos 1º, 12, literales J, K, T y W, *ejusdem*, y

3º) El artículo 10 del citado Decreto Ley, dictado por el Presidente, viola el artículo 163 de la Constitución porque no se sujeta a los términos de la Ley Orgánica que lo autorizó a dictar medidas económicas y financieras (numeral 11 del artículo 1º).

Por lo que respecta a la otra disposición, o sea, el artículo 9º del Decreto Ley N° 193, de fecha 11 de julio de 1984, que prevé la suspensión de los procesos en curso de cobro judicial de créditos agrarios, cabe repetir la misma argumentación anterior respecto a su inconstitucionalidad, porque la materia procesal, como se señaló, excede de la autorización legislativa otorgada al Presidente de la República por la Ley Habilitante de fecha 22 de junio de 1984, y en este sentido el artículo en comentarios también violó el ordinal 24º del artículo 136 y el artículo 139 Constitucional, y concretamente el numeral 11 del artículo 1º de la mencionada Ley Habilitante, porque ésta no facultó al Presidente para establecer normas procedimentales en cuanto al refinanciamiento de la deuda de los productores agrícolas se refiere, sino únicamente en lo relativo al refinanciamiento mismo, o sea, sus plazos, sus condiciones y sus modalidades, pero no causales de suspensión de los juicios, el establecimiento de requisitos de admisibilidad de las demandas, o motivos de interrup-

ción de prescripciones; por esta razón también los jueces podrán desaplicar esta norma por contradecir textos constitucionales.

Finalmente, valga un comentario acerca del artículo 9°, en cuanto a su aplicación, independientemente del problema de su inconstitucionalidad. Este artículo establece que los juicios en curso quedan suspendidos desde el momento en que el interesado presente la constancia de la solicitud de refinanciamiento, y que cesará cuando se acredite que el refinanciamiento fue definitivamente negado, todo lo cual plantea algunas interrogantes acerca de si tal suspensión es aplicable o no a los juicios donde ya exista sentencia definitivamente firme, que estuviere siendo ejecutada. A este respecto, en atención al principio de la no retroactividad de las leyes, que es de rango constitucional (artículo 44 de la Constitución), la referida suspensión no podrá aplicarse por cuanto existe cosa juzgada con anterioridad a la nueva Ley. Tampoco cabe aplicarla en aquellos casos en donde existan sentencias ejecutoriadas que queden definitivamente firmes, pero que no hubieran comenzado a ejecutarse, por la misma razón de la fuerza de la cosa juzgada. En todo caso estimo que por aquel principio, como regla general puede asentarse que sólo podrían suspenderse los procesos en donde no se hubiera dictado sentencia definitivamente firme, ya que la previsión constitucional que permite que las leyes de procedimiento se apliquen desde el momento de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso, no puede interpretarse que por tal aplicación inmediata se puedan modificar los efectos de la cosa juzgada³.

3. Para el estudio del principio de la irretroactividad y retroactividad en el Derecho Procesal puede verse Hugo Rocco, *Teoría General del Proceso Civil*, México, Editorial Porrúa, S.A. 1959, pp. 151 a 157.

LEY QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE COSTOS, PRECIOS Y SALARIOS

Arístides Rengel Romberg
Profesor de Derecho Procesal Civil
Universidad Católica Andrés Bello

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL OBJETO DE LA LEY

El Congreso de la República sancionó el día 28 de junio de 1984 la "Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios", publicada en la Gaceta Oficial N° 33.011 de fecha 2 de julio de 1984.

Conforme al Art. 14 de dicha Ley, la Comisión se instalará en el plazo de 30 días continuos a partir de la entrada en vigor de la presente Ley. Al realizarse dicha instalación se suspenderá el procedimiento de fijación de precios establecidos en el Decreto N° 1971 de fecha 18 de abril de 1983 (Sistema Administrado de Precios), respecto de todas aquellas solicitudes que se formulen o estuvieren en curso, relativas a la fijación o modificación de precios de bienes y servicios declarados como de primera necesidad.

Asimismo, conforme a la Disposición Final (Art. 16), el Decreto N° 1971 de fecha 18 de abril de 1983, quedará sin efecto a los 90 días de instalarse la Comisión.

El objeto de la Ley que comentamos está expresamente definido en el Art. 1° de la misma, así: "La presente Ley tiene por objeto asegurar, conforme a principios de justicia social, mediante la concertación sistemática de los sectores de la vida nacional, el mejoramiento de la productividad y la producción de bienes y servicios de consumo básico y masivo, asimismo deberá tender al equilibrio del nivel general de precios y al logro del balance real entre las necesidades de consumo y las remuneraciones de los trabajadores y, en general, al ingreso real de la población".

Conforme a esta definición, el objeto de la Ley se puede diferenciar así:

- a) El mejoramiento de la productividad y la producción de bienes y servicios de consumo básico y masivo;
- b) Tender al equilibrio del nivel general de precios;
- c) Tender al logro del balance real entre las necesidades de consumo y las remuneraciones de los trabajadores y, en general, al ingreso real de la población.

El logro de estos objetivos debe asegurarse inspirándose en los "principios de justicia social" y mediante la concertación sistemática de los sectores de la vida nacional, esto es, dicho en términos de la filosofía política proclamada por el Partido de Gobierno, mediante el llamado Pacto Social.

En términos generales, y según la letra y el espíritu de la Ley, la Comisión tiene un carácter técnico, asesor y consultivo como se desprende de sus atribuciones previstas en el Art. 6° según el cual la Comisión puede:

- a) Proponer al Ejecutivo Nacional medidas destinadas a estimular la productividad y la producción de los bienes y servicios de consumo masivo o esenciales a la vida de la población;
- b) Analizar las tendencias del proceso de desarrollo económico y social de la Nación a los fines de determinar los desequilibrios, distorsiones y factores susceptibles de provocar alzas indebidas en los precios o deterioro en el in-

- greso real de los trabajadores, y en general de la población y presentar las recomendaciones pertinentes;
- c) Proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deban ser declarados como de primera necesidad;
 - d) Dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad;
 - e) Promover la fijación de salarios mínimos de conformidad con la Ley;
 - f) Determinar el deterioro que se produzca en el ingreso real de la población y en especial de los trabajadores a los fines de la contratación colectiva;

En todos estos casos, conforme al Art. 9º, la Comisión dictaminará con arreglo a criterios técnicos que tomarán en cuenta los costos normales de producción y distribución, así como la situación financiera, la eficiencia y la rentabilidad de las empresas y la productividad en el trabajo.

Si bien el ámbito material de la Ley se encuentra claramente especificado (artículo 1º) y la Comisión debe dictaminar con arreglo a criterios técnicos (Art. 9º), existe el riesgo de que por la finalidad político-económica y de justicia social de la Ley, la Comisión en algún caso concreto o en la mayoría de ellos, llegue a exceder los límites de su dictamen hasta abarcar otras materias que no son objeto propio de la Ley, como pudiera suceder, por ejemplo, cuando para dictaminar la Comisión sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad, llegue a conclusiones que impliquen una fijación de la rentabilidad de las empresas, con grave perjuicio para éstas, para el desarrollo productivo nacional y para la propensión a invertir en el sector.

Por su carácter técnico y asesor, la Comisión puede en la mayoría de las materias que le están atribuidas, proceder a formular propuestas y recomendaciones al Ejecutivo Nacional, en cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley; sin embargo, en una de esas atribuciones, la del numeral 4 del Art. 6º, el dictamen de la Comisión es un pre-requisito establecido por la Ley al ejercicio de las atribuciones del Ministerio de Fomento sobre esa materia.

Las referidas atribuciones de la Comisión de los numerales 3 y 4, son las siguientes:

- 3. Proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deban ser declarados como de primera necesidad;
- 4. Dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad;

En estas materias, la Comisión sólo puede actuar a solicitud del Ministro de Fomento, y tiene un plazo de 60 días continuos a partir de la fecha de recepción de la solicitud para presentar su dictamen. Vencido dicho lapso sin que la Comisión hubiere emitido su dictamen, el Ministro de Fomento ejercerá sus atribuciones sobre la materia, en un plazo no mayor de 15 días continuos (Art. 8º).

2. LA CONCERTACION: INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE LA LEY

En el sistema de la "Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios", *la concertación sistemática de los sectores de la vida nacional*, aparece como el medio o instrumento fundamental para el logro de los fines de la Ley. Esta concertación de los sectores de la vida nacional, ha venido siendo reclamada en los últimos tiempos por la colectividad como el medio indispensable para lograr la justicia social en el régimen democrático. La concertación ha constituido uno de los postulados políticos y programáticos del actual partido de gobierno, según el cual "Hay tres formas

de llegar a la democracia social: Por la concertación, por la vía de una mayoría parlamentaria que tiene AD actualmente, o por la violencia, que es la forma que buscan los pueblos cuando no ven salida a sus problemas”.

Esta concertación o Pacto Social se entiende según el mismo partido de gobierno, “enmarcado en el tripartismo (empresarios, trabajadores, Gobierno) que es la filosofía de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”.

El Congreso de la República, por primera vez ha consagrado el principio de la concertación o Pacto Social en la “Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios”, convirtiéndolo en el medio o instrumento fundamental para el logro de los fines de esta Ley. Es así, como los tres factores más importantes de la vida nacional que deben intervenir en la materia económica y especialmente en la relativa a costos, precios y salarios, esto es: el Gobierno, los empresarios y los trabajadores, se encuentran integrando la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios. El Art. 3º de la Ley que comentamos establece expresamente que “La Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, estará integrada por el Ministro de Fomento o quien haga sus veces, quien la presidirá, y los Ministros del Trabajo y de Agricultura y Cría, o quienes hagan sus veces; así como por un representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y uno de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS), quienes serán designados, con sus respectivos suplentes, por el Ejecutivo Nacional, de una terna de candidatos propuesta por cada una de las Instituciones mencionadas”.

La Comisión, en la estructura de la Ley, es el órgano nacional que tiene a su cargo la formulación de los criterios de política sobre las materias enunciadas en el Art. 1º de la Ley, está adscrita al Ministerio de Fomento y tiene las atribuciones que expresamente determina el Art. 6º de la Ley. Puede decirse que la Comisión es el órgano de la concertación, el órgano que debe realizar el Pacto Social en las materias objeto de la Ley, al ejercer las atribuciones que le confiere el Art. 6º.

Como la concertación es armonización, acuerdo, pacto, y es la forma escogida soberanamente por el Congreso de la República para realizar los fines de la Ley, no puede concebirse un dictamen de la Comisión sin la concurrencia de la voluntad de los tres sectores de la vida nacional que integran la Comisión: El Gobierno, los empresarios y los trabajadores. Un dictamen o decisión de la Comisión tomada exclusivamente por los integrantes de la misma que representan al sector Gobierno, sin el voto favorable de los empresarios y de los trabajadores sería una decisión o dictamen unilateral y de no concertación. Asimismo, una decisión o dictamen de la Comisión tomada con el concurso del Gobierno y de los trabajadores sin el voto favorable de los empresarios, también sería una decisión o dictamen de no concertación, contraria al Pacto Social y consiguientemente a los fines y propósitos de la Ley.

Las consideraciones anteriores nos llevan a la convicción de que la disposición del Art. 4º de la Ley, según el cual la Comisión sesionará válidamente con tres de sus miembros, uno de los cuales deberá ser el Presidente, y los dictámenes se adoptarán por mayoría de votos, está en completa oposición contradictoria con lo dispuesto en el Art. 1º de la Ley y con toda la estructura y economía general de la misma, porque esa disposición permite la no concertación y, por tanto, la frustración del Pacto Social y de los fines de la Ley.

Como la Comisión está integrada por tres Ministros, el de Fomento, quien la presidirá, el del Trabajo y el de Agricultura y Cría, representantes del sector Gobierno, y además por un representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela y otro de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción, representantes del sector trabajadores y empresarios respectivamente, las hipótesis de no concertación que pudieran producirse si se considerase válida la disposición del Art. 4º, serían las siguientes:

- a. La Comisión emite su dictamen con la sola presencia de tres de sus miembros: el Ministro de Fomento, el Ministro del Trabajo y el de Agricultura y Cría.
- b. La Comisión emite su dictamen con la sola presencia de tres de sus miembros: El Ministro de Fomento, otro de los Ministros integrantes de la Comisión y el representante de los trabajadores.
- c. La Comisión emite su dictamen con la sola presencia de tres de sus miembros: El Ministro de Fomento, otro de los ministros integrantes de la Comisión y el representante de los empresarios.
- d. La Comisión emite su dictamen con la presencia de cuatro de sus miembros: Los tres Ministros integrantes de la Comisión y el representante de los trabajadores.
- e. La Comisión emite su dictamen con la presencia de cuatro de sus miembros: Los tres Ministros integrantes de la Comisión y el representante de los empresarios.
- f. La Comisión emite su dictamen con la presencia de los cinco miembros integrantes de la misma, pero con el voto en contra de los trabajadores o de los empresarios.

En todas estas hipótesis señaladas, no habría concertación y consecuentemente el dictamen de la Comisión carecería de toda validez.

De lo expuesto se sigue que el criterio adoptado en el Art. 4º de la Ley para determinar la validez del quórum de la Comisión y de los dictámenes de la misma, se basa en un criterio numérico que resulta incompatible con la idea de la concertación o Pacto Social que es el medio o instrumento fundamental para el logro de los fines de la Ley. Decimos que el Art. 4º está en oposición contradictoria con el Art. 1º porque mientras éste exige la concertación de los tres sectores de la vida nacional que integran la Comisión conforme al Art. 3º, en cambio el Art. 4º permite la no concertación al disponer que los dictámenes de la Comisión se adoptarán por mayoría de votos. Como es obvio, integrada como está la Comisión por representantes de los tres sectores de la vida nacional que la Ley indica: Gobierno, empresarios y trabajadores, la concertación exige la armonización, acuerdo o pacto de estos tres sectores y no una simple mayoría como lo establece el Art. 4º.

Como es sabido, según el principio jurídico de contradicción, dos normas contradictoriamente opuestas no pueden ser válidas ambas, de donde se sigue que una de ellas carece necesariamente de validez. Y según el principio jurídico de tercero excluido, cuando dos normas de derecho se contradicen, no pueden ambas carecer de validez, de donde se sigue que una de ellas tiene que ser válida.

El criterio para decidir el antagonismo u oposición contradictoria entre las citadas normas, es a nuestro parecer muy sencillo en este caso: Ambos preceptos forman parte de un mismo todo, la "Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios"; pero la norma del Art. 4º, debe estar referida a la norma del Art. 1º que le sirve de base puesto que informa toda la estructura y la economía de la Ley que exige la concertación sistemática de los sectores de la vida nacional, como medio o instrumento fundamental para el logro de los fines de la Ley. En tales circunstancias, resulta evidente la validez del Art. 1º, el cual debe aplicarse en todo caso y la invalidez del Art. 4º que se encuentra en oposición contradictoria con aquél.

3. EXAMEN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

La circunstancia de que el dictamen de la Comisión en las materias a que se refieren los numerales 3 y 4 del Art. 6º de la Ley tiene carácter vinculante para el Mi-

nistro de Fomento y en el caso del numeral 4 es un pre-requisito para el ejercicio de sus atribuciones por el Ministro de Fomento, ha planteado la duda acerca de la inconstitucionalidad de esas atribuciones de la Comisión, materia ésta que ahora pasamos a analizar.

La Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios tiene su fundamento en los artículos 95 y 96 de la Constitución Nacional. El primero de éstos establece que “El Régimen Económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad. . .”. El segundo, deja a la Ley “dictar normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica”.

En consecuencia con su fundamento constitucional referido, el artículo 1º de la Ley dispone que su objeto debe asegurarse, “conforme a principios de justicia social...”. Del mismo modo, las atribuciones de la Comisión, contempladas en el artículo 6º, como la de proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deban ser declarados como de primera necesidad; *dictaminar sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad*; promover la fijación de salarios mínimos de conformidad con la Ley; determinar el deterioro que se produzca en el ingreso real de la población y en especial de los trabajadores a los fines de la contratación colectiva, etc., pueden ser referidas, como actos de aplicación, a la norma del artículo 96 de la Constitución que les sirve de base y constituye la razón de validez de aquéllas.

El examen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las atribuciones de la Comisión previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 6º de la Ley, en su relación con las atribuciones del Ministro de Fomento, implica un juicio de valor acerca de si dichas atribuciones de los numerales 3 y 4 del artículo 6º constituyen o no una violación directa de alguna norma constitucional que establezca las atribuciones del Ministro de Fomento. En términos generales, el artículo 117 de la Constitución, que trata del poder público, establece que “La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”. Pero este artículo constitucional no define las atribuciones del Poder Público, sino que remite a la propia Constitución y a las leyes de la República. No se encuentra en la Constitución ninguna norma que establezca o defina las atribuciones o competencia específica de los Ministros en general ni del Ministro de Fomento en particular. Al contrario, el artículo 193 de la Constitución, deja a la Ley Orgánica determinar el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia. Como no existe una norma constitucional que establezca las atribuciones del Ministro de Fomento, y esas atribuciones están más bien definidas y determinadas por la “Ley Orgánica de la Administración Central”, resulta que no es posible configurar la violación directa de una norma constitucional por los numerales 3 y 4 del artículo 6º de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios.

Como el artículo 117 de la Constitución no define las atribuciones del Poder Público, la Corte Suprema de Justicia ha decidido, en repetidas ocasiones, que no puede denunciarse aisladamente su infracción como fundamento de una acción o recurso de inconstitucionalidad, sino que se requiere asimismo la denuncia de la violación directa de la norma constitucional que establezca las atribuciones del órgano respectivo. Si esta denuncia de violación directa de la norma constitucional no puede ser planteada, no estamos entonces en presencia del vicio de inconstitucionalidad. Afinando los conceptos —ha dicho la Corte— “podría agregarse que existe recurso por violación directa de la Carta Fundamental, cuando sea factible llegar a la solución positiva o negativa del problema planteado con la exclusiva aplicación de las normas constitucionales invocadas”.

Cuestión diferente es la del vicio de *ilegalidad*. Aquí el juicio de valor no está referido a la violación directa de una norma constitucional sino a la violación de una norma legal que establezca las atribuciones del órgano respectivo. En este caso, la ilegalidad puede originarse de diversos modos: bien porque la norma legal, o la ley misma, aparezca en contradicción con la Constitución, caso en el cual la infracción se tipifica como vicio de *inconstitucionalidad*; bien porque la infracción aparezca entre una norma o ley de orden local o estatal frente a otra de rango nacional, caso en el cual la ley estatal estaría afectada de *ilegalidad*, por violar una norma o ley de jerarquía superior que tiene primacía según nuestro ordenamiento constitucional; o, finalmente, porque la contradicción se presente entre leyes nacionales del mismo rango, o de rangos diferentes por ser una de ellas "*ordinaria*" y la otra "*orgánica*" por haberla calificado así el legislador en el acto de su sanción. En esta hipótesis, se habla más bien de *colisión de leyes* y no de ilegalidad, y corresponde resolver la colisión y declarar cuál de ellas debe prevalecer, a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, conforme al ordinal 6º del Art. 42 de su Ley, en concordancia con el Art. 43 *ejusdem*.

En realidad, se trata en los diversos casos —como ha dicho la Corte— de una cuestión de terminología, porque aun cuando se declara la nulidad de una ley por inconstitucionalidad, no se hace otra cosa que determinar cuál debe predominar entre dos normas de diferente jerarquía que se encuentran en colisión; sólo que, cuando la colisión se plantea frente a la ley fundamental de la República, que es la Constitución, recibe la denominación específica de inconstitucionalidad.

En el caso que nos ocupa, se trata de examinar si existe una *colisión* entre la "Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios", en los numerales 3 y 4 del artículo 6º, y la "Ley Orgánica de la Administración Central", que regula las atribuciones del Ministerio de Fomento.

Entre las atribuciones que corresponden al Ministerio de Fomento, según el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central, se encuentran, entre otras, las siguientes:

2º La planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección y desarrollo de la producción industrial, así como la supervisión y coordinación de su financiamiento.

11º La productividad industrial.

18º La protección al consumidor.

20º La fijación de precios y tarifas de productos y servicios tanto públicos como privados en todo el territorio nacional. En la fijación de los precios de productos agrícolas y sus derivados, el Ministerio de Fomento actuará en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Cría.

25º Las demás que le señalen las leyes.

Como se observa, las atribuciones del Ministerio de Fomento especificadas en el artículo 28 de la citada Ley, no son *numerus clausus* o limitativas, sino que también tendrá "*las demás atribuciones que le señalen las leyes*". Ahora bien, las atribuciones de los numerales 3 y 4 del artículo 6º de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, tienen conforme al artículo 7º carácter vinculante para el Ejecutivo Nacional; pero la misma disposición establece que el Ejecutivo Nacional podrá apartarse del criterio de la comisión mediante decisión motivada. De aquí se sigue que las atribuciones de la Comisión, antes referidas, no excluyen ni *suplantán* la atribución que tiene el Ministerio de Fomento según el numeral 20 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central para fijar precios y tarifas de productos y servicios tanto públicos como privados en todo el territorio nacional, puesto que el Ejecutivo Nacional (Ministerio de Fomento) puede apartarse del criterio de la Comisión mediante una decisión motivada. Por el carácter técnico, asesor y consultivo que tiene la Comisión, y por la facultad que tiene el Ministro de Fomento de apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada, somos del parecer

de que las atribuciones de los numerales 3 y 4 del artículo 6º, no coliden con las atribuciones correspondientes que tiene el Ministro de Fomento, sino que las complementa y perfecciona como órgano técnico y asesor, y el deber del Ministro, de solicitar previamente el dictamen de la Comisión sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad, a que se refiere el numeral 4 del artículo 6º de la citada ley, es un deber legalmente establecido para el Ministro al ejercer la atribución que le confiere el numeral 20 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central autorizada en el numeral 25 de esta misma ley. En otras palabras, así como conforme a la atribución del numeral 20 del artículo 28, en la fijación de los precios de productos agrícolas y sus derivados, el Ministro de Fomento actuará en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Cría, así también, por virtud de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, para la fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad, el Ministro de Fomento actuará con el previo dictamen de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios y podrá en todo caso apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada.

En resumen, las consideraciones anteriores nos llevan a las siguientes conclusiones:

a) La concertación de los sectores de la vida nacional representados en la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios: Gobierno, Trabajadores y Empresarios, es el instrumento o medio fundamental para el logro de los fines de la ley.

b) Sin la concertación o acuerdo de los tres sectores, el dictamen de la Comisión carece de validez.

c) La disposición del Art. 4º de la ley, según el cual la Comisión puede sesionar válidamente con sólo tres de sus miembros y tomar los dictámenes por mayoría de votos, está en oposición contradictoria con lo dispuesto en el Art. 1º de la ley, porque esa disposición permite la no concertación exigida en el Art. 1º y frustra, por tanto los fines de la ley y el Pacto Social.

d) Como ambos preceptos forman parte de un mismo todo, que es la ley, y la norma del Art. 4º debe estar referida al Art. 1º que le sirve de base, puesto que éste informa toda la estructura y la economía de la ley, priva la validez del Art. 1º, el cual debe aplicarse en todo caso, frente a la invalidez del Art. 4º.

e) Como no existe una norma constitucional que establezca las atribuciones del Ministro de Fomento, las cuales están definidas en el Art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central, no es posible configurar una violación directa de norma constitucional por la ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios.

f) Tampoco existe colisión entre la ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios y la Ley Orgánica de la Administración Central, pues las atribuciones de la Comisión previstas en los numerales 3 y 4 del Art. 6º no impiden al Ministro de Fomento apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada, y aquellas atribuciones de la Comisión, por el carácter técnico, asesor y consultivo que tiene ésta, complementan y perfeccionan la atribución del Ministro de Fomento establecida en el numeral 20 del Art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central, según la cual el Ministro tendrá también, según el numeral 25 *ejusdem*, las demás atribuciones que le señalen las leyes:

COMENTARIOS SOBRE LA APLICABILIDAD DEL REGLAMENTO NACIONAL DE HONORARIOS MÍNIMOS DEL COLEGIO DE ABOGADOS DEL DISTRITO FEDERAL (1983)

Ana Elvira Araujo G.
*Profesora de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela*

Sobre la aplicación obligatoria del Reglamento Nacional de Honorarios Mínimos emanado del Consejo Superior de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, en relación al cual el Colegio de Abogados del Distrito Federal acordó su entrada en vigencia a partir de diciembre de 1983 en el Distrito Federal y Estado Miranda, consideramos que no podría exigirse la aplicación obligatoria del Reglamento de Honorarios Mínimos, fundamentalmente por dos razones, al menos:

- a. En primer lugar, establecer limitaciones al ejercicio libre de la profesión de abogado requiere de una expresa disposición legal, porque es de la competencia exclusiva del legislador la regulación de una actividad profesional que se caracteriza por su libertad de ejercicio. No existe en la Ley de Abogados ninguna disposición que permita a un reglamento interno establecer montos de honorarios mínimos, disponer la recaudación de esos honorarios a través del Colegio respectivo y consagrar la retención de un porcentaje de esos honorarios a favor del Colegio que actúa como agente receptor.
- b. En segundo lugar, afectar la esfera de los particulares o sujetos extraños a este ordenamiento particular es, si se quiere, menos posible sin que medie una disposición expresa de la ley en este sentido.

A continuación exponemos los argumentos que sustentan la opinión expresada:

1. El Reglamento de Honorarios Mínimos que el Colegio de Abogados del Distrito Federal pone en vigor en diciembre de 1983 es un esfuerzo de los varios realizados en este sentido por los Colegios de Abogados desde 1967, sin que a través de los mismos se haya logrado uniformidad de criterio sobre su procedencia legal y constitucional, con exclusión de que la materia pudiera constituir una merecida reivindicación gremial. En este sentido, existe reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia declarando la nulidad por inconstitucionalidad de varios de estos reglamentos, tales como las sentencias de 13 de enero de 1976 y de abril de 1979, las cuales resultan de singular valor e importancia.

El Reglamento de Honorarios Mínimos que analizamos emana de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, en uso de atribuciones —dice el mismo reglamento— que le confiere la Ley de Abogados, la cual establece que “la profesión de abogado y su ejercicio se regirá por la presente ley y su reglamento”, así como por los “reglamentos internos y el código de ética profesional” que dicte la Federación de Colegios de Abogados (artículo 1º). A su vez la Ley de Abogados desarrolla la disposición contenida en el artículo 82 de la Constitución que estipula:

“La Ley determinará las profesiones que requieren títulos y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la Ley”.

Es importante destacar que es la misma Constitución la que establece la colegiación profesional, "figura en virtud de la cual, mediante disposición legal, se crean organismos integrados por los profesionales de carreras específicas, los cuales pasan a ser rectores del ejercicio que tales profesionales realizan" (Hildegard Rondón de Sansó, *Teoría General de la Actividad Administrativa*, pág. 217). Esta misma autora califica a los Colegios Profesionales como entes corporativos institucionales, junto con las Academias y Universidades Nacionales, figuras de derecho público no estatales que se caracterizan por ser entidades que engloban a ciertas categorías específicas de personas. Eloy Lares Martínez, en el mismo sentido, en su *Manual de Derecho Administrativo*.

Entre las profesiones regidas por normas expresas está la abogacía, a través de la Ley de Abogados de 23 de enero de 1967. Esta Ley dispone el régimen jurídico concerniente al ejercicio de la abogacía como profesión y estipula la creación de los Colegios en cada uno de los Estados de la República, los cuales son, esencialmente, órganos de reglamentación profesional y entidades disciplinarias para cuyo ejercicio la ley les otorga la potestad que les permite imponer sanciones. La Ley de Abogados también prevé la existencia de la Federación de Colegios de Abogados, integrada por la totalidad de los colegios existentes en el país. Los Colegios y la Federación tienen personalidad jurídica. Las funciones de los Colegios de Abogados y de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, por cuanto son limitativas de la facultad de libre ejercicio profesional, sólo pueden ser otorgadas por la Ley. Es de la competencia exclusiva del legislador la regulación de dicha actividad profesional y estatuir el órgano que ha de efectuar el control.

2. Veamos ahora la naturaleza jurídica del Reglamento de Honorarios Mínimos y su ámbito de aplicación. Los reglamentos internos de los Colegios Profesionales se pueden calificar, sin pretender polemizar sobre el concepto de acto normativo, dentro de la categoría de actos normativos internos. Expliquemos por qué. Para definir la actividad interna y distinguirla, por oposición, de la externa, hay varios criterios. Uno de ellos, semántico, sostiene que será actividad interna la que opera en el interior de la organización que la realiza mientras que la externa coloca a esa organización en relación con otros sujetos. Así, el acto interno será, en consecuencia, aquel que produzca sus efectos en el seno de la organización, a diferencia del acto externo que tendrá una eficacia dirigida hacia los terceros. Otra tesis sostiene que el acto interno se desarrolla en el ámbito de una institución administrativa, sin tocar la esfera jurídica de los particulares (Enzo Silvestri, *L'Attività interna della pubblica amministrazione*, citado por Hildegard Sansó, en el trabajo indicado). Las diferencias entre actos internos y externos, entonces, estarían, básicamente, en el fin perseguido y en los efectos que cada uno tiende a producir. En cuanto al fin, es esencial de la actividad externa la satisfacción de los intereses públicos, puesto que es su deber fundamental; mientras que la actividad interna sólo tiene un carácter instrumental respecto a dichos intereses, porque su fin esencial es obtener el mejor funcionamiento del ente, a través de la satisfacción de los intereses que le son propios, para que éste, a su vez, pueda realizar los intereses públicos que le han sido asignados. Esta autorregulación que el ente debe realizar en el ámbito de las facultades que le han sido conferidas, no toca la esfera jurídica de los terceros y, en este sentido, permanece ajena al ordenamiento jurídico general. Y de aquí se desprende la segunda diferencia entre ambas actividades, en cuanto a los distintos efectos que producen. La actividad externa incide sobre la esfera jurídica de los terceros y despliega su eficacia en relación a los sujetos del ordenamiento general. La actividad interna, al contrario, actúa solamente en el interior de la institución, sin producir efectos jurídicos en los terceros ajenos a la organización.

En consecuencia, los Colegios Profesionales y la Federación de Colegios, al dictar el Reglamento de Honorarios Mínimos ejercen el tipo de actividad definida como interna y producen actos internos, cuyas características más destacadas son la eficien-

cia limitada al ámbito en el cual se desarrolla y su procedimiento u origen. En efecto, la actividad interna se produce en el ámbito de un ordenamiento particular en la medida en que el ordenamiento jurídico originario les otorga existencia y esfera de actuación.

Por tanto, están sometidos al ordenamiento jurídico general y regidos por él.

Ahora bien, dentro de la categoría de la actividad interna admitimos que existe el acto normativo interno, entendido como la regla que opera en el interior de una institución creada y regida por el ordenamiento estatal. La naturaleza jurídica del Reglamento de Honorarios Mínimos coincide en mi criterio, con este concepto de norma interna.

Las normas internas carecen de juridicidad en el ordenamiento estatal, pero la tienen en el ordenamiento especial en el cual rigen.

Un autor italiano las define diciendo que "es cualquier proposición preceptiva extraña por sí misma al ordenamiento de referencia pero que a pesar de ello está vinculada a dicho ordenamiento por un vínculo particular y es, en consecuencia, susceptible de la producción de algún efecto en su ámbito". Ordenamiento de referencia alude al ordenamiento del Estado, es decir, el ordenamiento jurídico del Estado venezolano, en nuestro caso.

Proposición preceptiva es sinónimo de norma de regla de acción, de precepto regulador de la conducta humana. Además, el concepto de norma interna es una noción relativa, por cuanto es interna en relación con un ordenamiento jurídico específico en contraposición al ordenamiento general del Estado.

Según el criterio de otro autor (Ernst Forsthoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, 1958, p. 204), con relación a las normas del tipo del Reglamento de Honorarios Mínimos, es oportuna la distinción entre las disposiciones dentro de una relación especial de poder y las que tienen su base en una relación general de sujeción. Los miembros de una corporación de derecho público se hallan, respecto de ésta, en una relación especial de poder. Las resoluciones que *únicamente obligan a los miembros no tienen ningún efecto sobre el exterior* y representan únicamente la réplica del reglamento administrativo.

En principio, por razón de su autonomía, las asociaciones organizadas corporativamente (Colegios Profesionales) sólo están facultadas para regular sus propios asuntos internos, o sea los limitados al círculo de sus miembros, si este círculo se va a sobrepasar y se le va a dar a los preceptos una eficacia externa, se requiere de una autorización legal expresa o legalmente fundada.

3. Las disposiciones de la Ley de Abogados utilizadas por la Federación de Colegios de Abogados para dictar el Reglamento de Honorarios Mínimos, fundamentando así el ejercicio de la potestad pública reglamentaria, no le confieren la facultad invocada, a mi juicio, en ningún sentido. En efecto, la fundamentación legal de dicho reglamento son los artículos 50 y 46, ordinales 1º y 12º, de la Ley de Abogados.

El artículo 50 le permite al Consejo Superior "conocer y decidir de las materias correspondientes a la Federación", enunciadas en varios numerales, entre ellos el 1º y el 12º del artículo 46, que se refiere a las competencias de la Federación de Colegios de Abogados. Hasta aquí, perfecto; pero esta norma no otorga competencia sino que le permite al Consejo Superior ejercer algunas de las funciones asignadas a la Federación de Colegios de Abogados. Ahora bien, el artículo 46, ordinales 1º y 12º de la Ley de Abogados, estipula:

Artículo 46: "Corresponde a la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela:

- 1º Establecer las reglas de ética profesional y las medidas de disciplina que aseguren la dignidad del ejercicio de la abogacía, y la estimación pública que ésta merece.

- 12º Poner en práctica los más adecuados medios de previsión social, para asegurar el bienestar del profesional y de sus familiares.

No logramos ver en las disposiciones copiadas la facultad de fijar honorarios mínimos con carácter obligatorio, y menos en los términos contenidos en el reglamento en razón de los argumentos que hemos expuesto. Tampoco en otra de sus normas, la Ley de Abogados consagra la atribución. Por el contrario, el ordinal 2º del mismo artículo 46 establece:

- 2º "Ejercer una acción vigilante de protección *hacia el libre e independiente ejercicio de la abogacía*, reivindicando sus fueros y el respeto público a su dignidad".

Este numeral bien podría interpretarse en el sentido totalmente opuesto al de las normas contenidas en el Reglamento de Honorarios Mínimos.

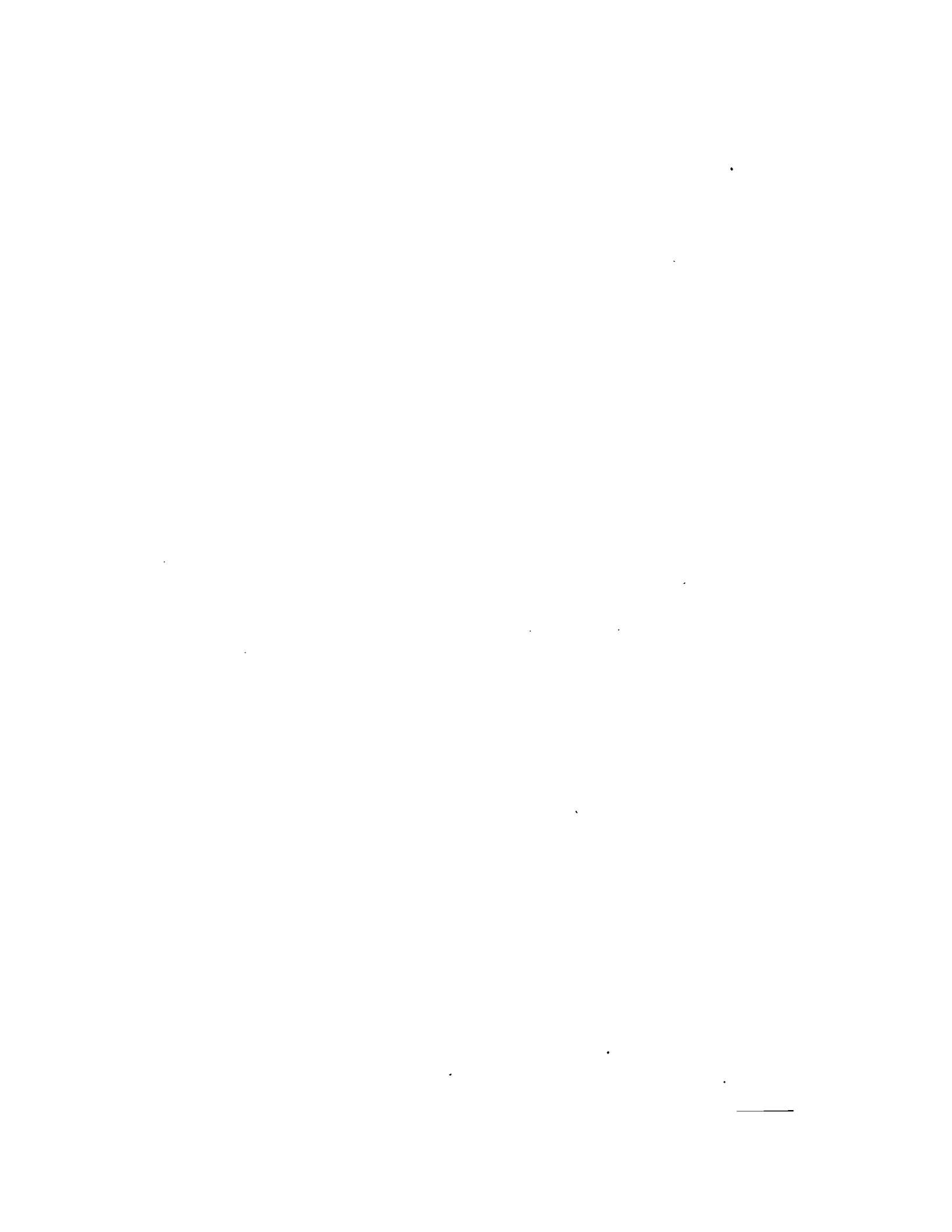
En conclusión, ratificamos la opinión expresada en el sentido de que no debiera ser considerada como obligatoria la aplicación de este Reglamento, aun cuando sólo fuera basado en la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de dos reglamentos anteriores, casi idénticos, por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa.

Por supuesto que un abogado y su cliente pueden acordar, voluntariamente, la aplicación de la tabla de honorarios fijada por este reglamento. Pero este punto nadie lo discute ni es el objeto del estudio que intento.

4. Se respetan, por último, los argumentos de orden constitucional utilizados por la Corte Suprema de Justicia (SPA) para declarar la nulidad total de dos reglamentos sustancialmente idénticos al que estudiamos, en sentencias del 13 de enero de 1976 y del 25 de abril de 1979. No parece necesario alargar esta opinión comentando estos fallos que concluyen declarando nulos los reglamentos impugnados una vez que hemos expuesto la opinión que nos merece tal reglamento y cuya conclusión coincide sustancialmente con dichas sentencias.

Asimismo, parece extraño que habiéndose declarado la nulidad de dos reglamentos por parte de la Corte Suprema de Justicia prácticamente iguales al que revisamos, sean precisamente los organismos gremiales de los abogados, los defensores del ordenamiento jurídico por excelencia, los que insistan en dictar este tipo de instrumento. Sin que mi comentario se refiera en absoluto a la justicia de una merecida reivindicación gremial. Pero éste es otro tema. Porque la vía en este caso, puede ser proponer una modificación de la Ley de Abogados en los extremos requeridos.

JURISPRUDENCIA



Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Cuarto Trimestre de 1984

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado
Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Ordenamiento Constitucional: Principio de igualdad ante la Ley.* 2. *Administración Pública.* A. Potestades: Potestad sancionatoria. B. Procuraduría General de la República: Participación en juicio en que tenga interés la República. C. Administración Descentralizada: Delegación de Competencias. D. Administración con autonomía funcional: Contraloría General de la República: Competencias. 3. *Régimen del Poder Judicial.* A. Régimen Legal del procedimiento sancionatorio: inaplicabilidad de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. B. Derecho a la defensa en los procedimientos administrativos sancionatorios. 4. *Régimen de la economía: el control de cambios.*

II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuesto sobre la Renta.* A. Competencia. B. Reparos: Carga de la prueba.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo: carácter inquisitivo.* 2. *Los Actos Administrativos.* A. Discrecionalidad: Límites. B. Motivación. C. Notificación. D. Efectos: Carácter de documentos Administrativos. E. Revocación. 3. *Contratos de la Administración.* 4. *Los Recursos Administrativos: Régimen Legal.*

IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos.* A. Corte Suprema de Justicia: Competencia en segunda instancia. B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. a. Competencia en materia interdictal. 2. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación.* A. Naturaleza del juicio. B. Reglas de procedimiento ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. C. Objeto. D. Condiciones de Admisibilidad. a. Vigencia del acto recurrido. b. Existencia del acto recurrido. E. Agotamiento de la vía administrativa. F. Lapso de caducidad. G. Suspensión de efectos. H. Procedimiento. a. Cartel de emplazamiento. b. Pruebas. a' Pruebas de la Administración. b' Prueba documental. I. Poder de Juez. J. Terminación del juicio. a. Sentencia. a'. Contenido. b'. Ultrapetita. c'. Aclaratoria. d'. Apelación. b. Desistimiento. c. Perención. 3. *Recurso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción.* 4. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales.* A. Recursos contra la abstención o negativa de la Administración. B. Contencioso-Tributario. a. Procedencia. b. Admisibilidad. c. Suspensión. d. Apelación. C. Contencioso de la Carrera Administrativa. a. Admisibilidad. b. Poderes del Juez. c. Sentencia. a'. Condena al pago de daños y perjuicios. b'. Efectos de la nulidad.

V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Urbanismo: Zonificación AE.* 2. *Expropiación.* A. Legitimación pasiva. B. Partes: Prueba. C. Justiprecio.

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Régimen Legal*. A. Aplicación de la Ley de Carrera Administrativa. B. Régimen Contractual Colectivo. C. Inexistencia del fuero sindical.
2. *Gestión de la función pública: Competencia*.
3. *Clases de funcionarios*. A. Funcionarios por Contratos. B. Cargos de libre nombramiento y remoción.
4. *Derechos*. A. Remuneración. B. Prestaciones Sociales.
5. *Situaciones Jurídicas*. A. Traslados. B. Reubicación.
6. *Remoción*. A. Improcedencia del preaviso. B. Notificación. C. Causas: Reducción de personal. D. Destitución.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Ordenamiento Constitucional: Principio de igualdad ante la Ley*

CSJ-SPA (229)

14-8-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El principio de igualdad jurídica garantiza el mismo tratamiento para todos los sujetos que se encuentren en la misma situación frente a una norma.

El principio de igualdad ante la Ley, cuya violación alega el impugnante, consagra como garantía jurídica el igual tratamiento para todos aquellos sujetos que se encuentren en la misma condición o situación frente a la previsión hipotética que la norma regula. De esta manera se intenta preservar al individuo de trato discriminatorio al proscribirse la diferente aplicación de una norma a distintos sujetos que se encuentran en igual posición y por ende deben ser tratados en forma idéntica.

En el caso de autos, la norma señala diversas categorías de sujetos (miembros del Consejo de la Judicatura por una parte, y empleados o funcionarios de ese Organismo, por la otra), a los cuales se dirige o puede dirigirse su aplicación, e indicando las circunstancias precisas que definen su hipótesis y consecuencia jurídica. El principio de igualdad ante la Ley garantiza que todos los sujetos que se encuentren en cada una de las categorías diseñadas por la norma tengan igual derecho a acceder a los beneficios que ésta otorga en el momento de colocarse en el supuesto hipotético por ella indicado. Así lo tiene establecido esta Corte en constante jurisprudencia (Véase s. de fecha 8-6-54, Corte Federal, recientemente citada en decisión S.P. de 19-7-84, Fiscal General de la República contra el artículo 152 de la LOCSJ).

A la luz de esta autorizada interpretación no se observa, en el Reglamento cuya nulidad por inconstitucionalidad se solicita, violación al principio de igualdad ante la Ley, pues no establece el impugnado texto reglamentario tratamiento discriminatorio alguno entre los sujetos eventualmente beneficiarios de sus disposiciones en las diferentes categorías que éstas regulan, y así lo declara expresamente esta Sala.

2. *Administración Pública*A. *Potestades: Potestad sancionatoria*

CPCA

9-8-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

A los funcionarios docentes, regidos por la Ley Orgánica de Educación y por la Ley de Carrera Administrativa en el caso

de las infracciones que se le puedan imputar fundadas en una de las dos leyes, se les puede aplicar simultáneamente ambas leyes.

La Corte quiere señalar, dada la dualidad de regímenes que se aplica al funcionario docente, que las infracciones que se pueden imputar a éste, bien que se funden en la Ley de Carrera Administrativa, bien en la Ley Orgánica de Educación, suponen la aplicación de uno u otro cuerpo normativo, *pero no de ambos simultáneamente*, porque ello envuelve una violación del principio *non bis in idem* que rige en el derecho disciplinario.

Las sanciones disciplinarias derivan de una relación de supremacía especial, y suponen una reacción producida en el ámbito de dicha relación, de modo que, si un mismo hecho configura simultáneamente una infracción disciplinaria para dos cuerpos legales diferentes, la sanción impuesta sobre la base de uno de ellos se vería duplicada si la falta cometida sirviera de fundamento también para sancionar al infractor conforme al otro texto.

En el mismo orden de ideas, el principio del *non bis in idem* resultaría desconocido si el mismo hecho fuera castigado conforme al mismo texto legal, con dos sanciones distintas, como ocurrió en el caso de autos.

B. *Procuraduría General de la República: Participación en juicio en que tenga interés la República*

CPCA

18-10-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La notificación al Procurador General de la República es un requisito esencial de cualquier juicio que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República, entre los cuales deben incluirse aquellos en los que sea parte un Instituto Autónomo.

Conforme al ordinal 1º del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, corresponde a la Procuraduría General de la República, representar y defender judicial y extrajudicialmente, conforme las instrucciones del Ejecutivo Nacional, los intereses de la República relacionados con los bienes y derechos nacionales.

En el presente caso, el ente demandado es el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro, creado por Ley del 20 de noviembre de 1958, cuyo patrimonio está integrado por el aporte inicial del Ministerio de la Defensa; y por la cantidad que anualmente le sea fijada en el Presupuesto del mismo Ministerio, entre otros. De ello se desprende el evidente interés que la República tiene sobre dicho Instituto, y que si bien es cierto que la misma Ley que lo crea establece que su representación judicial corresponde al Presidente de dicho ente, no se escapa en virtud del mandato constitucional, que el Procurador ejerza dicha representación. De allí que tal notificación sea un requisito previo y no posterior como lo pretende el apelante; carecería de objeto darle validez a una contestación de la demanda previa a la contestación que deba dar el Procurador siendo por tanto lo más ajustado a la lógica procesal, lo que decidió el Juzgado de Sustanciación, es decir, notificar el Procurador, dejar transcurrir el lapso de noventa días, y a partir de ese momento contar el lapso para la contestación de la demanda. Lo contrario

conllevaría a una desnaturalización del privilegio que se le concede a la República, o sea, que de procederse en una forma como lo sostiene la apelante se daría el caso de la continuidad procesal, incluso la apertura y comienzo del término probatorio y posteriormente producirse una defensa de la República en forma paralela a la situación que se procesa. Por lo expuesto, la Corte estima que debe confirmarse la decisión apelada que fuera dictada por el Juzgado de Sustanciación, y así lo declara.

Se observa además, que la notificación del Procurador es un requisito de cumplimiento previo al inicio de la sustanciación de cualquier juicio que directa o indirectamente obre contra los intereses patrimoniales de la República, estando condicionada la validez y eficacia de cualquier acto procesal que se realice en estos juicios, al requisito previo de notificación al Procurador. El incumplimiento del anterior requisito conlleva a la reposición de la causa; sin embargo, tanto la Ley respectiva como la Jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal señalan que tal reposición prospera a instancia del Procurador, por lo cual se hace necesario en este fallo puntualizar la intención de la norma. En efecto, como lo afirma la decisión apelada, no es necesario que se proceda sólo a instancia del Procurador ya que se trata de una institución de orden público y en consecuencia el Juez está facultado para acordarla de oficio, con lo cual esta Corte confirma lo decidido por el Sustanciador. Pero es que además el contenido normativo no puede interpretarse en forma apegada y estricta, entre otras razones porque de no procederse de oficio se correría un riesgo mayor, cual es el de que terminado el proceso y al darse cumplimiento a la notificación el Procurador denuncie el vicio, con lo cual la reposición resulta procesalmente más costosa, en tanto que actuando de la manera en que lo decidió el sustanciador se atiende a los requerimientos del principio de la economía procesal, y así se declara.

No puede dejar de acotarse también, que la Jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia ha venido estableciendo que es innecesaria la notificación del Procurador cuando se trata de juicios contra Institutos Autónomos en virtud de que ellos tienen sus propios representantes. A este respecto la Corte considera, como ya lo señaló precedentemente, que la facultad constitucional otorgada al Procurador no puede debilitarse ni sustituirse por la facultad que la Ley que crea el Instituto otorgue a otras personas; pero es que además, ante la multitud de institutos Autónomos y Empresas del Estado; ante la enormidad de la Administración descentralizada; el gran poder de administrar la mayoría de los recursos del Estado; con una importancia a veces mayor que la de la propia Administración Central, se hace necesario afinar la norma constitucional de manera de permitir el control de dichas actuaciones por parte del órgano defensor de los intereses patrimoniales del Estado, como lo es la Procuraduría General de la República; de allí entonces que la Corte comparta plenamente la decisión del Sustanciador en el sentido de que a pesar de tratarse de un órgano con autonomía, se hace necesaria y obligatoria la notificación del Procurador, y así se declara.

Voto salvado de la Magistrada Hildegard Rondón de Sansó

1. La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República estableció en el Capítulo relativo a la "actuación de la Procuraduría General de la República en juicio", tres hipótesis para el llamamiento procesal del representante de los intereses patrimoniales de la República. Ellas son las siguientes:

a) La citación del Procurador para contestar la demanda, la cual está prevista en el artículo 39. Se trata del sistema de llamamiento en causa del demandado y por cuanto éste es un sujeto "privilegiado" en juicio, es lógico y razonable que se le otorguen toda clase de garantías para su constitución en parte. La Ley prevé al efecto que la citación se practique por oficio y que se acompañen al mismo no sólo la copia del libelo, sino también todos los recaudos producidos por el actor. No hay posibilidad de citar en ausencia, sino que el oficio ha de ser consignado personalmente al Procurador o a quien haga sus veces o a cualesquiera de sus directores.

Desde la fecha de la consignación del oficio por el Alguacil en el expediente comienza a correr un lapso de quince días hábiles, concluido el cual se tendrá por notificado, aun cuando el funcionario pueda renunciar al plazo y darse por citado en cualquiera de los días del lapso. Al concluir este último es cuando comienza a correr el término para la contestación de la demanda.

b) La notificación del Procurador cuando el mismo es parte en el juicio. El sistema está previsto en el primer aparte del artículo 38 y se aplica, tal como fuera enunciado, para los actos en los cuales la República actúe tanto en la posición de demandante como de demandado. Se trata obviamente de un privilegio que se le otorga a quien representa los intereses patrimoniales de la República y es de obligatorio cumplimiento cada vez que se produzca la "apertura de todo término para el ejercicio de algún recurso" "de la fijación de oportunidad para la realización de algún acto" y, en general, "de toda actuación que se practique". La notificación en tales casos se hace a cualquiera de las personas que ejerzan la representación de la República en el juicio y se le otorgan ocho (8) días hábiles para que se dé por enterada de ella.

c) El tercer supuesto es el que prevé el artículo 38 en su encabezamiento y alude a las notificaciones que se practican cuando la República no es parte en juicio, pero sin embargo el mismo pueda afectar directa o indirectamente sus intereses patrimoniales. La ley alude a toda "demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza". Es esta la hipótesis que ha hecho surgir el problema aludido inicialmente.

El lapso para la notificación es de noventa (90) días que si bien sabemos puede ser renunciado, en general se deja transcurrir hasta su consumación.

Durante un tiempo se estimó que si se daba la presente hipótesis, por ejemplo en el caso de una demanda contra una empresa del Estado, el juez estaba obligado a notificar al Procurador y esperar los noventa días de la notificación para que pudiera abrirse el lapso para la contestación de la demanda. A nuestro ver, se trata de una posición contraria a derecho por cuanto ¿cómo es posible que se otorgue un lapso mayor a la República para la notificación en un juicio en el cual no es parte que el que se acuerda para la citación cuando la misma es parte, o que el antes indicado de la notificación en la mismas condiciones anteriores? Tal criterio no tiene fundamento en la globalidad del sistema porque lo que interesa es que la Procuraduría esté enterada de la demanda; sepa su alcance y pueda actuar si lo considera conveniente. A tales fines basta con la notificación, para la cual tiene un lapso muy extenso de tiempo.

Por otra parte, se observa que tampoco tiene base alguna la práctica que han sostenido ciertos tribunales contencioso-administrativos de condicionar el inicio del lapso para la contestación de la demanda al hecho de que el Procurador se dé por notificado o se tenga como tal por el transcurso de los noventa (90) días, acordándole en las notificaciones subsiguientes tan sólo el lapso de ocho (8) días que, como se vio, establece la ley para los casos en que sea parte en el juicio, por cuanto el haber sido notificado para el primer acto indicado, e incluso el haber comparecido al mismo, no le da el mencionado carácter de parte. De allí que las notificaciones posteriores tienen el mismo supuesto de hecho de la inicial, por lo cual, es contradictorio que, no habiendo cambiado la situación fáctica, deba variar la consecuencia jurídica.

Resulta indudable, cualquiera que sea la situación planteada, que si se condiciona el lapso de contestación de la demanda al transcurso de los noventa (90) días (sobre los cuales es bien sabido que aún se discute si han de ser computados por días continuos o por días hábiles) nos encontramos con que las verdaderas partes del litigio estarán en una total zozobra sobre la fecha en que se efectuará el acto más importante

del proceso, ya que no sabrán si el Procurador renuncia o no al lapso y por ello tendrán que verificarlo día a día.

La posición que hemos venido criticando y que fuera adoptada por el fallo que antecede resulta así un contrasentido por las siguientes razones:

1. No podía ser la intención del legislador el otorgarle un lapso más extenso al Procurador para la contestación de la demanda en un juicio en el cual no es parte que el que se le otorga cuando ostenta tal carácter.

2. Porque no podría dejarse a las verdaderas partes sumidas en la incertidumbre del inicio de un lapso que habrá de ser meramente potestativo para la Procuraduría.

3. Porque noventa (90) días son tres (3) meses, si se cuentan por días continuos y pueden ser tres (3) meses y medio o más, si se cuentan por días hábiles y ¿a quién puede favorecer retardar en tal forma desmesurada el momento crucial en que la litis ha de trabarse?

4. Porque el Procurador en el juicio en el cual no es parte es un simple espectador de la litis, a menos que quiera constituirse como tal y, en tal caso se aplicarán en relación a su persona las normas que rigen para quien posee tal condición procesal.

5. Porque si nos atenemos al criterio del fallo habría que explicarlo, si se quiere ser fiel al mismo, en toda su extensión, y cada vez que surja una incidencia, deberá producirse la notificación y esperarse nuevamente a que el Procurador deje transcurrir el lapso de notificación para retomar el curso de la causa. Pongamos el caso de que las excepciones se opongan una a una y que en cada hipótesis deba cumplirse con el ritual de la espera, tal hipótesis aparentemente absurda es sin embargo posible, y ello no puede ignorarse si se recuerda que es legítimo para los litigantes valerse de todos los medios que protejan su situación procesal. De allí que, opuestas y decididas las excepciones dilatorias, por ejemplo, previa notificación al Procurador y con la espera de los noventa (90) días habrá de hacer lo mismo respecto a la apelación que opere contra la sentencia que las decida y una vez decidida ésta, la nueva interposición de excepciones, esta vez de inadmisibilidad, llevarían a una análoga situación. El hipotizar no está lejos de la realidad de los hechos.

6. Si el legislador hubiera querido condicionar todos y cada uno de los actos de un proceso que pueda interesar directa o indirectamente a la República así lo habría establecido como un nuevo privilegio para la misma; pero su intención no fue ésta, sino salvaguardar tales intereses sin entorpecer la armonía de la relación procesal. A los fines mencionados últimamente se accede mediante la correcta interpretación de la norma que consagra la notificación, la cual es no sólo legítima sino saludable y oportuna.

Cabe recordar que los perjuicios que pudieran temer quienes opinan que el condicionar el lapso para la contestación de la demanda a la notificación del Procurador, limitaría la eventual actuación del mismo, parecen infundados, ya que la comparecencia del representante de la República a dicho acto no puede sustituir la actividad del demandado, ya que en virtud de tal comparecencia no se hace automáticamente parte en el juicio y por ello mal puede oponer excepciones o suplir defensas que éste hubiese omitido. El Procurador notificado de un juicio en el cual no es parte sólo tiene las facultades que se le acuerdan a un tercero en el curso del proceso, pudiendo oponerse como tal a las medidas preventivas y ejecutivas, adherirse a la apelación o apelar de la decisión con tal carácter (apelación de tercero). De todo lo anterior emerge que no hay riesgo alguno para los intereses de la República cuando se le da la interpretación al régimen de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que hemos analizado precedentemente, ya que ello obedece a la lógica del sistema.

Finalmente, no puede argüirse que la notificación cuando la República no es parte debe verificarse en un lapso superior al que se otorgue cuando sí tiene tal carácter por cuanto en tal hipótesis no se ha seguido el antejuicio administrativo y con ello

la Procuraduría General de la República no estaba enterada de la reclamación. Tal alegato resulta a juicio de quien disiente infundado, porque el procedimiento previo a las demandas constituye un privilegio expreso a la República que, en virtud de tal naturaleza, no puede extenderse a otros entes.

Por todas las razones anteriores se estima que el Pleno de esta Corte ha debido revocar el auto apelado y establecer la doctrina expuesta que constituye un avance interpretativo del sistema.

C. *Administración Descentralizada: Delegación de Competencias*

CPCA

27-11-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En los Institutos Autónomos, las competencias atribuidas a su Presidente no son delegables, salvo que la Ley del Instituto lo anticipe.

La Ley de creación del INAVI no establece como competencia del Directorio del organismo (Artículo 11) la de nombrar y remover a los funcionarios al servicio del mismo, atribución que por vía reglamentaria se acuerda al presidente de éste, como prevé el Artículo 10, Numeral 7º) del Reglamento.

La previsión guarda relación con la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa que atribuye la competencia en materia de función pública y administración de personal a las máximas autoridades de los organismos autónomos a los cuales dirige su normativa, autoridades a las cuales compete la facultad de nombrar y remover a los funcionarios que sirven al organismo como disponen el artículo 36 *ejusdem*. Prefijada la "competencia" del Presidente del organismo para nombrar y remover al personal del instituto y no existiendo en la Ley del INAVI norma alguna que permita la "delegación" de tal facultad por el Presidente del instituto, debe concluirse en que la misma *no puede transferirse a otros funcionarios* del organismo, esto es, no puede delegarse. En efecto la delegación de firma que consagraba el Estatuto de Ministerios y que ahora regula la Ley Orgánica de la Administración Central incluso para delegar "decisiones", constituyen excepciones al principio de la inderogabilidad de la competencia que como tales son de aplicación restrictiva: pues sólo se refieren a los titulares de los Ministerios sin que sea posible *extenderlos* a los jefes de los institutos autónomos, salvo que la Ley o Decreto de creación respectivo así lo consagren. No aparece en la normativa que rige al INAVI la figura de la delegación sino en el supuesto de la delegación de firma de los actos del Directorio (Artículo 12 de la Ley) y conforme a las formalidades que la Ley indica, sin que haya sido atribuida al Presidente la facultad de delegar, ni siquiera la firma, de las actuaciones que le corresponden según lo previsto por el artículo 10 reglamentario, entre las cuales como se indicó está la de nombrar y remover al personal del Instituto, atribución que ejerce acorde con lo dispuesto por la Ley de Carrera Administrativa.

Se observa asimismo que la delegación que aparece en el expediente la hace *el Directorio* del organismo al Jefe de Personal para que firme: la "Certificación de Documentos bajo custodia, suscribir Actas levantadas por esa Oficina en relación con la conducta de Empleados y Obreros del Instituto, suscripción de documentos para ser promovidos como prueba en juicio y Procedimientos Laborales y Tribunal de la Carrera Administrativa".

No obstante las limitaciones que tal "delegación" ofrece y la imposibilidad de basar en ella la firma de los actos de notificación de la remoción que acuerda el Presidente del organismo, considera la Corte que en consonancia con las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento General, así como de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el Jefe de la Oficina de Personal está facultado para "notificar" las decisiones que con motivo de la aplicación de la Ley adopte la autoridad que ostenta la competencia conforme a lo previsto por los artículos 6, 36 y 62 aparte único. De allí que en este sentido estén ajustados a derecho el Oficio 1454 del 19 de julio de 1982 por el cual se notifica al interesado su remoción y pase subsiguiente a disponibilidad, así como el de notificación del retiro de que fue objeto a posteriori (Oficio 140 del 23 de agosto de 1982. Folios 13 y 14). Por otra parte, la Resolución de delegación de firma hecha por el Presidente al Jefe de Personal, exhibida en el juicio por el Instituto está fechada (18 de agosto de 1982) a posteriori de la que aparece en la notificación de la remoción (julio 1982) y se fundamenta en unas disposiciones, el artículo 12 de la Ley del INAVI y el artículo 8 del Reglamento que se refieren a las facultades del Directorio, no del Presidente del organismo, quien, como dijimos carece de atribución para delegar las facultades que le atribuye el ordenamiento vigente y desde luego, la de la firma de los actos y documentos que emita.

D. *Administraciones con autonomía funcional: Contraloría General de la República: Competencias*

CPCA

15-11-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Contraloría General de la República es competente para formular un reparo a un particular cuando este administre, maneje o custodie fondos u otros bienes públicos.

Al respecto observa la Corte que el objeto de la apelación consiste en examinar si la Contraloría General de la República era competente para formular un reparo a un particular, y en ese sentido se tiene lo siguiente:

La Contraloría General de la República se fundamentó al librar el acto de reparo en que el pago que recibió el ciudadano Virgilio Angulo Mata era ilegal, porque no le correspondía en virtud de que lo calificó de trabajador de confianza, es decir, en que recibió un pago ilegal y que por ello se causaron perjuicios pecuniarios al organismo, por carecer de causa dicho pago. Ahora bien, de acuerdo con el fundamento del acto de reparo, o sea, el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, es verdad que tales impugnaciones surgen cuando se ocasiona un perjuicio de aquel tipo, pero, ello no es suficiente, es necesario además que la persona en contra de quien se dirija, si es un particular, pueda quedar en verdad obligado a dicho reparo, porque se encontraba sometido al control de la Contraloría General de la República. En este sentido, la regla es la de que solo los funcionarios públicos pueden ser objeto de reparos, conforme se desprende del contenido de los artículos 6, 31, 33 y 34 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y que confirma el artículo 64 del Reglamento de aquella Ley. En efecto, el objeto de reparo es el de establecer la responsabilidad por la administración, manejo o custodia de fondos u otros bienes públicos, y para ello se obliga a quienes tienen encomendadas estas funciones a rendir cuenta de su gestión (Artículo 6º citado), con la finalidad de determinar si estos sujetos, que por tales funciones están sometidos

al control de la Contraloría, han incurrido en hechos de los cuales pueda derivarse su responsabilidad. Tales personas son, en principio, empleados de hacienda, razón por la cual los destinatarios de los reparos son los funcionarios que reciben directamente los fondos (Artículo 34), hasta el punto que los motivos que dan lugar a dichos reparos atienden al incumplimiento de los deberes generales que compete a tales funcionarios públicos de realizar operaciones veraces y exactas, de acatar las disposiciones legales y contractuales pertinentes, de no incurrir en errores u omisiones en las cuentas, y de no cometer hechos punibles (Artículo 31, ordinales 1º y 4º). Por esta razón, el artículo 34 *eiusdem* determina que el reparo debe hacerse a quien haya presentado la cuenta para la oportunidad de la rendición periódica de ésta, y el artículo 35, más claramente señala que el reparo se formulará contra la persona que haya recibido directamente los fondos.

En base a lo expuesto, es posible concluir que los destinatarios normales de los reparos son los funcionarios públicos, y por excepción, aun quienes no lo sean, pero de acuerdo a lo que señala el artículo 6º de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, para ello es necesario que esas personas, no funcionarios, sin embargo administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos, o que hubieren incumplido estipulaciones contractuales convenidas con la Administración, de acuerdo a lo que aclara el Numeral 2 del artículo 31 de la Ley ya citada. La justificación excepcional del reparo en contra de terceros no funcionarios se confirma con el texto del artículo 64 del Reglamento de la Contraloría General de la República, cuando advierte que si el reparo estuviese a cargo de terceros, deberá expresarse el motivo por el cual se les hace responsables del reparo, con indicación de las normas legales, de los contratos o de cualquiera otros actos en que se funde la responsabilidad.

En el presente caso, la Contraloría General de la República se fundó para formular el reparo en el artículo 59 de la Ley que la rige, que señala que cuando se evidencien irregularidades que causen perjuicios pecuniarios a los institutos autónomos, dicho órgano formulará "los reparos correspondientes, siguiéndose en estos casos los procedimientos establecidos en esta Ley, en cuanto fueren aplicables". Quiere esto decir, que aunque se trate de tales institutos no por ello dejan de tener aplicación las reglas generales que determinan la responsabilidad que sirve de base para formular los reparos, en el sentido de que debe tratarse, en principio, de funcionarios públicos, y por excepción de terceros, pero siempre y cuando pueda imputárseles responsabilidad porque administren, custodien o manejen bienes públicos, o porque incumplan contratos celebrados con organismos públicos. Ahora bien, en el acto recurrido no se señala ninguna de estas circunstancias para hacer objeto de reparo al ciudadano Virgilio Angulo Mata, por lo que carece de base legal dicho acto, y además, en razón de que no es cierto que el artículo 59 ya citado autorice al organismo Contralor para efectuar reparos a particulares por el solo motivo de que los pagos que pueden efectuarse a estos causen perjuicios económicos a los institutos autónomos, por tanto el reparo adolece además del vicio de incompetencia, por no estar autorizada la Contraloría General de la República para actuar como actuó.

3. Régimen del Poder Judicial

A. Régimen Legal del procedimiento sancionario: inaplicabilidad de la Ley Orgánica de procedimientos administrativos

CPCA

13-12-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no es aplicable a las actuaciones del Poder Judicial.

Establecido lo anterior es necesario precisar qué norma ha sido violada por el acto *sub-judice*, o, lo que es lo mismo, determinar cuál es la normativa que rige el ejercicio de la potestad disciplinaria aplicada por los jueces. Al efecto, la parte recurrente ha señalado que en su caso fueron violados los artículos 9, 10, 12, 18 y 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos relativos a la motivación de los actos, a la forma de los actos, al procedimiento que ha de seguirse al efecto y a la notificación o comunicación de las decisiones. Observa esta Corte en acatamiento de lo decidido al respecto por la sentencia de fecha 20 de octubre de 1983 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, cuyos lineamientos fueron especificados, así como de su propio criterio que deriva de la determinación del ámbito que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos posee, que la misma no es aplicable en forma expresa a las actuaciones del Poder Judicial, por cuanto ella se destina específicamente a regular la conducta de la Administración Pública tanto central como descentralizada, sometiendo igualmente a algunos organismos que ella expresamente señala a su propio régimen, en la medida en que el mismo les sea aplicable. De allí que no puede imputarse a un acto dictado por un órgano del Poder Judicial la violación directa de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos como motivo de ilegitimidad por cuanto dicha normativa no le es como tal aplicable, por no extenderse su esfera de eficacia hasta los organismos jurisdiccionales.

B. *Derecho a la defensa en los procedimientos administrativos sancionatorios*

CPCA

13-12-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La remoción del Secretario o Alguacil de un tribunal basada en el ejercicio de la potestad disciplinaria del Juez, es decir cuando la remoción proviene de una sanción o castigo contra una falta, es necesario que se siga a través de un procedimiento conciliatorio en el cual se garantice el derecho de defensa de la persona afectada por la remoción.

Precisado lo anterior se observa sin embargo que el juez al dictar una sanción disciplinaria está ejerciendo una función administrativa, en relación con la cual las normas específicas que regulan su actuación, no establecen ningún procedimiento ni disposición expresa. Es sabido que corresponde a la competencia del juez (artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) la facultad de remoción libre de los Secretarios y Alguaciles de los tribunales, por cuanto la ley le otorga el poder de discrecionalmente decidir sobre su designación o sobre el cese de sus funciones. Lo anterior hace que los Secretarios de Tribunales, así como los Alguaciles carezcan del *derecho de la estabilidad en sus cargos*, por cuanto tal derecho no es otra cosa que la garantía de no ser removido sino por las causas taxativamente señaladas en la ley. La permanencia en el ejercicio de la función de los Secretarios y Alguaciles depende de la voluntad del juez a quien corresponde libremente confirmar tal ejercicio o ponerle fin al mismo mediante un acto cuyos motivos, razones, fundamentos y objetivos no precisan ser determinados.

Discrecionalidad significa así la libre escogencia sobre la permanencia o no del ejercicio de las funciones; la facultad de darla por concluida o de prorrogarla en el tiempo. El juez será igualmente el que decida los motivos o razones que determinarán su decisión, la cual no es controlable por parte de órgano alguno, ya que la ley así

lo acuerda en forma expresa. La motivación del acto de remoción discrecional es la propia norma facultativa, esto es, la disposición que le permite efectuar libremente la remoción. Ahora bien, al lado de la facultad de remoción libre que tiene por disposición expresa de la ley el juez, el mismo también posee la potestad disciplinaria que le ha sido acordada en el estatuto que rige sus facultades y poderes, esto es, la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que siendo responsable del órgano que preside, lo es igualmente de su funcionamiento y eficiencia la cual ejerce mediante el poder de dirección sobre sus subalternos y el poder de corrección y sanción de sus faltas. El ejercicio de la potestad disciplinaria, manifestación de la supremacía jerárquica sólo puede ejercerse válidamente obedeciendo a las garantías naturales que los sujetos del mismo poseen. Los subordinados están sometidos a la aplicación de las sanciones que el jerarca estime proceden de conformidad con la ley; pero la aplicación de tales sanciones ha de hacerse mediante la obediencia a las garantías mínimas que la Constitución establece, esto es, en acatamiento a tres principios básicos, a saber: a) La tipicidad de la falta; b) El reconocimiento del derecho de defensa; c) La existencia de un procedimiento contradictorio; a través del cual se demuestre fehacientemente la comisión de los hechos imputados.

La tipicidad no es otra cosa que la traslación al campo del derecho disciplinario del principio de legalidad que rige a los delitos y a las penas. Así como no hay delito que no esté contemplado en la ley ni sanción que la misma no establezca, en el mismo sentido la falta disciplinaria ha de ser prevista expresamente o dejada por disposición expresa su configuración a la apreciación del organismo que ejerce la potestad. En este último aspecto del régimen disciplinario es menos rígido que el régimen penal por cuanto la norma puede dejar al órgano que actúa en función disciplinaria la facultad de calificar determinados hechos como lesivos al orden institucional que se protege; sin embargo, tal facultad debe estar especificada en un texto expreso, sin lo cual no puede ser ejercida válidamente.

El segundo elemento es el derecho de defensa, contemplado en el artículo 68 de la Constitución el cual dispone en su segundo aparte que "la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso". Este artículo que aparece en el cuerpo del capítulo tercero del título III (de los deberes, derechos y garantías) de la Constitución como uno de los derechos individuales, no puede considerarse como circunscrito al ámbito del proceso penal, como ha sido interpretado por algunos, sino que es un principio de ámbito general que se aplica a todo procedimiento en el cual se haga una imputación a un sujeto de una falta, cualquiera que ella sea. En tal sentido se ha manifestado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, pudiendo mencionarse en forma especial la sentencia de fecha 18 de enero de 1966 citada por el maestro A. Moles Caubet en su obra *Las Vicisitudes del Procedimiento Administrativo*, señalando al respecto este autor:

"El derecho de defensa ha obtenido en Venezuela una consagración de tal magnitud que, merced a ella, ha abierto nuevas perspectivas al Derecho Público Venezolano. Figuran en una Sentencia de la Corte Suprema de Justicia que contiene estas tres declaraciones: 1ª El reconocimiento de que existen principios generales del Derecho Constitucional, aun cuando no figuren literalmente incorporados a ningún artículo de la Constitución. 2ª Que ellos son principios normativos inspiradores del sistema jurídico e institucional de Venezuela. 3ª Que al consagrar el texto constitucional de 1961 en su artículo 68 el derecho de defensa ("la defensa es un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso"), no hace otra cosa que consagrar lo que ha estado en el espíritu de todas las Constituciones anteriores (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en pleno, 18 de enero 1966, ponencia del Magistrado profesor José Ramón Duque Sánchez). A lo cual ha de añadirse que la libertad de defensa, como

libertad pública, es indivisible y comprende tanto la defensa en el proceso judicial como en el procedimiento administrativo”.

Finalmente el último elemento señalado, esto es, la existencia de un procedimiento destinado a verificar la existencia de la falta no es otra cosa que un corolario del principio anterior, en virtud del cual no puede decidirse ninguna imputación contra un sujeto sino a través de un procedimiento contradictorio al cual sean aportados los elementos demostrativos de su comisión.

Sólo se puede concluir la exposición anterior afirmando que existe un principio constitucional de defensa, tal como lo señala la citada sentencia del 18 de enero de 1966 de la Corte Suprema de Justicia, que interpreta en toda su extensión el artículo 68 de la Constitución. Este principio general de defensa exige el procedimiento contradictorio y por tanto la formación de expediente —sea cualquiera la clase del funcionario afectado por el acto.

Lo anterior es jurisprudencia constante del Consejo de Estado francés a partir de 1947. Al efecto el organismo antes mencionado señaló en sentencia del 20 de enero de 1955 (Arrêt Negre) que: aun cuando se trate de un alto funcionario cuyo empleo sea de la discreción del Gobierno, le corresponden los derechos de defensa, habiendo de recibir comunicación del expediente a fin de poder presentar sus observaciones. Señala al efecto el Consejo de Estado (Arrêt Negre citado, ver Auby-Drago Tomo II, Nº 1121): “Aún fuera del dominio disciplinario “strictu sensu”, toda medida concerniente a un agente público (funcionario) se adopta “en consideración a la persona” y por tanto debe dar lugar a un procedimiento contradictorio”.

Analizada en la forma que antecede la situación, resulta evidente que si bien el juez sí posee la potestad discrecional de remover libremente a quien desempeñe el cargo de Secretario de Tribunal, con lo cual el acto de remoción no requiere otra motivación que la indicación de la norma en el cual se fundamenta, cuando se ejerce la potestad disciplinaria, esto es, en los casos en los cuales la remoción proviene de una sanción o castigo contra una falta, es menester que se siga un procedimiento contradictorio en el cual se garantice el derecho de defensa de la persona afectada. Todo acto que prescinda de los elementos señalados presuntamente es violatorio de legalidad administrativa la cual no sólo se concreta y manifiesta en la normativa expresa, sino que también está integrada por los principios generales del derecho que constituyen una fuente primaria para el ejercicio de la función administrativa.

En el caso de autos se aprecia que la recurrente fue sancionada con una pena disciplinaria por habersele imputado una serie de faltas en relación a las cuales no se abrió un procedimiento a los fines de su demostración ni se le otorgó la posibilidad de efectuar su defensa. En tales condiciones el acto impugnado se presenta contrario a derecho por cuanto el mismo carece de la demostración de la falta imputada y lesiona el derecho de defensa que protege la situación de todo sujeto sometido a una sanción sea cual fuere su naturaleza. En efecto, a lo largo del expediente así como del proceso relativo al recurso contencioso-administrativo no fue aportado ningún elemento de juicio que demostrara la sujeción del órgano que ejerciera la potestad disciplinaria a los principios básicos antes enunciados que han de regir el ejercicio del poder sancionatorio, por todo lo cual el acto aparece viciado de ilegalidad y así se declara.

4. *Régimen de la economía: el control de cambios*

CSJ-SPA (236)

20-9-84

Presidente Ponente: René De Sola

Los convenios cambiarios suscritos entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela no establecen normas directamente aplicables a los particulares.

Los Convenios Cambiarios no regulan en absoluto los efectos celebrados entre particulares, sino la venta de divisas por el Banco Central de Venezuela a las empresas que registren su deuda privada externa de conformidad con el Decreto N° 1.930 de 26 de marzo de 1983, modificado por el Decreto N° 44 de 24 de febrero de 1984. Se trata de un convenio celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, del cual no son partes las empresas beneficiarias de dólares preferenciales ni sus respectivos acreedores, cuyos derecho y obligaciones no podrían ser modificados por un acto jurídico al cual no son extraños y que continuarán rigiendo sus relaciones por los respectivos contratos por ellos celebrados.

De las cláusulas del Convenio Cambiario N° 2 arriba transcritas, aparece que la regulación establecida es para la venta futura de divisas a aquellas empresas que cumplan con el requisito de registrar su deuda privada externa y es sólo también en oportunidad futura cuando adquirirán el derecho de comprar al Banco Central de Venezuela las divisas necesarias para la amortización de la cuota de capital que adeuden. Así lo expresa textualmente la última parte del encabezamiento de la cláusula Primera del Convenio analizado, en los términos siguientes: "Tal derecho se adquirirá a partir del momento en que las empresas suscriban con el Banco Central de Venezuela los contratos de compraventa de divisas, previa presentación de la prueba de que las deudas han sido registradas".

La circunstancia de que se establezca para la adquisición de esas divisas un precio diferente del corriente en el mercado libre cambiario, no constituye un vicio de retroactividad, sino —como muy bien lo reconoce el propio recurrente— un tratamiento preferencial para las empresas que se encuentren en las hipótesis contempladas por los referidos Decretos y Convenios Cambiarios.

Tal tratamiento preferencial podría ser objeto de aprobación o de improbación desde el punto de vista económico, social o político, pero las consideraciones de tal naturaleza que manifiesta el impugnante no podrían servir de fundamento a la Corte para declarar la nulidad de un acto que no adolece del vicio de inconstitucionalidad por el cual ha sido impugnado. A la Corte sólo corresponde juzgarlo en cuanto a su constitucionalidad y legalidad. Las razones de orden económico, social o político en que se basó el Ejecutivo para tomar su decisión, escapan a la función jurisdiccional de la Corte, que no podría expresar opinión al respecto sin atribuirse facultades que corresponden a otros órganos del Estado.

II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Impuesto sobre la Renta*A. *Competencia*

CSJ-SPA (245)

4-10-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Los Administradores de Rentas de las distintas administraciones Regionales de Hacienda no son los funcionarios compe-

tentes para liquidar impuestos e imponer sanciones, ni para expedir las correspondientes planillas; estando su competencia limitada a funciones de dirección, coordinación y supervisión.

En cuanto a la Resolución Nº 1 del Ministerio de Hacienda, su eficacia frente al Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta sí resulta discutible, pues sabido es que la derogatoria de una norma legal sólo puede operar mediante una norma jurídica de categoría igual o superior, y ha de efectuarse previo cumplimiento de los trámites formales que corresponden a la norma derogatoria en cuestión; y en este caso, siendo la Resolución una disposición de rango inferior, no puede oponérsele a un Decreto dictado por el Poder Reglamentario, que constitucionalmente corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros, y con el referéndum del Ministro o Ministros a quienes corresponda la materia que se reglamente. Además de que, como lo afirma la propia Procuraduría General de la República en la parte final de sus conclusiones escritas de informes, "concretamente en el artículo 44 (de la Resolución) se enumeran las funciones propias del Departamento de Impuesto sobre la Renta de la Administración de Hacienda, pero sin otorgar atribución específica para liquidar, a funcionario alguno".

En la Resolución Nº 1, ya mencionada, se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda, de la cual dependen las distintas Administraciones Regionales de Hacienda y se señalan los diversos departamentos que integran cada organismo administrativo de este tipo. Es así como nos encontramos que entre las diversas dependencias que integran cada Administración Regional de Rentas, están las Administraciones de Rentas, las cuales a su vez están integradas por los distintos Departamentos correspondientes a cada uno de los ramos de ingresos fiscales, entre ellos el Departamento de Impuesto sobre la Renta. En su artículo 43 se enumeran las diversas funciones atribuidas a los Administradores de Rentas, agrupados en orden a los distintos ramos de ingresos fiscales y así, en materia de impuesto sobre la renta, se señalan entre otras, las funciones siguientes: "...13. Dirigir, coordinar, supervisar y controlar las dependencias a su cargo a los fines de que la recepción de declaraciones y otros documentos, la liquidación y envío de planillas a los contribuyentes, se cumplan con la mayor eficiencia..." y en su artículo 44 se enumeran las funciones propias del Departamento de Impuesto sobre la Renta, sin atribuir competencia específica a funcionario alguno. Así pues, vemos claramente que los administradores de Rentas, de las distintas Administraciones Regionales de Hacienda, no son los funcionarios competentes para liquidar impuestos e imponer sanciones a los contribuyentes, ni para expedir las correspondientes planillas donde se cuantifiquen dichos impuestos y multas, pues en este campo su competencia está limitada a funciones de dirección, coordinación y supervisión.

Resulta en consecuencia, indiscutible para la Sala, la vigencia del Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta, durante todo el tiempo que transcurre desde su promulgación el 12 de agosto de 1960 hasta el 14 de noviembre de 1980, fecha esta última en la cual se publica el Decreto Ejecutivo Nº 836 (Gaceta Oficial Nº 32.111) por medio del cual el Presidente de la República, en ejercicio de la atribución que le confiere el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución Nacional y de conformidad con el artículo 104 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y el 119 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en Consejo de Ministros, dicta el Reglamento sobre Liquidación de Impuestos, Multas e Intereses, por concepto de impuesto sobre la renta, derogando expresamente el Decreto Nº 344 del 12 de agosto de 1960, por el cual se dictara, a su vez, el Reglamento Orgánico de la Administración General del Impuesto sobre la Renta, así como cualquier otra disposición que colidiera con el nuevo Reglamento.

Conforme a lo dispuesto en el citado Reglamento Orgánico, se atribuye la facultad de imponer las sanciones o multas que sean procedentes, al Inspector Técnico (artículo 21, numeral 6º); al Inspector General de la División de Minas e Hidrocarburos (artículo 29, numeral 4º), al Inspector de la División de Control Fiscal (artículo 31, numeral 5º), los Administradores Seccionales (artículo 38, numeral 5º) y los liquidadores fiscales en los casos de faltas de los Agentes de Retención.

B. *Reparos: Carga de la prueba*

CSJ-SPA (295)

29-11-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

En el caso de la formulación de un reparo por la Administración, la Carga de la prueba para desvirtuar el acto fiscal corresponde al "reparado".

Si bien es cierto, como lo sienta la recurrida, que la declaración jurada de los contribuyentes tiene el valor probatorio que le da su condición de tal, respecto a los datos contenidos en su propio cuerpo, no lo es menos, a juicio de la Sala, que una vez que la Administración formula un reparo a cualquier rubro económico fiscal de los que integran la declaración de enriquecimientos, corresponde al reparado la carga de la prueba, a fin de enervar la aseveración contenida en el Acta o en el Pliego de Reparos, según el caso; todo, en virtud de la presunción *juris tantum* de veracidad que ampara los instrumentos fiscales mencionados. Y en el caso de autos la contribuyente no comprobó, con los medios legales a su alcance, ni en el Tribunal *a quo*, ni en esta Sala, que para el ejercicio reparado hubiese obtenido otros enriquecimientos distintos a los de arrendamiento de bienes inmuebles, ni que hubiese desarrollado otra actividad diferente de la administración de los mismos, como ella lo asienta en el renglón de la declaración "Local en Pro Patria Bs. 1.788.158.65, Local en Valencia Bs. 504.370,75 y Construcción en Proceso en Porlamar Bs. 576.297,52 (folio 30)", renglón al cual la recurrida dio pleno valor probatorio por el solo hecho de la declaración misma, sin tener en cuenta la objeción de la Contraloría, frente a la cual no se comprobó en autos nada en contrario.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo: carácter inquisitivo*

CPCA

1-11-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En efecto recuérdese simplemente que en lo que se refiere al procedimiento administrativo no rige el principio dispositivo del proceso, sino por el contrario, el funcionario al resolver una solicitud o recurso, debe decidir no sólo todas las cuestiones que hubieren sido planteadas inicialmente sino también las que surjan en la tramitación, e incluso aunque no hayan sido alegadas por los interesados. Principios en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en sus artículos 62 y 90. Es más, en cuanto al impulso procedimental, es responsabilidad de la Administración, y no de los particulares, impulsar el procedimiento en todos sus trámites de acuerdo

con lo que prescribe el artículo 53 *ejusdem*. En consecuencia, las disposiciones de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, tienen en materia de procedimiento administrativo una aplicación relativa y en todo caso atemperada (Sentencia del 1º de febrero de 1983).

2. *Los actos administrativos*

A. *Discrecionalidad: Límites*

CPCA

1-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El ejercicio de la facultad discrecional que los órganos poseen se refiere siempre a la determinación del momento o la extensión en que el acto ha de ser dictado.

La decisión sancionatoria en virtud de la cual se acordara la remoción del Instructor S. J. S., del Personal Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, se fundamenta en el literal "a" del artículo 85 de la Ley de Universidades y en el artículo 32 del Reglamento de Ingreso en el Personal Docente, de Investigación y de Ubicación y Ascenso en el Escalafón Universitario, así como en el primer aparte del artículo 38 y en el artículo 39 *ejusdem*. Por lo que atañe al artículo 85 letra "a", dicha norma establece como condición para ser miembro del Personal Docente y de Investigación el "poseer condiciones morales y cívicas que lo hagan apto para tal función". La discrecionalidad es la facultad que un órgano posee de determinar la oportunidad y conveniencia en que el acto debe ser dictado; en cuanto que la norma antes transcrita si bien alude a una valoración de la condición de un sujeto no implica el ejercicio de una facultad discrecional. No puede confundirse lo que se denomina criterios jurídicos abstractos con el ejercicio de la discrecionalidad, por cuanto esta última alude siempre a la determinación del momento o la extensión en que el acto ha de ser dictado. El calificar que un sujeto posea condiciones morales y cívicas que lo hagan idóneo para una función no implica la facultad de determinar que sea conveniente o que sea oportuno atribuirle tales cualidades, por todo lo cual no puede alegarse violación de la discrecionalidad del antes mencionado artículo por cuanto el mismo si bien alude a un criterio de valoración abstracta, no contiene una específica potestad discrecional.

Por lo que atañe al artículo 32 del Reglamento de Personal Docente y de Investigación, el mismo señala lo siguiente:

"Todo instructor, junto a las tareas docentes o de investigación propias del cargo, estará obligado a seguir, al menos durante dos (2) años, un programa de formación, y capacitación en la docencia y en la investigación, de acuerdo a la naturaleza de las funciones que vaya a desempeñar".

Como puede apreciarse, la norma transcrita alude a las tareas que deben asignársele al Profesor Instructor y a las obligaciones que le incumben una vez superado por el mismo el concurso para adquirir dicha categoría. Ninguno de los elementos contenidos en la norma señalada revelan la atribución al órgano del ejercicio de una potestad discrecional, en razón de lo cual, mal puede señalarse la violación de los límites que la conforman.

El artículo 38 del Reglamento antes citado, señala lo siguiente:

“El Jefe de la Cátedra, Jefe de Departamento, Director del Instituto o persona designada como tutor, podrá en cualquier momento, conforme a lo establecido en el artículo 92 de la Ley de Universidades, mediante solicitud razonada dirigida al Consejo de la Facultad, pedir la remoción del Instructor por incumplimiento del programa de formación y capacitación en la docencia y en la investigación, por no mostrar progresos en su realización o por cualquier otra causa de incumplimiento de los deberes inherentes a la condición de miembro del personal docente y de investigación”.

La anterior disposición alude aparentemente a la facultad discrecional de las autoridades académicas a las cuales menciona, de solicitar al Consejo de la Facultad la remoción del Instructor por las causas que en el mismo se indican. El uso del término “aparentemente” deriva de la constatación de que a juicio de esta Corte la facultad de pedir la remoción del Instructor que incumple con sus deberes no es discrecional, esto es, no ha sido dejado su ejercicio al buen criterio de las autoridades en forma tal que les sea potestativo utilizarlo, por cuanto forma parte del poder disciplinario que se asigna a tales autoridades y que por tanto debe ser ejercido cuando se dan los supuestos legales. La utilización por parte del artículo citado del verbo “poder”, no le da a la atribución de competencia carácter facultativo, dejando en libertad a las mencionadas autoridades, de acuerdo con su conveniencia, el iniciar el procedimiento de remoción, sino que significa que las facultades para el ejercicio de un poder de control, de vigilancia y de iniciativa que ineludiblemente han de cumplir. Ahora bien, incluso, estimando que se trata de una facultad discrecional el iniciar el procedimiento de remoción, tal iniciación no podía ser calificada como una medida desproporcionada ni irracional en el caso del recurrente, ya que mediaba una denuncia contra el mismo de gran gravedad, formulada por la Delegación Estudiantil ante el Consejo de la Facultad.

Por todas las razones que anteceden, se desestima el alegato del impugnante de que ha sido violado por el acto atacado el límite de la discrecionalidad administrativa y así se declara.

B. Motivación

CPCA

1-11-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La motivación como requisito de forma del acto administrativo tiene su justificación en la protección de los derechos de defensa del interesado.

Ahora bien, antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que exige que todo acto administrativo de carácter particular debe ser motivado (Artículo 9) la motivación se requería, conforme al criterio del Supremo Tribunal, sólo para los actos que en alguna forma significaran lesión o limitación de los derechos de los particulares o impusieran a éstos sanciones y obligaciones. La motivación como requisito de forma de los actos administrativos tiene su justificación en la protección del derecho de defensa del interesado, de allí que la expresión de los fundamentos de los actos permite a los particulares defenderse y a los tribunales controlar sus presupuestos de hecho y de derecho. *Por tanto, más que una relación extensa y circunstanciada, la motivación supone la expresión de los hechos que sirven de base al acto y el señalamiento de los fundamentos legales en que se apoya.* Si tales hechos no existen o si son desvirtuados o tergiversados por el funcionario emisor del

acto, o si bien no han sido probados, el vicio no será el de falta de motivación que la tiene, sino el de falso supuesto o vicio en la causa o motivos del acto, es decir, en sus presupuestos materiales.

CSJ-SPA (293)

3-12-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Sala que la motivación o exteriorización de los motivos del acto administrativo debe estar contenida en el propio acto o precederlo, es decir, que la motivación puede ser concomitante o previa a la emisión del acto, siempre y cuando el ciudadano interesado haya tenido la posibilidad de conocer las razones de hecho y de derecho que fundamentan el dictado del acto por parte de la Administración. La motivación del acto, según este mismo criterio, nunca podría ser posterior a la emisión del mismo.

CPCA

10-12-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

No es necesaria la fundamentación de la aceptación de una renuncia para su validez.

Igualmente el apelante considera que la aceptación de la renuncia es inmotivada, y que por ello es anulable. Al respecto observa la Corte, que en actos como el de aceptación de una renuncia basta que el interesado conozca de tal aceptación, como en el presente caso, que incluso la propia querellante denominó tácita, siendo, además, la aceptación de una renuncia la consecuencia lógica del carácter voluntario de la misma, no es necesario fundamentar el porqué se aceptan, sino que sólo es necesario que se haga mención que la misma fue presentada por el funcionario, que fue conocida por la Administración, y que ha sido aceptada, sin que se tenga que justificar la aceptación. Por tanto, resulta improcedente anular la renuncia por el hecho de que su aceptación no estuvo motivada, como lo solicitó el apelante, y así se declara.

CPCA

22-11-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Lo expresado por el Tribunal de la Carrera Administrativa aparece ciertamente en los autos, y en concreto, en el acto por el cual se removió a la actora, en el cual se califica su cargo de confianza, pero sin embargo, se apoya legalmente en una disposición que se refiere a los cargos de alto nivel. Este solo hecho de una motivación antitética y contradictoria, hace que el acto impugnado adolezca de una falta de motivación, ya que la motivación que se destruya por sí misma equivale a una inmotivación, y así se declara.

C. Notificación

CPCA

1-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La falta de "notificación" del acto administrativo no puede ser motivo de impugnación por invalidez.

Violación de los artículos 73 y 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Estima el recurrente que el acto viola:

"el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto en la notificación que se remitió a nuestra mandante no se transcribió el texto íntegro del acto, ni se le indicaron los recursos que proceden contra ese acto, ni los términos para ejercerlos, ni los órganos o Tribunales ante los cuales deban interponerse. La ausencia de esta notificación está sancionada con nulidad absoluta por el artículo 74 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo".

Al respecto, observa esta Corte que consta en el expediente administrativo, página 337, la comunicación que el Presidente del Consejo de Apelaciones de la Universidad Central de Venezuela remitiera al apelante (CA-777), en la cual figura la firma del mismo, demostrativa de su recepción. La notificación está acompañada por copia certificada del fallo que con fecha 3 de diciembre del año en curso "dictara el mencionado Consejo". Alega el recurrente que no se le indicó en la notificación, ni tampoco aparece expresión de ello en el propio acto, cuáles eran los recursos que procedían "con expresión de los términos para ejercerlos ni los órganos ni tribunales ante los cuales deban interponerse", por lo cual se ha dado el supuesto contemplado en el artículo 74 ejusdem que establece:

"Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto".

Se observa al efecto que el artículo 19, ordinal 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece que la nulidad absoluta en los casos en los cuales "esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal", por lo cual, cabe analizar si el espíritu y el texto del artículo 74 consagra la nulidad del acto en caso de falta de notificación y, en consecuencia lo coloca en el supuesto de la norma antes señalada. Al respecto se observa que el texto del ordinal 1º del artículo 19, sólo puede ser valderamente interpretado en el sentido estricto de que la simple carencia de un requisito exigido por una norma en un acto administrativo, no configura el vicio señalado, sino que es necesario que se den las siguientes condiciones: En primer lugar que se trate de un requisito exigido por la norma para la existencia o validez del acto y en segundo lugar que expresamente la norma sancione con el efecto previsto en el artículo mencionado (ordinal 1º, del artículo 19) su falta, aun cuando, tal como lo establece la doctrina (ver Eloy Lares, M. *Manual del Derecho Administrativo*), no se requiera una redacción tan rigurosa, bastando con que de la misma pueda deducirse que el legislador le aplica a la falta del requisito el efecto más radical y tajante, esto es, el de la nulidad o invalidez del acto. En el caso que se analiza el artículo 74 señala como consecuencia de la falta de notificación o de la notificación defectuosa el que los actos "no producirán ningún efecto", esto es, se refiere a la eficacia del acto y no a la validez. La validez es la conformidad del acto con el orden jurídico; en cuanto que la eficacia es la idoneidad que el mismo

posee para producir los efectos para cuyo logro fuera dictado, esto es, los efectos queridos por el autor. El binomio ideal sería el de la coincidencia entre validez y eficacia, pero es posible que un acto sea válido y no sea eficaz por haberse suspendido sus efectos por alguna de las múltiples razones que el Derecho prevé (existencia de una condición o un término suspensivo, suspensión acordada por el órgano administrativo o por el órgano jurisdiccional). Es posible también que un acto eficaz sea inválido, circunstancia que se da en el caso en el cual pende un recurso que puede ser ejercido contra una decisión viciada o se trate de un vicio insanable que no permita su convalidación. Si se tienen claras las nociones de validez y eficacia, el texto del artículo 74 *ejusdem* no puede interpretarse sino en el sentido de que un acto no notificado debidamente en la forma prevista por el artículo 73 de la misma Ley, carecerá de eficacia jurídica hasta tanto no se subsane el requisito que pesa sobre sus efectos. La falta de notificación sin embargo no puede incidir sobre el núcleo mismo del acto ni puede ser por ello motivo de impugnación por invalidez.

Ahora bien, la eficacia de los actos, condicionada por dos reglas claves que rigen en la materia, constituidas por el hecho de que en los actos generales la eficacia la otorga su publicación y, en los actos particulares su notificación a sus eventuales destinatarios, no tiene la rigidez que se aplica a los vicios de invalidez; por cuanto lo que las dos reglas pretenden es que el acto sea efectivamente del conocimiento de los destinatarios; que tenga publicidad, en razón de lo cual, si el autor del mismo obtiene por un medio distinto al expresamente previsto en la norma, su divulgación o conocimiento por parte de tales destinatarios, demostrada en forma indubitable, ello subsana la falta del requisito legal. En el caso de autos se aprecia que si bien al recurrente, Profesor de Derecho Procesal Civil I en la Universidad Central de Venezuela no se le señalaron los recursos que podía ejercer contra el acto que lo afectara, el mismo sin embargo, en base a su formación y conocimiento recurrió en el tiempo oportuno y por ante el organismo jurisdiccional competente, subsanándose así la omisión existente la cual obviamente no podía hacerse valer como motivo ni de nulidad ni de ineficacia, por cuanto el fin querido por la normativa que rige la materia de la comunicación de los actos había sido claramente obtenido, ya que el interesado pudo oportuna y certeramente utilizar las vías de recurso, por lo cual la eventual consecuencia de una reposición de la situación jurídica al estado de que se le señalara tales vías que ya había utilizado resulta ilógica y carece de todo fundamento.

Es por las razones que anteceden que esta Corte estima que la falta de indicación en el acto impugnado de los recursos que podían ser ejercidos contra el mismo, resulta irrelevante una vez que el interesado interpusiera como lo hizo oportuna y válidamente el recurso contencioso de anulación objeto de este fallo, en razón de lo cual se declara sin lugar la impugnación que se analiza.

CPCA

10-12-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La formalidad de la notificación de los actos administrativos atiende a su eficacia y no a su validez.

En efecto, la formalidad de la notificación de los actos administrativos atiende a su eficacia y no a su validez, por cuanto su finalidad es la de informar o dar noticia a sus destinatarios de que se produjo determinada decisión administrativa, que puede afectarlos, de modo que si por cualquier forma el interesado llega a enterarse de la decisión, y suple el defecto de la no notificación formal, dándose por enterado de

la decisión, se logró su eficacia, y no habría lugar a considerar el acto ineficaz y mucho menos inválido. En concreto, que la ausencia de notificación formal de la aceptación de la renuncia fue sustituida por la actuación de la propia interesada, al recibir un pago complementario de prestaciones sociales. En razón de lo expuesto, se desestima el alegato del apoderado de la recurrente de que el proceder del Tribunal *a quo* fue violatorio del ordinal 1º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa y de los artículos 73 y 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

D. *Efectos: Carácter de documentos Administrativos*

CPCA

9-8-74

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte señala la diferencia entre documento administrativo y documento público.

Al efecto, el acto es una manifestación del poder público que como tal está dotado de una presunción de legitimidad por lo cual cabe preguntarse: ¿Esta presunción de legitimidad protege a todos los elementos estructurales del acto, esto es, le da certeza jurídica tanto a la narración de los hechos como a la motivación y la decisión?

A juicio de esta Corte, y ello constituye el principal elemento que diferencia el documento administrativo del documento público, la legitimidad del acto alude al contenido mismo de la decisión, a la certeza de su existencia y a su obligatorio reconocimiento por parte de la comunidad a la cual va dirigida; pero no así a los elementos sobre los cuales el mismo se fundara que bien pueden ser destruidos por los medios probatorios que el derecho señala, y no exclusivamente mediante el alegato de su falsedad.

A diferencia de lo anterior, el documento público da fe de la competencia del órgano del cual emana; de todos los supuestos que constituyen su objeto y, en general, de la totalidad de los elementos que lo conforman, por lo cual sólo puede atacarse, mediante la impugnación de que incurre en falsedad en los casos taxativamente señalados para que se ejerza la acción de tacha.

La diferencia entre acto y documento público está en el hecho de que el documento tiene un valor literal "per se", instrumental, en cuanto que el acto administrativo y el elemento formal en el cual se materializa, constituyen la conclusión final de un procedimiento administrativo, dando fe del resultado declarativo o constitutivo del mismo; pero no así de los elementos que conformaron cada una de sus etapas. Es por ello que el documento público no es objeto de un recurso, medio destinado de constituir una vía de *reexamen* de las actuaciones, sino de una acción destinada a destruir su validez, a diferencia del documento administrativo que es susceptible de sufrir los efectos de una revisión de los elementos constitutivos que integraron el iter de su formación.

De allí que la posición de esta Corte es en el sentido de que en el caso presente, aun habiendo quedado firme el acto administrativo, sin embargo, los elementos fácticos en los cuales el mismo se fundara podían ser objeto de revisión.

E. *Revocación*

CPCA

15-11-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Observa la Corte que, en efecto, la decisión notificada al interesado por la cual se levantó *la sanción* que se le había aplicado y se ordenó abrir un expediente, designando al profesor Marcos Falcón, instructor del mismo, a fin de investigar presuntas irregularidades en el procedimiento designado para removerlo, constituye, hecha a un lado la terminología utilizada *expresión concreta de la potestad revocatoria que ostenta la Administración y que hoy consagra expresamente el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* al establecer "Los actos administrativos que no originen derecho subjetivo de intereses legítimos, personales y directos para un particular *podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte* por la misma autoridad que los dictó o por el respectivo superior jerárquico". La potestad revocatoria aparece como expresión de la potestad fundamental atribuida a la Administración para revisar y corregir sus actuaciones administrativas, siempre y cuando no se hayan creado derechos subjetivos o intereses legítimos a favor de un particular. La facultad es tan amplia que puede permitirse que sea ejercida aun cuando el acto de que se trata ha sido atacado en vía jurisdiccional, porque a través de la misma se satisface extraprocesalmente la pretensión del interesado.

Obviamente, en el caso de autos el Consejo de la Facultad de Ingeniería *podría revocar* la decisión adoptada en junio de 1981 en perjuicio de J. E. N., dejándolo sin efecto y ordenar las medidas ulteriores para verificar las irregularidades que según él habían ocurrido en el proceso de su moción.

3. *Contratos de la Administración*

CPCA

9-8-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los contratos de compra-venta que celebre una Municipalidad con un particular no son contratos administrativos.

Por la gravedad del vicio denunciado, la Corte examinará en primer término la incompetencia o no de la Municipalidad para rescindir unilateralmente un contrato de compra-venta por el hecho de que el comprador haya incumplido dicho contrato, y al respecto observa:

Independientemente de que haya existido o no incumplimiento de la obligación de edificar por parte del comprador, puesto que ello está fuera de la discusión en este juicio, ya que conforme al recurso el objeto del mismo se limita al examen o no del acto recurrido, es necesario precisar si en verdad por el contrato de compra-venta por el cual la Municipalidad vendió a la recurrente una extensión de 7.617,48 m², ésta podía unilateralmente declarar rescindido el contrato y proceder, como procedió, a incorporar directamente el respectivo terreno a su patrimonio, al protocolizar el acuerdo de rescisión en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro. Sólo en el caso de que la Corte concluyera que en verdad tal competencia existe, entonces examinará los otros vicios denunciados de inmotivación formal y

de violación de los artículos 1.167 del Código Civil, y 36, 105, 106 y 159 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, como lo alega la recurrente.

Frente a la competencia o no de la Municipalidad para declarar rescindido el contrato de compra-venta, la Corte examinará el acto de rescisión mismo y su ejecución, y al respecto observa:

Para dictar el acuerdo de rescisión la Municipalidad se fundamentó en que todo contrato a través del cual entrega un terreno a un particular no es un contrato de compra-venta, regido por las disposiciones del Código Civil, sino una adjudicación de bienes inmuebles, que se rige por normas de derecho público, y que por lo tanto, la Municipalidad puede rescindir unilateralmente, de pleno derecho, los contratos de adjudicación, cuando sus adjudicatarios incumplen sus obligaciones, sin necesidad de acudir a la vía jurisdiccional. Ante esta motivación del acto recurrido, la Corte estima conveniente precisar lo siguiente:

El contrato en cuestión aparece en su forma y su contenido totalmente regido por el Derecho Privado como se deduce de las siguientes notas: 1) Se le denomina "venta" y no adjudicación. 2) Se habla de precio y de cuota inicial y de cuotas de amortización y de saldos deudores. 3) La falta de pago de las cuotas del precio no se sanciona con la caducidad administrativa del contrato, o revocación, sino con la exigibilidad de la obligación total del pago del precio, haciéndola líquida de inmediato. 4) Para garantizar y facilitar el pago de dichas cuotas se emitieron y aceptaron letras de cambio. 5) La propiedad la adquiere la compradora no por el efecto constitutivo de un acto administrativo, sino en virtud del perfeccionamiento del consentimiento entre ambas partes del contrato, y mediante la tradición de su propiedad y posesión. 6) La compradora declara que conoce perfectamente la cabida del inmueble vendido, para evitar la aplicación de las reglas relativas a las acciones por aumento o disminución del precio. 7) La compradora constituye hipoteca convencional y de primer grado sobre el inmueble y sus bienhechurías para garantizar el cumplimiento de las obligaciones dinerarias derivadas del contrato, los gastos de cobranzas y los honorarios de abogados. 8) La sanción a la falta de cumplimiento de la obligación que asume la compradora de solicitar autorización previa para enajenar el inmueble vendido, no es la caducidad del contrato o la "revocación", sino la nulidad de las operaciones y la exigibilidad inmediata de las obligaciones adeudadas, y de la ejecución de la garantía hipotecaria. 9) Se establecen contractualmente modificaciones al procedimiento de ejecución de hipoteca, en cuanto a la publicación de los carteles, a la realización del avalúo para el remate, y la designación de los peritos en el respectivo juicio. 10) La compradora asume la obligación de construir en el plazo de un año en el referido inmueble, so pena de "reversión ipso-facto" al patrimonio municipal sin contraprestación alguna, pero esta sanción se establece como "cláusula penal". Y 11) El inmueble vendido es un bien propio municipal y no un terreno ejido.

De lo expuesto se concluye en que no tiene la naturaleza de un contrato administrativo la compra-venta celebrada por el Concejo Municipal con la recurrente. Es más, la "reversión" prevista en el mismo para el caso que la compradora no edifique en el término de un año, se establece como "cláusula penal", y como una resolución convencional de pleno derecho, y no de caducidad, que es la figura propia de la extinción de los contratos administrativos por las faltas de los contratistas. Además, la causa del contrato no es de modo inmediato y directo la prestación de un servicio público, ni una actividad de utilidad pública, sino únicamente el objeto de las respectivas obligaciones de transferir la propiedad, el bien y de pagar el precio. En otras palabras que la Municipalidad no se obligó a transferir la propiedad para facilitar la ejecución de un servicio público o una actividad declarada de utilidad pública, sino a cambio de la obligación de la contraparte de pagar un precio. Es decir, no surge la naturaleza instrumental del contrato respecto a la prestación de un servicio público,

o sea, que el contrato sirva para encargar al contratista de tal servicio, por su propia cuenta y riesgo. Por otra parte, tampoco la Administración interviene en la gestión del contrato una vez celebrado. No aparece por otro lado, que las partes hubieran sometido el contrato en cuestión a unas reglas preestablecidas relativas al funcionamiento efectivo de ningún servicio público, o a la explotación de un bien del patrimonio municipal; o la realización de una actividad de utilidad pública y tampoco la Administración le transmite poderes jurídicos a la compradora. En consecuencia, a juicio de esta Corte, no se trata el contrato por medio del cual la empresa recurrente adquirió el inmueble de la Municipalidad, de un contrato administrativo, de aquéllos llamados de adjudicación de bienes, que en verdad son actos condición, porque por el solo hecho de constituir la propiedad en favor de una persona, se inviste a ésta de una situación legal y general preestablecida, y donde la propiedad se constituye por un acto unilateral de la Administración, del cual se derivan derechos y obligaciones para el adjudicatario, sin que por ello se cambie la naturaleza jurídica del régimen de tales derechos y obligaciones, de legal a contractual. En la adjudicación de bienes administrativos no existe contrato, sino un acto administrativo dictado a solicitud de los particulares, que cuando es acogida, declara constituida la propiedad en favor del solicitante, le fija unilateralmente el precio de la adjudicación, y somete al particular a un régimen legal general preestablecido, que las partes no pueden modificar.

Por otro lado, en los contratos administrativos de adjudicación de bienes, el incumplimiento de las obligaciones legales se sanciona administrativamente con penas de naturaleza típicamente administrativa como la caducidad o revocación de la adjudicación, por el ente adjudicante, sin necesidad de prever cláusulas resolutorias o de garantía alguna; como las cláusulas penales, que son estipulaciones contractuales y no legales, a diferencia de la caducidad o revocación que son de naturaleza legal. Además, también a diferencia de la caducidad o revocación de las adjudicaciones, donde el adjudicante sólo puede extinguir el acto de adjudicación en los contratos con cláusulas penales, el acreedor puede pedir al deudor que esté en mora de sus obligaciones, la ejecución de la obligación en lugar de la pena estipulada (artículo 1.259 del Código Civil).

En razón de lo expuesto y dada la naturaleza privada del contrato celebrado por la Municipalidad para la venta de su terreno, dicho contrato no es en verdad un contrato de adjudicación, sino de compra-venta, sujeta por tanto a las disposiciones contractuales, y a las del Código Civil, y por ello, si bien la vendedora, en este caso la Municipalidad, en razón de la cláusula penal del contrato tiene competencia para declarar resuelto el contrato mediante una participación de su decisión al comprador, si se constató el incumplimiento de la obligación de construir, sin embargo, la ejecución de la cláusula penal, como obligación contractual de revertir a la Municipalidad el bien vendido, solo puede lograrse de dos formas: voluntariamente por el obligado o forzosamente por los órganos judiciales. En efecto, la llamada reversión *ipso facto* no es otra cosa que una resolución convencional por incumplimiento, y no su extinción administrativa por caducidad, y por tanto, si la compradora no cumple espontáneamente con su obligación contractual de revertir, la Municipalidad únicamente puede lograrla mediante la respectiva demanda judicial, en la cual solicite del Tribunal que en virtud de haber operado la resolución se obligue a la compradora a que le retransmita la propiedad. A la compradora, en virtud de haberse previsto la resolución convencional de pleno derecho por la simple participación, sólo le cabría oponer como defensas principales en el juicio si fuere el caso, que sí cumplió; que existen causas eximentes de su responsabilidad, o sea, caso fortuito o fuerza mayor; o que no se le hizo la participación de la resolución. Al Juez por su parte, le corresponderá declarar la resolución, si constata el incumplimiento, y que se participó la resolución y la ausencia de eximentes de la responsabilidad,

y condenará a la compradora, a que devuelva el bien vendido. En el caso de autos, a pesar de la resolución, en el caso de que se declarara judicialmente, no operaría la devolución del precio pagado, por dos razones: La primera, porque expresamente el comprador convino en ello, y segunda, porque la resolución se estipuló como cláusula penal. Pero, la circunstancia que se le denomine "reversión *ipso-facto*", no le quita la naturaleza de una cláusula penal resolutoria de pleno derecho, cuya ejecución definitiva corresponde a los Tribunales, en los casos en que los compradores no cumplan con su obligación de devolver el bien vendido.

Así las cosas, es necesario precisar que, por haberse previsto contractualmente, el Concejo Municipal sí estaba autorizado para decidir la resolución del contrato de compra-venta por el incumplimiento de la empresa compradora, y a solicitar la devolución o reversión del inmueble vendido, pero no para ejecutar directamente la resolución, porque ello sólo puede ser acordado por los órganos judiciales. De forma que el vicio de incompetencia sólo existió en la ejecución por la misma Municipalidad de una cláusula contractual resolutoria, como lo es la cláusula penal convenida expresamente por las partes. En consecuencia, el vicio de incompetencia sólo se da en la actuación posterior de la Municipalidad de declarar incorporado al patrimonio municipal el inmueble objeto de la venta que fue rescindida o resuelta. Es decir, que la Municipalidad, si bien tenía competencia para declarar resuelto el contrato en base a la cláusula penal, sin embargo carecía de competencia para ejecutar los efectos de tal resolución, si el comprador se negaba a ello. En efecto, en el presente caso, en base a la sola decisión administrativa de declarar rescindido el contrato de compra-venta, el Concejo Municipal procedió a inscribir directamente en el Registro Subalterno la reversión del inmueble, sin que apareciera que ello fue ordenado por algún Tribunal, incurriendo por tanto en la ejecución de su decisión en un vicio de incompetencia manifiesta, usurpando funciones que no le son propias sino de los órganos judiciales, que son los únicos autorizados para pronunciar decisiones y dictar actos que obliguen a los particulares a cumplir con cláusulas privadas contractuales, y así se declara.

Careciendo de autorización la Municipalidad para ejecutar ella misma la cláusula penal, puesto que el término "ipso facto" a que se refiere el contrato de compra-venta referido a la reversión del inmueble, si el contrato fuere rescindido, no puede tener otra connotación que la de constituir en mora al deudor en el cumplimiento de su obligación de entregar el objeto vendido, por el solo hecho de participarsele la rescisión o resolución de pleno derecho (artículo 1.269 del Código Civil), en consecuencia, resulta nula por incompetencia la actuación administrativa de declarar revertido dicho bien al patrimonio municipal, que consta en el documento registrado bajo el N° 43 el 2 de febrero de 1980, Protocolo Primero, Tomo 4°, en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Sucre del Estado Aragua, y así se declara.

4. *Los Recursos Administrativos: Régimen Legal*

CPCA

4-10-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En el procedimiento administrativo, en el caso de leyes especiales que establezcan procedimientos de recurso, las previsiones de dichas leyes serán de aplicación preferente a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En el caso que se examina los apoderados del Conicit dan carácter prevalente a los recursos que regula la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo sobre

el régimen que prevé la Ley especial, por ello resulta indispensable precisar que en esta materia priva, al contrario de lo que afirman aquellos, la Ley especial de 1970 sobre la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo de 1982.

Si bien la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tiene una jerarquía normativa superior y es posterior a la Ley de Carrera Administrativa, ello no significa que suplante en materia de función pública a la Ley especial, en este caso la Ley de Carrera Administrativa, por lo que se refiere a la "especialidad" de los recursos que ésta consagra. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contempla en efecto una excepción a la aplicación de la normativa que regula dentro de su contexto el procedimiento ordinario, constitutivo o de primer grado (Artículo 47), estableciendo que "los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario, previsto en este Capítulo en las materias que constituyen la especialidad". La excepción al referirse al "procedimiento ordinario previsto en este Capítulo" pareciera dejar fuera la materia relativa a los procedimientos de segundo grado o especiales, esto es, a los "recursos" (de reconsideración y jerárquico) que consagra la Ley de Enero de 1982. Pero tal generalización es infundada porque su implantación produciría inseguridad jurídica a la par que paralizaría y entrabaría el funcionamiento de la Administración Pública, al enervar un sin fin de recursos especiales que contempla nuestro ordenamiento vigente.

Si ello se aceptara se violentarían las normas sobre competencia en materia de función pública (Artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa) y concretamente el artículo 7 de dicha Ley que imperativamente señala:

"Las decisiones emanadas por cualesquiera de los órganos a que se refiere el artículo anterior, en la esfera de sus respectivas competencias, agotan la vía jerárquica".

No cabe lugar a dudas que en el caso de leyes especiales que establezcan no ya procedimientos ordinarios o de primer grado para emanar un acto administrativo, sino para *recurir* contra éste (procedimiento de recurso) las previsiones de estas leyes *serán de aplicación preferente* a la de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Enero de 1982. Apoya este criterio la jurisprudencia sentada por el Supremo Tribunal de la República en relación a la *primacía de la Ley especial sobre la Ley Orgánica* referida precisamente a la materia que nos ocupa (Ley de Carrera Administrativa) y que estableció lo siguiente:

"La Ley especial de la Carrera Administrativa que regula una materia especialísima, prescribe un procedimiento apropiado a las acciones que se ventilen ante este Tribunal. Lógicamente tendrá aplicación la norma de la Ley de Carrera Administrativa, pues el carácter singular de ella así lo requiere. En efecto, la misma Ley y el Reglamento sobre las Juntas de Avenimiento exige y prevé que la gestión conciliatoria ante las Juntas de Avenimiento deberá efectuarse en forma previa al ejercicio del recurso jerárquico administrativo ante la máxima autoridad, si fuera el caso y al ejercicio de cualquier acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

"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 específicamente las reclamaciones de los funcionarios públicos basadas en esa misma Ley, el procedimiento previsto por los artículos 30 y siguientes de la Ley de Procuraduría General de la República concierne, de manera general, a cualquier tipo de acción judicial, no importa quién sea el accionante, ni cuál sea la naturaleza jurídica de la acción que se pretende intentar". (C.S.J. - S.P.A. 02-07-1978. Armida Quintana Matos, *op. cit.*, pág. 289, Nº 340).

IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA1. *Organos*A. *Corte Suprema de Justicia: Competencia en Segunda Instancia***CSJ-SPA (297)****19-11-84**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de apelaciones contra sentencias de la Corte Primera de lo contencioso-administrativo, sólo procede en los casos expresamente previstos en la ley.

El artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia determina, en ocho ordinales, los asuntos para cuyo conocimiento es competente la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, y el aporte final de esta disposición dice:

“Contra las decisiones que dicte dicho Tribunal en los asuntos señalados en los ordinales 1º al 4º de este artículo no se oirá recurso alguno. Contra las sentencias definitivas que dicte el mismo Tribunal en los demás juicios de que conozca, podrá interponerse apelación dentro del término de cinco días, ante la Corte Suprema de Justicia”.

No obstante la claridad de la norma, pretende el recurrente una disquisición que no está prevista; en efecto, sostiene que en los asuntos señalados en los ordinales 1º al 4º no hay recurso cuando se trata de las definitivas, pero que sí lo habría cuando fuesen interlocutorias, y este planteamiento no se ajusta a los términos de la disposición, pues en ella no se hace la distinción que se pretende; muy al contrario, alude a las decisiones dictadas en tales asuntos, por manera que comprende a todas, sea cual fuere su contenido y alcance. Esto es, el propósito de la ley es que tales asuntos se sigan y tramiten en instancia única, por lo cual ningún recurso es admisible contra cualesquiera decisiones pronunciadas por dicha Corte. Por lo demás, siendo la definitiva la máxima decisión que puede pronunciar un Tribunal, esto es, el *desideratum* del juicio, si la ley niega expresamente recurso contra esa definitiva, por lógica consecuencia lo serán las interlocutorias o decisiones previas que dictare en el curso del asunto, pues si la mayor decisión es irrecurrible no puede admitirse recurso contra decisiones de jerarquía inferior, que se limitan a resolver incidentes o cuestiones incidentales surgidas en el curso del juicio. Desde luego, la primera parte de la norma alude, en general, a “decisiones” sin señalar que fuesen solamente las definitivas, y a esto alude la segunda parte: para admitir apelación para ante esta Corte Suprema contra las definitivas dictadas en los demás juicios (los contemplados del ordinal 5º al 8º), de manera que, en lo que respecta a los asuntos indicados en los ordinales 1º al 4º, la ley no alude a definitivas exclusivamente, y aun en el supuesto de hacerlo, la conclusión lógica es que tampoco serían apelables las interlocutorias, pues no puede conducirse al absurdo de que la definitiva fuese irrecurrible, pero sí las interlocutorias; la expresión de la ley no permite hacer la discriminación que ha pretendido el recurrente, por manera que al indicar que “contra las decisiones... no se oirá recurso alguno”, se refiere, sin duda, a todas, sin limitarse a las definitivas.

B. *Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*a. *Competencia en materia interdictal*

CPCA

9-8-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La Corte Primera en lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer de los interdictos probatorios que se intenten en contra de la República, los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado en los cuales el Estado tenga participación decisiva.

Determinada la competencia de esta Corte por el auto de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia de fecha 7 de junio de 1984, por estimar esta Sala que la República se hizo parte en el proceso interdictal, dado que su cuantía fue fijada en un millón de bolívares, surge en consecuencia para esta Corte el conocimiento total del asunto por lo que puede revisar todo lo actuado y no limitarse sólo al examen de la interlocutoria que fue objeto de apelación, y a este respecto observa:

La competencia de esta Corte, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, evidentemente que también comprende en primera instancia el conocimiento relativo a los interdictos prohibitivos que se intenten en contra de la República, los Institutos Autónomos y las Empresas del Estado en las cuales el Estado tenga participación decisiva, siempre y cuando su cuantía exceda de un millón de bolívares, pero no sobrepase los cinco millones de bolívares. En el caso concreto de autos, en consecuencia, el órgano judicial competente para sustanciar el interdicto prohibitivo después de ejecutado el decreto de paralización de la obra por el Juzgado Municipal, era esta Corte y no el Juzgado de la Jurisdicción ordinaria al cual el Juzgado de Municipios Urbanos remitió el expediente. Por tanto, tratándose de una materia contencioso administrativa, por obrar en contra de los intereses de la República el interdicto de obra nueva, el Tribunal Civil que actuó como Juzgado de la Causa carecía de competencia para actuar en primera instancia en la fase plenaria del interdicto, y así debió declararlo, cuando la República se hizo parte en el mismo. Al no hacerlo así, se violaron las normas relativas a la competencia por razón de la materia contenidas en el artículo 67 del Código de Procedimiento Civil, y en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que son normas de orden público por regular un presupuesto esencial para la validez de todo juicio, como lo es la competencia, por lo que todas las actuaciones de aquel Juzgado son nulas y sin ningún valor, y así lo declara esta Corte en razón de lo dispuesto en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 232 ejusdem.

2. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*A. *Naturaleza del Juicio*

CPCA

15-10-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En principio, no son de la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa los conflictos entre particulares.

Por otra parte, la extensión de la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos a la solución de controversias entre particulares, que en principio corresponden a otras jurisdicciones, no representa un principio sano de distribución de competencias al cual puede contribuir la jurisprudencia, abandonando cánones básicos de interpretación legal. Si bien por imperfecciones de nuestro sistema contencioso-administrativo los órganos de esta jurisdicción en determinados supuestos son competentes para dirimir conflictos entre particulares, por la intervención que ciertos órganos administrativos tienen en relaciones entre ellos, esto no debe extenderse más de lo que impone estrictamente la letra de la Ley.

Concluye así la Corte en que se impone una modificación del criterio jurisprudencial conforme al cual la competencia de las Comisiones Tripartitas se extiende a los casos de despidos indirectos, basado en el principio de que donde no distingue la Ley no puede el intérprete distinguir, por considerarlo inaplicable, ya que detenidamente analizado, se considera sin fundamento, puesto que como se ha visto, no es cierto que la naturaleza jurídica de las situaciones que plantean los llamados despidos indirectos, permita considerarlos incluidos en el supuesto de aplicación de la Ley Contra Despidos Injustificados.

Por resultar nula absolutamente la referida Resolución por el vicio de incompetencia, no es necesario que la Corte revise las otras denuncias de ilegalidad, y así se declara.

CPCA

15-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El procedimiento contencioso-administrativo especial tiene el carácter de un "Recurso" con características totalmente separadas del juicio ordinario.

En relación con los alegatos en los cuales se fundamenta la apelación, esta Corte observa, que el apelante parte del presupuesto de que la acción que se instaure ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, contra la Administración, tiene el carácter de un juicio ordinario que se rige por las normas del Código de Procedimiento Civil que presenta un acto solemne de contestación de la demanda en el cual deberán oponerse las excepciones en el orden que dicho Código establece y contestar al fondo en la misma forma prevista por dicha normativa. El apelante olvida que el procedimiento contencioso-administrativo especial no se forja sobre el presupuesto de una contienda de partes, sino que tiene el carácter de un recurso, esto es, de la impugnación contra una conducta administrativa que se lleva ante el juez para que el mismo verifique su legitimidad y decida en relación con los elementos de juicio que le sean aportados. Desde el punto de vista de la articulación procedimental no existe en el Contencioso de la Carrera Administrativa un acto formal de contestación a la demanda, ya que el lapso para la comparencia del Procurador General de la República, es un término abierto de quince (15) días continuos contados a partir de la fecha del acto de admisión dentro del cual el mismo podrá mediante escrito, admitir o no las pretensiones del querellante, oponiendo en caso de que las rechace, todas las defensas, los cuales no dan lugar a un procedimiento incidental sino que deberán ser decididas en el fondo. Toda la estructura del procedimiento Contencioso de la Carrera Administrativa, se erige sobre las bases, de que se trata de un "recurso" o medio de impugnación que presenta características totalmente divorciadas del juicio ordinario. La circunstancia antes señalada impide que la norma supletoria del articulado de la Ley de Carrera Administrativa pueda ser el juicio ordinario contempla-

do en el Código de Procedimiento Civil, por el contrario, ante la laguna legislativa el juez debe utilizar la analogía, que es auténtica fuente del derecho, inspirándose en el modelo del procedimiento contencioso administrativo que con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se encontraba plasmado en la Ley Orgánica de la Corte Federal y que había sido desarrollado por la jurisprudencia y por la doctrina, y, una vez en vigencia la norma antes señalada, el modelo inspirador, en líneas generales, no podía ser otro que el de los recursos de nulidad contemplados en dicha normativa. De allí que no puede argüirse valederamente que el juicio ordinario contemplado en el Código de Procedimiento Civil sea norma supletoria para el Contencioso de la Carrera Administrativa. Nuestro máximo organismo jurisdiccional así lo señaló, trazando los lineamientos fundamentales del Contencioso de la Carrera Administrativa, al decidir que no se aplicaban en dicho procedimiento las previsiones de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en materia de citación del Procurador General, para su comparecencia, por cuanto, en la querrela, no existe un acto equiparable a la contestación de la demanda del juicio ordinario. Por todo lo anterior se estima que carece de fundamento el alegato del impugnante. En igual sentido considera esta Corte que la calificación que el apelante le da al funcionario que recurra ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, como débil jurídico, objeto de una protección especial por parte del juzgador, carece de todo fundamento. En efecto, los actos objeto del recurso por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, son actos organizativos o de naturaleza disciplinaria en los cuales la Administración aplica sus potestades para el mantenimiento de su orden interno. El juez contencioso no puede partir del criterio de que la Administración lesiona injustamente la esfera jurídica del funcionario recurrente, ya que, por el contrario, sus actos están protegidos por una presunción de legitimidad. En algunas legislaciones, incluso, el juez contencioso administrativo debe, en todo momento, tutelar los intereses de la Administración, en base al principio de que tales intereses son de la colectividad, ante los cuales ceden, por principio, los intereses particulares. Por todo lo anterior esta Corte estima que las impugnaciones del apelante precedentemente analizadas, carecen de fundamento y así se declara.

CPCA

6-12-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Ahora bien, es obvio que el legislador, tanto nacional como estatal, en las Leyes de la Contraloría General de la República y en la Ley de Contraloría del Estado Carabobo, incurrió en una evidente imprecisión al calificar como de "plena jurisdicción" los recursos que establecía contra los reparos que formularan las Contralorías, y que facultaban al destinatario de tal providencia para ocurrir ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, enarbolando una pretensión de nulidad cuando dicha actuación fuese contraria a derecho. Ciertamente, el legislador utilizó una calificación infeliz para el recurso de nulidad que allí definía, por cuanto ha debido denominarlo como lo es, como un *recurso de nulidad* y no como un recurso de plena jurisdicción; y para mayor exactitud como un recurso de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares, que no es otra la esencia de los reparos que formula la Contraloría General de la República o los Contralores Estadales.

B. *Reglas de procedimiento ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo*

CPCA

14-8-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo precisa las reglas de procedimiento previstas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que rigen los que se desarrollan ante ella.

La solicitud aludida en la normativa de este fallo versa sobre la aplicación del artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el presente procedimiento, lo cual obliga a que se hagan una serie de consideraciones sobre la aplicación de tal normativa.

El artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no sólo establece las atribuciones de esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, sino que también, en su último aparte, indica las normas en base a las cuales se tramitan los recursos, señalando al efecto: "En las causas de que conozca la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, se aplicará lo previsto en el primer aparte del artículo 181 y, en sus casos, las disposiciones contenidas en las Secciones Primeras, Segunda, Tercera y Cuarta del Capítulo II y en el Capítulo III del Título V de esta Ley".

Es obvio que el legislador aludió a las secciones que tratan el procedimiento para los "juicios de nulidad de los actos de efectos generales", al relativo a los "juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares" y a las "disposiciones comunes a los juicios de nulidad de actos de efectos particulares"; y el procedimiento para las apelaciones ("Del procedimiento en Segunda Instancia"); pero tan circunstancia no puede interpretarse como excuyente de la aplicación a este organismo jurisdiccional de las "Disposiciones Generales" relativas a todos los procedimientos contencioso-administrativos, por cuanto en tales "disposiciones" está el espíritu mismo del contencioso y los poderes que el juez que conoce y decide en tal materia le corresponden. En efecto, en las disposiciones generales se encuentran las siguientes materias: 1º El orden jerárquico de las fuentes que rigen la tramitación de los recursos y acciones contencioso-administrativos (artículo 81); 2º El señalamiento expreso de que la vía contencioso-administrativa, salvo disposición en contrario opera, se abre, a instancia de parte y no de oficio (artículo 82); 3º La forma del encabezamiento de las acciones y recursos ante la Corte Suprema de Justicia (artículo 83); 4º Los requisitos de admisibilidad de las demandas y recursos (artículo 84); 5º La competencia nacional de la Corte Suprema de Justicia que permite que cualquier demanda o recurso pueda ser interpuesta por ante un juez ordinario para su remisión a dicho organismo (artículo 85); 6º La perención abreviada de los juicios contencioso-administrativos tanto en la primera como en la segunda instancia (artículo 86); 7º Los efectos del desistimiento y de la perención en los procedimientos de segunda instancia (artículo 87); 8º El carácter supletorio de las normas del Código de Procedimiento Civil en los juicios contencioso-administrativos (artículo 88); 9º La limitación de la prueba de posiciones juradas en el contencioso-administrativo (artículo 89); 10º Los requisitos de la procedencia de la prueba de inspección ocular en los archivos de la Administración (artículo 90); 11º La regulación de la exhibición de los documentos solicitada a la Administración (artículo 91); 12º El carácter no suspensivo de la apelación contra el auto de admisión de pruebas y el doble efecto del auto de admisión en dicha materia (artículo 92); 13º La designación de ponente y el inicio de la relación da la causa (artículo 83);

14º La forma como ha de realizarse la relación y su división en dos fases o etapas (artículo 94); 15º La forma como ha de realizarse el acto de informes (artículo 95); 16º Los efectos de la celebración del acto de informes (artículo 96); 17º Los lapsos para apelar de las decisiones del Juzgado de Sustanciación (artículo 97); 18: La regulación del recurso de hecho en el contencioso-administrativo (artículo 98); 19º El poder del Presidente del Juzgado de Sustanciación de reservarse algunos asuntos (artículo 99); 20º La regulación del término de la distancia (artículo 100); 21º Algunas reglas sobre la distribución de los recursos (artículo 101).

En numerosas sentencias de este organismo jurisdiccional se ha asentado el criterio que precedentemente se expusiera, señalando al efecto la de fecha 29 de febrero de 1954, en relación con la aplicación de la perención abreviada por esta Corte, que las "Disposiciones Generales como tales, iluminan, guían, complementan, las disposiciones procedimentales específicas contenidas en los capítulos subsiguientes".

Estimar que el juez contencioso no puede valerse de los poderes establecidos en las disposiciones generales sería crear una total laguna sobre las pruebas (exhibición, inspección ocular, confesión); sobre los requisitos de admisibilidad; sobre las etapas fundamentales del proceso (relación, informe); sobre la decisión del recurso de hecho; sobre los lapsos para apelar de las decisiones del Juzgado de Sustanciación y sobre las fases finales del procedimiento. Es por lo anterior que el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se aplica en los procedimientos que rigen por ante esta Corte, así como le son aplicable todas las Disposiciones Generales del Capítulo I del Título V.

C. Objeto

CPCA

22-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El cumplimiento o incumplimiento de las cláusulas contractuales por un acto administrativo no es materia de Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación, ya que su finalidad no es la de obtener el cumplimiento de las obligaciones preexistentes mediante la condenatoria del demandado a dar, hacer o abstenerse de algo, sino la extinción de un acto de la Administración ante el cual se lesione un interés legítimo, individual y directo.

Se observa al efecto que, el objeto del recurso está constituido por una comunicación que el órgano de un instituto autónomo hace a una empresa contratista, reiterándole por medio de la misma su decisión de no renovar el contrato. El recurrente fundamenta su impugnación en el hecho de que el signatario de la comunicación no tiene competencia para asumir tan decisión, ya que la misma corresponde al Consejo Directivo del Instituto.

La anterior constatación nos revela que la comunicación cuya nulidad se pide forma parte y se fundamenta en una relación contractual preexistente entre el instituto y la empresa recurrente por lo cual no podría analizarse aisladamente de su contexto. En efecto, el conocimiento de una impugnación análoga implicaría el estudio y análisis del contrato; de la situación de las partes; de la fase de ejecución del contrato y de los restantes elementos que determinen las obligaciones recíprocamente contraídas por las partes en conflicto. Se trata de una relación de derechos subjetivos en

la cual corresponderá al juez determinar el fundamento y alcance de cada una de las obligaciones contraídas por las partes. Ahora bien, en el contencioso administrativo de anulación, vía escogida por el recurrente, el debate se efectúa en torno a un acto administrativo que viola el orden jurídico. Es por lo anterior que, a diferencia de las acciones que nacen de las relaciones contractuales donde lo que está presente es un conflicto intersubjetivo derivado de las mismas o bien de las restantes fuentes de las obligaciones, los recursos de nulidad enfrentan a uno o varios impugnantes contra un acto de la Administración que es inatacable por la vía administrativa. Resulta evidente de lo anterior que el cumplimiento o incumplimiento de las cláusulas contractuales no es materia del recurso contencioso administrativo de anulación, ya que lo que con el mismo se persigue no es obtener el cumplimiento de las obligaciones preexistentes mediante la condenatoria del demandado a dar, hacer o abstenerse de algo; sino la extinción de un acto de la Administración ante el cual se pone un interés legítimo, individual y directo. De allí que efectivamente estuvo ajustada a derecho la decisión apelada, por cuanto la comunicación que fuera el objeto del recurso no tiene la existencia autónoma de los actos administrativos que nacen de un procedimiento de la misma índole, sino que constituye un elemento derivado de una relación contractual dentro de cuyo ámbito y sólo en tal esfera puede analizarse y evaluarse. Por lo anterior debe declararse correcto el criterio del juez sustanciador al negar la admisión en base a la consideración de que no se trataba de un acto sometido al recurso contencioso administrativo de anulación.

En el mismo sentido ha de confirmarse el criterio del juez *a quo* cuando estima que existiendo en relación a la decisión recurrida, múltiples medios para atacar su validez y exigir el cumplimiento de la obligación originaria, su admisión en esta sede choca contra la prohibición de que se admitan recursos cuando existe uno que puede ser calificado de paralelo.

CPCA

15-11-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Cuando se impugna el acto que causa estado que confirma un acto de un inferior, la impugnación abarca toda la secuencia de actos administrativos.

En sentencia del 4 de octubre de 1984, esta Corte señaló, en un caso de impugnación de actos sucesivos que si bien es cierto que la normativa que rige la materia concibe el recurso de anulación como la impugnación del acto definitivo que pone fin a la vía administrativa, no aludiendo a los actos anteriores que lo originaron, sin embargo, en casos como el presente en el que se trata de un procedimiento administrativo que abarca varios grados constituidos por una primera etapa en la cual la Administración dicta una decisión de fondo que a través de recursos administrativos es objeto de sucesivas impugnaciones que son rechazadas por el órgano de segundo grado que tiene potestad anulatoria y que se concluye con la definitiva confirmación del acto originalmente impugnado, se está evidentemente ante una secuencia de actos estrechamente enlazados en el contenido objetivo y fin que conforman una unidad, al punto tal que la decisión sobre el acto final implicará la revisión de los anteriores en consecuencia la decisión que tiene sobre el mismo las afectará indudablemente. Resulta así que cada vez que se plantee una situación como la enunciada, la unidad conceptual de los actos deberá mantenerse incólume en una asociación necesaria y permanente, pero aún más notoria es la presente situación en la cual se está ante la confirmación de un acto original por parte de los precedentes. En

efecto, la confirmación constituye la reafirmación con efecto *ex tunc* del acto confirmado, con el cual el órgano de segundo grado hace suyas las razones que determinaron la decisión originaria, asumiendo la titularidad de todos y cada uno de los elementos de tal decisión y en virtud de ello la revisión del acto confirmatorio, que ha de efectuarse mediante recurso, implicará necesariamente la del acto confirmado por cuanto, de producirse la extinción del último mencionado sería absurdo que permanecieran vigentes los efectos de los que le sirvieron de base, por lo cual, en tal caso conforman una unidad indisoluble.

En el caso de autos, la argumentación anterior opera a plenitud si se atiende a que en la decisión del órgano de alzada (Consejo de Apelaciones) éste se abstuvo de admitir el recurso interpuesto por el interesado (apelación) con lo cual se dejaba en vigor, con todos sus efectos, el acto administrativo dictado por el órgano superior (Consejo de la Facultad) que a su juicio lesionó sus derechos.

Sobre esta base la Corte Primera estima que el recurso intentado contra el acto dictado el 14 de enero de 1983 por el Consejo de Apelaciones de la Universidad Central de Venezuela alcanza a los actos anteriores y por ello la jurisdicción de la misma debe ejercerse sobre todo el proceso de formación de la voluntad administrativa que según el recurrente dio origen a un acto viciado que lesionó su esfera de intereses y es por ello que la presente decisión ha de versar sobre los motivos de impugnación que el recurrente ha esgrimido contra los actos ya identificados. Señalándose al efecto que el orden lógico en que han de ser estos objeto de examen por este Tribunal es inverso a su aparición en el tiempo, de allí que pasa a revisar el acto final en primer término (14 de enero de 1983. Carrera Administrativa) y de prosperar los motivos aducidos contra él, conocer de seguida de los que se imputan al del Consejo de la Facultad de Ingeniería (5 de octubre de 1983).

CPCA

13-12-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los actos dictados por un Juez mediante el cual destituye a un secretario del Tribunal, son actos administrativos, susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

En el caso presente ha sido solicitada la nulidad del acto en virtud del cual, la titular de un tribunal destituye a la Secretaria del mismo de su cargo por haber incurrido en una serie de faltas que le son señaladas en el acto sancionatorio. El problema que el recurso plantea es el de la determinación de si existe un control sobre los actos de la naturaleza del impugnado y, en caso positivo qué normas regulan la legitimidad de tales actos.

Al efecto se ha estimado que, siendo potestativo del juez en base a lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial tanto el nombramiento como la remoción de los Secretarios, las decisiones que éste tome con tal fin, no están sometidas a ningún requisito o limitación. Al efecto, el artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala que: "Las faltas de los Secretarios, Alguaciles y demás empleados de los Tribunales serán sancionadas por el Presidente o el Juez respectivo, según el caso, *sin ulterior recurso*". La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia dictada a los fines de determinar la competencia para conocer del presente recurso recordó la doctrina por el mismo asentada que interpreta la negativa de la ley de admitir ulteriores recursos contra un acto administrativo en forma limitada a los que puedan interponerse en sede administrativa. De allí que el recurso contencioso-administrativo de anulación no puede ser excluido,

ya que el mismo rige para todos los actos administrativos, tanto generales como individuales sin excepción alguna. Lo anterior está consagrado en el artículo 206 de la Constitución como un principio absoluto. Esta doctrina constituye la afirmación del estado de derecho, por cuanto los actos violatorios de la Constitución deben ser recurridos por la vía del recurso de inconstitucionalidad en cuanto que los violatorios de la legitimidad están sometidos sin excepción alguna al recurso contencioso administrativo de nulidad. En el caso de autos la decisión impugnada es una sanción disciplinaria, esto es, una decisión de contenido administrativo dictada por un órgano actuando en función administrativa y, en consecuencia está sometido al control jurisdiccional sobre la legitimidad de los actos de las autoridades públicas.

D. Condiciones de Admisibilidad

a. Vigencia del acto recurrido

CSJ-SPA (236)

20-9-84

Presidente Ponente: René De Sola

El recurso contencioso-administrativo no procede contra los actos administrativos que hayan perdido vigencia.

En presencia de un acto jurídico que ha perdido su vigencia, cabe remitirse a la sentencia dictada por la Corte en Sala Plena, el 14 de diciembre de 1981 (Caso A. L.), donde se expresó:

“Ha sido doctrina consistentemente mantenida por la Corte desde el año de 1949, la no admisibilidad de recursos de nulidad de leyes derogadas. El mismo criterio ha sido aplicado a Reglamentos, Decretos, Leyes Estadales, Ordenanzas o a cualquier otra norma jurídica o acto administrativo que hayan perdido vigencia. La razón es obvia. Desaparecida la norma jurídica impugnada, desaparece automáticamente todo interés en mantener la acción de nulidad. En consecuencia, frente a cualquiera de las hipótesis enunciadas, la Corte, con rigor lógico, ha declarado la inutilidad de todo pronunciamiento, ya que el recurso carece actualmente de objeto”.

Consecuente con el criterio expresado, considera la Corte que en relación con el primer Convenio impugnado no existe materia sobre la cual decidir, y así lo declara.

b. Existencia del acto recurrido

CPCA

15-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Para que el juez deba pronunciarse sobre la admisibilidad o no de un recurso, debe constatar la existencia del acto recurrido; por tanto, no puede declararlo inadmisibles por caducidad, si la impugnación plantea la inexistencia del acto.

Del atento análisis de las impugnaciones hechas valer por el querellante esta Corte observa que si bien, como quedara expresado, el Tribunal de la Carrera Admi-

nistrativa tiene la facultad de declarar inadmisibile la querella cuando la acción ha caducado, sin embargo en casos como el presente en que lo alegado por la parte actora es la nulidad absoluta del acto administrativo que lo afectara por carecer de los elementos formales para constituir una válida manifestación de voluntad y así mismo por su ausencia de eficacia jurídica por falta total del acto de notificación, el Tribunal está obligado a examinar la impugnación interpuesta y decidirla sólo una vez que la misma haya sido sustanciada a través del procedimiento previsto. De allí que el Tribunal sólo podía pronunciarse sobre la caducidad de la acción, si fuere el caso, en sentencia definitiva, esto es, una vez concluido el debate procesal y en base a los elementos de juicio que de éste hubiesen surgido. Es por tales razones que la decisión de declarar inadmisibile la querella *in limini litis* por caducidad de la acción, antes de verificar mediante los medios que el proceso acuerda la existencia o no del acto impugnado y de su efectiva notificación, constituye un pronunciamiento extemporáneo por prematuro que debe ser anulado.

En relación con el anterior pronunciamiento es necesario señalar expresamente que el mismo en forma alguna modifica el sistema hasta ahora mantenido por parte del tribunal contencioso-administrativo especial de examinar previamente a la instauración de la relación procesal la existencia o no de los requisitos de admisibilidad, en la misma forma en que le corresponde hacerlo a los tribunales contencioso-administrativos generales, por cuanto tal sistema atiende al carácter particular de tales organismos jurisdiccionales, a su potestad inquisitiva, a su control de los elementos de orden público, y en el caso específico del Tribunal de la Carrera Administrativa a la sumariedad que reviste el procedimiento previsto para la querella. Lo anterior no se contradice sin embargo con la decisión dictada en el caso presente, por cuanto en ella se constató que el querellante alegó la nulidad del acto, fundado en el hecho de que el mismo no se exteriorizó formalmente en la forma prevista en la ley ni fue objeto de la notificación que al efecto ella exige, en razón de lo cual la falta de tales elementos constituye un hecho impeditivo de que pueda comenzar a correr el lapso de caducidad. Fundada en la forma que antecede la querella, obviamente la constatación de si se había producido o no la caducidad tenía como elemento previo la verificación misma del acto atacado y el examen de sus vicios, en razón de lo cual mal podía declararse la extinción de la acción antes de que existiese un pronunciamiento sobre sus antecedentes, esto es, sobre la existencia y calificación del acto del cual deriva.

Es por lo anterior que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por el abogado Adelmo Díaz, antes identificado, actuando en su propio nombre, anulando el auto de fecha 16 de marzo de 1983 dictado por el Tribunal de la Carrera Administrativa y ordenando la reposición de la causa al estado de admisión de la querella interpuesta.

E. *Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

4-10-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Si bien el ejercicio de los recursos administrativos queda a la decisión del interesado, cuando con ellos se agota la vía administrativa su no ejercicio impide ocurrir a posteriori ante los órganos Contencioso-Administrativos con la única excepción del recurso de reconsideración, cuando el acto emana directamente de la máxima autoridad Administrativa.

La Corte llama la atención sobre el criterio expuesto por el *a quo* en cuanto a que cuando los recursos que consagra la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos no son interpuestos "no operan como impedimento para el ejercicio de la acción contencioso-administrativa, a diferencia de la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento que la sanciona la Ley de Carrera Administrativa como un requisito procesal previo en la relación a la interposición (sic) de la querrela ante la jurisdicción respectiva".

Tal aseveración contradice abiertamente principios esenciales del Derecho Administrativo y atenta contra normas expresas de nuestro ordenamiento legal. Si bien los recursos que ahora regula la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos son facultativos para el interesado, quien puede o no ejercerlos, los mismos configuran y han configurado (por lo menos el recurso jerárquico) requisito *sine qua non* para acudir a la jurisdicción Contencioso-Administrativa como claramente lo disponen los Artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que señalan:

"Artículo 92: Interpuesto el recurso de reconsideración, o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la administración para decidir".

"Artículo 93: La vía contencioso-administrativa quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes".

En consecuencia, si bien queda a discreción del interesado la interposición de los recursos administrativos, su no ejercicio impide a éste ocurrir a posteriori ante los órganos Contencioso-Administrativos, obviamente, porque no se ha producido el requisito estricto para la apertura de la misma cuál es: el agotamiento de la vía administrativa y la existencia, por consiguiente, de un acto definitivo.

El no ejercicio de los recursos dentro de los lapsos que prevé la Ley, hace del acto administrativo un acto firme, inimpugnable ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa, de modo que aquellos sí operan como impedimento para recurrir ante los órganos jurisdiccionales que la conforman. El único supuesto en el que el no ejercicio del recurso no sirve de obstáculo para la apertura de la vía contenciosa, es el del recurso de reconsideración que regula la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando el acto emane directamente de la máxima autoridad administrativa o cuando ésta decida el recurso jerárquico interpuesto en tiempo hábil y previo cumplimiento de los requisitos que establece el mencionado cuerpo legal. El recurso de reconsideración contra ésta última decisión no reviste carácter obligatorio, de manera que el interesado puede ejercerlo o ir seguidamente ante los órganos Contencioso-Administrativos. Lo que ocurre si lo ejerce es que debe esperar que se produzca decisión sobre el mismo o que se venza el plazo que se da a la Administración para decidir. (Artículo 92 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

La novedad de la instancia de conciliación, cuya gestión debe hacer el funcionario antes de acudir al Tribunal de la Carrera Administrativa, es precisamente la de que si constituir o revestir el carácter de un recurso administrativo, la misma configura un requisito *sine qua non*, sin cuyo agotamiento no puede acudirse a la vía jurisdiccional.

CPCA

6-12-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

No puede inadmitirse un recurso contra un acto por no haber agotado la vía administrativa cuando sea producto de los recursos que el recurrente intentó para agotarla.

El tribunal *a quo* consideró que, por una parte, el acto impugnado estaba constituido por una simple comunicación, no susceptible como tal de recursos; y por otra parte que no se había agotado con la misma la vía administrativa. Se observa al efecto que es incierto que el acto impugnado emanado de la Consultoría Jurídica de la Gobernación sea una simple comunicación, ya que está constituida por la decisión que mediante su texto se hace del recurso jerárquico interpuesto por el recurrente. Se trata en consecuencia de una decisión de fondo y no de un simple acto de participación dirigido a informar sobre el contenido de un acto precedente. Por lo que respecta al no agotamiento de la vía administrativa por cuanto el acto no emana del máximo órgano de la jerarquía, observa esta Corte que en el texto de la decisión impugnada el Consultor Jurídico dice actuar "por instrucciones del Gobernador", en razón de lo cual está imputando el contenido de la decisión al órgano jerárquicamente superior. El problema de determinar si tal imputación era correcta, produciéndose la figura de la delegación, forma parte de la cuestión de fondo planteada en el recurso, relativa a la legitimidad o ilegitimidad del órgano del cual emana el acto. En efecto, en el caso presente el recurrente ha alegado que trató de agotar la vía jerárquica pero no obtuvo respuesta del órgano máximo, recibiendo en cambio la de un funcionario incompetente contra cuya decisión, fundándose justamente en el señalado vicio, fundamenta su impugnación. De allí que no puede ser aducido por el juez el no agotamiento de la vía administrativa, ya que la recurrente intentó los recursos para agotarla, obteniendo sin embargo, como respuesta el acto que impugna entre otras razones, por ser incompetente su autor para dictarlo y por ello resulta infundada la negativa del juez *a quo* basada en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así se declara.

F. Lapsos de caducidad

CPCA

15-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La caducidad es materia de orden público.

Señalado lo anterior, es preciso determinar si la caducidad es materia de orden público y, en consecuencia, verificable de oficio mediante el examen de si está o no en vigencia la acción, por parte del Tribunal. La redacción del artículo 82, al exigir para la validez del procedimiento incoado contra las actuaciones de las administraciones públicas sometidas a dicha normativa, revela que el juez debe verificar la sobrevivencia de la acción, a los fines de proceder a darle curso al libelo. El artículo 82 dice que la acción "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". La caducidad, a diferencia de la prescripción, es una figura en la cual el transcurso del tiempo, sin que se produzca actuación de la parte interesada en la defensa de su derecho, opera indefectiblemente, descartándose la posibilidad de su suspensión o

interrupción. Esta circunstancia, reveladora de la naturaleza de la caducidad como una materia de orden público, obliga a su examen en cualquier momento del procedimiento, todo lo cual, unido a que es principio del contencioso-administrativo que el juez determine la existencia de los requisitos de admisibilidad, justifican la facultad ejercida por el Tribunal de la Carrera Administrativa y evidencian la improcedencia del alegato del apelante, lo cual se declara.

G. *Suspensión de Efectos*

CSJ-SPA (229)

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Por el contrario, la suspensión de los efectos del acto impugnado por vía de recurso de anulación, tiene sentido exclusivamente, como decisión previa, constituyéndose entonces —he aquí su cometido— en medida precautelativa de los intereses que intenta proteger el recurrente, los cuales podrían verse lesionados de manera irreversiblemente e irreparable si no se detienen los efectos del acto hasta que se produzca decisión sobre el fondo del asunto.

CPCA

14-8-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

No procede la suspensión de la suspensión de efectos del Acto Administrativo a través de la apelación.

La facultad acordada a los jueces contencioso-administrativos de suspender los efectos de los actos administrativos particulares, cuando las partes demuestren que su eficacia puede producir gravámenes irreparables o de difícil reparación en la definitiva, o bien cuando así fuera previsto por la ley, constituye un medio acordado por el derecho que presenta un carácter tanto de medida cautelar como de amparo administrativo. El carácter cautelar emerge de la circunstancia de que no hay un pronunciamiento de fondo, sino la aplicación provisional de un remedio que impide que puedan producirse consecuencias de tal índole que hagan nugatorio el resultado final del proceso. Por lo que atañe a la segunda figura mencionada la misma está presente en el hecho de que se restablece mediante la suspensión, aun cuando sea temporalmente y en forma provisional, la situación jurídica subjetiva del recurrente afectada por el acto administrativo. Visto en tal forma, resulta indudable que la eventual recurribilidad con efecto suspensivo de la decisión que acuerda la protección inmediata, provisional y temporal del recurrente, atentaría contra su naturaleza, eliminando las ventajas y garantías que su establecimiento ofrece. Incluso cabe recordar que en la tutela de tales intereses el legislador llega incluso a negar la apelación en un solo efecto, como sucede con las medidas preventivas en el juicio ordinario, lo cual obedece justamente a la naturaleza y objetivo que con ellas se persigue, y que es análogo al que ilustra a la suspensión del acto.

De allí que la suspensión de la suspensión no puede lograrse a través de la apelación por cuanto ello desvirtuaría su finalidad. La vía para obtener el cese de la suspensión acordada es la que prevé el propio artículo que consagra dicha institución, esto es, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el cual se contempla la revocatoria por contrario imperio, observándose que si bien el su-

puesto previsto específicamente en dicha norma es la falta de impulso procesal adecuado; sin embargo, dada la naturaleza de la medida, podría operar por la supervivencia de circunstancias que eliminen o contraríen los presupuestos en base a los cuales la suspensión fue acordada.

CPCA

25-10-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por las consideraciones anteriores, esta Corte estima, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que existe un riesgo objetivo de ejecutarse de inmediato el acto recurrido, y si se procede a reincorporar a los trabajadores, que puede perjudicar ciertamente la disciplina en la ejecución de las obras de la mencionada Presa, aparte de que por la índole de la falta podrían presentarse situaciones enojosas de tipo retaliativo, que perjudicarían la buena marcha de los trabajos, y el orden de los mismos, con desmedro de la seguridad de las labores de la misma obra, en perjuicio del resto de los trabajadores y de los bienes que allí se encuentren. Tales daños, algunos inmateriales, sería de muy difícil reparación, si en definitiva la acción de nulidad resulta procedente. Por tanto, se estima conveniente que el acto recurrido sea suspendido, y así se declara.

CPCA

8-11-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Conforme lo exige el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la suspensión de los efectos de los actos administrativos recurridos judicialmente, requiere la evidencia de la necesidad de evitar la ejecución de tales actos porque en verdad se causan perjuicios irreparables o de difícil reparación a los recurrentes, que no pueden ser subsanados por la sentencia que en definitiva pudiera anular dichos actos. En otras palabras, que es necesario llevar a la convicción del Tribunal que es indispensable suspender la decisión impugnada porque realmente existen tales perjuicios, los cuales evidentemente que no son los mismos efectos de los actos impugnados, es decir, lo ordenado en tales actos, ya que de ser así todos los actos tendrían que suspenderse. En efecto, en el presente caso, el pago de los salarios caídos y reenganche del trabajador es la consecuencia legal de que en un procedimiento de los contemplados en los artículos 6 de la Ley Contra Despidos Injustificados y 23 y siguientes de su Reglamento, se declaró injustificado un despido, de modo que su solo cumplimiento no puede ser por sí mismo la demostración de perjuicio alguno, en razón de que lo normal es que tal decisión se cumpla por los patronos. Para que la ejecución de los anteriores mandatos represente un verdadero perjuicio debe el patrono interesado evidenciar que el reenganche y el pago de salarios caídos le significan un daño, y por qué no puede resarcirse si la decisión es anulada. El solo reenganche y el pago en cuestión, no son en sí mismos un perjuicio, sino que ello será así cuando de ser invalidada la decisión que lo ordenó, le sea imposible o difícil superar el perjuicio que tales obligaciones le causaron. En este aspecto, observa la Corte no pueden establecerse reglas generales, sino que en cada caso es necesario examinar si en atención a la persona del patrono, o a su condición, o a las circunstancias en que ocurrió el despido, la ejecución del reenganche y el pago de los salarios caídos representan en verdad un daño.

Por otra parte, tampoco supone un perjuicio que justifique la suspensión de un acto administrativo, el simple riesgo o la expectativa de un riesgo futuro, como lo es que en el caso de que un patrono no decida cumplir con la orden de reenganche tendría que pagar prestaciones dobles, o que en el caso de que la sentencia que debe dictar esta Corte anule el acto recurrido, el trabajador no estaría en condiciones de repetir el pago. En efecto, lo primero significa anticiparse a lo que verdaderamente piensa hacer el patrono: el insistir en el despido o cumplir con la orden de reenganche, cuestión que sólo corresponde determinar a aquél; y lo segundo, no es ni más ni menos que partir de que todos los trabajadores son por definición insolventes, que aparte de discriminatorio y odioso, no constituye evidencia alguna de que en un caso concreto ello sea así, y además, tal hecho no es prueba por sí mismo de daño alguno. ' .

Por tanto, en el presente caso, la empresa recurrente no ha evidenciado en qué consisten los perjuicios ni su incidencia, y en todo caso, la justificación de los mismos no constituyen sino simples riesgos y suposiciones, además de expectativas futuras, lo cual hace improcedente que esta Corte con esos solos alegatos y fundamentos acuerde la suspensión de la decisión impugnada, y así se declara.

CPCA

8-11-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Para la procedencia de la solicitud de suspensión de efectos de un acto administrativo la expresión "daños irreparables o de difícil reparación", no se refiere exclusivamente a consideraciones de tipo económico, pues la misma puede tener igualmente una consideración institucional.

Ahora bien, al precisarse el cierto contenido de la expresión "daños irreparables o de difícil reparación", ha sido jurisprudencia reiterada de esta Corte, que para la procedencia de la solicitud de suspensión de los efectos de un acto administrativo, tal expresión trasciende el ámbito de una consideración exclusivamente económica; y en tal sentido se ha asentado en diversas decisiones de éste órgano jurisdiccional, que los daños pueden tener igualmente una consistencia institucional, en el sentido que de efectuarse o ejecutarse el acto administrativo impugnado, si bien no tendría una consecuencia valorable en dinero de manera inmediata, puede poner en peligro o afectar el desenvolvimiento ordinario de la empresa solicitante. En el caso de autos, observamos, que la peticionaria es la Línea Aeropostal Venezolana, Empresa del Estado que tiene por función prestar el servicio de transporte aéreo dentro del territorio nacional; que el contenido de la Resolución administrativa impugnada, ordena el reenganche de dos trabajadores que cumplían labores directamente vinculadas por el movimiento de pasajeros en el aeropuerto de la ciudad de Maracaibo; que la empresa despidió a los trabajadores por haberle imputado la realización de hechos que afectan la necesaria seguridad aérea que se debe observar al prestar este servicio, en efecto, se les imputó embarcar un número mayor de pasajeros que la efectiva capacidad de las aeronaves y causar así retardos o pérdidas del vuelo a los pasajeros, como consta en la Resolución de fecha 27 de junio de 1984, dictada por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia Laboral para los Estados Zulia y Falcón. En consecuencia, esta Corte observa, que efectivamente de producirse la reincorporación de los trabajadores a los que se refiere el acto administrativo impugnado, se podría afectar un servicio público tan importante y delicado como es el transporte aéreo de personas y cargas, y en vista de un posible daño que en todo

caso no sería reparable por la definitiva; esta Corte debe declarar como en efecto declara con lugar la presente solicitud, y en consecuencia ordena la suspensión de los efectos del acto administrativo cuya nulidad se demanda.

CPCA

20-11-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El perjuicio de pagar unos salarios que después resulten improcedentes es un perjuicio irreparable por la difícil reparación que impone por parte de los trabajadores.

El contenido de la decisión que se recurre consiste en la orden de reincorporación al trabajo y el pago de los salarios correspondientes a los días en que permanecieron separados los trabajadores, todo conforme a lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley Contra Despidos Injustificados. Ahora bien, las decisiones definitivamente firmes serán remitidas por la Comisión respectiva al funcionario del Trabajo de la jurisdicción a fin de que la haga ejecutar. Y si el patrono no diere cumplimiento a lo dispuesto por una decisión definitivamente firme de una Comisión Tripartita será sancionado con multa de cien a diez mil bolívares. Por otra parte, la decisión definitivamente firme de la Comisión Tripartita tendrá el carácter de título ejecutivo contra el obligado en cuanto al pago de la cantidad equivalente a los salarios correspondientes a los días en que permaneció separado el trabajador (artículo 42 del Reglamento de la Ley). Además, de persistir en el despido, el recurrente deberá pagar una indemnización de antigüedad y auxilio de cesantía dobles de los contemplados en la Ley del Trabajo, más el doble que pueda corresponderle por concepto de pre-aviso. De declararse sin lugar el recurso de nulidad interpuesto, la recurrente deberá pagar los salarios caídos durante el tiempo de duración del procedimiento administrativo y optar por reenganchar a los trabajadores o cancelarles las prestaciones dobles y el preaviso. Pero si la decisión de esta Corte fuere la de declarar la nulidad del acto que se recurre y considerar justificado el despido, el patrono no tendrá obligación de pagar salarios caídos y las prestaciones se causarían en la forma sencilla que determine la Ley del Trabajo. Cumpliendo la orden de reenganche, el patrono puede evitarse el daño de pagar dobles prestaciones e incluso de tener que cancelarlas sencillas en virtud de que continúa la relación de trabajo, es decir, que el daño puede evitarse, no es inevitable, y con mayor razón no es irreparable ni de difícil reparación. Sin embargo, cumpliendo o no con el reenganche tendrá que cancelar los salarios caídos y si resultare que la sentencia anula el acto que contiene la orden de pago no será fácil repetir de los trabajadores los montos recibidos por tal concepto, de allí que el perjuicio de pagar unos salarios que después resulten improcedentes es un perjuicio irreparable por la difícil reparación que supone por parte de los trabajadores.

H. Procedimiento

a. Cartel de emplazamiento

CPCA

15-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En el procedimiento Contencioso-Administrativo la falta de presentación o la presentación inoportuna de la publicación del

Cartel ocasiona el desistimiento, a menos que alguno de los interesados se dieran por citados y consignaran el ejemplar correspondiente donde hubiese sido efectivamente publicado.

El artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que en los casos en que el Tribunal ordene el emplazamiento de los interesados, mediante un cartel que ha de ser publicado en uno de los periódicos de mayor circulación de la ciudad de Caracas, para que los mismos concurren a darse por citados dentro de las diez (10) audiencias siguientes a la fecha de su publicación, el ejemplar del periódico en el cual se efectúe dicha publicación deberá ser consignado por el recurrente dentro de los quince (15) días consecutivos siguientes a la fecha de su expedición. El mismo artículo sanciona la falta de presentación o la presentación inoportuna de la publicación del cartel con la declaratoria de desistimiento que ha de efectuar el Tribunal, a menos que alguno de los interesados se diera por citado y consignara el ejemplar correspondiente donde hubiese sido efectivamente publicado. Sanciona en tal forma la norma comentada la falta de diligencia del recurrente que, habiendo interpuesto el recurso, retarda sin embargo su sustanciación en base a su propia conveniencia. Tal disposición pone de relieve una vez más la vinculación que tiene el contencioso de anulación con el orden público, ya que a través del sistema de impugnaciones se ataca la ejecutividad y validez de los actos administrativos que, en principio se presumen legítimos en base a las potestades detentadas por los órganos que los dictan. Ahora bien, el sistema administrativo es afectado por los medios de impugnación contencioso-administrativos, en mayor o menor medida, en razón de lo cual para preservarlo se trata de limitar con medidas como la antes comentada, la pendencia de situaciones que crean incertidumbre en el campo del derecho. Analizada así la motivación de la norma, en relación a la concreta situación del caso *sub-judice* observa esta Corte que la expedición del cartel se produjo el día 4 de octubre de 1984, tal como lo indicara la Secretaría de esta Corte, en nota estampada al folio 32 y 32 vuelto, siendo consignada su publicación en la forma que precedentemente se indicara el día 22 de ese mismo mes y año, por lo cual entre ambas fechas habían transcurrido 19 días consecutivos.

b. *Pruebas*

a' *Pruebas de la Administración*

CPCA

8-11-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La administración no puede en juicio, probar elementos diferentes a los establecidos en la motivación del acto impugnado, y cambiar los motivos del acto.

Al respecto la Corte observa: De acuerdo a los términos en que se trabó la litis, según los hechos señalados en la querella y en la contestación que a la misma dio el sustituto del Procurador General de la República, el objeto del juicio se limitó al alegato de que el acto de retiro era legítimo y válido, porque el cargo del querellante era de libre nombramiento y remoción, y no propiamente porque se había cumplido el procedimiento de retiro por reducción de personal. En efecto, como se señaló precedentemente, el sustituto del Procurador General de la República al contestar la querella, siendo que el actor denunció la total ilegalidad de la medida, pre-

tendió justificar su validez alegando que su fundamento había sido la reorganización de los servicios ordenada por el Ministerio de Agricultura y Cría, pero, en lugar de indicar que en la aplicación de dicha medida se cumplieron los trámites que condicionan la legalidad del retiro por la causal de la reducción de personal, se limitó a tratar de demostrar que el querellante podía ser removido libremente, porque se consideraba su cargo como de confianza. En consecuencia, tratábase de una motivación sobrevenida distinta a la que sirvió de fundamento al acto impugnado, hecha en juicio, y no con anterioridad en el mismo acto impugnado. Esa sola circunstancia bastaba para que el Tribunal *a quo* desestimara la defensa de la legalidad del acto, y por tanto, anulara el mismo, por inmotivación, sin tener que entrar a examinar si la Administración había o no cumplido con los trámites del procedimiento de reducción, dado que la Administración no alegó tal hecho en su contestación a la demanda. No se trataba, pues, de una excepción perentoria opuesta en la contestación de la demanda, y en consecuencia, tal defensa no podía formar parte del debate judicial y ni siquiera podía el organismo querellado promover pruebas para tratar de demostrar el cumplimiento de los trámites de la reducción de personal, porque tal hecho no entraba dentro de la litis al no haber sido alegado por la Administración en la contestación de la demanda. . . .

. . . Igualmente, en esta Alzada el sustituto del Procurador General de la República pretendió demostrar la calificación de confianza del cargo del querellante, promoviendo una certificación del Jefe de la Oficina de Relaciones Industriales de la Corporación de Mercadeo Agrícola, acerca de las tareas asignadas al cargo de Administrador Jefe I, para el cual había sido designado el actor. Al respecto se observa que aparte de que lo determinante para calificar a un cargo de confianza son las funciones que efectivamente realizan los funcionarios en la práctica, más que la descripción general de las tareas que a los respectivos cargos se asignan en el Manual Descriptivo de la Clase de Cargos, la Corte no puede valorar tal certificación porque pretende demostrar una motivación que no está contenida en el acto de retiro que fue notificado al querellante, sino con posterioridad a que dicho acto fue producido, en la contestación de la querrela. En efecto, si se admite la prueba de un hecho diferente al que se señala en la motivación de los actos impugnados, los Tribunales Contencioso Administrativos estarían permitiendo a la Administración reformar tales actos en juicio, cuando éstos sean impugnados, para subsanar sus vicios o defectos, lo cual, además, de que procesalmente es improcedente, lesionaría gravemente a los funcionarios en su derecho de defensa, y así se declara.

b'. *Prueba documental*

CSJ-SPA (297)

29-11-84

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Concordante con esta afirmación de la actora, en el Contrato Colectivo de Trabajo, también promovido por ella, firmado y certificado por el Inspector del Trabajo del Estado Miranda en cuya oficina fue consignado el 7 de mayo de 1973 a los fines de lo ordenado en el artículo 46 de la Ley del Trabajo, se expresa en el inciso "g" de la Cláusula Primera, lo siguiente:

"Ambito de Aplicación: Este contrato beneficiará a todos los trabajadores que presten sus servicios a la empresa "Industria Anita C.A.", en su fábrica ubicada en el sitio denominado "Paso Real" de la población de Charallave, Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda".

Este documento tiene la fuerza probatoria que atribuye la ley a los documentos públicos, por haber sido otorgado según las prescripciones de la Ley del Trabajo y estar suscrito por el Inspector del Trabajo, funcionario público competente para hacerlo. En este contrato, como se ve, la demandante, así como varios de sus trabajadores, manifiestan que sus actividades se van a desarrollar en jurisdicción del Distrito Cristóbal Rojas del Estado Miranda y no en el Distrito Urdaneta del mismo Estado.

I. *Poderes del Juez*

CPCA

6-12-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

El juez contencioso-administrativo carece de competencia para subsanar los vicios procesales cuando estos contravienen normas de orden público.

Ahora bien, observa esta Corte, que el Juez *a quo*, en el presente caso, aplicó para regular la primera instancia el procedimiento previsto en los artículos 68 y siguientes de la Ley de Contraloría del Estado Carabobo; supuesto que ratificó en el texto de la sentencia, y advierte que él el Juez al tomar posesión del cargo como titular de este Tribunal; ciertamente encontró como un hecho consumado tal aplicación, pero que a los fines de no perjudicar los intereses del recurrente lo mantuvo y lo cumplió en su integridad.

Seguidamente el Juez Sentenciador hace las siguientes consideraciones: Primero: aclara que esas disposiciones procedimentales contenidas en la Ley de Contraloría del Estado Carabobo son contrarias a derecho, por cuanto infringen la Constitución, que dispone que es reserva y competencia del Poder Nacional dictar la legislación que regule los procedimientos judiciales. Segundo: que efectivamente constató en los autos, la aplicación de un procedimiento inconstitucional, pero que no repuso la presente causa para "no perjudicar al recurrente", y además indicó, que: "... obvió tal circunstancia ..." en el sentido de que en los futuros y sucesivos casos que sean sometidos a su consideración, no acatará las inconstitucionales disposiciones estatales.

Al respecto estima esta Corte:

Al Juez Contencioso Administrativo no le corresponde la función de actuar como un protector de los intereses de los sujetos envueltos en la relación procesal contenciosa-administrativa, sea este el recurrente, sea un interesado y dentro de éstos sea aún la propia Administración; el Juez Contencioso Administrativo tiene como norte y deber el velar de manera primordial por el cumplimiento de la legalidad, y dentro de esta categoría, debe procurar que la contención se realice dentro del procedimiento establecido, pues éstas disposiciones son de estricto orden público; por lo cual, no existe supuesto, ni interés en la litis que pueda determinar una actuación de oficio del Juez para subsanar la no aplicación del procedimiento de Ley. El Juez, al constatar la inaplicación de un procedimiento, ha debido de manera inmediata reponer el juicio al estado en que se violentaron las normas procesales pertinentes, por cuanto carece de competencia para subsanar los vicios procesales cuando estos contravienen normas de orden público, y así expresamente se declara.

CPCA

22-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El Juez Contencioso-Administrativo, si bien puede negar la admisión de la demanda basándose en el contenido del art. 105 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no tiene poder de suplir las defensas de las partes ni pronunciarse en la definitiva de oficio, sobre cuestiones relativas a la admisibilidad de la acción a menos que se trate de un problema de orden público.

Al sentenciador que decide en la definitiva no le es dado suplir las defensas que no han sido alegadas ni sustituirse en la interposición de excepciones que hubiesen podido ser hechas valer por el demandado. El juez contencioso administrativo, si bien puede negar la admisión de la demanda en base a lo dispuesto en el mencionado artículo 105, no tiene poder de suplir las defensas de la parte, ni pronunciarse en la definitiva sobre las cuestiones relativas a la admisibilidad de la acción a menos que se tratase de un problema de orden público. Se observa por otra parte que el artículo 84 *ejusdem* cuando establece los requisitos de admisibilidad, a los cuales remite el mencionado artículo 105, en ningún momento alude a la legitimación pasiva, en razón de lo cual ni siquiera al constatar la existencia de tales requisitos podían haberse pronunciado como lo hizo el juez de la causa.

Es en base a las anteriores consideraciones que esta Corte estima que el tribunal *a quo*, concluido el trámite procesal en la forma de ley y no habiendo sido opuestas excepciones ni defensas por la contraparte quien no compareció al acto de contestación de la demanda, debía sentenciar la cuestión de fondo con los elementos de juicio de los cuales disponía para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 12 del Código de Procedimiento Civil que señala:

“Artículo 12: Los jueces tendrán por Norte de sus actos la verdad, que procurarán escudriñar en los límites de su oficio, debiendo atenerse a lo alegado y probado en autos, salvo lo dispuesto en el artículo anterior, y sin poder sacar elementos de convicción fuera de éstos, ni suplir excepciones o argumentos de hechos no alegados ni probados”.

La inobservancia por parte del juez de la normativa citada acarrea la nulidad del fallo apelado en la forma prevista en el segundo aparte del artículo 230 del Código de Procedimiento Civil, por lo cual procede la reposición al estado de que se dicte nueva sentencia que verse sobre el fondo de la cuestión planteada. En efecto en la oportunidad en que el juez declaró *ex officio* la falta de legitimación pasiva en base a la inexistencia del litis consorcio pasivo necesario, violó las normas del procedimiento que rige las decisiones de la controversia.

CPCA

8-11-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

A los jueces del contencioso-administrativo no les compete apreciar los motivos de mérito y de oportunidad que tiene en cuenta la Administración para dictar una medida.

En interés de la recta aplicación de la Ley, y de garantizar la integridad y uniformidad de la jurisprudencia, la Corte observa que el Tribunal *a quo* sostuvo que

también la reducción de personal está condicionada a la demostración por parte de la Administración de que se agotaron los reajustes presupuestarios sobre otros rubros de gastos corrientes de personal, antes de aplicarlo a los relativos a la supresión o eliminación de cargos, y tal criterio, a juicio de este Tribunal Colegiado excede de los límites que corresponden a los Jueces de lo Contencioso Administrativo, ya que a éstos no les compete apreciar los motivos de mérito y de oportunidad que tiene en cuenta la Administración para dictar una medida, porque de aceptarse aquel criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa, se permitiría que tales Jueces pasaran a trazar políticas, a fijar los lineamientos de la actividad administrativa, así como a administrar personal, que es propiamente gobernar y no ejercer la función jurisdiccional, y así se declara.

J. *Terminación del Juicio*

a. *Sentencia*

a' *Contenido*

CPCA

6-12-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El Tribunal Contencioso-Administrativo en la Sentencia que declara la nulidad del acto administrativo impugnado puede condenar al pago de sumas de dinero cuando así se desprenda de los términos de la misma demanda.

Observa la Corte, dentro de sus facultades como Tribunal de Alzada, que el Juzgado *a quo* en la parte dispositiva de la sentencia apelada, condenó a la Municipalidad a reintegrar a la recurrente la suma de Bs. 50.000, monto de la multa impuesta a la recurrente, y que ésta había cancelado. Ahora bien, en el libelo contentivo del recurso de anulación, la impugnante no solicitó tal condenatoria, y ocurre que conforme a lo previsto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, solo cuando ello se desprenda de los términos de la misma demanda, en la sentencia que declare la nulidad del acto impugnado, podrá el Tribunal Contencioso Administrativo condenar el pago de sumas de dinero. En consecuencia, el proceder del Tribunal *a quo* constituye una incongruencia con los términos del recurso, y además, ultrapetita, porque acordó más de lo solicitado, que fue exclusivamente la nulidad de la decisión recurrida, pero no la condena a la Municipalidad al pago de sumas de dinero. Por tanto, tal aspecto de la sentencia apelada debe ser revocado por esta Corte, por constituir una violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, y 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que son normas de orden público, y así se declara.

Por otra parte, tratándose el reintegro una petición diferente a la de la nulidad, que se traduce en una acción de condena, su interposición puede hacerse conjuntamente con la de nulidad, en cuyo caso, se trataría de una acumulación permitida por la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en razón de lo dispuesto en el artículo 131, y en esta hipótesis, si es procedente que los Tribunales Contencioso Administrativos comprendan en su sentencia tanto la declaratoria de nulidad, como la de condena de repetir lo pagado indebidamente. En el presente caso no sucedió tal supuesto, por lo que el Juez *a quo* debió limitarse a decidir la declaratoria de nulidad, pero no a condenar a la Municipalidad al reintegro de la cantidad pagada

por concepto de la multa anulada, porque como se expresó, tal pedimento no fue hecho en el propio recurso de nulidad. En consecuencia, la pretensión de reintegro deberá hacerla la interesada en un proceso aparte, y así se declara.

CPCA

13-12-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Una vez efectuada la anterior declaratoria, esta Corte no puede menos que observar que los Secretarios de Tribunales carecen de estabilidad, en razón de lo cual aun cuando el acto de destitución esté afectado como fuera el caso presente por el vicio de ilegalidad; sin embargo no es posible su reincorporación al cargo por cuanto el mismo, carente como lo es de estabilidad, ha sido provisto designándose, en base a la facultad de libre remoción que posee el juez, a un nuevo titular. De allí que la carencia de estabilidad impida la reincorporación solicitada por cuanto no puede equipararse el funcionario de libre remoción con el funcionario de carrera que es el único que posee el derecho de ser restablecido en el ejercicio de la función pública, por lo cual esta Corte estima improcedente la petición de reincorporación al cargo y así se declara.

La situación en consecuencia es la de un acto que ha sido declarado nulo por carecer de los requisitos esenciales para su validez; sin que tal declaratoria implique la reincorporación al cargo por carecer el mismo de estabilidad; pero al mismo tiempo el acto ilegítimo ha producido un daño en su destinatario, por cuanto le imputó la comisión de faltas gravísimas que aun no habiendo sido demostradas, sin embargo son capaces de impedir su reingreso al servicio de entidades públicas, manchando su hoja de servicio y colocándola en una situación desventajosa ante la colectividad y es por ello que, a título de indemnización, esta Corte estima que ha de serle pagada una suma compensatoria del daño sufrido en virtud de la ilegitimidad del acto, considerando que esta suma ha de ser la correspondiente a los sueldos dejados de percibir desde la fecha del acto enulado hasta la del presente fallo.

b' *Ultrapetita*

CPCA

10-12-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La aplicación por los jueces de reglas de derecho no alegadas por las mismas partes en el procedimiento si esta se atiende estrictamente a los hechos, no constituye el vicio de ultrapetita.

El apelante denunció por parte de la sentencia apelada el vicio de ultrapetita, por suplir a la Administración una defensa, cual fue la referente a que las renunciaciones condicionales en materia de empleo público son improcedentes, y al respecto observa la Corte:

La ultrapetita significa dar más de lo pedido por las partes, pero no constituye tal vicio el aplicar los jueces reglas de derecho no alegadas por las mismas partes, porque en razón del aforismo "El Juez conoce el Derecho" (*Juria novit curia*), éste está obligado a tener en cuenta tales reglas, aun no habiendo sido mencionadas por las partes, si se atienden estrictamente a los hechos, sin variar estos. En efecto, la aplicación de una norma jurídica que las partes no han traído en apoyo

de sus alegatos, no es más que cumplir con la función de administrar justicia, la cual es inconcebible si no se permite a los jueces aplicar el Derecho, que de la manera más simple puede decirse que está compuesto por todo el ordenamiento jurídico. Por otro lado, si los hechos no cambian y los jueces aplican normas diferentes o distintas de las alegadas por las partes, antes que otorgarles más de lo pedido, es darles exactamente lo que les corresponde.

Dentro de este orden de ideas se tiene, que el Tribunal de la Carrera Administrativa desestimó la pretensión de nulidad del acto por la naturaleza misma de la gestión pública que realiza la renunciante, no puede estar sujeta a condición alguna. Más concretamente, señaló el Tribunal *a quo*, que mal puede un funcionario condicionar su renuncia a que le reconozcan el pago de prestaciones sociales, porque dicha condición es contraria a la Ley. Señaló igualmente el referido Tribunal, que es ilegal sujetar un acto de retiro al hecho de que paguen las prestaciones dobles contempladas en la Ley Contra Despidos Injustificados, por ser ésta inaplicable en materia de empleo público.

La consideración anterior del Tribunal de la Carrera Administrativa no constituye una extralimitación, ya que al proceder como procedió dicho Tribunal, cumplió con sus funciones de aplicar a un caso concreto una regla de derecho, cual es la relativa al retiro de los funcionarios públicos, contenida en el ordinal 1º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con el artículo 26 *ejusdem*, en el sentido de que tal acto si se somete a una condición, significa una violación de dichas normas. Por tanto, como los hechos son los mismos, sin que hubieran sufrido modificación alguna por parte del Juzgador, no existe ultrapetita, porque el Tribunal hubiera traído a colación unas normas jurídicas no alegadas en su defensa por la Administración querellada. Al aplicar dichas normas antes que otorgar más de lo pedido, el Tribunal *a quo*, lo que hizo fue negar lo pedido, por improcedente, y así se declara.

c'. Aclaratoria

CPCA

27-9-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Las "aclaratorias" no pueden modificar las conclusiones contenidas en el fallo dictado.

Los apoderados del recurrente solicitaron en la diligencia del 30 de julio de 1984, la reforma del fallo dictado por esta Corte Primera el cual consideran violatorio del Artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, así como la tacha de algunas menciones de su dispositivo, para luego precisar en su escrito del 2 de agosto de 1984 que existe un error material, de cálculo numérico que *debe dar lugar a la modificación* de dicho dispositivo por la decisión que sobre la aclaratoria solicitada emita este Tribunal.

Al respecto cabe observar que la posibilidad de revocatoria o reforma de un fallo judicial sólo procede acorde con la norma citada, en los casos de interlocutorias no sujetas a apelación que en virtud de tal carácter no quedan, una vez que se dictan, fuera de la jurisdicción del funcionario que las dictó, quien, por lo demás, decide, facultativamente bien de oficio, bien a solicitud del interesado, si revoca o reforma el fallo emitido. La norma faculta también al juzgador en todo caso a resolver discrecionalmente, siempre que medie solicitud de parte, si aclara los puntos dudosos, salva omisiones, rectifica errores de copia, de referencia o de cálculo numérico o, en fin si dicta ampliaciones de la decisión que ha dictado.

Obviamente las aclaratorias tienen por objetivo fundamental salvar aquellos puntos que puedan prestarse a dudas o ambigüedades, y también ampliar la sentencia en los aspectos que hayan quedado sin decisión concreta, *pero ellas no pueden modificar, bajo ningún título, las conclusiones que contiene su dispositivo.*

d'. *Apelación*

CPCA

20-12-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Para la apelación contra las Sentencias de los tribunales que deciden en materia contencioso-administrativa en primera instancia no basta con ejercer el indicado recurso sino que es necesario su formalización.

Planteado el fundamento de la solicitud de declaratoria de desistimiento tácito de recurso, estima esta Corte prioritario decidir sobre la materia, observando al efecto que la apelación prevista contra las sentencias de los tribunales que deciden en materia contencioso-administrativa en primera instancia tiene un carácter particular, por cuanto no basta con ejercer el indicado recurso sino que la ley exige su formalización mediante un escrito en el cual se señalan los motivos de hecho y de derecho que determinan su ejercicio (artículo 162), sin lo cual opera una presunción de desistimiento del mismo que puede ser declarado tanto a solicitud de parte como de oficio. La apelación posee así un carácter muy especial por cuanto lo que se pretende del apelante es que delimite los motivos de impugnación que desea hacer contra el fallo. Lo anterior no impide que se replanteen por parte del apelante los argumentos a favor o en contra del acto que fuera objeto del recurso; con lo cual la correcta formalización ha de contener primordialmente las razones por las cuales se impugna la sentencia y sólo en segundo lugar, y como motivo de fondo contra el mismo, la defensa o ataque del acto administrativo que constituyera el objeto de decisión en la primera instancia. De allí que, el apelante es quien determina en la formalización el objeto controversial, delimitando los puntos sobre los cuales recaerá la decisión de la segunda instancia. La apelación tiene en virtud de lo anterior, gran analogía con el recurso de casación por lo que atañe a los vicios que se le imputan a la sentencia de primera instancia, ya que éstos han de quedar perfectamente determinados; pero tal analogía es relativa por cuanto el juez de alzada no es simplemente un contralor de derecho, sino que su potestad abarca la decisión de toda la cuestión ya que tiene poder de revisión del acto administrativo originalmente impugnado mediante el recurso contencioso administrativo de anulación.

b. *Desistimiento*

CPCA

1-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La falta de alegatos específicos por parte del apelante en la formalización produce el desistimiento.

Debe observarse al efecto que esta Corte en forma reiterada y constante ha establecido la equiparación entre la falta del escrito de formalización en la forma

indicada en el mencionado artículo 162 y la defectuosa presentación del mismo, constituida por la carencia de fundamentación jurídica del recurso, aplicando a esta última hipótesis el efecto del desistimiento previsto en la norma citada. Se estima en tal forma que siendo el procedimiento de segunda instancia de lo contencioso-administrativo, el medio que se otorga a la parte perdedora para impugnar el fallo que le ha sido desfavorable mediante el específico señalamiento de un escrito de formalización de la apelación para que por tal medio se explanen los motivos que mueven a recurrir ante la superioridad, la falta de alegatos específicos contra la decisión apelada impide al juez de alzada, que está llamado sólo a conocer de los motivos argüidos en la indicada formalización, de hacer un pronunciamiento sobre el recurso, en razón de lo cual lo procedente es presumir el desistimiento del apelante cuando no ha aportado al juez las razones que lo condujeron a su interposición.

c. *Perención*

CSJ-SPA (287)

26-11-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Toppi

La comunicación del Ministerio Público emitiendo su opinión sobre la acción incoada no interrumpe la perención.

¿Es un acto de procedimiento la comunicación del Ministerio Público emitiendo su opinión sobre el fondo del asunto?

La Ley es muy clara: sólo interrumpe la perención la ejecución de algún acto de procedimiento, y por eso considera la Sala que la comunicación del representante del Ministerio Público —cuando no es parte directa en el juicio— mediante el cual emite su opinión, parecer o criterio sobre la acción incoada, no constituye un acto de procedimiento con la virtualidad interruptora que exige la ley, pues se trata de una actuación que estrictamente no es de carácter procesal o procedimental, es decir, no se trata, en sentido estricto, de un acto de procedimiento, porque esa opinión del Fiscal no es requisito contemplado en la ley como de obligatorio cumplimiento para que el proceso se colme a satisfacción, y es así una gestión no indispensable y, en su virtud, sin la eficacia necesaria para tenerla como acto que interrumpe la perención, de modo que si bien ha de ser notificado (artículo 125) obviamente no es parte ni su parecer —emitido por oficio enviado a la Corte (el 1º de marzo de 1984)— configura un acto de procedimiento en su sentido propio; distinto es cuando el Fiscal promueve la acción de nulidad, pues en esa circunstancia cualquier acto o intervención suya en el juicio es capaz de impedir la perención.

CSJ-SPA (287)

26-11-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Toppi

En lo referente a la perención el término “paralización” a los efectos del Art. 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es sinónimo de inactividad o inercia durante más de un año.

¿Qué se ha de entender por causa paralizada a los efectos del artículo 86?

Al analizar cuidadosamente la redacción del artículo 86 de la Ley de la Corte —arriba transcrito— es claro que no puede interpretarse aisladamente la palabra “para-

lizada”, puesto que debe armonizarse con lo que sigue en el texto: el término de un año se cuenta a partir del último acto de procedimiento. Luego, la idea de la Ley es que periman aquellas causas en las cuales *no se ejecute acto alguno de procedimiento durante más de un año*, esto es, no que la causa esté en suspenso, sino que deje —durante ese lapso— de ocurrir actuaciones capaces de activar y llevar adelante el proceso, de darle el impulso necesario y suficiente para mantenerlo en acción, en marcha. En consecuencia, juzga la Sala que la paralización a que se refiere el artículo 86 es sinónimo más bien de inactividad o inercia durante más de un año. Así lo declara.

CSJ-SPA (287)

26-11-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Toppi

El lapso que este corriendo o transcurriendo en el proceso para el cumplimiento de ciertas gestiones o diligencias previstas en la Ley, no es tomado en cuenta a los efectos de la consumación de la perención.

¿Corre la perención a partir de la consignación del cartel previsto en el artículo 125?

Está dicho que la idea de la ley es que se extingan por perención las causas en las cuales no haya actividad durante más de un año; y, por eso, no es que esté corriendo un determinado lapso para que solo después de concluido es cuando comienza el tiempo para perimir la causa; en efecto, lo que quiere la ley es que los procesos *se mantengan en movimiento*, se actúe en ellos, los interesados gestionen o insten el procedimiento como demostración de interés en su permanencia. Ahora bien, la circunstancia de que, publicado el cartel, se abre un lapso de diez audiencias (artículos 125 y 126) para que concurran los interesados, no puede interpretarse como que el tiempo para perimir se suspende o interrumpe durante ese lapso y que comienza a partir de su vencimiento, pues el espíritu de la ley es muy otro: que si pasa más de un año desde el *último acto de procedimiento* se declare consumada, aún de oficio, la perención, y por acto de procedimiento hay que entender, sin duda, los realizados en el expediente o autos del juicio correspondiente, es decir, las actuaciones materiales en él válidamente cumplidas y que consten por escrito. En esta materia no puede confundirse la circunstancia de estar corriendo o transcurriendo un lapso del proceso con la circunstancia de la inacción; desde luego, si se tomara aisladamente la palabra “paralizada” resultaría que una causa no lo estaría mientras transcurran lapsos, pero es que la ley fija el día *ad quem* para la consumación de la perención: *el último acto de procedimiento*, y es obvio que por tal hay que entender lo realmente ocurrido, lo que conste en las actas procesales con precisión de la fecha correspondiente, pero no el que se hubiere abierto un lapso determinado y, solo al vencerse, es cuando comenzaría el término para perimir, puesto que la ley —claramente— alude a haberse efectuado el último acto, y efectuar significa “poner por obra, ejecutar una cosa, cumplirse”, de manera que, acorde a la ley y al significado de la palabra en ella empleada, perime la instancia si pasa más de un año sin haberse ejecutado acto de procedimiento, y el estar corriendo un lapso procesal no pueden entenderse como que, al vencerse, se “ha efectuado”, “se ha ejecutado” un acto, porque éste sería —en el caso concreto— la comparecencia de algún tercero que atiende al llamado que se hizo por el cartel que se publicó; si nadie comparece, puede decirse —al contrario— que *no se efectuó* el acto posible (la comparecencia); además que, dentro de ese lapso, debía solicitarse la apertura a pruebas de la causa (artículo

126) y, en el caso de autos, tampoco se ejecutó ese acto consistente en la solicitud de pruebas.

En fin, bien es cierto que el cartel se publicó el 5 de octubre de 1983 y bien es cierto —según cómputo practicado— que las diez audiencias vencieron el 1º de noviembre de 1983, pero también es cierto que ese lapso discurrió sin que nadie actuara, esto es, sin haber habido los dos actos de procedimiento que están previstos: la comparencia de interesados o la solicitud de que la causa se abriera a pruebas, y por ello no puede decirse que al vencerse tales diez audiencias hubiere ocurrido algún acto de procedimiento, pues nadie gestionó, nadie actuó y, de consiguiente, no se efectuaron (no se ejecutaron) actos del procedimiento capaces de activarlos e impulsarlo. El propósito de la ley es —dentro del vocablo “paralizar”— que una causa no deba permanecer inactiva por más de un año, vale decir, que la considera “paralizada” a los efectos y fines de la perención cuando se presenta esa inactividad durante más de un año seguido, de manera que no es que en la causa estén corriendo lapsos, sino que nada suceda, que no se cumplan actuaciones para —pasado más de un año en esa situación— se consuma la extinción por perención. Si la idea de la ley hubiese sido esa, habría omitido —sin duda— la mención de que el término de un año empieza a partir del último acto de procedimiento, caso en el cual podría entenderse que “causa paralizada por más de un año” sería aquella en la cual eso sucede al vencerse un lapso expresamente abierto.

En consecuencia, juzga la Sala que, para que se consuma la perención, lo que hay que entender es la ejecución o realización del último acto que aparezca y conste en el expediente, sin importar que estuviese transcurriendo un lapso para que, dentro de él, se cumpla cierta gestión o diligencia prevista en la ley, pues la obligación del interesado es impulsar, activar y actuar para evitar que se consuma la perención.

En consecuencia, el hecho de estar abierto el lapso para la comparencia (el de diez audiencias contemplado en el artículo 125) no obsta al transcurso de la perención, esto es, no significa que la misma deba contarse a partir de cuando venza ese lapso. Así se declara.

3. *Recurso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción*

CPCA

6-12-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Los recursos contenciosos que reúnen en una misma acción al mismo tiempo la pretensión de nulidad de un acto administrativo y conjuntamente la pretensión indemnizativa de los fines de reparar daños y perjuicios ocasionados por la actividad de la administración se denominan recursos de plena jurisdicción.

Que efectivamente, el recurrente en el escrito contentivo del recurso que dio lugar al presente procedimiento, precisó una pretensión primaria y en vía principal dirigida a solicitar del Tribunal Superior Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro Norte, la declaratoria de nulidad sobre diversos actos administrativos emanados de la Contraloría General del Estado Carabobo. Igualmente constata esta Corte, que en el auto de admisión del presente procedimiento, el Tribunal *a quo* calificó el recurso interpuesto como “recurso de plena jurisdicción”, afirmación que hizo, sin lugar a dudas con fundamento al contenido del artículo 68 de la Ley de Contraloría General del Estado Carabobo, que a la letra, expresa:

“Artículo 68 - Contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el reparo, se podrá ejercer el recurso de *plena jurisdicción* por ante los Tribunales de la jurisdicción contenciosa-administrativa, dentro del término de 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 del objeto del reparo”.

Ahora bien, la presente norma es traslado fiel y exacto del artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que a la letra, dispone:

“Artículo 103. - Contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme en reparo, se podrá ejercer el recurso de plena jurisdicción por ante los Tribunales de la jurisdicción contenciosa administrativa, dentro del término de cuarenta y cinco 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 reparo”.

Esta Corte observa, que la especial calificación de “recurso de plena jurisdicción”, que hacen las leyes anteriormente citadas, es producto de una evidente falta de precisión de nuestro legislador; en efecto, en nuestro sistema contencioso-administrativo, desarrollado y establecido transitoriamente en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se definieron y regularon expresamente algunos recursos contencioso-administrativos, señalándoseles procedimientos específicos, como es el caso de los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, los recursos de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales y las denominadas como demandas contra la República. Ahora bien, parte importante de la doctrina patria ha visto y calificado como recurso de plena jurisdicción, ya las demandas contra la Administración Pública generadas por relaciones de Derecho privado, o a un tipo de recursos contenciosos denominados como: “recursos mixtos”, que se dan cuando en una acción se contienen al mismo tiempo dos pretensiones distintas, diversas, como son una de nulidad de un acto administrativo y además conjuntamente a la anterior pretensión se auna otra indemnizatoria a los fines de reparar daños y perjuicios ocasionados por la actividad de la Administración, para de esta manera restablecer las situaciones jurídicas individuales cesionadas. Esta cierta posibilidad de aunar ambas pretensiones está contenida en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, norma que a la letra, expresa:

“Artículo 131. - En su fallo definitivo la Corte declarará si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará los efectos de su decisión en el tiempo. *Igualmente, la Corte podrá de acuerdo con los términos de la respectiva solicitud, condenar el pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en la responsabilidad de la Administración, así como disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa*”. (Subrayado de la Corte).

De lo anterior se desprende, que el legislador facultó suficientemente al Juez Contencioso-Administrativo para que en su decisión definitiva pudiese resolver ambas pretensiones, por lo cual, debe entenderse que efectivamente pueden plantearse conjuntamente en este tipo de “recurso mixto” ambas pretensiones, a saber: la pretensión de nulidad y la pretensión indemnizatoria. Esta especial acumulación de pretensiones es denominada por la mayoría de nuestra Doctrina como “recurso de plena jurisdicción”.

4. *Recursos Contenciosos-Administrativos especiales*A. *Recursos contra la abstención o negativa de la Administración*

CPCA

6-12-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte analiza el alcance y extensión de los recursos contra la abstención o negativa de la administración.

Al respecto se observa que el petitum hecho valer en el recurso es la declaración de nulidad del acto de la Consultoría Jurídica de la Gobernación del Distrito Federal y la solicitud de que se ordene al Gobernador conocer y resolver el recurso jerárquico. El fundamento de esta última pretensión se encuentra, de acuerdo con el recurrente, en lo dispuesto en el artículo 182, ordinal 1º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. El recurrente ha planteado efectivamente dos pretensiones: Una tendiente a la impugnación del acto a los fines de obtener su nulidad y la otra destinada a lograr un pronunciamiento sobre un recurso jerárquico interpuesto por el mismo en sede administrativa, sobre el cual no obtuviera decisión alguna, por lo cual pretende que se obligue al organismo administrativo a dictar dicha decisión. Al efecto el recurrente presenta la comunicación que en respuesta al recurso jerárquico recibiera del Consultor Jurídico, órgano que estima incompetente; en razón de lo cual pretende que la comunicación sea anulada y que el funcionario al cual legalmente le corresponde asumir la decisión sea obligado a dictarla.

Al respecto esta Corte estima que la acción de abstención o negativa contemplada en el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuyo alcance y extensión aún no han sido perfectamente delimitados ni por la doctrina ni por la jurisprudencia, presenta sin embargo en la ley algunas notas fundamentales, las cuales son al efecto las siguientes:

1. La acción prevista en el artículo 182, ordinal 1º ha de ser ejercida contra la conducta de una autoridad estatal o municipal (aun cuando la misma figura rija en relación con los funcionarios nacionales, por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el ordinal 23 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Planteada esta primera nota cabe preguntarse si el Gobernador del Distrito Federal puede ser equiparado a una autoridad estatal o municipal. Al respecto se observa que negar la equiparación sería colocarnos en el absurdo de que todas las autoridades territoriales podrían ser recurridas por vía de la acción de abstención o negativa, salvo el Gobernador del Distrito Federal, por no haber sido expresamente mencionado. Se estima por el contrario que el Distrito Federal, por su entidad político-territorial particular tiene una doble función de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica del Distrito Federal: Por una parte, es un órgano de actuación del Presidente de la República y por ello del Poder Nacional y por otra, es un órgano de ejecución del Concejo Municipal del Distrito Federal y como tal autoridad municipal. Corresponderá al juez, al analizar la actuación que le sea requerida establecer con cual de las investiduras actúa, y por ello no puede afirmarse a priori en relación con la acción que se analiza si está sometida al ordinal 1º del artículo 181 o al ordinal 23 del artículo 42 *ejusdem*.

2. La segunda nota o condición para el ejercicio de la acción sería la existencia de una carga u obligación legal que pese sobre la autoridad recurrida y a la cual la misma no haya dado cumplimiento. Esta carga debe estar expresamente establecida en una norma expresa y no debe existir un procedimiento específico contemplado en dicha norma para obtener su satisfacción. En relación con este segundo

punto, le corresponderá al juzgador precisar si la carga que el recurrente le imputa a la autoridad administrativa es una carga específica contemplada en una ley, o la carga genérica que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra para la decisión de los recursos administrativos cuya falta ella misma sanciona con la figura del silencio-rechazo.

3. Del punto antes enunciado anteriormente se deduce como nota fundamental del recurso de abstención o negativa su carácter residual, en el sentido de que el mismo no es un sustitutivo del silencio-rechazo, sino la vía para obtener una actuación expresa que la Administración ha omitido.

Del anterior análisis emerge la diferencia entre el silencio-rechazo o silencio denegación y la acción de abstención o negativa, ya que a través del primero se impugna ante la vía contencioso-administrativa, el acto que se presume tuvo naturaleza denegatoria de la pretensión aducida en vía administrativa; en cuanto que la acción contemplada en el ordinal 1º del artículo 182, se refiere al *cumplimiento* de actos, esto es, que no se agota en un simple pronunciamiento, sino que presupone la realización de actuaciones tendientes a satisfacer la pretensión deducida por el administrado.

Se aprecia al efecto que la sentencia apelada, a pesar de que no decide sobre la inadmisibilidad por la supuesta incongruencia del recurso y la indebida acumulación, sin embargo alude a tales elementos en la consideraciones preliminares que hace al respecto, estimando esta Corte que las mismas carecen de fundamento a la luz del precedente análisis y así se declara.

B. Contencioso-Tributario

a. Procedencia

CPCA

8-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La Corte argumenta la aplicabilidad del Código Orgánico Tributario a los conflictos respecto de contribuciones al INCE.

Debe dejarse asentado como cuestión primordial que en fecha 1º de enero de 1983 entró en vigencia el Código Orgánico Tributario, promulgado en fecha 1º de julio de 1982, el cual unificó la materia sustantiva y adjetiva tributaria en nuestro país. En efecto, según el artículo 1º *eiusdem*, el referido Código se aplica a todos los tributos nacionales y a las relaciones jurídicas derivadas de ellos, salvo a los tributos aduaneros, así como a las obligaciones pecuniarias establecidas en beneficio de las personas de Derecho Público no estatales, lo cual confirma el artículo 13 del mismo Código, cuando ratifica y complementa el artículo 1º en los siguientes términos: "Están sometidos al imperio de este Código, los impuestos, las tasas, las contribuciones de mejoras de seguridad social y las demás contribuciones especiales, salvo lo dispuesto en el artículo primero".

Ahora bien, dentro de estas contribuciones especiales, sin lugar a dudas, se encuentra la prevista en el ordinal 1º del artículo 10 y en el artículo 12 de la Ley sobre el Instituto Nacional de Cooperación Educativa, o sea, la contribución de quienes ocupan en sus establecimientos a más de cinco (5) trabajadores, de pagar al indicado Instituto el equivalente al 2% del total de los sueldos, salarios, jornadas y remuneraciones de cualquier especie, pagados al personal que trabaja en los establecimientos industriales o comerciales. Estas contribuciones son denominadas "con-

tribuciones para fiscales”, dado que tienen por un lado, la naturaleza general y obligatoria común a todo impuesto, pero además, por otro lado llevan implícitamente consigo una contraprestación lo cual es propio de las tasas. Por ello, no es posible calificar a tales contribuciones como impuestos o tasas, y en consecuencia, se prefiere ubicarlas en un género aparte denominado “contribuciones para-fiscales”, porque además de lo anterior, no forman parte del presupuesto de ingresos de la Ley de Presupuesto, es decir, que están excluidos del Fisco Nacional. Sin embargo, no por ello pierden su naturaleza de tributo nacional y por ende su procedimiento de determinación o liquidación y de los recursos, así como, las sanciones por su incumplimiento está regido hoy día por la ley especial que las crea y también por el Código Orgánico Tributario al tenor de lo dispuesto en sus artículos 1º y 13, respectivamente.

En el aspecto contencioso-administrativo, el citado Código Orgánico Tributario regula todo lo relativo al recurso contencioso tributario, en su Título VI, tanto en cuanto a los casos en los cuales procede, como respecto a los Tribunales competentes para conocer de tal recurso.

En efecto, el artículo 174 del Código citado establece: “El recurso contencioso tributario procederá: 1) Contra los mismos actos de efectos particulares que pueden ser objeto de impugnación mediante el recurso jerárquico, sin necesidad del previo ejercicio de dicho recurso. 2) Contra los mismos actos a que se refiere el numeral anterior, cuando habiendo mediado recurso jerárquico éste hubiere sido denegado tácitamente conforme al artículo 160 de este Código. 3) Contra las resoluciones en las cuales se deniegue total o parcialmente el recurso jerárquico, en los casos de actos de efectos particulares. *“Parágrafo Unico:* El recurso contencioso tributario podrá también ejercerse subsidiariamente al recurso jerárquico, en el mismo escrito para el caso de que hubiese expresa denegación total o parcial, o denegación tácita de dicho recurso jerárquico”.

Respecto a los Tribunales con competencia en materia tributaria, el artículo 213 del Código Orgánico Tributario, establece que los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario son los competentes para conocer en primera instancia de los procedimientos contencioso tributarios. Ahora bien, siendo las contribuciones debidas al Instituto Nacional de Cooperación Educativa contribuciones especiales, quedan sometidas a las disposiciones del Código Orgánico Tributario, al tenor de lo dispuesto en sus artículos 1º y 13 y por ende los recursos contenciosos tributarios intentados en contra de los actos dictados por los órganos administrativos del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, en materia de fijación y liquidación de las contribuciones a las cuales se refieren los ordinales 1º y 2º del artículo 10 de la Ley de dicho Instituto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 174 del Código Orgánico Tributario, corresponde conocer de aquellos recursos a los Tribunales Superiores de lo Contencioso Tributario en primera Instancia.

La competencia conferida a esta Corte en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para conocer de recursos contenciosos de anulación en contra de los actos administrativos dictados por autoridades distintas a los órganos del Poder Ejecutivo Nacional, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal, debe entenderse como general y residual de acuerdo a la regla contenida en el artículo 67 del Código de Procedimiento Civil, y en el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que la competencia por la materia se determina por las leyes especiales relativas a la materia misma que se discute, que en el presente caso es el Código Orgánico Tributario, porque el recurso contra los actos contenidos en los oficios FAA-000-462-03935 y FAA-000-541 del 7-10-81 y 26-11-81 respectivamente, emanados de la Consultoría jurídica del Instituto Nacional de Cooperación Educativa es de naturaleza contencioso tributario, cuyo conocimiento se atribuye a los Tribunales que el señalado Código prevé en su artículo 212. Por tanto, no priva en este caso la competencia genérica y residual que,

según el ordinal 3º del artículo 85 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, se atribuye a esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en única instancia, sino la de los Tribunales Contenciosos-Administrativos Especiales de primera instancia, y así se declara.

Estos Tribunales, fueron creados mediante Decreto Nº 1570 de fecha 16 de diciembre de 1982 y sus titulares designados por el Consejo de la Judicatura en Resolución Nº 216 de fecha 19 de enero de 1983, publicada en la Gaceta Oficial Nº 32.652 del 25 del mismo mes y años citados.

Por otra parte, según el principio de la aplicación inmediata de las leyes de procedimiento aun en los procesos que se hallaren en curso, consagrado en el artículo 44 de la Constitución, la competencia de los Tribunales Contenciosos Tributarios a que se refiere el artículo 213 del Código Orgánico Tributario, es también inmediata al tenor de lo dispuesto en los artículos 217 y 221 *ejusdem*, y por tanto comprende también al recurso contencioso de anulación, a que se contrae el presente expediente, por lo que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo debe declinar en aquellos Tribunales el conocimiento y decisión final de este juicio, y así se declara.

En razón de la motivación anterior esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 93, 94, 95, 96 y 97 del Código de Procedimiento Civil, declina su jurisdicción en el Tribunal Superior Primero de lo Contencioso Tributario para que éste continúe conociendo del juicio originado por el recurso de nulidad intentado por la firma SCHLUMBERGER SURENCO S. A., en contra del acto emanado de la Consultoría Jurídica del Instituto Nacional de Cooperación Educativa, contenido en el oficio número FAA-0000-462-03935 del 7 de octubre de 1981 y en el oficio número FAA-0000-541 del 26 de noviembre de 1981. A estos efectos, se ordena remitir a dicho Tribunal los autos del referido juicio.

CSJ-SPA (305)

6-12-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Toppi

La Corte indica los casos en que procede el Recurso Contencioso-Tributario.

Conforme al artículo 174 del Código Orgánico Tributario el recurso contencioso-tributario procede:

1. Contra los actos de efectos particulares que pueden ser objeto de impugnación mediante el recurso jerárquico, sin necesidad del previo ejercicio de dicho recurso.
2. Contra los mismos actos, cuando habiendo mediado el jerárquico, éste hubiere sido denegado tácticamente conforme al artículo 160; y
3. Contra las resoluciones en las cuales se deniegue total o parcialmente el jerárquico, en los casos de actos de efectos particulares.

Ahora bien, el artículo 153 delimita la inadmisibilidad del recurso jerárquico y por ende, la del contencioso-tributario, pues éste es admisible en los mismos casos en los cuales cabe el jerárquico; al respecto, el artículo 153 establece:

“Los actos de la administración tributaria de efectos particulares o generales que determinen tributos, apliquen sanciones, o afecten en cualquier forma los derechos de los administrados, podrán ser impugnados por quien tenga interés legítimo mediante la interposición del recurso jerárquico reglado en este Capítulo”.

Conforme a esa norma, ha lugar al recurso contencioso tributario contra los actos de la administración tributaria que:

- a) Determinen tributos;
- b) Apliquen sanciones;
- c) Afecten en cualquiera forma los derechos de los administrados.

Ahora bien, de la lectura del escrito contentivo del recurso incoado en el caso, despréndese, claramente que lo ocurrido en sede administrativa no corresponde a ninguna de las situaciones que admiten el recurso jerárquico y, posteriormente, el contencioso tributario; en efecto, no se determinó tributo alguno, no se impuso sanción a la recurrente ni se tomó alguna determinación que afectare sus derechos. Aspira la recurrente a que la jurisdicción contencioso-tributaria declare que no estaría incluida en el programa nacional de aprendizaje del Instituto Nacional de Cooperación Educativa pero el recurso contencioso tributario no tiende a impugnar cualquier acto administrativo, sino actos concretos en materia tributaria y afines, establecidos en el artículo 1 del Código Orgánico Tributario, por manera que no es impugnabile, por esta vía, cualquier pronunciamiento de un órgano de la Administración, sino aquellos que tengan relación con algún tributo, o relaciones derivadas de ellos o con obligaciones legales pecuniarias a favor de personas jurídicas de derecho público, y aun cuando el artículo 153 alude a actos que "afecten, en cualquier forma los derechos de los administrados", obviamente tiene que tratarse de un acto que, al menos en forma mediata o indirecta, establezca alguna obligación tributaria u obligación pecuniaria, pues para los actos que no digan relación con ello lo admisible sería el recurso contencioso ordinario de anulación.

La comunicación a la cual se contrae el recurso concretamente incoado, que fue acompañada y cursa en autos, se limita a transcribir —tal como se admite por la recurrente— el análisis realizado por la Consultoría Jurídica del Instituto en cuanto a la obligación de la empresa de contribuir con el programa de aprendizaje del INCE, por manera que no versa sobre tributos, sanciones y obligaciones pecuniarias para con ese Instituto y los actos que guarden relación, directa o inmediata o indirecta y mediata, con tales materias son los únicos que pueden ser objeto del recurso específico que regla el Código Orgánico Tributario y denomina contencioso tributario, el que, como su nombre mismo lo indica, está vinculado con cuestiones tributarias y demás contribuciones afines y conexas, pero con respecto a otras materias, como sería la obligación de emplear aprendices, porque esto generará obligaciones para con los empleados, pero no a favor del ente.

En consecuencia, juzga la Sala que, en el caso, no ha ocurrido acto alguno capaz de ser recurrible por la vía del contencioso tributario regulado en el Código Orgánico Tributario, en cuya virtud el ejercicio es inadmisibile, lo cual no prejuzga acerca del fondo del asunto; y, desde luego, la consecuencia es su terminación. Así se declara.

b. *Admisibilidad*

CSJ-SPA (305)

6-12-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Toppi

El auto que admite el recurso como el que niega su admisión debe ser igualmente motivado.

En consecuencia, estando dentro de la oportunidad para ello, pasa la Sala a decidir y, con ese fin, hace las consideraciones que siguen.

En el caso se trata de apelación contra la decisión que admitió el recurso interpuesto, esto es, de la contemplada en el artículo 181 del Código Orgánico Tributario, conforme al cual:

“Recibido el recurso y una vez que la administración tributaria y el recurrente estén a derecho, el Tribunal dentro de las tres (3) audiencias siguientes, lo admitirá o lo declarará inadmisibles, mediante decisión motivada. Esta decisión será apelable dentro de los diez (10) días hábiles siguientes. La apelación será oída en ambos efectos y deberá ser decidida en el término de quince (15) días hábiles”.

La Corte observa, en primer término, que, del texto legal inserto, se desprende que la motivación rige no sólo para cuando se declare inadmisibles el recurso, sino también para cuando se admita, pues no hace distinción alguna al respecto y el signo ortográfico “coma” (,) después de inadmisibles indica que la expresión “mediante decisión motivada” conviene a ambas determinaciones, y tiene que ser así porque la decisión —sea cual fuere es apelable, por manera que la admisión no es una providencia de mera sustanciación y la apelación ha de oírse en ambos efectos. El artículo 181 constituye, sin duda, una excepción al principio tradicional en esta materia y aun al contencioso administrativo, pues en esos casos la admisión es un acto de rutina o mero trámite que se acompaña de la socorrida frase “en cuanto ha lugar en derecho”, mientras que la inadmisión sí debe razonarse y la Ley de la Corte sólo prevé apelación cuando se inadmite la acción o recurso.

En suma, la Corte considera que ha de ser motivada tanto la decisión que admite el recurso como la que niega su admisión, y así lo advierte al Tribunal Superior para que, en lo sucesivo, exponga los motivos de la decisión que admite o no el recurso, sin limitarse —como hizo en el caso— a admitir “cuanto ha lugar en derecho”, pero sin dar razones convenientes, máxime cuando la apoderada del Instituto previamente había suscitado la cuestión, lo que obligaba a dar los motivos para no acoger el alegato. No obstante, la Corte entrará a conocer del asunto y sin reponer, en aras de la economía procesal y para evitar dilaciones. Así se declara.

c. *Suspensión*

CSJ-SPA (276)

13-11-84

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En el procedimiento contencioso-tributario la competencia para declarar la suficiencia o insuficiencia de la garantía sustitutiva a que se refiere el artículo 133 de la Ley del Impuesto sobre la Renta y suspender el juicio, recae en el Juez Tributario y no en la Administración.

Vista la solicitud de suspensión de los efectos del acto recurrido, que formulara la impugnante, el Juzgado de Sustanciación pasó los autos a la Sala, se designó Ponente y a fin de decidir la solicitud de pronunciamiento previo, se observa:

Debe analizarse antes el contenido de la disposición que permitió que la Corte esté actualmente conociendo, por vía no principal ni conectada procesalmente con ella, de un juicio contencioso-tributario de cuyo fondo no tiene noticia la Sala.

En efecto, el 8 de noviembre de 1982 el Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta, a instancia del Fisco, suspendió el procedimiento por considerar que la garantía otorgada por la Creole Petroleum Corporation había dejado de ser sa-

tisfatoria a los intereses del Fisco Nacional, de conformidad con el artículo 133, 133, Parágrafo Primero de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que dispone: "El Tribunal, por propia iniciativa o a solicitud de la Administración General del Impuesto sobre la Renta, podrá suspender el juicio a que se contrae este Capítulo cuando en cualquier momento del mismo se comprobare que la garantía dada por la recurrente ha dejado de ser satisfactoria a los intereses del Fisco Nacional. En este caso el Tribunal oficiará a la Administración General para que ésta conceda al contribuyente un plazo de (15) días hábiles a fin de que ésta presente ante la citada Administración una garantía satisfactoria o cancele las planillas objeto del recurso. Vencido dicho plazo sin existir garantía satisfactoria o cancelación, el Tribunal negará el recurso previsto en este Capítulo y ordenará la cancelación de planillas objeto de la apelación". En la norma transcrita, se contienen: una potestad de suspender el juicio; una obligación a cargo del contribuyente, que debe cumplir en un lapso determinado; y una sanción consecuencial en caso de incumplimiento. Cada uno de los elementos descritos y contenidos en el dispositivo de la Ley comentada, supone la presencia de una autoridad pública con suficiente potestad para formular la declaratoria correspondiente. Así, de oficio o a solicitud de la Administración, la suspensión del respectivo juicio es una facultad atribuida al Juez Tributario, de carácter discrecional, y por lo mismo, una decisión que ha de emanar del órgano judicial referido; una vez suspendido el procedimiento, toca al contribuyente constituir nueva garantía —satisfactoria— a favor del Fisco, en el lapso de 15 días hábiles que ha de conceder la Administración al contribuyente; y en caso de no hacerlo procede la negativa del recurso. En el caso de autos, como producto de una incorrecta interpretación, que sobre el artículo 133 *ejusdem* formuló el juzgador del Tribunal Tributario, la Administración asumió la potestad de pronunciarse sobre la insuficiencia del ofrecimiento hecho por la contribuyente.

Se observan, como ya se expuso, tres distintas facultades: la primera para la cual el Juez Tributario es el competente, la segunda incorrectamente asumida por la administración en este caso y la tercera, respecto a la cual el Juez Tributario mantiene su potestad.

Esto establecido, la Sala pasa a considerar la segunda de las facultades, con el fin de determinar dónde reside la competencia para pronunciar la suficiencia o insuficiencia de la garantía sustitutiva. Al respecto, deben observarse los supuestos posibles: a) suspendido el proceso, por haberse declarado la insuficiencia de la garantía originalmente constituida, la Administración, en caso de considerársela apta para ello, podría aceptar un ofrecimiento de garantía sustitutiva de la insuficiente; y si esta segunda se extinguiere en el curso del proceso, podría el Juez Tributario suspender nuevamente el juicio, y por no haber perdido competencia también podría pronunciarse sobre la suficiencia de la garantía sustitutiva. No cabe una distinta interpretación porque admitirla implicaría reconocer que la aceptación de la garantía sustitutiva por parte de la Administración, agota toda potestad de suspensión del proceso para el Juez Tributario. b) Además, si se admitiese como reservada a la Administración la competencia para pronunciarse sobre la garantía sustitutiva, podría ella no aceptarla, y esto haría surgir para el contribuyente el derecho a interponer, contra tal decisión, los recursos administrativos y contenciosos judiciales respectivos, sin que por ello pierda el Juez Tributario la potestad para negar el recurso principal y ordenar la cancelación de las planillas al no haber cumplido el contribuyente la obligación de presentar la garantía sustitutiva en el plazo de 15 días. Así, a una posible declaratoria judicial que estimase suficiente la garantía no aceptada por la Administración, podría eventualmente enfrentarse una decisión del Juez Tributario que conoce del asunto principal, negativa del recurso respectivo, por haber vencido el plazo de 15 días para presentar la garantía sustitutiva, todo lo cual plantea una importante dificultad procesal, debido a la desconexión entre el recurso jurisdiccional que pre-

tende la nulidad del reparo y el también recurso contencioso-jurisdiccional que pretende la declaratoria de suficiencia de la Garantía Sustitutiva para las resultas, del juicio principal.

Debe, pues, la Sala considerar, las consecuencias que traería para la relación procesal, admitir la competencia de la Administración para declarar la suficiencia o insuficiencia de la garantía sustitutiva a que se refiere el artículo 133 ejusdem. Al efecto, si bien es cierto que se han reconocido doctrinal, jurisprudencial y normativamente las prerrogativas y potestades, llamadas "exorbitantes" para la Administración, ellas no pueden ser interpretadas y extendidas a tal extremo que desvirtúen la naturaleza procesal que supone una controversia cuya resolución ya está sometida a la autoridad judicial. Al sostenerse que la Administración es competente para pronunciar la suficiencia de la garantía sustitutiva, se estaría interpretando que el órgano cuya actuación se ha impugnado, comparte con el Juez Tributario facultades propiamente judiciales y potestades relativas a una contención de la cual es parte; no es jurídicamente admisible desde el punto de vista procesal, que la Administración, como producto de sucesivos y múltiples rechazos a los ofrecimientos de garantías, lograrse por esa vía la negación del recurso debido al vencimiento de los 15 días hábiles otorgados al contribuyente para dar cumplimiento a la obligación en análisis. Una controversia bajo tutela judicial, que tiene por objeto el control jurisdiccional de un acto administrativo, no admite estar sometida simultáneamente a la voluntad del órgano controlado. Por esta razón, el Tribunal, al aceptar el pronunciamiento de la Administración, se despojó de su competencia, y la Administración absorbió una potestad que le es propia.

Por lo expuesto, es que ambos asuntos deben estar conexos, en una relación de Principal a Incidental, de manera que la causa de la garantía sustitutiva surja como cuestión incidental, a ser decidida por el juez de la causa principal.

Así, siendo el Juez Tributario, competente para pronunciarse en torno a la suficiencia o insuficiencia tanto de la garantía original como de la sustitutiva; siendo su decisión apelable, y debiendo oírse libremente el recurso contra ella interpuesto, queda en suspenso su potestad para negar el recurso y ordenar la cancelación de las planillas respectivas, por no correr los 15 días de plazo para presentar la garantía por razón del efecto suspensivo de la apelación oída.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, por contrario imperio revoca todo lo actuado ante la Corte, y absolutamente nula toda la actuación administrativa que se produjo con motivo de ofrecimiento que hiciera SHELL DE VENEZUELA, N.V. como sustitución a la fianza solicitada por el Tribunal Segundo de Impuesto sobre la Renta el 8 de noviembre de 1982, para el recurso fiscal interpuesto contra la planilla Nº 9-640216 de fecha 23 de julio de 1975, del Fondo de Garantía constituido de conformidad con la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos—, al ser manifiestamente incompetente la Administración para pronunciar la suficiencia o insuficiencia de la garantía ofrecida. El órgano competente para ello es el judicial ante el cual actualmente cursa la causa principal, el Juzgado Superior Sexto de lo Contencioso Tributario al cual ordena enviar los autos para que se pronuncie sobre la suficiencia o insuficiencia de la garantía ofrecida.

d. *Apelación*

CSJ-SPA (264)

18-10-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Toppi

La admisibilidad en uno o en ambos efectos de la apelación de las sentencias interlocutorias en el procedimiento contencioso administrativo-tributario depende de la urgencia o no de la ejecución del fallo; si es apremiante su ejecución se oirá en el efecto devolutivo y de lo contrario en ambos efectos.

En el procedimiento contencioso-tributario que se tramita conforme al Código Orgánico Tributario rige, en cuanto a apelación su artículo 187, conforme al cual:

“De las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de Primera Instancia, o de las interlocutorias que causen gravamen irreparable por la definitiva, podrá apelarse...”.

El texto legal transcrito consagra, pues, el derecho de apelación contra las definitivas y contra las interlocutorias, siempre que éstas causen gravamen irreparable por la definitiva.

Ahora bien, salvo la interlocutoria que admite o no el recurso contencioso apelable siempre en ambos efectos (artículo 181 del Código Orgánico Tributario), en el artículo 187 nada se precisa acerca de cómo ha de admitirse en los demás casos y por eso, se aplican las reglas generales del Código de Procedimiento Civil a tenor del artículo 216 del Código Orgánico Tributario que dice:

“En lo previsto... y en cuanto sea aplicable, regirán supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimiento Civil”.

En el caso concreto, no se trata de providencia que prevé el artículo 181 del Código Orgánico Tributario, y es, por tanto, una interlocutoria, apelable cuando cause gravamen irreparable. Y tal gravamen ha sido reconocido por el Tribunal *a quo*, visto que admitió la apelación interpuesta, por lo cual este punto no es objeto del recurso de hecho ejercido.

La cuestión sometida a conocimiento de la Corte por virtud del recurso es la atiente a si la apelación se ha de oír en ambos efectos o en el solo efecto devolutivo, como lo decidió el Tribunal; y, al respecto, observa:

Dispone el artículo 179 de Código de Procedimiento Civil —aplicable supletoriamente por no haber disposición expresa en el Código Orgánico Tributario— lo siguiente:

“Las apelaciones de las sentencias interlocutorias no se admitirán en ambos efectos cuando sea urgente su ejecución por la naturaleza del caso”.

Por tanto, la admisibilidad en uno o en ambos efectos depende de ser urgente o no la ejecución de la apelada, de manera que si, según la naturaleza del caso, es apremiante la ejecución del fallo, la apelación tiene que oírse en el efecto devolutivo; y, de lo contrario, en ambos efectos.

Ahora bien, el auto apelado, dictado el 18 de junio de 1984, dice:

“Estando en la oportunidad legal de pronunciarse acerca de la suspensión de la causa... este Tribunal observa: Impugnado, en base a la incompetencia del funcionario... y tal alegato, según jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema... puede ser invocada en cualquier estado y grado de la causa... En consecuencia... por estimar ciertamente que debe establecerse la validez de los

actos... como cuestión esencial... difiere el acto de decidir sobre la suficiencia o insuficiencia en el presente juicio...".

Como se aprecia de lo antes transcrito, el Tribunal difirió el pronunciamiento sobre la suspensión para la sentencia definitiva por considerar que debía establecer como esencial la incompetencia del funcionario, de lo cual resulta que no es urgente su ejecución; en efecto, si el Tribunal aplazó o difirió para la definitiva el punto de la suspensión, sometiéndolo al previo examen de la alegada incompetencia, no hay urgencia en ejecutar esa decisión, pues su contenido: simplemente diferir, descarta por completo cualquier posible urgencia. En razón, pues, de los términos y alcances del pronunciamiento, limitado a un diferimiento de la cuestión planteada por el Fisco, la Corte estima que no hay premura en su cumplimiento o ejecución, por lo cual la apelación —admitida por el Tribunal Superior y por ello causante de gravamen irreparable— debió oírse en ambos efectos y no en el solo efecto devolutivo, en cuya virtud el recurso de hecho es procedente y tiene que prosperar. Así se declara.

Magistrado Ponente: Pedro Alid Toppi

En el contencioso-tributario, las sentencias definitivas e interlocutorias cuando la cuantía no supera los Bs. 20.000 son inapelables, por lo cual los autos sobre la admisión o no de dichos recursos son igualmente inapelables.

Si bien del auto que admite o niega el recurso contencioso-tributario ejercido, auto que debe siempre dictarse expresamente, cabe apelación en ambos efectos, tal como lo señala el artículo 181 del Código Orgánico Tributario, obviamente esta disposición no puede aplicarse aisladamente, sino dentro del conjunto normativo de carácter procesal que regula a este tipo de recurso.

Al respecto, su artículo 187 dispone:

“De las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal de Primera Instancia o de las interlocutorias que causen gravamen irreparable por la definitiva, podrá apelarse dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la publicación de la sentencia.

Cuando se trate de determinación de tributos o de aplicación de sanciones pecuniarias, este recurso procederá solo cuando la cuantía de la causa exceda de veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00).

Por tanto, si la apelación contra las definitivas y, también, contra las interlocutorias es admisible sólo cuando la cuantía del asunto exceda de veinte mil bolívares, es claro que, a pesar de no hacerse salvedad alguna en el artículo 181, son igualmente inapelables los autos sobre admisión del recurso contencioso cuando su cuantía no supere los veinte mil bolívares. Es ilógico que las definitivas y demás interlocutorias fuesen inapelables, pero que si lo fuese el auto sobre admisión del recurso, pues la idea de la ley es —sin duda— que los asuntos de “menor cuantía” se sigan y tramiten en instancia única; y por eso, no siendo apelable la sentencia definitiva cuando la cuantía sea menor de veinte mil bolívares, por fuerza tampoco lo son las interlocutorias a que se refiere el artículo 181 del Código Orgánico Tributario, por más que sea una norma especial y distinta de la del artículo 187, pues obviamente la disposición del artículo 181 no es excepcional o especial con respecto al contenido general del artículo 187. Es de principio que, por lo general, las sentencias definitivas son apelables, esto es, se da apelación salvo disposición especial en contrario (y así como en

materia civil son inapelables las sentencias de asunto cuya cuantía no exceda de ochenta bolívares, en lo contencioso tributario no lo son cuando la cuantía sea menor de veinte mil bolívares—; en cambio, algunas interlocutorias —aun cuando hubiese apelación de la definitiva— son inapelables por ser de mero trámite o no causar gravamen irreparable. Y en el caso del recurso contencioso tributario, al no darse apelación de las definitivas de las interlocutorias que causen gravamen irreparable cuando la cuantía no supere el mínimo establecido, por lógica consecuencia cualquier otra interlocutoria —incluyendo la que admite o no el recurso— también es inapelable.

C. Contencioso de la Carrera Administrativa

a. Admisibilidad

CPCA

15-11-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El tribunal de la Carrera Administrativa es competente para analizar los requisitos de admisibilidad de los recursos.

La impugnación hecha valer por el querellante plantea un problema de enorme importancia como lo es la determinación de si el Tribunal de la Carrera Administrativa tiene competencia para analizar los requisitos de admisibilidad de los recursos, antes de proceder a conminar al Procurador General de la República para la contestación al mismo. Al efecto se observa que las normas procedimentales relativas a la tramitación de las reclamaciones que los funcionarios públicos pueden elevar ante el Tribunal de la Carrera Administrativa son muy sucintas, por lo cual el *modus operandi* de dicho organismo se ha forjado en base a la lógica del sistema que emerge de varias disposiciones aisladas y a su condición de tribunal contencioso-administrativo que lo somete a los principios del Derecho Público que rigen al efecto. El examen de los requisitos de admisibilidad, aun cuando no esté previsto en forma expresa en los artículos del 74 al 83, que la Ley de Carrera Administrativa destina al procedimiento, sin embargo emerge de las exigencias mismas que el restante articulado de la ley establece. Por ejemplo, el agotamiento de la vía de conciliación constituido por la instancia ante la Junta de Avenimiento, es una exigencia contemplada en el artículo 15 *eiusdem*; en el mismo sentido, el artículo 82 determina el lapso válido para el ejercicio del recurso y, por otra parte, la condición de parte activa y del objeto del recurso, están dados por el artículo 64 de la ley. La naturaleza contencioso-administrativa del Tribunal resulta indudable ante la circunstancia de que el mismo conoce y puede decidir con efectos anulatorios de los actos dictados por la Administración sometidas a la ley, en razón de lo cual, es de principio, su sometimiento a las reglas que rigen a todo proceso contencioso-administrativo, las cuales quedaron plasmadas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al regular la misma, los procedimientos de los recursos de nulidad contra los actos administrativos.

b. Poderes del Juez

CPCA

13-12-84

Magistrado Ponente: Román J. Duqué Corredor

En la impugnación de los actos de retiro por reducción de personal, al Tribunal Contencioso-Administrativo sólo le corres-

ponde verificar si se cumplieron o no las particularidades de tal retiro, no correspondiéndole analizar la política expresada por la administración en lo referente a la reducción presupuestaria.

De acuerdo con lo expuesto, el objeto de la apelación quedó limitado al examen por parte de esta Corte del criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa relativo a que si constituye o no una inmotivación material del acto de retiro por reducción de personal, cuando la Administración reduce sus gastos eliminando personal, en lugar de reducir otros gastos menos prioritarios. Al respecto esta Corte ratifica su jurisprudencia reiterada en el sentido de que los actos de retiros, como el recurrido, al Tribunal Contencioso Administrativo sólo le corresponde verificar si se cumplieron o no las formalidades de tal retiro, pero que no le compete escudriñar la política empleada por la Administración en materia presupuestaria, porque tal aspecto constituye ciertamente una labor de gobierno que los Jueces no pueden revisar. El porqué una reducción presupuestaria se aplica a determinado rubro presupuestario y no a otro, es cuestión que los referidos Jueces no pueden controlar, porque aparte de que es invadir la esfera administrativa, tampoco los Jueces son los llamados a ponderar la bondad de tal actitud. Ello sería tomar una decisión administrativa de gobierno por el Poder Judicial, lo cual ni más ni menos que es una usurpación de funciones.

Desde otro orden de ideas, la conveniencia de una decisión administrativa, en cuanto a su finalidad y oportunidad, así como acerca de su contenido político-económico, no puede ser impugnada mediante el recurso de nulidad, porque el aspecto a controlar sería propiamente no su legalidad o legitimidad, sino su justeza por su oportunidad o objetivos; cuestiones éstas que escapan al control de la jurisdicción administrativa. Por tanto, no es posible calificar de ilegal un retiro por causa de reducción de personal fundamentándose en que la Administración ha debido reducir por ejemplo, los gastos de propaganda o de viajes, en lugar de eliminar personal, que si bien como medida de gobierno puede aparecer como antipática o injusta, sin embargo, los Jueces no pueden juzgar su intención para luego atribuirle la característica de una ilegalidad, porque consideren que hubiera sido más justa otra decisión, o porque estimen que técnicamente existían otros gastos que han debido ser reducidos en lugar de eliminar cargos. Tal actitud convertiría a los Jueces en definitiva en los verdaderos ejecutores de las medidas fiscales y no a los funcionarios que tienen a su cargo la ejecución de la política presupuestaria, y así se declara.

c. *Sentencia*

a' *Condena al pago de daños y perjuicios*

CPCA

9-8-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En efecto, el pedimento que formuló el funcionario actor del pago de los sueldos dejados de percibir, sólo puede estar fundamentado en la pretensión relativa a la reparación de los daños que eventualmente pudieron haberse causado por un ilegal e ineficaz acto administrativo. Las condenas al pago de los sueldos dejados de percibir están destinados a reparar el daño patrimonial causado a quien ha sido objeto de una ilegal destitución, por lo cual puede la Administración desvirtuar el daño alegado al comprobar que no ha estado en situación de cesantía laboral el funcionario que por tal motivo pretende un resarcimiento. Al estar trabajando en otro organismo el daño patrimonial señalado no se causa y por ello, esta Corte manifiesta su acuerdo con el Tribunal de la Carrera Administrativa al respecto y así lo declara.

CPCA**14-8-84**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Cuando se reclama el pago de sueldos y otras cantidades dejadas de percibir por causa de retiros ilegales, se trata de una indemnización de daños y perjuicios y no de un pago de remuneración a cambio de servicios prestados.

Ahora bien, si bien es cierto que dentro del concepto legal de remuneración no entran las comisiones, sin embargo, si constituyen sumas de dinero que aquellos perciben por desempeñar determinados cargos, como ocurre en el presente caso, de modo que si ilegalmente se les retira de la Administración Pública, su pérdida representa un daño patrimonial que los funcionarios experimentan, y por tanto, les cabe reclamar tales comisiones como indemnización de daños y perjuicios por la pérdida de las mismas a causa de la responsabilidad de la Administración al haberlos retirado por un acto ilegal. Ello simplemente por aplicación de los principios de la responsabilidad por hecho ilícito de la Administración consagrada en el artículo 47 de la Constitución, en concordancia con el artículo 1.185 del Código Civil. De modo, que cuando se reclama el pago de sueldos y otras cantidades dejadas de percibir por causa de retiros ilegales, se trata de una indemnización de daños y perjuicios por la pérdida de tales conceptos, y no de un verdadero pago de una remuneración a cambio de servicios prestados puesto que éstos no se han dado. Por esta razón, le corresponde a quien reclama tales conceptos la demostración de los elementos que permitan cuantificar dichos daños patrimoniales, y entre ellos, las cantidades exactas o estimadas perdidas, o dejadas de percibir, y cuando su base de cálculo es variable, de una estimación de los mismos para que el Tribunal pueda graduar el daño por su pérdida y fijar la indemnización definitiva.

b'. *Efectos de la nulidad***CPCA****19-12-84**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Las consecuencias de la declaración de nulidad del acto de remoción ilegal y de un acto de retiro ilegal son diferentes.

En cuanto a los efectos de la declaratoria de nulidad del acto de retiro viciado, se observa que dicho asunto constituye una materia precisa y concretamente resuelta por esta Corte en reiterada jurisprudencia; en efecto, conforme a sentencias dictadas en casos similares, se ha venido sosteniendo el criterio que son diferentes las consecuencias de la declaratoria de nulidad de un acto de remoción ilegal y la de un acto de retiro ilegal. En el primer caso, las consecuencias son la reincorporación del funcionario al cargo que ocupaba o a otro de igual naturaleza y el pago de los sueldos no percibidos; mientras que en casos como el presente, donde la remoción es válida, al ser anulado el retiro, resulta improcedente reincorpora al querellante al cargo que ocupaba, porque respecto del mismo no tiene ningún derecho. Por tanto, esta Corte no comparte el criterio del Tribunal *a quo* de que la nulidad del acto de retiro acarrea no sólo la reincorporación del querellante por el lapso de un mes, para que el organismo cumpla con el requisito de la reubicación, sino también el pago de los salarios dejados de percibir desde el retiro, por considerar que no existen salarios caídos a los que tengan derecho la querellante y así se declara.

En consecuencia, sólo corresponde ordenar la reincorporación del querellante a la Administración en situación de disponibilidad, para que en el plazo de un mes se dé cumplimiento a las gestiones reubicatorias respectivas, con el pago del sueldo correspondiente a ese período.

V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Urbanismo: Zonificación AE

CSJ-SPA (330)

13-12-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Para la asignación de usos urbanísticos en los casos de zonificación AE, son esenciales los estudios referenciales de conjunto que la permitan.

Precios medios. Para examinar este elemento, debe la Corte pronunciarse acerca de la real zonificación del inmueble para el momento de la expropiación, pues mientras la representante de la República sostiene que es "A-E" los asesores y la parte expropiada le reconocen zonificación industrial en base a las razones que aducen.

Tal como lo señala la parte expropiada, la Ordenanza sobre zonificación aplicable es la vigente para la fecha del Decreto, el cual, en el caso de autos, fue dictado el 26 de mayo de 1971 y publicado en la Gaceta Oficial del 30 de julio de ese mismo año.

Ahora bien, admite la expropiada, y así lo expresan también los asesores, que el terreno estaba reglamentado, por lo que respecta a zonificación, en el artículo 183 de la Ordenanza del Distrito Sucre del Estado Miranda vigente para la fecha del Decreto, esto es, clasificada como zona A-E; artículo 183 que textualmente dice:

"Se consideran zonas A-E, aquellas áreas que por presentar características especiales que impidan su clasificación en otra zona o por no estar edificadas, se considera deban someterse a estudios especiales de conjunto. En tanto no se realicen los mencionados estudios, no se permitirá ninguna nueva edificación en estas zonas y las propiedades ubicadas en ellas quedan exentas del pago de cualquier impuesto municipal que pueda afectarlas".

No obstante lo anterior, se señala que el terreno pasó a tener zonificación industrial: porque se habrían hecho los estudios especiales, ya que el 1º de abril de 1970 se expidió un permiso para movimiento de tierra, se dio otro para construcción y se otorgó patente de industria y comercio; porque existen tres terrazas y dos terraplenes; y porque está ubicado en zona industrial.

La Corte, al respecto observa:

Aun cuando el terreno se encuentra ubicado dentro de una zona que, en general, está concebida como industrial, su zonificación particular es la de zona A-E, de modo que no puede el mismo ser calificado como de uso industrial por su sola y exclusiva situación o ubicación;

La existencia de tres terrazas y dos terraplenes, indica que se hizo un movimiento de tierra, pero no es elemento suficiente a los fines de determinar que su zonificación, en lugar de la señalada ("A-E"), dejó de serlo para convertirse en terreno de uso industrial;

Según los peritos designados como asesores, la circunstancia de haberse cumplido los estudios especiales que prevé el artículo 183 de la Ordenanza aparece de los

recaudos que cursan en el expediente, del folio 123 al 150, así: a) por haberse expedido, en fecha 1º de abril de 1970, permiso para movimiento de tierras; y b) del plano y permiso de fecha 3 de mayo de 1971.

Ahora bien, por oficio N° 0592 del 1º de abril de 1970 ciertamente se otorgó permiso a la expropiada para realizar trabajos de movimiento de tierras en el lote expropiado; pero estima la Corte que tal permiso no implica en modo alguno que se hubieran llevado a cabo estudios especiales de conjunto para determinar un uso específico y concreto. No considera, por tanto, esta autorización suficiente a los fines de demostrar la realización de los susodichos estudios; y en cuanto al permiso para construir unos galpones, no se indica claramente en ellos que se les dio el uso señalado, siendo un permiso de carácter provisional.

Por otra parte, no basta en principio que la Dirección de Obras Municipales otorgue algún permiso para movimiento de tierra y para la construcción provisional de unos galpones, para concluir, sin más, que se hicieron los estudios especiales de conjunto. Nótese que no es, según lo previsto en la Ordenanza, un estudio especial de determinado terreno sino Estudios Especiales de Conjunto, lo que pone claramente de manifiesto que se trata de estudios *ad hoc* y referidos a la idea de globalidad o totalidad del terreno y no sólo al "particular" objeto del presente juicio de expropiación. En el caso, los peritos se limitaron a extraer una deducción o inferencia del hecho de haberse dado tales autorizaciones o permisos; y, tal como lo alega la representación de la República, no es función ni facultad de peritos o expertos la de calificar el uso o aprovechamiento de los terrenos, ya que ello se encuentra reservado a la autoridad municipal competente que, siempre y de manera expresa, deberá determinar, con precisión, el uso o utilización que pueda dárseles. El cumplimiento de tal formalidad no ha sido demostrado en el caso de autos, y así se declara.

Otro elemento señalado por los peritos es el otorgamiento de patente de industria y comercio por parte de la Dirección de Rentas; empero, una cosa es permitir un negocio en determinado terreno y otra, muy diferente, deducir de ese hecho que se haya asignado al terreno una zonificación cierta y precisa, aun en el entendido de que el otorgamiento de una patente requiera de previa conformidad de uso; en el caso, lo que establece el artículo 183 de la Ordenanza es la necesidad de efectuar Estudios Especiales de Conjunto, lo cual excluye —en casos de terrenos comprendidos en "Zona A-E"— la posibilidad de atribuir a un permiso especial y al otorgamiento de patente la virtud de presuponer la realización de tales estudios especiales de conjunto y también referidos al terreno objeto de la presente expropiación.

Incluso sería concebible que tanto las dependencias de ingeniería como las de rentas otorgaren una conformidad de uso (industrial) al terreno sin que por ello llegare éste a alcanzar esa condición, cuanta habida de la ausencia de estudios especiales de conjunto exigidos por la Ordenanza, los cuales requieren, sin duda, no sólo de un examen de tal caso particular sino de un estudio global y general que conduzca a una decisión expresa, precisa y positiva mediante la cual se dé al terreno un uso concreto.

Se trata, por tanto, en el caso, de una opinión de los peritos no fundamentada en estudios especiales de conjunto realizados por la autoridad municipal competente, en virtud de lo cual la Corte desecha la afirmación que hicieron en el sentido de atribuir al terreno un uso industrial, y ratifica que su zonificación sigue siendo "A-E": terreno sometido a estudios especiales en el cual nada puede edificarse hasta que la condición prevista en la norma se cumpla. Nótese que los propios peritos, al examinar el factor valor fiscal, indican que no lo hay en razón de lo dispuesto por el artículo 183 de la Ordenanza, y esto contradice, sin duda, la afirmación de que se trata de un terreno con uso específico y pasible de impuesto municipal, pues el terreno, hasta el momento del informe, siguió siendo A-E y, por tanto, no sujeto al impuesto (patente) municipal aplicable a los terrenos urbanos, en los cuales se permite construir.

Es más: de la comunicación que, en copia certificada, produjo la representación de la República y cursa al folio 372 del expediente, se desprende que, aún para el 11 de septiembre de 1974, el terreno se encontraba clasificado como "área en estudio", lo que se reitera en oficio que curso a los folios 373 y 374. Esto, a juicio de la Corte, explica que el permiso para construir los galpones fuera de naturaleza provisoria.

En fin, la circunstancia de haberse otorgado permiso para movimiento de tierra y construcción de tres galpones no indica tampoco que el terreno tuviese necesariamente la zonificación correspondiente a uso industrial, pues no consta en autos determinación expresa de la autoridad, que hubiese asignado, de manera definitiva, tal uso a ese terreno señalado previamente como A-E. Conforme a la Ordenanza, los terrenos dentro de áreas de estudio se regirán "por los oficios aprobatorios de los organismos correspondientes, vigentes para cada caso", y el hecho de haberse autorizado movimiento de tierra y construcción de galpones provisionales y otorgado asimismo patente de industria y comercio, no es ni puede entenderse como determinación de conceder un uso preciso al terreno, específicamente el característico de una zona industrial.

Queda, pues, de esta manera desechado el "uso industrial" atribuido al inmueble por los peritos que designara el Juzgado de Sustanciación y la Corte reitera que el terreno expropiado se encontraba clasificado, para la fecha del Decreto, como A-E, esto es, área sometida a estudios especiales. Así se declara expresamente.

2. Expropiación

A. Legitimación pasiva

CSJ-SPA (227)

14-8-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

En los juicios de expropiación solamente los comparecientes que prueben su condición de propietarios adquieren la legitimación pasiva de expropiados.

Antes de cualquier pronunciamiento de los hechos denunciados, es preciso señalar el criterio de la Corte para que se tenga como parte a los terceros intervinientes en los juicios de expropiación. Al respecto, en sentencia dictada el 24 de febrero de 1983, la Sala dejó claramente establecido que no todo compareciente adquiere la legitimación pasiva de expropiado, ya que sólo corresponde a quien pruebe su condición de propietario; y quien pretenda ser reconocido como legitimado pasivo en el proceso de expropiación, debe comprobar: 1) la condición de legítimo propietario, y 2) la identidad del inmueble de su propiedad con el que es objeto de expropiación. Por ello, el oponente o cualquier otro compareciente que pretenda ser reconocido como legitimado pasivo, está obligado a presentar prueba documental fehaciente, amplia, precisa y contundente, capaz de producir en el ánimo del Juez la convicción de la certeza del derecho aducido.

B. *Partes: prueba*

CSJ-SPA (227)

14-8-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

De la simple lectura del mismo (documento) se observa, que él no constituye prueba fehaciente para acreditar la identidad entre el inmueble adquirido y el que se expropia. En consecuencia, no habiéndose demostrado que hubiere identidad en la ubicación de los inmuebles y al no haber coincidencia entre los linderos, se concluye que carece de legitimidad para ser considerada sujeto pasivo a Ruralca, S.A., y por tanto su apelación es improcedente y no puede prosperar. Así se declara.

C. *Justiprecio*

CSJ-SPA (330)

13-12-84

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

El valor de los actos de transmisión realizados por lo menos 6 meses antes del Decreto de expropiación, es elemento obligatorio del Justiprecio.

Actos de trasmisión. Los asesores señalan que el único de ese género es el propio documento de adquisición por "Territorial del Caribe C.A.", de fecha 29 de noviembre de 1967, en cuyo caso el precio fue de Bs. 722.072,22, pero que habiendo transcurrido 16 años desde la adquisición, no fue incluido en los cálculos —dada la inflación— pues resultaría contrario a la letra y al espíritu del artículo 101 de la Constitución.

La Corte no comparte el criterio de los asesores: el valor de los actos de transmisión es elemento obligatorio del justiprecio, y dispone la Ley que ha de tratarse de los realizados "por lo menos 6 meses antes del Decreto de expropiación" (art. 35). No puede, por tanto, ser descartado de plano so pretexto de aplicar el artículo 101 de la Constitución, ya que esta es una norma de carácter general, que no deroga —expresa ni tácitamente— las reglas aportadas por el referido artículo 35 para la realización del justiprecio. Ciertamente la indemnización debe ser justa; mas, los criterios para fijarla deben orientarse por los principios específicos contenidos en la Ley, y uno de estos elementos es el valor de los actos de trasmisión realizados por lo menos seis meses antes del Decreto; por manera que en esto no es decisivo ni influyente el tiempo transcurrido entre la adquisición y la fecha del avalúo; podría ser, sí, que este factor no se adopte en toda su integridad, sino que se aplique ponderadamente, situación muy diferente a la de aquella en que se lo elimina por completo, lo que constituye una franca violación de los preceptos contenidos en el artículo 35 de la Ley. En consecuencia incluye la Corte, para el cálculo de la indemnización, el precio de adquisición dado que el Decreto respectivo es de mayo de 1971 y ese único acto de transmisión fue realizado en noviembre de 1967.

Por lo demás el artículo 35 de la Ley requiere que se tome en cuenta y aprecie este elemento para poder fijar el justo valor: lo establecido en los actos de trasmisión realizados por lo menos 6 meses antes del Decreto, lo cual quiere decir que no eran apreciables las negociaciones realizadas dentro de los seis meses anteriores al Decreto, pues se entiende, sin duda, que en lapso tan breve pudo haberse tenido conocimiento de la proximidad de un Decreto y proceder, en consecuencia, a efectuar ventas por

precios mayores para lograr un aumento a la hora de la indemnización. De manera que la Ley estima que los actos de más de seis meses se hallan signados de la sinceridad y se compadecen con el valor real de la cosa, esto es, que el precio de venta —por su época— es reflejo fiel del valor venal, pero como en Venezuela no existe la rescisión de las ventas por causa de lesión, la Ley no se conforma con tales valores, sino que exige otros que sirvan para sopesarlos y obtener del conjunto de todos ellos la justa indemnización, el justo precio que debe pagarse al expropiado y que no signifique enriquecimiento como tampoco empobrecimiento; pero el expropiado y, desde luego, la Ley —en este factor— se limita a dar la fecha tope: seis meses antes del Decreto, de manera que son apreciables las negociaciones de más de seis meses, pues la Ley lo único que quiere es evitar el que se tomen en cuenta negociaciones cercanas a la fecha del Decreto (menos de seis meses), pero sin indicar cuál sería contado hacia atrás el lapso máximo que pueda apreciarse, y por eso —tomando en cuenta la distancia que separa la negociación de la fecha del Decreto —se ponderará en más o en menos este elemento, siendo de advertir que, en el caso, el acto realizado tiene, a partir de la fecha del Decreto más de tres y menos de cuatro años, fecha conforme a la cual la Corte hará la ponderación correspondiente.

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Régimen Legal

A. Aplicación de la Ley de Carrera Administrativa

CPCA

8-11-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Los empleados universitarios están sujetos a la Ley de Carrera Administrativa.

Los empleados Universitarios están sujetos a la Ley de Carrera Administrativa, y en tal consecuencia, le corresponde al Tribunal de la Carrera Administrativa conocer de los recursos que interpongan los empleados administrativos de las Universidades Nacionales, no experimentales, de conformidad con lo dispuesto en el Ordinal 1º del Artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa.

B. Régimen Contractual Colectivo

CPCA

25-10-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Los contratos colectivos que celebran los funcionarios públicos con los organismos a los cuales sirven, ceden ante las disposiciones contenidas en la Ley de Carrera Administrativa, y carecen de valor para modificar las disposiciones de la misma.

La Corte desea precisar que los contratos colectivos que celebran los funcionarios públicos con los organismos a los cuales sirven, ceden ante las disposiciones contenidas en la Ley de Carrera Administrativa en todo lo regulado por ella y carecen

de valor, por ende, para modificar las disposiciones de ésta, como se ha declarado reiteradamente por los órganos de la jurisdicción Contencioso-Administrativa. Estos pretendidos “convenios” o “contratos” que celebran los servidores públicos con las entidades a las que sirven, más que creadores de prestaciones a cargo de las partes constituyen convenios de fijación en los cuales se concreta o define el alcance de obligaciones que proceden de otra fuente (la Ley), eliminando la incertidumbre que pueda existir sobre su extensión y régimen.

Ahora bien, la “concertación” como instrumento para negociar sólo es admisible respecto de la Administración en el ámbito específico de las relaciones patrimoniales que son comunes a todos los sujetos de derecho, de allí que la adopción del sistema de administración concertada como fórmula generalizada no puede en principio ser admitida. La aplicación del régimen de “conciertos” *en sustitución del ejercicio unilateral de los poderes públicos*, para convenir con los destinatarios su extensión concreta sólo puede emprenderse en virtud de *habilitaciones legales específicas*, allí donde las circunstancias particulares permitan estimarlo positivo. *Si esas habilitaciones legales específicas no existen, la utilización de un convenio supone la derogación de una regulación imperativa, en beneficio de los particulares, lo cual no resulta jurídicamente posible.* Obviamente en el ámbito de la función pública no existe tal habilitación y el régimen de la misma, tanto en el aspecto técnico como jurídico, se halla desarrollado en la Ley de Carrera Administrativa y los Reglamentos que la complementan.

La improcedencia de la contratación colectiva en el ámbito de la función pública, aparece no obstante como una fórmula artificial que prescinde del mundo real y olvida, por lo demás, que el derecho debe guardar perfecta conformidad con los hechos que le sirven de sustentación y estar siempre en estrecho contacto con la realidad que nos lleva a señalar que aun ante la prohibición, aun ante la falta de habilitación legal específica, la Administración sigue celebrando contratos colectivos con las personas que le prestan servicio. ¿Puede desconocer el juez este hecho?, si bien su obligación fundamental es aplicar la Ley al supuesto particular que le plantea la discusión procesal, ello no le impide admitir que la Administración, *en los casos en que no exista previsión legal o reglamentaria*, acuda a los términos de la Convención, expresión armónica de su voluntad y de la los administrados, para llenar el vacío que aparece en áreas determinadas de la relación de empleo público que une al funcionario y al ente empleador.

En el caso de los médicos que prestan servicio al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, quienes ostentan, sin duda, la cualidad de funcionarios públicos y se someten, por consiguiente, a las normas del ordenamiento vigente (Ley de Carrera Administrativa, y Reglamento), considera esta Corte que aun cuando las pautas fundamentales de la relación que los vincula están previstas en norma legal, ello no impide, *dada la particularidad de su régimen*, y la inexistencia de reglamentación especial, que las normas que el Consejo Directivo del Instituto aprobó para regular los concursos sirvan a nivel interno, por propia voluntad de la Administración, para *guiar su actuación* en lo relativo a la provisión de cargos vacantes. Sobre todo si se atiende a que al acogerse a la Cláusula 41 y a las normas del Reglamento de Concursos, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales está cumpliendo las previsiones legales, concretamente los artículos 19 y 35 de la Ley de Carrera Administrativa, que establecen la obligación de efectuar los ingresos a la Carrera Administrativa a través de concursos y de reconocer el ascenso a quienes supere, igualmente, las pruebas que se les administran, cuyas bases fundamentales: *mérito, eficiencia y antigüedad* están plasmadas en dicho cuerpo reglamentario.

CPCA

10-12-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En materia de prestaciones sociales en los casos de retiro de los funcionarios públicos, si los organismos correspondientes, que con anterioridad a la Ley de Carrera Administrativa estaban sujetos a un régimen de empleo público, previeron contractualmente beneficios más favorables que los de la propia Ley de Carrera Administrativa, dichos beneficios resultan aplicables.

La posición anterior representa una evolución dentro de la tesis jurisprudencial que niega de manera absoluta la posibilidad de celebrar contratos colectivos en materia de empleo público, que incluso fue enunciada de manera general por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de fecha 03-05-77 (ver Pierre Tapia, Oscar, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, mayo de 1977, págs. 33 a 38). Es más, en lo atinente al caso específico del contrato colectivo firmado entre el Instituto Agrario Nacional y sus empleados, el Máximo Tribunal en sentencia de fecha 21-06-79, se pronunció sobre su inaplicabilidad a tales empleados, porque sus prestaciones de servicio "quedan sujetas en reglamentación, a la Ley de Carrera Administrativa..." (ver Quintana Matos, Armida, *La Carrera Administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, págs. 381 y 382).

Esta Corte, a partir de su sentencia de fecha 25-10-84, antes citada, admite que en aquellas áreas en las cuales no se planteó una verdadera contradicción con los principios fundamentales de la relación de empleo público contempladas en la Ley de Carrera Administrativa, es posible suplir lagunas y vacíos de dicha Ley, mediante convenios, sobre todo para reglamentar derechos que la misma Ley citada reconoce, tales como el del ascenso. Pero, en la referida sentencia no se planteó la Corte, la situación de aquellos organismos que precisamente reglamentaron de manera más favorable los derechos económicos de sus funcionarios, con anterioridad a la promulgación en 1970 de la Ley de Carrera Administrativa. Ocorre preguntarse entonces, si esta Ley en verdad quiso derogar aquellos regímenes mixtos que existían antes de su vigencia, y si en verdad estos regímenes contradicen las normas de dicha Ley, en materia de beneficios económicos, o si más bien las complementan, o si también suplen su falta de regulación, sin que la relación deje de ser de empleo público. Así sucede, por ejemplo, con los funcionarios del Instituto Agrario Nacional, a quienes se les reconoció desde mucho antes de la sanción de la Ley de Carrera Administrativa las prestaciones sociales consagradas en la Ley del Trabajo (artículo 207 de la Ley de Reforma Agraria), y que dicho Instituto reglamentó mediante convenio con sus empleados. Este régimen no era especial antes de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, y fue en verdad derogado por esta Ley?

Al respecto se tiene, que con anterioridad a la Ley de Carrera Administrativa, ante la ausencia de un régimen general en materia de prestaciones sociales a los funcionarios públicos, algunas leyes especiales, reconocían tales prestaciones a determinados funcionarios, en concreto de Institutos Autónomos, como era el caso del Instituto Agrario Nacional, remitiendo a la Ley del Trabajo, y en consecuencia, su régimen legal de empleo público era mixto. En efecto, por un lado el propio de los funcionarios públicos, que para épocas anteriores no pasaba de ser unas pocas normas que reglamentaban algunos derechos, como el de vacaciones y jubilaciones, y su régimen disciplinario, y por otro lado, el especial que era el contenido en la Ley del Trabajo. Sin embargo, no porque ese régimen tuviera esa doble característica dejaban de ser funcionarios públicos, sólo que a diferencia de otros funcionarios el aspecto de sus prestaciones tenía su regulación propia en la Ley del Trabajo. Fue así como el citado

organismo conviene —con sus trabajadores en regular, entre otras materias, el pago de sus prestaciones, mejorando sensiblemente el previsto en la Ley del Trabajo. Esa base contractual era una extensión del régimen legal mixto de los funcionarios, que recibía la aprobación de la misma Administración Pública al ejecutarlo a todo lo largo del tiempo, al proveer periódicamente los fondos necesarios para su cumplimiento en los respectivos presupuestos fiscales y al celebrar tales convenios en la Procuraduría General de la República. Entiende la Corte que esa fue la manera especial como legalmente se reguló el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios los cuales se les sometían a la Ley del Trabajo para reconocerles beneficios económicos. Pero igualmente entiende la Corte, que ante la falta de reglamentación al respecto, se le dio el mismo tratamiento de los contratos colectivos laborales a aquella reglamentación convenida con los funcionarios del Instituto Agrario Nacional, en lugar de darle el tratamiento de otros convenios de condiciones de trabajo que ya para aquella época celebraban algunos funcionarios públicos, de donde se derivan todos los inconvenientes que sobre la validez de aquellos convenios han surgido. El hecho en concreto era que tales contratos existían antes de la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa, y constituían una realidad aceptada por la Administración y esta Ley no tomó previsión acerca de su continuación o no después de su promulgación, o sobre su derogación. Incluso algunos de esos contratos se encontraban en pleno período de vigencia y no se habían concluido al promulgarse la Ley. ¿Entonces, no podría pensarse que tales convenios, cuya base legal es la remisión a la Ley del Trabajo, representan una normativa especial, que queda a salvo por el dispositivo contenido en el artículo 26 de la citada Ley, que dispone: “Los funcionarios de carrera tendrán derecho a percibir como indemnización al renunciar, o ser retirados de sus cargos conforme a lo previsto en el artículo 52 de esta Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que contempla la Ley del Trabajo, o las que puedan corresponderles según la Ley especial si esta última les fuere más favorable? ¿Si la Ley del Trabajo, a la cual remitía el artículo 207 de la Ley de Reforma Agraria, era la aplicable directamente en materia de prestaciones sociales para los funcionarios del Instituto Agrario Nacional, qué inconveniente existía para que dicho organismo conviniera en mejorar los beneficios de esa misma Ley en favor de sus funcionarios? ¿Por qué después de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa esas mejoras debían eliminarse por las normas de esta última Ley? ¿Por ejemplo, si como sucedía, el indicado Instituto acordó reconocer a sus empleados que tuvieran más de diez años a su servicio que se retiraran, sobre sus prestaciones sociales, un cinco por ciento adicional por cada año de servicios (Cláusulas N° 36), tal beneficio no era especial frente al general que previó después la Ley de Carrera Administrativa? ¿Además, quiso el legislador que los funcionarios perdieran dicha prestación? Al no prever norma alguna frente a los regímenes mixtos anteriores, que resultaban más favorables, es posible concluir en que aquellas regulaciones, que no representaban propiamente una contradicción con la normativa de la Ley de Carrera Administrativa continuaban vigentes. Así por ejemplo, las cláusulas llamadas de estabilidad que sin embargo permiten despedir a los empleados con el pago de prestaciones dobles, ya después de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, que sólo permite el retiro por motivos taxativos, no podrán tener vigencia, porque se oponen plenamente al derecho de estabilidad que reconoce a los funcionarios de carrera el artículo 17 de la Ley citada, que significa que en caso de retiros ilegales lo único procedente es el reenganche. Pero, nada impide, ni choca con la mencionada Ley, que en caso de ocurrir determinadas causales de retiro, después de cierto tiempo, el beneficio económico de las prestaciones sociales contemplado en la Ley del Trabajo, que era el régimen anterior pueda ser mejorado, previendo un beneficio que sea más favorable incluso que el de la Ley de Carrera Administrativa. Quiere esto decir, que en aquellos casos de regímenes mixtos existentes antes de la Ley de Carrera Administrativa, éstos

continuaron, por ser más favorables que la propia Ley citada, y que por ser precisamente anteriores y especiales, y no contrarios, pueden seguir regulándose como antes, sólo que ahora adaptados al nuevo régimen general de empleo público. De modo que celebrados tales convenios, si estos violan de manera directa una disposición de aquella Ley, la Cláusula correspondiente será irremediablemente nula e inaplicable.

Para que opere la adaptación de aquellos acuerdos será necesario que los convenios en cuestión, al igual que otros que se ha celebrado en la Administración Pública no sean tratados puramente como convenios colectivos de trabajo, sino incorporados a la relación de empleo público, mediante los actos administrativos correspondientes, aunque previamente las partes discutan sobre su contenido, como en el presente caso en que el Directorio del Instituto Agrario Nacional aprobó poner en ejecución el citado contrato colectivo dentro del referido Instituto, y aplicarlo a sus funcionarios, al integrarlo a su régimen administrativo y presupuestario.

En concreto, estima esta Corte que siendo un régimen legal especial y anterior, el existente en el referido Instituto, el tratamiento que concertadamente se le dio a las prestaciones sociales, antes que oponerse a la Ley de Carrera Administrativa la complementa como normas que son, y que por esa misma razón los derechos perfectamente compatibles con las disposiciones de dicha Ley, antes que ser desconocidos y desmejorados por ésta, continuaron rigiendo, lo cual se confirma no sólo porque son complementarios de los que contempla la Ley en cuestión, sino porque ésta no previó su derogación. Por tanto, en materia de prestaciones sociales, si en los casos de retiro de los funcionarios públicos, los organismos correspondientes, que con anterioridad a la Ley de Carrera Administrativa estaban sujetos a un régimen de empleo público, previeron beneficios más favorables que los de la propia Ley de Carrera Administrativa, tales beneficio resultan aplicables, y así se declara.

CPCA

10-12-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Dentro del mismo orden de ideas, de que las concertaciones entre la Administración Pública y sus funcionarios también integran la relación de empleo público, puede traerse a colación la situación derivada de la ratificación por parte de Venezuela, el 22 de agosto de 1968, del Convenio Nº 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 32ª Reunión de 1949. En efecto, siendo el régimen mixto de empleo de los funcionarios del Instituto Agrario Nacional, anterior al citado Convenio, que contiene en su artículo 6º, el principio de extensión a los funcionarios públicos de la posibilidad de celebrar convenios colectivos, el mencionado régimen mixto en vez de quedar debilitado quedó fortalecido con el referido Convenio; porque le otorgó una cobertura legal, y evidentemente, que una Ley posterior a tal Convenio y al indicado régimen mixto de empleo público, como la Ley de Carrera Administrativa, no podía negar los derechos que a los funcionarios les había reconocido la Administración por la vía de la concertación, y que les eran más favorables que los previstos en dicha Ley, y que luego recibieron un respaldo legal.

En la forma expuesta, esta Corte aclara su jurisprudencia respecto a la validez de las Cláusulas contractuales, relativas al pago de beneficios económicos a los funcionarios públicos, y así se declara.

Ahora bien, en el caso concreto la recurrente reclama el pago de sus prestaciones sociales dobles, para el supuesto que se declare sin lugar la acción principal de nulidad de la renuncia, pero ocurre que tal acción subsidiaria es improcedente, porque aun en el supuesto de que hubiere existido un retiro ilegal, sólo le correspondía rein-

corporarse a su cargo y el pago de las remuneraciones no percibidas, en razón de que la Cláusula N° 35 del Convenio celebrado por el Instituto Agrario Nacional contradice el derecho de estabilidad, que a los funcionarios de carrera reconoce el artículo 17 de la Ley de Carrera Administrativa, y así se declara.

C. *Inexistencia del fuero sindical*

CSJ-SPA (282)

19-11-84

Magistrado Ponente: Pedro Alid Toppi

La celebración de un contrato colectivo por un ente de la Administración Pública descentralizada no puede tenerse como reconocimiento del fuero sindical a los miembros de la junta directiva del sindicato que laboren como empleados.

Por lo demás, la determinación fue ajustada a derecho, porque la condición de empleado al servicio de un ente de la administración pública es indiscutible, y la circunstancia de no gozar del fuero sindical como tal empleado, es evidente; y el hecho de que el Sindicato exista y esté legalizado no quiere decir que algún empleado que fuese miembro de su Junta Directiva goce del fuero, porque el ser empleado obsta a ello, sin necesidad de tener que discutir la validez del Sindicato. Ciertamente, es un Sindicato, pero no de una empresa o fábrica, sino de un Instituto Autónomo y, por tanto, funcionable con las limitaciones propias de la calidad del patrono.

Efectivamente, conforme al texto transcrito, el Sindicato, por estar inscrito, se halla investido de la situación jurídica que requiere la Ley para actuar como tal, esto es, es reconocida como sujeto para los fines laborales y puede obrar y gestionar dentro de la esfera propia de la materia del trabajo, lo cual no puede tener el alcance que se pretende: el goce de la inamovilidad o fuero por miembros de su Junta, pues para esto es necesario que el respectivo trabajador, como tal, esté protegido por todas las disposiciones de la Ley del Trabajo y su Reglamento, y sucede que los empleados de la Corporación de Mercadeo Agrícola —Instituto Oficial Autónomo— gozan de los beneficios de la Ley, sin que esto pueda extenderse al llamado "fuero sindical", porque, aparte de gozar de esos beneficios, siendo un empleado al servicio de un ente de la Administración Pública descentralizada, en todo lo demás rigen, para sus relaciones con el ente, las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos, ya que solamente se excluyen —artículo 6° de la Ley del Trabajo y 4° de la Ley de Carrera Administrativa— a los obreros, por manera que los empleados —por más que estén organizados en un Sindicato del ente y que formen parte de su Junta Directiva— no pueden invocar la inamovilidad que para esos miembros consagra la Ley del Trabajo, no como un beneficio, sino como una prerrogativa o privilegio especial, y, por ende, aplicable restrictivamente.

La celebración de un contrato colectivo por un ente de la Administración Pública Descentralizada (instituto autónomo) no puede tenerse como reconocimiento del fuero sindical a los miembros de la Junta Directiva del Sindicato que laboren como empleados y, por lo demás, no se ha alegado ni menos probado que, dentro de ese contrato, estuviese expresamente reconocido o concedido el "fuero sindical", a todos los miembros de la Junta Directiva, sean obreros o empleados, por lo cual esa contratación colectiva no implica que la Corporación haya renunciado a su carácter de organismo público, pues éste lo da la Ley y no alguna actuación o actividad que cumpla o desempeñe, de manera que ello no es renunciable ni revocable sino mediante Ley expresa que disponga lo contrario, esto es, que conceda a los empleados la protección,

privilegios y prerrogativas que tienen los obreros, de modo que, por ley, se equiparen los empleados a los obreros en cuanto a sus relaciones con el ente, nada de lo cual puede hacerse mediante un simple "contrato colectivo". En consecuencia, este alegato es inconducente para justificar que el reclamante gozase del "fuero sindical" o inamovilidad por ser miembro de la Junta Directiva del Sindicato.

En resumen: Por ser empleado el reclamante, pese a que era miembro de la Junta Directiva del Sindicato, no podía gozar de la inamovilidad invocada, por lo cual el organismo actuante procedió ajustado a derecho cuando le negó tal prerrogativa, y si bien lo examinó como dilatoria, en realidad resolvió el fondo de la cuestión y, en su virtud, el Ministro obró igualmente ajustado a derecho cuando negó apelación, porque el planteamiento de la Corporación de Mercadeo Agrícola fue en el sentido de no existir el fuero por no ser aplicable a los empleados de ella miembros de la Directiva del Sindicato, y esto fue lo analizado claramente por el Inspector y el Ministro, lo que hace improcedente la nulidad interpuesta, debiendo advertirse que la existencia del Sindicato, su reconocimiento y la celebración de contrato colectivo no son elementos capaces de sostener que el empleado tiene la inamovilidad que consagra el artículo 204 de la Ley del Trabajo, pues aun cuando goza de sus beneficios (artículo 25 de la Ley de Mercadeo Agrícola) en lo demás es un trabajador sometido a las reglas de la Ley de Carrera Administrativa, y consecuencialmente, sin el fuero sindical.

2. *Gestión de la función pública: competencia*

CBCA

13-12-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La competencia otorgada a la "Oficina de Personal" según el contenido del Artículo 88 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa es para efectuar la notificación al funcionario de la decisión de retirarlo del Organismo correspondiente, pero no le otorga competencia para retirar al funcionario.

En el escrito que contiene la fundamentación de la apelación se señala, que la sentencia es contraria a derecho porque, como se evidencia de autos, el procedimiento legal fue respetado por la Administración, ya que las actuaciones de la Dirección de Personal se resumen en participar las medidas adoptadas por el Ministerio, como se desprende de los oficios de remoción y de retiro.

Que el cumplimiento de las funciones del querellante se encontraban vinculadas estrechamente a razones de interés y de seguridad nacional, lo que determinaba que fuese considerado como funcionario investido de un alto grado de confiabilidad, lo cual permitiría su calificación dentro de la categoría de empleados de alto nivel a que se refiere el artículo Único del decreto 211, letra A, numeral 8, que faculta a la Administración Pública para disponer discrecionalmente la remoción en aquellos su-puestos de su exclusiva e intrínseca motivación.

Para decidir, la Corte observa:

De conformidad con el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa, la competencia en lo relativo a la función pública y a la administración de personal se ejercerá por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y las máximas autoridades de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional. Por su parte, el artículo 36 *ejusdem* establece que los nombramientos, y por lo tanto,

el retiro de los funcionarios públicos se efectuará por los funcionarios a que se refiere el artículo 6 de la Ley.

Los anteriores dispositivos legales no pueden llevar a la conclusión de que los nombramientos y retiros puedan ser decididos por autoridades inferiores en jerarquía, salvo en los casos de delegación de atribuciones contemplada en el ordinal 25 del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central. Esta precisión obedece al alegato del formalizante al señalar que la función antes dicha está conferida a Jefe de la Oficina de Personal del organismo, todo conforme a lo que establece el artículo 12 de la Ley de Carrera Administrativa; sin embargo, la Corte estima que dicha norma se refiere a la sola administración del personal, pero que tal concepto no envuelve la competencia para decidir un nombramiento o una remoción y retiro, la cual, como se ha dejado establecido, le corresponde solamente a las autoridades señaladas en el artículo 6 de la ley respectiva, lo que por otra parte conduciría a una interpretación que confundiría administración con capacidad de disposición. Tampoco puede entenderse en beneficio de esta última interpretación, la norma consagrada en el artículo 88 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, como fuera alegado, ya que según interpreta esta Corte, la función que allí se señala a la Oficina de Personal es la de notificar por escrito al funcionario de la decisión de retirarlo del organismo. Siendo inconfundible que el reglamentista con ajustado apego a la ley, entendió una específica función, cual es la de notificar, es decir, señaló el órgano de relación de trámite, el conducto idóneo para transmitir la decisión del órgano competente para retirar al funcionario, y no como se ha pretendido interpretar por la República, de que tal norma confiere o ratifica la competencia de la Oficina de Personal para retirar al funcionario, y así se declara.

3. *Clases de Funcionarios*

A. *Funcionarios por Contratos*

CPCA

10-12-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Es de doctrina, que la condición de funcionario público es atribuida a los contratados cuando pueda equipararse el contrato al acto de nombramiento, cuando se configure la continuidad en el desempeño del cargo mediante prórrogas sucesivas del contrato y por último cuando el desempeño de las funciones objeto del contrato se produzca en condiciones similares a las que rigen para los funcionarios al servicio del mismo despacho, tales como horarios, remuneraciones y relaciones jerárquicas.

B. *Cargos de libre nombramiento y remoción*

CPCA

10-12-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La Administración es la obligada a demostrar que un cargo es de libre nombramiento y remoción, aportando las pruebas correspondientes.

El actor impugna las anteriores actuaciones, en especial los actos de remoción y de retiro por considerar que es un funcionario de carrera y por haberse violado expresas disposiciones de procedimiento.

Al respecto, la Corte observa que es la Administración quien está obligada a demostrar que un cargo es de libre nombramiento y remoción, debiendo para ello aportar las probanzas del caso, cuales son, en especial las labores desempeñadas cuya expresión es el Registro de Información del Cargo (RIC), no siendo suficientes el mero hecho de la denominación del mismo y la calificación sin más como de libre nombramiento y remoción, que haga la Administración.

Por otro lado, en el caso de la aplicación del artículo 4, ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el Decreto 211, debe, forzosamente, señalarse dentro de cuál o cuáles supuestos, específicamente, se encuentra el cargo ocupado por el funcionario, pues de lo contrario se deviene en la aplicación genérica e indeterminada de una norma que por afectar a la esencia misma de la carrera administrativa, cual es la estabilidad en el cargo, debe recibir un tratamiento restrictivo.

Y si bien es cierto que la Administración está en capacidad de subsanar sus propios errores en la calificación de los hechos, no es menos cierto que tal circunstancia le cabe, únicamente, cuando en vía administrativa es posible tal hecho sin que ello le lesione o impida el ejercicio de las acciones del interesado, como es el caso, de una vez agotada aquélla le nace a éste el derecho a ocurrir a la vía jurisdiccional.

Es así mismo la Administración la llamada a ser, dado el carácter que tiene de instructora del expediente administrativo, celosa y cuidadosa en la elaboración del mismo, en cuanto a su sujeción a la normativa vigente.

CPCA

13-12-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

La potestad discrecional de calificar a un cargo específico como de libre nombramiento y remoción le corresponde a la Administración.

A través del Decreto 211 se ejerció la facultad acordada en el mencionado ordinal 3º del artículo 4º declarándose la existencia de dos categorías de cargos como excluidos de la carrera: los de alto nivel y los de confianza. Los cargos de alto nivel están señalados en la letra a) del artículo único del Decreto 211 y obedecen al elevado rango y a la importancia jerárquica que los cargos enunciados tienen dentro de la organización administrativa. La letra b) del mismo artículo único del Decreto 211 califica como de confianza a determinados cargos en relación con las funciones que su ejercicio implica. Hay igualmente una letra c) en el mencionado artículo único que asimila a los de confianza a algunos cargos en razón de su ubicación orgánica. De lo antes señalado se evidencia que la calificación de un cargo en la letra a) del artículo único tiene su razón de ser en un motivo estructural, organizativo; en la posición jerárquica que su ejercicio implica y con ello en la trascendencia que la tarea desempeñada por los funcionarios despliegan para efectuar tal ejercicio que los eleva a la condición de titulares de un órgano, esto es, de quienes formulan la política del despacho dentro de la cual se ubican y son responsables de los pronunciamientos y acciones que al mismo se imputan. Por el contrario, la calificación de la letra b) atiende a la índole de las funciones propias de un cargo que requieren un alto grado de reserva, de confidenciabilidad en su titular. De allí que puede ser de confianza el titular de un cargo que no revista importancia jerárquica alguna; que devenga un sueldo reducido en la escala al efecto concebida, por cuanto la calificación que se le da proviene de las funciones específicas que le son exigidas.

A la Administración corresponde, en el sistema admitido, la potestad discrecional de calificar a un cargo específico como de libre nombramiento y remoción de acuerdo con el Decreto 211. Esto quiere significar que los cargos no excluidos expresamente por la Ley son de carrera y siguen siéndolo hasta el momento en que la Administración decide hacer la calificación del mismo como de libre nombramiento y remoción, de conformidad con el Decreto 211. La declaración que haga la Administración, que obedece a su sentido de oportunidad y conveniencia, tiene un valor constitutivo de la situación jurídica en el sentido de que cuando ella califica el cargo, éste deja de ser de carrera y pasa a ser considerado como de libre nombramiento y remoción. De allí que su titular debe considerarse como un funcionario en ejercicio de un cargo de carrera que, a partir del acto de remoción deja de tener tal carácter.

Puntualizando lo antes señalado se observa que por una parte la determinación de que el cargo es de libre nombramiento y remoción de conformidad con el Decreto 211, no es declarativa de la situación sino constitutiva de la misma; no surte efectos *ex tunc* sino *ex nunc* y por otra parte sólo incide sobre ese cargo y no sobre los restantes y análogos. Igualmente se constata que la Administración tiene un poder discrecional para calificar o no el cargo como de libre nombramiento y remoción. Ahora bien, este poder discrecional está limitado por la vía que ha de escoger el órgano administrativo para hacer la calificación: si estima que la alta jerarquía del cargo es lo que le da el carácter que lo lleva a efectuar la exclusión de la carrera, deberá proceder a aplicar la letra a); pero si lo determinante es la función que ejerce el titular, en tal caso deberá ir por la vía de la letra b). Las dos posibilidades no son acumulables por cuanto basta con que se dé una sola de ellas para que se produzca el efecto de excluir al cargo de la carrera. La calificación de los cargos de acuerdo con el Decreto 211, sólo tiene el fin señalado de efectuar la exclusión por lo cual, obtenido el mismo se extingue la facultad por agotamiento del objeto sobre el cual deberá ejercerse.

CPCA**4-10-84**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Esta Corte ha señalado en diversas decisiones que conforme a la sistemática utilizada por el Decreto 211, no se excluyen, con su aplicación, de la Carrera Administrativa clases de cargos determinados sino ciertos cargos ubicados en niveles jerárquicos o cuyos titulares ejercen funciones específicas que llevan a la declaratoria de alto nivel o de confianza. No basta por ello que la Administración mencione el cargo y aluda a las tareas que le son propias, salvo en muy pocos casos, sino que debe comprobar que tales funciones u otras que eventualmente ejerce su titular, llevan a excluir ese cargo, en ese organismo, de la Carrera Administrativa.

CPCA**27-9-84**

Magistrado Ponente: Manuel Rachadell

En la Ley de Carrera Administrativa se establece como principio general el que los cargos sometidos a la misma son de carrera, y que los de libre nombramiento y remoción son la excepción. Por esta razón en dicha Ley se mencionan expresamente las categorías de cargos que están sometidos al régimen de libre nombramiento y remoción. El Decreto 211 define los cargos de alto nivel y de confianza, por remisión de la Ley de Carrera Administrativa (art. 4º ordinal 3º), pero lo hace

en forma genérica. De allí que, para determinar si un cargo se subsume en los supuestos de dicho decreto, es necesario examinar las funciones que corresponden particularmente a dicho cargo. Esas Funciones aparecen determinadas en el Manual Descriptivo de Clases de Cargo y, complementariamente, en el Registro de Información del Cargo (RIC).

La Corte ha sostenido reiteradamente el criterio de que un cargo es de confianza cuando la naturaleza de las funciones que tiene asignadas permiten a su titular tomar decisiones o participar en la orientación de la Institución en forma determinante.

CPCA

27-9-84

Magistrado Ponente: Manuel Rachadell

No puede considerarse que todos los funcionarios de Cordiplan son de confianza por tratarse de una Oficina Presidencial.

En segundo lugar, señala la apelante, que la sentencia recurrida desestima el criterio de que todos los funcionarios de la Oficina Central de Coordinación y Planificación son funcionarios de confianza y por tanto de libre nombramiento y remoción de conformidad con lo establecido en el literal C del artículo único del Decreto 211. En su entender, la apelante considera que tal calificación de funcionario de libre nombramiento y remoción debe ser aceptada por cuanto que la Oficina Central de Coordinación y Planificación es una "dependencia al servicio directo del Presidente de la República, y ello es así por cuanto que las funciones de planificación están asignadas al más alto nivel, es decir al Presidente de la República, quien cuenta con una oficina auxiliar que coadyuva, que le ayuda, que lo auxilia (*sic*) ya que no se podría pretender que el Presidente de la República por sí solo llevara adelante semejantes tareas". Que determinada en esta forma que todos los funcionarios de CORDIPLAN son de confianza en virtud de dicho Decreto, la funcionaria en cuestión está revestida de tal carácter. Pero que además, "por la índole de las funciones que realizaba la recurrente le era perfectamente aplicable el calificativo de confianza".

Sobre estos extremos la Corte observa que no puede dudarse que la Oficina Central de Coordinación y Planificación sea un órgano al servicio directo de la Presidencia de la República aun cuando la apelante se equivoca al definir la naturaleza jurídica de CORDIPLAN. El carácter de tal oficina viene expresamente establecido por el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Central donde se establece que "Las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República son órganos auxiliares del Presidente de la República y del Consejo de Ministros, en las funciones que se les señalen en esta Ley Orgánica y en otras leyes". De manera, que sin entrar a considerar las funciones que esta Oficina Central cumple, es el mismo legislador quien señala expresamente su condición de órgano auxiliar de la Presidencia de la República y del Consejo de Ministros. Pero no es una "dependencia", porque la Presidencia de la República y la Oficina Central de Coordinación y Planificación son dos órganos diferentes de la Administración Central. El sentido de la norma alegada por la apelante en el literal C del artículo Único del Decreto 211 es otro distinto al que se le pretende dar. En efecto, en CORDIPLAN, al igual que en el resto de la Administración Pública, hay funcionarios de carrera y otros de libre nombramiento y remoción. Entre estos últimos algunos derivan tal calificativo por ejercer cargos de confianza. El Decreto 211 señala, cuáles son las funciones de confianza que al ser desempeñadas por funcionarios de carrera, quedan sometidos a las disposiciones de esa normativa.

Ahora bien, el carácter de que está investida esta Oficina no puede permitir generalizar a la luz del literal C del artículo Unico del Decreto 211, que todos los funcionarios de CORDIPLAN sean funcionarios de libre nombramiento y remoción. Esta Corte considera muy claro lo expresado por la sentencia recurrida, con relación a que el Decreto 211 establece situaciones de excepción y como norma de excepción debe ser de interpretación restrictiva. De no ser así la amplitud con que estaría concebido el Decreto 211 llevaría a una interpretación contraria al espíritu del legislador de instaurar la categoría de funcionarios de carrera, con todas las consecuencias jurídicas que tal consagración conlleva. La sustituta del Procurador alega que la querellante está dentro del supuesto del literal C del artículo Unico del Decreto 211, porque prestaba servicios en el Despacho del Director de Administración, uno de los cargos contemplados en el artículo 4º, ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa, ya que "el Despacho de este funcionario lo configuran las unidades que conforman la Dirección de Administración como un todo". Considera la Corte que esta declaración contradice tanto la Ley de Carrera Administrativa como el Decreto 211, pues en este caso, todos o casi todos los funcionarios de la Administración serán de libre nombramiento y remoción por ser de confianza sus funciones. No tendrían sentido la calificación de funcionarios de carrera establecida en la Ley de Carrera Administrativa, ni el derecho a la estabilidad como una de las grandes conquistas de estos funcionarios. Se observa que el *Despacho* del director de Administración es una más de las distintas unidades que integran la *Dirección* de Administración, y que la querellante trabajaba en el Departamento de Tesorería, una de las unidades que integran la Dirección de Administración y no el Despacho del Titular de ésta.

Por tales razones, esta Corte considera que la querellante no prestaba servicios en una de "las dependencias al servicio directo de la Presidencia de la República" y por lo tanto, el cargo que desempeñaba no se encuadra en las provisiones del literal "C" del artículo Unico del Decreto 211, del 2 de julio de 1974, y así se decide.

4. Derechos

A. Remuneración

CPCA

14-8-84

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Las participaciones proporcionales en la ganancias que obtengan los organismos administrativos no pueden ser tomadas en cuenta para el cálculo de los beneficios económicos de los funcionarios.

La remuneración de los funcionarios públicos proviene enteramente de los recursos públicos y no del sector privado, es decir, que se encuentran previstos en los respectivos presupuestos de los organismos de la Administración Pública. Por eso, aunque se trata de una contraprestación retributiva del trabajo, sin embargo, su aumento o disminución no depende del mayor o menor trabajo del funcionario, sino que se trata de una suma fija y no variable. De allí que la productividad o no del funcionario no tiene relevancia en la determinación de su retribución. Si esto es o no injusto, escapa a la función estrictamente jurisdiccional que compete a esta Corte, aunque es de desear que también la vinculación entre el resultado del trabajo y su retribución tenga alguna vez consagración legislativa en materia de función pública. De forma que si por la labor de un funcionario el organismo percibe ingresos adicio-

nales o extras, si presupuestariamente no se encuentra previsto que parte de esas ganancias las perciba fija e invariablemente también el funcionario que ayudó a generarlas, no será posible considerarlas como parte de su remuneración. Por ello, legalmente las participaciones proporcionales en las ganancias que obtengan los organismos administrativos no se estipula como componente del sueldo de sus funcionarios, y por esta razón aunque de hecho se les venga reconociendo, las participaciones no serán parte de su remuneración a los efectos del cálculo de otros beneficios. Pero por otra parte, la regla en materia de remuneración de los funcionarios públicos es su generalidad y uniformidad, es decir, se trata de remuneraciones generales para las diferentes clases de cargos, con los aumentos provenientes de las remuneraciones compensatorias que se prevén dentro del mismo sistema genérico de remuneraciones por concepto de aumentos de sueldo o de primas de capacitación, eficiencia, de estímulo, de jerarquía o por razones del servicio, que en todo caso son fijas y no variables. Ello es así que para que puedan los organismos de la Administración Pública Nacional mantener regímenes especiales de remuneración se requiere de texto legal expreso (ver artículo 58 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario). Pero por último, es necesario advertir también que en casos específicos y excepcionales las propias leyes que rigen determinados servicios en la Administración Pública prevén que a sus funcionarios se les paguen obvenciones o habilitaciones, pero en ambos casos existe una determinación legal en ese sentido (Ver Decreto Nº 387 del 29-09-70 en relación a la obvención de los funcionarios del Ministerio de Hacienda y la Ley de Pilotaje). Por tanto, las remuneraciones especiales diferentes a las generales, además de requerir textos expresos son extraordinarias en la Administración y su reconocimiento no se puede generalizar.

De acuerdo con lo expuesto, en consecuencia, las remuneraciones a que tienen derecho los funcionarios son las correspondientes al cargo que desempeñen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Carrera Administrativa, las cuales son aquellas determinadas en el sistema de remuneraciones a que se contraen los artículos 42 y siguientes *eiusdem*. De acuerdo con esto la remuneración es lo que percibe el funcionario por las labores del cargo que desempeña, que define ese mismo sistema. Según éste sus componentes son el sueldo básico, que es la asignación que presupuestariamente se ha determinado para el cargo y para la persona del funcionario, más las compensaciones por méritos, que integrarían dichos sueldos básicos, y las primas de carácter permanente, que son aquellas creadas de acuerdo a lo establecido en el artículo 199 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa. Aún más, en materia de remuneraciones a funcionarios públicos sólo pueden pagarse los sueldos mínimos iniciales, compensaciones, asignaciones y otras prestaciones pecuniarias que aparezcan en el Registro de Asignación de Cargos aprobados por la Oficina Central de Personal (artículo 174 *eiusdem*). De forma que cualquier otra remuneración especial diferente a las anteriores constituyen la excepción y requieren de texto expreso para su concesión, sobre todo aquellas que dependen de la productividad o no del funcionario. En consecuencia, las comisiones, que como en el presente caso se puedan reconocer a los funcionarios por decisiones administrativas de los jefes de los respectivos organismos, no forman parte del sistema de remuneración de la Administración Pública y las mismas no pueden ser tomadas en cuenta para el cálculo de los beneficios económicos de los funcionarios, y así se declara.

CPCA

15-11-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La remuneración contemplada en el Decreto Nº 387 del 29-9-70 cae dentro del concepto de primas a que se refiere el

art. 119 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa.

La remuneración a que se contrae el Decreto N° 387 de fecha 29 de septiembre de 1970, tiene como fin estimular el trabajo de los funcionarios que llevan a cabo la recaudación de diferentes rentas nacionales. Trátase en consecuencia, de un premio a la eficiencia demostrada por los funcionarios, que por el solo hecho de que su pago se prevea de manera global para distribuirse entre los diversos funcionarios con derecho a ella, no por ello deja de ser una contraprestación por la labor cumplida, ya que incluso se calcula en proporción a los sueldos mensuales y se reconoce cuando el funcionario tenga no menos de seis meses en el respectivo cargo. No cabe duda alguna, por otro lado, que con su pago en verdad se pretende incentivar al trabajo mismo, independientemente que se tenga o no un cargo determinado, ya que lo fundamental para tener derecho a ella, es el resultado de la prestación de servicios y la antigüedad en el mismo cargo. Desde otro orden de ideas, la variabilidad y la no mensualidad de tal remuneración no cambian su naturaleza de premio permanente a la eficiencia demostrada en aumentar las rentas nacionales, ya que se reconoce no tanto por el tipo de cargo sino por el mérito demostrado por cada funcionario. En razón de lo expuesto, no cabe duda, que la remuneración contemplada en el Decreto N° 387 de 29-09-70, cae dentro del concepto de primas a que se refiere el artículo 119 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, dado que tales cantidades evidentemente que se ha establecido en atención a la naturaleza de la actividad y a la índole de los servicios que prestan los funcionarios que tiene a su cargo la recaudación de diferentes rubros haciendísticos, y además, por cuanto su pago se ha previsto de manera fija o permanente, por lo que deben ser incluidas dentro de la base de cálculo a que se refiere el artículo 32 del citado Reglamento, y así se declara.

B. Prestaciones Sociales**CPCA****10-12-84**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Por otra parte, y para mayor abundamiento, obsérvese que debe entenderse que el lapso de caducidad para el reclamo del pago de prestaciones sociales o vacaciones no disfrutadas, corre a partir del momento en que se efectúa el pago que se considera incompleto y no a partir del retiro del funcionario.

5. Situaciones Jurídicas**A. Traslados****CPCA****6-12-84**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

El "mutuo acuerdo" es elemento sustancial a la validez del acto administrativo de traslado de un funcionario de carrera de una localidad a otra, salvo que medien las razones de servicio previstas en disposiciones reglamentarias.

El traslado configura una de las situaciones administrativas en que puede encontrarse el funcionario público de carrera, que no altera su situación de servicio activo (ejercicio efectivo del cargo correspondiente en el organismo a que pertenece) y que se dirige a preservar la continuación y desarrollo de la Carrera Administrativa por aquél emprendida.

La detallada regulación que contempla el régimen vigente en relación al traslado pone de manifiesto que la Ley ha querido conservar la carrera del funcionario no sólo a través del señalamiento de las causas que taxativamente puedan dar lugar a su separación del servicio, sino consagrando una especie de estabilidad orgánica en el sentido de garantizar la permanencia en el ejercicio del puesto de trabajo del cual se es titular en un momento determinado. De allí las limitaciones de la potestades administrativas, exageradamente amplias en materia organizativa y la regulación del traslado que exige las específicas determinaciones que prevé la norma legal y que desarrolla el Reglamento, porque de lo contrario, se lesiona no un pretendido derecho al cargo, sino el derecho mismo a la carrera.

El traslado tal y como aparece en la Ley si bien responde a las razones de conveniencia y oportunidad de la Administración, restringe igualmente el uso ilimitado de la potestad organizativa o el *ius variandi* de la Administración, porque no cabe duda que el traslado forzoso pueda encubrir una desviación de poder cuando objetivamente no se persiga la conveniencia del servicio.

B. Reubicación

CPCA

10-12-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

En relación a la gestión reubicatoria, la Corte diferencia la actuación de la Administración en el caso de lograr la reubicación mediante la localización de cargos similares o de superior jerarquía y la decisión de proveer o no la vacante similar o superior a la que ocupaba el funcionario removido.

Asimismo en relación a la gestión reubicatoria ha indicado que una cosa es la realización de la gestión, esto es, la actuación de la Administración dirigida a lograr la reubicación mediante la localización de cargos similares o de superior jerarquía y otra es la decisión que debe tomar el órgano administrativo respectivo de proveer o no la vacante similar o superior a la que ocupaba la empleada removida. Sostener que la gestión reubicatoria envuelve la forzosa provisión de vacantes violentaría la potestad de la Administración para efectuar un nombramiento.

En efecto, ni la incorporación al registro de elegibles del aspirante que ha superado el concurso, ni el derecho al ascenso del funcionario que ejerce el cargo inmediatamente anterior, suponen el imperativo para la Administración de proveer con ellos uno u otro cargo vacante. Tal decisión (su oportunidad y conveniencia) queda siempre a la discreción de la autoridad administrativa competente, la que una vez tomada la decisión de hacer el nombramiento sí se somete a las pautas legales que establecen los artículos 36 y 19".

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, salva su voto por sentir de sus colegas del fallo que antecede, en lo que atañe al alcance que en el mismo se le atribuye a la gestión reubicatoria, estimando que, siendo la misma la última garantía que se acuerda al funcionario de carrera dotado de estabilidad, de continuar al servicio de la Administración, una vez efectuada la remoción, lo cual significa, la única oportu-

tunidad que le queda de conservar su fuente de trabajo y de ingresos, así como la de permanecer en el desempeño de su actividad profesional que es el sentido que la ley le imprimió a la carrera administrativa, debe rodeársela de las mayores garantías, impidiendo que la Administración la considere "agotada" con un simple oficio con el cual se requiera de la Oficina Central de Personal información, sobre la posibilidades de obtener dicha reubicación. Por el contrario, la Administración, en los casos de cargos vacantes debe determinar si el funcionario afectado por la remoción tenía o no derecho al ascenso, por cuanto tal derecho forma parte de la noción de "carrera administrativa" que fuera la institución primordialmente protegida por el legislador, al punto de que la ley tiene tal designación. La carrera no existe, si no hay posibilidad de la traslación en jerarquías del funcionario de su cargo a uno que le exija mayores responsabilidades y le ofrezca un nivel más alto dentro de la organización, en razón de lo cual, debe a juicio de quien disiente, verificarse por parte de la Administración la procedencia o no del tal derecho en los casos de vacantes, cuando está corriendo el lapso de disponibilidad.

6. Remoción

A. Improcedencia del preaviso

CPCA

10-12-84

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En los casos de retiro de los funcionarios de carrera no procede el "preaviso".

Ahora bien, habiéndose decidido que la renuncia de la recurrente fue válida, aún en el supuesto de que las normas concretas del contrato colectivo pudiera ser aplicado a los funcionarios públicos del referido Instituto, no habría posibilidad de que a la actora correspondiera el preaviso, ya que como se explicó aquella fue quien puso término a su relación de empleo público y no su empleador, o sea, la Administración. De forma, que partiendo del supuesto de que si le fuera aplicable el indicado contrato, a la recurrente, ni siquiera en base al mismo pudiera reconocérsele tal beneficio, dado que fue ella quien se retiró. Por lo demás, en materia de empleo público ciertamente que es imposible el preaviso en los casos de retiros de los funcionarios de carrera, ya que además que no pueden ser preavisados por gozar de estabilidad, la situación de disponibilidad, cuando sea procedente, ésta sustituye tal beneficio, y así se declara.

B. Notificación

CPCA

9-8-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

El conocimiento de la medida de remoción de un funcionario público a través de su exclusión de la nómina de pago, no puede suplir a la notificación de tal medida, por lo que el acto de remoción no puede producir efecto alguno.

Por otra parte, se observa que no consta en el expediente administrativo inserto en los autos, que haya sido notificado el funcionario de la decisión de remoción y posterior retiro del cargo, no existiendo en el mencionado expediente administrativo constancia alguna que pueda probar que el funcionario tuvo formalmente conocimiento de los actos recurridos mencionados. Al respecto sólo sostiene el sustituto del Procurador General de la República impugnante que el funcionario conoció de la medida al saber que se le había excluido de la nómina de pago. Se observa que tal hecho no puede suplir la notificación, por cuanto está en juego un principio de seguridad jurídica y que, de mantenerse lo contrario esto podría producir la violación del derecho de defensa, así como del que se tiene de conocer los actos administrativos que lesionen derechos o intereses. La legislación y la jurisprudencia concuerdan en hacer tal afirmación. Efectivamente, de manera pacífica y constante la jurisprudencia ha reconocido como requisito que afecta la eficacia de los actos administrativos la falta de notificación de los mismos, lo cual fue consagrado por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en sus artículos 73 y 74. De allí que, en base a las anteriores razones al estar ausente la notificación, como quedó demostrado, el acto no produjo efecto alguno y por ello es ineficaz y así se declara.

C. *Causas: Reducción de personal*

CPCA

2-8-84

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Para la reducción de personal que lleve a la eliminación misma del cargo hay que atenerse a lo establecido en el art. 160 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa.

La reducción de personal tiene como requisito formal la necesidad de su aprobación en Consejo de Ministros y como motivación intrínseca que su origen derive de limitaciones financieras; reajustes presupuestarios; modificación de los servicios o cambio en la organización administrativa.

La reducción de personal, de acuerdo con la regulación que le da el párrafo segundo de la Ley de Carrera Administrativa, pareciera implicar la vacancia del cargo y no su eliminación; por cuanto si se atiende al texto de dicho párrafo segundo el mismo indica:

“Por reducción de personal, aprobada en Consejo de Ministros, debida a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación de los servicios o cambios en la organización administrativa”.

Una interpretación de esta índole está sin embargo, a juicio de esta Corte, totalmente divorciada de la realidad, por cuanto la reducción de personal si bien puede ser una medida temporal que deje el cargo existente pero vacante por cierto período, también puede ser una decisión de mayor importancia estructural que produzca la eliminación misma del cargo. En efecto la hipótesis de “modificación de los servicios” o la de “cambios en la organización administrativa” pueden implicar la eliminación total del cargo en vista, por ejemplo de la sustitución del trabajo de un cierto número de funcionarios por el de una máquina super-especializada. Una reestructuración administrativa que intente modificar un servicio de información, podrá eliminar la que se suministra en forma manual por la computarizada, con la consiguiente eliminación de los cargos.

Estima esta Corte que el párrafo segundo de la Ley de Carrera Administrativa no puede entenderse sino en su verdadero y cabal sentido, que es el de impedir que a través de la medida unilateral que el supuesto del ordinal 2º del artículo 53 ejusdem establece, pueda la Administración encubrir una remoción ilegal destinada a crear una vacante para colocar posteriormente en el cargo a un sujeto que le convenga más que su anterior titular, lesionando así la estabilidad de este último. Sólo en tal sentido puede entenderse la disposición del artículo 53, ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa y no en el de que toda reducción de personal implica la vacante del cargo. En efecto, la sola mención de la medida revela que la misma puede ser total y definitiva, lo cual llevaría a la eliminación del cargo, o puede ser temporal y relativa, comportando sólo la vacancia del cargo. Obviamente que el párrafo segundo alude a la que tiene carácter temporal y relativo y, para impedir que a través de ella se puedan realizar remociones abusivas destinadas simplemente a perjudicar a su titular, se limita temporalmente la facultad de la Administración de hacer nuevos nombramientos durante el resto del ejercicio fiscal, exigiéndose que dicha vacancia sea comunicada al Contralor General de la República para que informe de ello al Congreso Nacional.

Por lo que atañe a la reducción de personal que lleve a la eliminación misma del cargo hay que atenerse a las normas que establece al efecto el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa que son fundamentalmente las contenidas en el artículo 160 de dicho texto. Al efecto, la disposición citada indica que el organismo que lo estime procedente deberá hacer la proposición a la Oficina Central de Personal quien estudiará si tal proposición corresponde a las necesidades reales del servicio, debiendo emitir su dictamen al respecto en un lapso que no podrá exceder de noventa (90) días de la fecha de la solicitud; pero corresponderá al Presidente de la República, oída dicha opinión, aprobar la supresión.

CPCA

22-11-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Solo corresponde a la Administración determinar cuando la causal que fundamenta la reducción de personal requiere del informe y de la opinión técnica y de producirse tal informe solo podría constatar su existencia, no siendo atribución del órgano jurisdiccional pronunciarse sobre su contenido.

El Tribunal de la Carrera Administrativa se pronunció favorablemente sobre la pretensión del funcionario porque estimó que el eliminarse el cargo de inmediato, se produce un cambio en la organización administrativa de la unidad y se presume una modificación del servicio, supuesto que no fueron invocados en el oficio de remoción y que a su juicio "requieren de la opinión de la Oficina Técnica competente y del resumen del expediente del empleado".

No comparte la Corte el criterio del Tribunal de Primera Instancia, en primer lugar, porque sólo corresponde a la Administración determinar cuándo la causal que fundamenta la reducción requiere del informe y de la opinión técnica, tal y como establece el artículo 118 reglamentario y, porque de producirse el informe sólo puede constatar su existencia porque no es atribución del órgano jurisdiccional pronunciarse sobre el contenido y opiniones técnicas que contiene. Por otra parte, esta Corte ha señalado en relación al resumen del expediente de cada funcionario, que es evidente que el legislador fijó tal requisito para garantizar que previamente a la aprobación del Consejo de Ministros están definidos los cargos que serán objeto de la

medida, de manera que no pueda constituirse la aprobación en una decisión abierta y genérica de remoción. Asimismo observa que la finalidad que persigue la reducción de personal no se ve contrariada o soslayada porque la Administración proceda de inmediato a eliminar el cargo de que se trata.

Por el contrario, esta decisión envuelve el cumplimiento estricto de la medida: no proveer el cargo objeto de reducción e impide que la Administración utilice la facultad que le ha sido otorgada para cambiar unos funcionarios por otros, en franco menoscabo del derecho a la estabilidad del servidor público. La Corte Primera *revisa así el criterio sustentado* en anteriores sentencias en las cuales estableció que si la reducción implica la eliminación del cargo era indispensable dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 160 del Reglamento General.

CPCA

6-12-84

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

La reducción de personal prevista por la Ley de Carrera Administrativa está regulada por razones de vigencia temporal, por las siguientes normas: Primera por la Ley de Carrera Administrativa, artículo 53 y 54; Segundo por el Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera en sus artículos 12 al 20 inclusive; y en Tercer lugar, por el Reglamento sobre Situaciones Administrativas de los Funcionarios Públicos en sus artículos 32 hasta el 37 inclusive. Debe esta Corte así extraer las formalidades sustanciales contenidas por las normas señaladas para la correcta aplicación de la causal que pretendió el Ministerio de Desarrollo Urbano aplicar al funcionario afectado por la medida y verificar si el procedimiento se adecuó a tales exigencias. Las pautas que daban seguirse para la reducción conforme al Reglamento vigente para la fecha, eran: la elaboración de un informe que indique con precisión el supuesto de hecho de los previstos en el Ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa (el informe respectivo para el caso en análisis consta en el folio 20 y siguiente del expediente). Debe esta Corte señalar, tal como lo ha hecho en otras oportunidades, que no tiene competencia para pronunciarse sobre el contenido de opiniones técnicas que pudiese contener el respectivo informe, ya que ello es cuestión de mérito, por lo que ha de limitarse a constatar la existencia del mismo.

El informe respectivo debe ser sometido al Ministro indicando a quienes afecta la medida, el monto de la reducción y en general la información relativa al supuesto aplicado por el Ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, en los recaudos existentes y visto que fue el Ministro quien presentó la solicitud respectiva al Consejo de Ministros consta que la medida fue aprobada por el Ministro de Desarrollo Urbano. El Ministro del organismo respectivo debe someter la reducción a la aprobación del Consejo de Ministros, anexando el informe a que se refiere el anterior aparte con un resumen del expediente de los funcionarios afectados por la reducción.

D. Destitución

CPCA

6-12-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

El término "injuria" a los efectos de la destitución de funcionario debe ser apreciado por el Tribunal y los jueces como una

conducta que revele el "animus injuriandi", pero no una conducta rutinaria permanente de mal uso de lenguaje.

La Administración recurrente ha alegado que la funcionaria cometió faltas que no tienen justificación alguna y que están reñidas completamente con el buen comportamiento que un funcionario debe observar. Tal argumentación no corresponde a lo sostenido por la recurrida, ya que dicho fallo se refiere a que realmente existió una conducta no acorde con lo que debe guardar todo funcionario, pero que la misma no es de tal magnitud que comporte la imposición de la máxima sanción, cual es la destitución; que se trata en todo caso de una conducta tipificada en el ordinal 2º del artículo 60 de la Ley de Carrera Administrativa "falta de consideración y respeto debidos a los superiores..." y no de la causal contemplada en el ordinal 2º del artículo 62 *ejusdem*, "injuria". Igualmente consideró la recurrida que la Administración no dio cumplimiento a lo pautado en el artículo 92 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, ello en virtud de que no se tomaron en cuenta los antecedentes del funcionario, y fue así evidentemente como tampoco la naturaleza de la falta ni la gravedad de los perjuicios causados. Por otra parte alega la república, que tal conducta está encuadrada dentro de lo tipificado en los ordinales 2º y 4º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa. Aparte de constituir una nueva motivación no procedente en esta instancia jurisdiccional, la Corte debe rechazar la afirmación de la tipificación de dicha conducta en el ordinal 4 citado.

En virtud de la insuficiente formalización, el fallo a emitirse por esta Alzada debe ser confirmatorio del recurrido, sin embargo, se considera necesario precisar que a pesar de la generalidad con que el legislador emplea el término "injuria", lo cual puede acarrear la inclusión dentro del mismo de cualquier conducta ofensiva del funcionario, corresponde tanto a la Administración como a los Jueces apreciar como tal, una conducta que revele el "animus injuriandi", el evidente deseo de ofender, de dañar la imagen de alguien, de causar desmérito, deshonra, pero no puede asimilarse o extenderse a dicho concepto una conducta rutinaria, permanente, de mal uso del lenguaje, lo cual, puede traducirse en una falta de respeto, pero jamás constituir "injuria" como causal de tal gravedad que implique la destitución del funcionario. En otros términos, para apreciarla como causal de destitución debe asumirse una posición exigente, ello en razón de que su aplicación como falta grave podría vulnerar, de no tomarse extremo cuidado, la estabilidad del funcionario. Y en el caso de autos, como lo apreciara el Juez de la Primera Instancia, y lo comparte esta Corte, se trata de un funcionario de carrera, con más de 18 años de servicio en el mismo organismo, sin antecedentes de una conducta contraria a la exigida al funcionario, lo cual hace presumir que los hechos constitutivos de la destitución fueron accidentales, ocasionales, que se originan con ocasión, con motivo, por la circunstancia de choque o incompatibilidad con un funcionario de mayor jerarquía, y así lo revelan las actas del expediente administrativo. Por todo ello, la Corte estima que estuvo ajustada a derecho la decisión apelada, y en consecuencia la confirma en todas sus partes; y precisa que en cuanto al pago de los sueldos dejados de percibir, los mismos deben ser cancelados hasta la fecha de la publicación de esta sentencia.

CPCA

27-9-84

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Ahora bien, la causal aducida del ordinal 2º (falta de probidad) ha sido reiteradamente definida por la jurisprudencia como un concepto genérico donde el acto que esa falta constituye, carece de rectitud, justicia, honradez, integridad, etc. Tales cir-

cunstancias, a pesar de que la conducta del querellante tipifica una conducta irregular, no aparece plenamente clarificadas en la litis, pues si bien es cierto que aquél no tomó acciones concretas en relación a la situación en que fuera colocado, la Administración, como era su deber, debió tomar todas las previsiones del caso para ajustar la conducta del funcionario a las exigencias propias del cargo que desempeñaba. Tales hechos fueron así apreciados por la recurrida al señalar que si bien la conducta del funcionario fue irregular, la misma no "puede ser calificada como falta de probidad", señalando a continuación que "sí constituye una insubordinación, en los términos del ordinal segundo del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa".

Al efecto, considera la Corte que el Tribunal *a quo*, no podía subrogarse en las obligaciones de la Administración para calificar, modificando la causal aducida, la conducta del funcionario. Tal hecho, es evidentemente, una transgresión de los artículos 12, 162 y 21 del Código de Procedimiento Civil, pues es obvio que si la Administración consideraba que la conducta del funcionario estaba incurso en insubordinación hubiera aplicado la causal correspondiente, dado que ella está específicamente contemplada en el ordinal 2º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa y, sin duda, dicha aplicación hubiera producido la correspondiente contención por parte del querellante, dado que éste no pudo estar sometido, so pena de romper el debido equilibrio e igualdad procesal, a circunstancias no alegadas ni probados en autos. De todo ello, esta Corte concluye, que no es dable, como hace la recurrida, modificar la causal imputada, y así se declara.

Comentarios Jurisprudenciales

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DE LA CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE DECLARO LA INCOMPETENCIA DE LAS COMISIONES TRIPARTITAS RESPECTO DE RECLAMOS POR DESPIDOS INDIRECTOS

Isabel Boscán de Ruesta

1. Las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley Contra Despidos Injustificados han sido calificadas por la Corte Suprema de Justicia como “órganos administrativos” y como consecuencia de ello, el control jurisdiccional de sus decisiones ha venido siendo realizado por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en particular, por la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

El objeto de la decisión de las Comisiones Tripartitas, de acuerdo con la mencionada Ley, es la emisión de órdenes de reenganche en caso de despido directo, calificado como injustificado; sin embargo, se venía aplicando el criterio de que la competencia de estas Comisiones incluía también la de conocer de solicitudes de reenganche presentadas por los trabajadores, en caso de despido indirecto. La razón fundamental esgrimida estaba basada en el argumento de que el legislador al establecer el ámbito de competencia de las Comisiones Tripartitas no distinguió si el despido debe ser directo o indirecto y por tanto “donde no distingue la Ley no puede el intérprete distinguir”.

Ahora bien, una importante sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 11 de octubre de 1984, ha sentado como criterio jurisprudencial de ese alto tribunal administrativo, la inaplicabilidad de la Ley contra Despidos Injustificados a los casos de despido indirecto, contemplados por el artículo 32 de la Ley del Trabajo y la consiguiente incompetencia de las Comisiones Tripartitas previstas en esa Ley para conocer de los reclamos de reenganche a que venía dando curso.

En el caso concreto, el actor impugnó una decisión de una Comisión Tripartita que había estimado favorablemente la solicitud de reenganche de un trabajador, fundamentada en que el patrono lo había despedido indirectamente por cuanto le eliminó las horas extras, las cuales, según su criterio, formaban parte de su sueldo. El actor denunció vicio de incompetencia de la Comisión autora del acto impugnado, por considerar que tal órgano no está autorizado para conocer de casos de retiro sino de despidos.

El fallo sobre el cual versan estos comentarios, consideró procedente tal alegato y declaró con lugar el recurso. Este fallo, a nuestro juicio perfectamente fundamentado, fue declarado con el voto salvado de uno de los Magistrados que integran dicha Corte, y ha sido objeto de numerosas críticas recogidas por la prensa nacional. Los fundamentos de este fallo podemos resumirlos así: 1) Que la Ley contra Despidos Injustificados consagra únicamente como objeto posible de la decisión de las Comisiones Tripartitas la emisión de órdenes de reenganche en caso de despido directo, calificado como injustificado, y que la aplicación de este procedimiento a las situaciones de retiro injustificado por despido indirecto no es jurídicamente procedente con base en el principio de “*ubi lex non distinguit...*”, porque ambas figuras jurídicas tienen naturaleza diferente. 2) Que la Ley del Trabajo desde sus orígenes asimiló ambas figuras únicamente a los efectos de darle al trabajador despedido indirectamente el derecho a reclamar las mismas indemnizaciones que con anterioridad a la

reforma del 22 de abril de 1975, correspondía a los trabajadores en los casos de despido injustificado, derecho éste de contenido exclusivamente económico. 3) Que la asimilación total de ambas figuras implicaría considerar al "reenganche", no sólo como una orden a un patrono de recibir al trabajador despedido sin razones legales, sino también como una orden a restituir aquella condición de trabajo específica en la cual se encuentra que ha ocurrido la desmejora del trabajador que se ha retirado por considerarse despedido indirectamente; se trataría entonces de decidir no sobre las cuestiones de si ha ocurrido un despido sin causa justificada, es decir, sin la comprobación de alguna de las causales previstas en el artículo 31 de la Ley del Trabajo, sino la cuestión distinta de cuáles son específicamente las condiciones de trabajo a cuyo mantenimiento tiene derecho el trabajador. 4) Que siendo la Ley contra Despidos Injustificados una legislación que deroga el principio general de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, conforme al cual el conocimiento de acciones derivadas de toda relación laboral corresponde a los Tribunales del Trabajo y que atribuye en forma expresa a las Comisiones Tripartitas una competencia relacionada con un tipo de resolución que únicamente esa Ley contempla, que es el reenganche, las disposiciones que otorgan esa competencia son de interpretación restrictiva, y aplicables sólo al supuesto contemplado expresamente.

2. Ahora bien, respecto de la cuestión de fondo resuelta por la Corte, encontramos clarísima la situación; la Ley del Trabajo contempla dos figuras: el despido, que efectúa el patrono, y el retiro, que resuelve el trabajador. El despido es *justificado*, cuando tiene lugar con base en alguna de las causales del artículo 31; el retiro es *justificado*, cuando ocurre con base en una de las causales del artículo 32. El "despido indirecto" no es sino una de las situaciones que contempla ese artículo 32; no es en sí un despido, puesto que no supone la decisión del patrono de no continuar la relación con el trabajador, sino un acto que implica desmejorar al trabajador en sus condiciones de trabajo, al cual se le ha llamado "despido indirecto", lo que no es más que una expresión que no puede afectar la naturaleza jurídica intrínseca de esa actuación. La cuestión de si esa desmejora constituye tal despido indirecto, no depende de que el patrono la aplique con base en las causales del artículo 31, sino de que simplemente haya ocasionado tal desmejora. Juzgar si hay despido indirecto no es examinar si se ha producido una causa justificada de la desmejora, es sólo juzgar si la actuación del patrono conlleva tal desmejora. Jamás se ha hablado de "despido indirecto injustificado" ni de "despido indirecto justificado"; si hay despido indirecto, el retiro del trabajador es justificado. Ahora bien, examinar si hay despido indirecto supone examinar las condiciones de trabajo a que tiene derecho un empleado en particular, lo cual *es materia de la competencia de los tribunales del trabajo*; el trabajador que sufre el despido indirecto tiene el derecho de reclamar ante los tribunales que se le indemnice el perjuicio sufrido. La Ley Contra Despidos Injustificados, ni expresa ni tácitamente le confiere a las Comisiones Tripartitas competencia para revisar, como tribunal del trabajo, la existencia de esas condiciones.

Ha dicho el fallo de la mayoría de la Corte que la asimilación de la situación del trabajador que se ha retirado justificadamente, a la del que ha sido despedido, no está prevista y no puede estarlo, sino respecto de derechos compatibles con la naturaleza de ambas situaciones, es decir, con los derechos de *naturaleza puramente económica*, que la Ley del Trabajo contempla, que no son sino los derechos a las indemnizaciones de antigüedad, cesantía y preaviso. Nada se opone a que un trabajador que se retira justificadamente pueda exigirle al patrono que lo indemnice, pero es incomprensible que un trabajador *que se retira él*, afirmando que lo hace porque ha ocurrido un hecho que lo autoriza a ello, pueda pedir que, *contra esa decisión de él mismo de retirarse*, lo reenganchen. Obsérvese que el despido indirecto no es sino una de las cinco situaciones que contempla ese artículo 32 de la Ley del Trabajo, en las que el retiro está autorizado y que, al menos en las cuatro primeras, sería impo-

sible concebir una conducta patronal equivalente a un "reenganche". Es de preguntar cómo sería el "reenganche" de un trabajador que se retira porque el patrono ha cometido contra él, cualquiera de los hechos previstos en las letras a, b, c y d, del artículo 32, o sea, que haya incurrido contra el trabajador en falta de probidad, vías de hecho, injurias, imprudencias, faltas graves al respecto, etc., concretamente ¿cómo es el "reenganche" de un trabajador que se haya retirado porque su patrono lo agredió físicamente?. En el caso específico del retiro por despido indirecto, habría que producir, como afirma la Corte, una creación jurídica, por la cual se llame "reenganche", al mantenimiento de las condiciones de trabajo concretas, cuya desmejora haya legitimado el retiro del trabajador. Pues bien, en el terreno de cuáles son las condiciones de trabajo a mantener no entran las Comisiones Tripartitas, *aun en el supuesto de despido directo*; su función se limita a ordenar el reenganche y la cuestión de si el patrono le mantiene o no sus condiciones de trabajo al trabajador es sólo reclamable *ante los tribunales del trabajo*. Nada más claro que la diferencia entre decidir si la voluntad del patrono de despedir se puede justificar por el acaecimiento de una causa de despido, que juzgar si las condiciones que el patrono ofrece a su trabajador son o no aquellas a que tiene derecho; y decir que determinar esto pueda ser función de órganos administrativos, sin que la ley se los atribuya expresamente, es toda una aberración.

Aplicar a este supuesto el aforismo "*ubi lex non distinguit...*" es olvidar que cuando una situación contemplada en una ley y otra, a la cual se pretende aplicar la misma disposición, *no son de la misma naturaleza*, ninguna cabida puede tener que se afirme que la exclusión de la segunda requiere un distinguo.

3. Las críticas que se han formulado a este fallo, incluido el voto salvado, constituyen más bien opiniones de tipo sociológico que jurídico; son fundamentalmente argumentos de *lege ferendae*, como tales, tal vez muy tomables en cuenta en caso de una reforma legislativa, pero totalmente desentendidos de la exégesis de los textos legales aplicables. Casi se reducen a denunciar los efectos desfavorables a los trabajadores que afirma resultan de esta declaratoria de incompetencia de las Comisiones Tripartitas en materia de despidos indirectos y hasta parecen denunciar como un defecto *per se* el hecho de que esta decisión conlleve una modificación de la jurisprudencia hasta ahora acogida por esta Corte y la de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. El voto salvado comienza por presentar como fundamento de su disidencia, el hecho de que la misma Corte en otras decisiones se ha mostrado inclinada a la extensión de la competencia de las Comisiones Tripartitas, por ejemplo, para conocer del alegato de inexistencia de la relación laboral, o sea, de supuestos distintos a los del artículo 31 de la Ley de Trabajo. También una razón de puro orden extrajurídico, que en absoluto aborda la cuestión examinada por la Corte y que, en el mejor de los casos, vendría sólo a demostrar que el nuevo fallo conlleva un cambio de criterio.

Sobre el punto jurídico en sí, lo aborda indicando que, *además*, del hecho de que implica un cambio de criterio, comporta un "grave error" al establecerle "naturaleza y consecuencias jurídicas distintas al despido indirecto y al directo"; intenta explicar por qué tal diferencia no existe, afirmando que "el legislador, al establecer el ámbito de competencia de las Comisiones Tripartitas no distinguió en modo alguno si el despido que afectó al trabajador requería ser directo o indirecto. En definitiva, que "cuando la Ley no distingue... etc.", argumentos estos que en modo constituyen objeciones de peso, capaces de desvirtuar los fundamentos del fallo.

4. Por otra parte, es conveniente observar que esta sentencia evidencia una vez más la necesidad de que se legisle adecuadamente en materia de lo contencioso administrativo, de manera de establecer normas claras y precisas sobre reparto de competencias entre los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y de la jurisdicción ordinaria en la solución de los conflictos originados por intervenciones

de la Administración Pública. En efecto, son múltiples y heterogéneas las actuaciones de la Administración Pública que por lo general afectan, en razón del interés general, derechos e intereses particulares o privados, y son los órganos de lo Contencioso-Administrativo, los tribunales especializados en la solución de los conflictos que contraponen intereses públicos y privados originados por la acción de la Administración Pública. Sin embargo, dentro del complejo mundo de la actividad administrativa, existen ciertas actuaciones de los órganos de la Administración Pública, que no inciden sobre intereses públicos, sino sobre intereses o derechos privados exclusivamente, como es por ejemplo, el campo de actuación de las Comisiones Tripartitas, o de los Inspectores de Trabajo en lo que concierne a la calificación de despidos de trabajadores con fuero sindical. A este tipo de actos, un calificado sector de la doctrina, tanto patria como extranjera, los denomina "Actos Administrativos de Derecho Privado" o "con efectos jurídicos privados" y se pronuncian porque el control jurisdiccional de los mismos debe ser realizado por los tribunales con competencia para conocer el fondo de la cuestión sobre la cual ha intervenido la Administración Pública. En países con un contencioso-administrativo desarrollado, el principio imperante es que todas las actuaciones administrativas que sólo incidan sobre derechos particulares contrapuestos, son de la competencia de la jurisdicción ordinaria respectiva. En Venezuela donde ni siquiera existe una Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, la situación respecto de los actos a que hemos hecho referencia es muy confusa y la jurisprudencia vacilante. Pero a falta de normas claras y bien concebidas seguirá correspondiendo a los tribunales despejar el panorama. Una muestra de esta labor la representa la sentencia comentada, que lamentablemente cuenta con un voto salvado. Sin embargo, esperamos que la mayoría siga imponiendo sus criterios en la fundamental labor de definir la competencia de los tribunales de lo Contencioso-Administrativo, y la de los órganos administrativos cuyos actos revisan, dentro de los principios universal y localmente imperantes en el derecho administrativo moderno que tanto importa consolidar.

COMPETENCIA PARA CONOCER DEL RECURSO DE INTERPRETACION DE LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Hildegard Rondón de Sansó
*Profesora de Derecho Administrativo I y II
de la Universidad Central de Venezuela*

COMENTARIOS A LA SENTENCIA DE LA SALA POLITICO ADMINISTRATIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE FECHA 15-5-84, EN PONENCIA DEL DR. RENE DE SOLA

La sentencia objeto del presente comentario versa sobre el recurso de interpretación que interpusiera por ante dicho organismo jurisdiccional el ciudadano L. J. A., el 9 de marzo de 1983 relativo al alcance de la excepción contenida en el ordinal 4º del artículo 5º de la Ley de Carrera Administrativa (esto es, el ordinal que establece que quedan exceptuados de la aplicación del texto antes citado: "Los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales en su condición de tales y de los cuerpos de seguridad del Estado" en conexión con el artículo 51 *ejusdem* que señala: "Gozarán de permiso especial en los términos que señale el Reglamento de esta Ley, los funcionarios de carrera que hayan sido elegidos para cargos de representación popular o designados para desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción. El tiempo transcurrido en este cargo se computará a efectos de la antigüedad en el servicio. Cuando ingrese a la carrera quien haya estado con anterioridad al servicio de un organismo público, el tiempo transcurrido en los cargos anteriores, será considerado a los efectos de la antigüedad en el servicio").

AMBITO DE LA CUESTION PLANTEADA POR ANTE LA SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA

Es necesario antes de comentar el fallo, ubicar la cuestión planteada en el mismo, en el ámbito conceptual en el cual se sitúa. En efecto, la Ley de Carrera Administrativa estableció en su artículo 65 el llamado "recurso de interpretación", utilizando para hacerlo la siguiente redacción: "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". En la exposición de motivos de la Ley de Carrera Administrativa el proyectista señala que el recurso de interpretación es el medio para que los tribunales de carrera (ya que se previó que podían ser varios) pudieran orientar a la Administración y a los funcionarios sometidos a la Ley, sobre el alcance de sus disposiciones, así como del de las reglamentarias que constituyen su ejecución. Al constituirse el Tribunal de la Carrera Administrativa en el mes de noviembre de 1971 uno de los primeros problemas que se plan-

tearon en su sede fue el de determinar la esfera; procedimiento y efectos del recurso de interpretación. Las opiniones fueron muy controvertidas sobre cada uno de los puntos señalados; pero predominó la que estimaba, en lo que respecta a la primera cuestión, que el recurso podía ser intentado por todas las figuras subjetivas involucradas en la relación de empleo público sometidos a la Ley de Carrera Administrativa y no la que consideraba que el mismo estaba limitado a los funcionarios regidos por dicha normativa. De allí que se consideró que tanto la Administración como los empleados podían interponer el recurso. Por lo que respecta al procedimiento se siguió en líneas generales el establecido para la "querrela", contemplado en los artículos 75, 76, 77, 78, 79 y 80 de la Ley, salvo por lo que atañe a la notificación del Procurador General de la República, la cual se estableció debía efectuarse por la vía del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En relación con los efectos, el Tribunal, si bien no se pronunció expresamente, sin embargo, de sus sentencias de interpretación, se podía deducir que los mismos no eran vinculantes y que tenían sólo valor orientador sobre el alcance de una norma o sobre el sentido de las situaciones jurídicas que se hubiesen planteado.

En base a estos criterios fueron dictadas importantes sentencias de interpretación entre ellas las relativas a la procedencia o no de la contratación colectiva; la relativa al estatuto de los funcionarios de la Universidad de Oriente y la concerniente a la incompatibilidad o no del goce de la pensión del seguro social y la derivada del ejercicio de la función pública regida por la Ley de Carrera Administrativa.

Al promulgarse la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia la situación pasa a ser objeto de la doctrina, haciéndose más compleja la cuestión, con la presencia del ordinal 24 del artículo 42 que le otorga competencia a la Sala Político-Administrativa para conocer del recurso de interpretación, por lo cual, a los anteriores interrogantes que el recurso sugería, se une el de la determinación de si tal competencia es exclusiva o no. Al efecto, dicho ordinal se limita en forma escueta, a hacer la atribución de competencia antes indicada a la Sala Político-Administrativa, sin ninguna otra referencia.

DECISION DE LA SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA

La Sala Político-Administrativa en la sentencia objeto de estos comentarios, establece expresamente que "se considera en el deber de fijar definitivamente su criterio" respecto a cuál es el órgano contencioso administrativo competente para conocer del recurso de interpretación contemplado en el artículo 65 de la Ley de Carrera Administrativa. La sentencia llega a una conclusión sobre la materia fundándose en las siguientes premisas:

1. El artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa que determina las "atribuciones y deberes" del Tribunal de la Carrera Administrativa, no menciona como tales al recurso de interpretación.

2. El artículo 65 de la Ley de Carrera Administrativa que consagra el recurso de interpretación no establece sin embargo que el mismo le corresponda al Tribunal de la Carrera Administrativa.

3. Ante el silencio del sistema antes señalado sobre el organismo competente, estima la Corte que era valedera la posición del Tribunal de la Carrera Administrativa de considerarse como tal, así como de que se oyese apelación contra la senten-

cia dictada, por ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativa, en base a lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4. Una vez promulgada la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y acordada a la misma por el ordinal 24 del artículo 42 su competencia para conocer del recurso de interpretación "toda duda debía cesar y rechazarse la discutible competencia atribuible a otro tribunal por vía de interpretación de textos legales de data anterior, que aún por esta sola circunstancia quedan tácitamente derogados".

En base al anterior argumento la Corte estima así que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al atribuirle en forma genérica la decisión del recurso de interpretación, derogó la competencia que hubiesen podido atribuir leyes anteriores a otros organismos jurisdiccionales, calificando tal competencia como exclusiva por estimar que forma parte de su labor de preservar la uniformidad de la interpretación de las leyes. Concluye así señalando: "En fuerza de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia declara su exclusiva competencia para conocer del recurso de interpretación en los casos previstos en la Ley, de conformidad con el ordinal 24 del artículo 42 de su Ley Orgánica". Por lo anterior, la decisión comentada declara admisible el recurso de interpretación que ante ella fuera intentado.

COMENTARIOS

La sentencia cuyo contenido se enunciara continúa la tendencia que, a nuestro ver orienta a los actuales Magistrados de la Sala Político-Administrativa de unificar los criterios, los sistemas y regímenes jurídicos para evitar la dispersión que, la proliferación de jurisdicciones y de estatutos especiales necesariamente había creado. La Corte se pronuncia así sobre su competencia para conocer del recurso de interpretación en forma exclusiva, estimando derogadas todas las normas anteriores que le hubiesen atribuido dicha competencia a otros tribunales. El fundamento de la posición de nuestro máximo organismo jurisdiccional se encuentra en dos consideraciones esenciales:

En la calificación derivada del propio texto constitucional de que la Sala Político-Administrativa es el máximo tribunal contencioso administrativo y en el criterio de que una de sus labores fundamentales es la de preservar la uniformidad de la interpretación de las leyes.

El texto de la sentencia y el loable propósito de la misma sin embargo no compensa, según la opinión de quien suscribe, la circunstancia de que el recurso de interpretación contenido en la Ley de Carrera Administrativa fue un medio ágil concebido por el legislador para que un organismo super especializado en la materia de la relación de empleo público, pudiera orientar a la Administración en sus actuaciones, así como despejar las interrogantes de los administrados directamente sometidos a ella. En la especialidad del órgano radicaba, a nuestro ver, la bondad del sistema. El recurso de interpretación si se toma en cuenta la intención del legislador en la Ley de Carrera Administrativa obedeció al deseo de atribuirle al tribunal creado *ad hoc* para dirimir las controversias surgidas de la aplicación de sus normas, una facultad interpretativa no vinculante, orientadora de todo el sistema. La relación de empleo público debía regularse en forma sumaria (de allí la naturaleza del procedimiento previsto); pero se previó por tal medio que podían resolverse los conflictos, incluso antes de que se agudizara, mediante un criterio racional de interpretación. A nuestro ver el recurso de interpretación de la Ley de Carrera

Administrativa no podía tener fuerza vinculante, como no lo tiene la técnica hermenéutica en general; no podía tener apelación, por cuanto expresaba la opinión de un órgano especializado, a quien no podía imponérsele por vía revocatoria de sentencia un criterio diferente. A pesar de lo antes expuesto, resulta indudable sin embargo que la Corte ha sido guiada en su sentencia por una bien intencionada tendencia centralizadora y unificadora. Estaremos a la espera de los pasos subsiguientes ¿qué valor tendrán sus decisiones en este campo?, ¿cuál será el procedimiento que habrá de seguirse para su tramitación?

BIBLIOGRAFIA

Libros

Paul SIEGHART, *The International Law of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1983, 565 p.

El reciente libro de Paul Sieghart intenta proporcionar una visión global del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, proporcionando un instrumento en el que, de manera ordenada y sistemática, el lector tenga fácil acceso a las normas internacionales más relevantes en esta materia.

La obra que reseñamos se encuentra dividida en cuatro partes, además de dos tablas anexas en que se contiene, en primer lugar, una descripción del estado en que se encuentran los instrumentos de derechos humanos más significativos (en materia de firmas, ratificaciones, reservas, etc.) y, en segundo lugar, una tabla de las sentencias, decisiones e informes citados a lo largo de la obra, tabla que es especialmente completa en materia de informes, decisiones y sentencias de los órganos de la Convención Europea de Derechos Humanos.

La primera parte de esta obra está dedicada a exponer los antecedentes históricos y las circunstancias en las cuales se va desarrollando el pensamiento jurídico en materia de derechos humanos, como también a examinar el marco legal dentro del cual debe situarse el estudio de los derechos humanos. Entre otros aspectos, se examinan las fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el grado de aceptación internacional logrado por los instrumentos fundamentales sobre la materia, los efectos de los mismos sobre el Derecho interno de los Estados, la relación entre derechos y deberes, normas de interpretación en materia de instrumentos de derechos humanos, y otros.

La segunda parte, citando las disposiciones convencionales pertinentes, aborda el examen de la naturaleza de las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos, explorando el carácter de las obligaciones asumidas en la Carta de la ONU, la controversia en torno al carácter vinculante o no de la Declaración Universal de Derechos Humanos y, especialmente, la distinción entre las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos civiles y políticos (que son de ejecución inmediata) y derechos económicos y sociales (que son de desarrollo progresivo). También se incluye aquí el análisis de dos materias que —en opinión del autor de estas líneas— corresponden más bien a una teoría general de los Derechos Humanos: se trata, en primer lugar, del principio de la no-discriminación y, en segundo lugar, de las restricciones y limitaciones a que están sujetos los derechos humanos. Los comentarios acertados que hace Sieghart en torno a cada una de estas materias, al igual que la jurisprudencia que se cita en cada caso, resultan altamente ilustrativos y enriquecedores.

En la tercera parte, Paul Sieghart sistematiza, de una manera original y atractiva, el catálogo de los derechos humanos reconocidos por los instrumentos internacionales más importantes. En esta exposición y análisis de los derechos humanos (que comprende tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos y sociales), el autor presenta el texto de las disposiciones convencionales en donde cada derecho es reconocido internacionalmente, seguido de comentarios y de jurisprudencia, entendiendo por esta última la forma como tales disposiciones han sido interpretadas y aplicadas por organismos internacionales, ya sea que éstos tengan carácter judicial o no.

La cuarta parte examina los mecanismos y procedimientos internacionales disponibles para hacer valer los derechos humanos y asegurar su respeto efectivo. Se pone especial atención al Comité de Derechos Humanos (creado por el Pacto de Derechos Civiles y Políticos), a los órganos de la Convención Europea de Derechos Humanos, y a la Convención Americana de Derechos Humanos. Sin embargo, también se exa-

mina la competencia de la Comisión Africana de los Derechos Humanos y de los pueblos, la competencia del Consejo Económico y Social en materia de derechos humanos, el Comité Europeo de Expertos, y la labor de la UNESCO y la OIT. Además, también incluye, al final, algunas páginas sobre las organizaciones no-gubernamentales y la labor de éstas en el campo de los derechos humanos.

Sin duda, el texto que comentamos se convertirá en una ayuda invaluable para el investigador y para el abogado practicante.

Dr. Héctor Faúndez Ledezma

John G. MERRILL, *International Dispute Settlement*. Sweet & Maxwell, London, 1984, 211 pp.

El autor de la obra que reseñamos presenta, en forma amena y concisa, una visión global de los distintos medios y técnicas de solución de conflictos que se encuentran a disposición de los Estados para resolver sus controversias internacionales.

El texto dedica un capítulo a cada medio de solución pacífica de conflictos internacionales (además de un capítulo especial destinado a los mecanismos de solución de conflictos contemplados en la nueva Convención sobre Derecho del Mar), intentando desentrañar la verdadera naturaleza de los mismos, cómo ellos funcionan, cuántos son utilizados, y cuáles son sus ventajas y desventajas. No se trata de un recuento meramente descriptivo de las distintas técnicas a que pueden recurrir los Estados en la solución de sus conflictos, sino que, por el contrario, cada una de ellas es objeto de un análisis muy profundo, tanto desde el punto de vista legal como desde el plano político y sociológico.

No obstante considerar separadamente cada uno de estos medios de solución de conflictos, el autor no pierde de vista que éstos no son compartimentos estancos e independientes unos de otros sino que, muy por el contrario, no son excluyentes y están íntimamente relacionados constituyendo, con frecuencia, diversas fases en la búsqueda de solución de un mismo conflicto. Esta interconexión se encuentra suficientemente ilustrada y enfatizada a lo largo de toda la obra.

Lo que resulta especialmente interesante es que el autor no hace un análisis puramente formalista (o legalista) de los medios de solución pacífica de conflictos. En cada caso el autor hace un recuento histórico, recurriendo a un extenso número de ejemplos, indicando el tipo de conflicto para el cual cada mecanismo resulta más adecuado, señalando los casos más trascendentales en que se ha recurrido a cada uno de ellos, y examinando la eficacia de los mismos desde una perspectiva no solamente jurídica sino que, también, política.

A través de las páginas de la obra que comentamos, se puede percibir, en una apretada síntesis, la forma cómo ciertos conflictos internacionales (tales como las pesquerías anglo-noruegas, el caso Ambatielos, la guerra del Chaco, el caso de las pesquerías, los rehenes en la embajada de EE.UU. en Irán, el Esequibo¹, el canal de Beagle, la plataforma continental del mar Egeo, el conflicto de las Malvinas, Namibia, la delimitación de la plataforma continental entre Túnez y Libia, el Sahara occidental, etc.) han ido dándole forma al Derecho Internacional contemporáneo.

Teniendo en cuenta que la Convención sobre Derecho del Mar ha sido aprobada en fecha reciente (diciembre de 1982) y que aún no entra en vigor, el examen de los mecanismos de solución de conflictos contemplados en dicha Convención resulta especialmente oportuno, viniendo a llenar un vacío que había en esta área.

1. Teniendo en cuenta la nacionalidad del autor, parece interesante señalar que, en cuanto al conflicto del Esequibo, éste sostiene que el laudo de París es "de dudosa validez" y que critica la falta de motivación del mismo, alegando que ésta sería una causal de nulidad. Sin embargo, es igualmente interesante observar que no hace ningún comentario en torno a la posible corrupción de uno de los miembros del tribunal arbitral.

Por otra parte, el autor presta debida atención a la función de las organizaciones internacionales en cuanto medio para la solución pacífica de conflictos, examinando detenidamente el papel de la ONU y de las organizaciones regionales en las instancias que han sido requeridas. Esta tarea resulta especialmente meritoria si se considera que, como regla general, éste es un campo que se ha tratado con bastante ligereza en otras obras sobre la materia.

Ni el autor ni el libro que reseñamos necesitan recomendación; ambos tienen méritos de sobra.

Dr. Héctor Faúndez Ledezma

