

revista  
de  
**derecho**  
publico

Nº 22

Abril-Junio 1985

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

---

SUMARIO

---

ESTUDIOS

Artículos

- El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas*, por Allan R. BREWER-CARIAS ..... 5
- Ampliación del ámbito contencioso-administrativo*, por Hildegard RONDON DE SANZO ..... 33

Comentarios Monográficos

- El Derecho de Amparo y la Acción de Amparo*, por Allan R. BREWER-CARIAS 51
- Algunas consideraciones acerca del procedimiento inquilinario y en especial sobre la naturaleza jurídica del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato*, por Henrique IRIBARREN MONTEVERDE ..... 62

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el segundo trimestre de 1985*, por Ana María RUGGERI 93

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo trimestre de 1985*, por Mary RAMOS FERNANDEZ ..... 117

Jurisprudencia Internacional

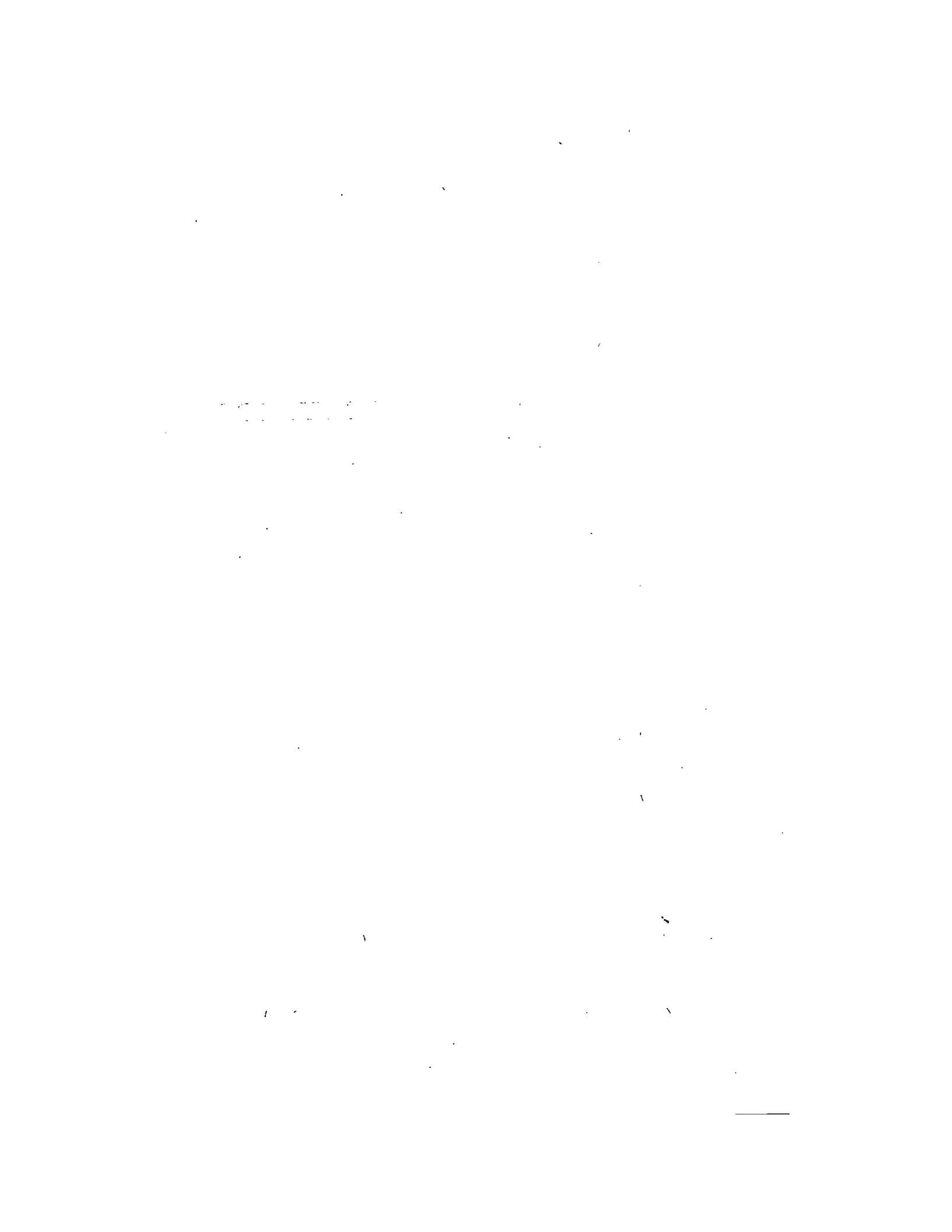
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opiniones y resoluciones 1983* ... 207

## BIBLIOGRAFIA

### Libros

Jesús CABALLERO ORTIZ, *Los Institutos Autónomos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, 334 p. (Hildegard Rondón de Sansó) ..... 217

## ESTUDIOS



## Artículos

# *El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas*

Allan R. Brewer-Carías

Director del Instituto de Derecho Público,  
Universidad Central de Venezuela

### SUMARIO

#### INTRODUCCION

- I. LOS DOGMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL Y EL TEMA DE LA PARTICIPACION
- II. LA PARTICIPACION COMO DERECHO Y LOS INTERESES DIFUSOS Y COLECTIVOS
  1. *El interés difuso.* 2. *El interés colectivo.* 3. *El derecho de participar.*
- III. LAS FORMAS DE PARTICIPACION ADMINISTRATIVA
  1. *Las diversas formas de participación funcional.* A. La participación procedimental. a. La participación en la iniciación del procedimiento. b. La participación administrativa en la sustanciación del procedimiento. c. La participación en el procedimiento a través de mecanismos consultivos. B. La participación negocial contractual. 2. *Las diversas formas de participación orgánica.* A. La participación en la gestión. a. Los casos de autogestión. b. Los casos de cogestión. c. Los casos de participación en la gestión. B. La participación consultiva. C. La participación cooperativa.

#### CONCLUSION

#### INTRODUCCION

A pesar de que el derecho administrativo sea una rama de las ciencias jurídicas en constante evolución, y que entre todas, sea la que más mutaciones ha sufrido en el mundo contemporáneo por los cambios operados en el papel del Estado en la economía y la sociedad, tenemos que convenir en que la estructura básica de nuestra disciplina, montada sobre el esquema de la administración del Estado Liberal de Derecho, en buena parte aún permanece inalterada.

En esta forma, casi todas las instituciones del derecho administrativo que nosotros aprendimos, que hemos enseñado y sobre las que hemos escrito, tienen por objeto la regulación de una Administración Pública y de una realidad administrativa bastante distinta de la contemporánea. Por ello el derecho administrativo a veces se nos muestra como una disciplina desfasada en relación a la realidad de su objeto: la Administración Pública y sus relaciones con los administrados; y en general, está a la zaga de los cambios que en ella se han operado.

\* Texto de la Conferencia leída en el Seminario Internacional de Derecho Administrativo, organizado por el Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, 15 de mayo de 1985.

En el mundo contemporáneo esto es lo que sucede, precisamente, con el tema de la participación: la Administración Pública que moldeó los dogmas del derecho administrativo, no era una Administración participativa ni concebía la posibilidad de la participación, y ello era así, tanto en su propia configuración interna como en sus relaciones con la Sociedad y los administrados.

Por ello, el fenómeno de la participación que ha penetrado al Estado contemporáneo, originalmente a través de la vía política está tocando a las puertas de la Administración, y cuestionando los cimientos tradicionales de nuestra disciplina. El derecho administrativo, por tanto, está en revisión por el fenómeno participativo, y ello es precisamente lo que queremos estudiar, a cuyo efecto analizaremos separadamente, en primer lugar, los dogmas del derecho administrativo frente a la participación; en segundo lugar, la participación como derecho y los intereses difusos y colectivos; y en tercer lugar, las diversas formas de la participación administrativa.

## I. LOS DOGMAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO TRADICIONAL Y EL TEMA DE LA PARTICIPACION

La Administración Pública que como objeto moldeó los dogmas de nuestra disciplina, respondía al esquema burocrático weberiano: se trataba de un sistema regido por normas abstractas, sometido al principio de la jerarquía de las funciones, garantizado por el control estricto de la autoridad superior sobre los órganos subalternos y que utilizaba para su actuación los servicios de un funcionariado público permanente, especializado y estable. Esta Administración Pública, como organización burocrática, justificaba la construcción piramidal de tareas y empleos, así como la sumisión de los funcionarios a una estricta disciplina y a la autoridad del superior jerárquico; y todo, dentro de un esquema centralizado, conforme al cual los impulsos de la acción administrativa se lanzaban desde la cúspide de la jerarquía, los cuales eran seguidos por los niveles inferiores subordinados, sometidos estrictamente al deber de obediencia<sup>1</sup>.

Todo el derecho administrativo que regula la organización administrativa y la función pública, repensémoslo, está montado sobre esta imagen de un aparato administrativo del Estado, unificado, que funcionaría como un bloque monolítico, coherente y disciplinado; pero en contraste, la realidad nos muestra que el esquema no sólo es superficial sino que no siempre ha correspondido totalmente a la realidad, y que en la actualidad, está resquebrajado.

Un solo ejemplo nos demuestra el desfase: el régimen de los funcionarios públicos en la Administración burocrática es un régimen estatutario, adoptado unilateralmente; que excluye toda posibilidad de contratación colectiva y de la propia idea de derechos funcionariales adquiridos; cuya gestión no concibe la idea de la participación y, por supuesto, menos, la de la sindicalización. Los administrativistas seguimos afeerrados a estas ideas, a pesar de que las realidades políticas de la Administración mol-

1. Véase al respecto Jacques Chevalier, "La participación dans l'Administration Française: Discours et Pratique, en *Bulletin de l'Institut Internationale d'Administration Publique*, Nº 37, París, 1976, pp. 91 y sigs; y Manuel Sánchez Morón, *La participación del ciudadano en la Administración Pública*, Madrid, 1980, pp. 67 y sigs. y 169 y sigs.

deadas por la propia democracia, nos muestren otra cosa que, además, deliberadamente ignoramos y algunas veces declaramos ilegales: que los funcionarios públicos se han organizado en sindicatos, lo cual ya se admite generalizadamente en el ordenamiento jurídico<sup>2</sup>; que a pesar de su prohibición, los funcionarios públicos acuden a la huelga, lo cual se ha hecho normal en los sectores de salud, educación y telecomunicaciones<sup>3</sup>; que a pesar del esquema de unilateralidad, es cada vez más frecuente el establecimiento real de las condiciones de trabajo mediante Actas Convenio a las cuales aún les negamos el calificativo de contratos colectivos<sup>4</sup>; y que la gestión de la función pública, frente al esquema jerarquizado, admite la participación directa de los funcionarios organizados, en los directorios de las Oficinas Centrales de Personal y en las Juntas de Avenimiento o conciliación funcional<sup>5</sup>.

Frente a todas estas realidades, los dogmas giran como fantasmas, nosotros nos revolvemos con la bandera de la legalidad en la mano, y la realidad comienza a sobrepasarnos.

Pero el problema es aún más grave en el esquema tradicional de la Administración Pública que moldeó nuestra disciplina, en sus relaciones con el medio externo: la Sociedad y los administrados que la componen. En efecto, la Administración Pública ideal objeto del Derecho Administrativo, está montada sobre el dogma superado en la realidad, pero no en las concepciones formales, de la separación entre Estado y Sociedad civil, el cual conlleva una serie de postulados que aún encontramos en los cimientos de nuestra disciplina: la Administración Pública en sus relaciones con el exterior, se caracteriza por su rigidez y su signo autoritario, manejada por un cuerpo de funcionarios que cerrados y al amparo de las prerrogativas del poder público, imponen su voluntad a los administrados, sin estar sometidos a su influencia. Toda idea de participación, en este esquema, es visto con reticencia por los funcionarios, y la respuesta burocrática frente al administrado es el secreto y la reserva.

Los administrados no participan en las tareas administrativas, y su única vía de penetración y participación, es a través de los medios representativos democráticos, es decir, mediante la elección de los representantes en el Parlamento, el cual como instancia política, debe orientar y definir la acción administrativa. Por ello la ausencia de legitimidad formal, en nuestra materia, de los grupos de presión.

Por otra parte, en este sistema, el Estado tiene el privilegio de definir el interés general y convertido en interés público; siendo la Administración la única intérprete de ese interés, pues a ella sola se atribuye su gestión<sup>6</sup>. Frente al interés general, convertido por la acción e interpretación de la Administración en interés público, sólo están los intereses privados, particularizados, y que están protegidos por el modelo del Estado de derecho y la definición constitucional de los derechos y garantías como

---

2. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público y la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971, pp. 42 y sigts. y pp. 73 y sigts.

3. *Idem.*, pp. 89 y sigts.

4. *Idem.*, pp. 87 y sigts.

5. *Idem.*, pp. 181 y sigts.

6. Sobre la información administrativa en las dos vertientes, véase Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, tomo II, pp. 285 y sigts.

límites a la acción estatal, mediante los remedios jurisdiccionales de amparo, del contencioso-administrativo o de control de la constitucionalidad.

Por último, en ese esquema de Administración que todos hemos tenido alguna vez en mente, el dogma de la acción unilateral que moldeó toda la teoría del acto administrativo, excluye toda idea de participación de los administrados en las tareas administrativas: La Administración, al contrario, sola, titular e intérprete del interés público, adquiere una actitud de dominación en relación a los administrados, imponiéndoles por la vía autoritaria su propia forma de entender la sociedad.

Este sistema, por supuesto, no es el que hoy existe en la realidad de nuestros Estados contemporáneos, pues las exigencias de la democratización —por los procesos políticos democráticos—, y del logro de una mayor eficiencia —provocando, como exigencia, por los procesos de intervención progresiva del Estado en la vida económica y social—, han transformado la Administración Pública de nuestros días, aun cuando no siempre hemos cambiado los dogmas de nuestra disciplina. De allí el desfase que a veces constatamos y que, también, a veces nos negamos a reconocer como realidades irreversibles, entre algunos esquemas formales de nuestra materia y la realidad del aparato de la Administración democrática, en sus relaciones con los administrados.

Así, el mundo moderno es testigo de una apertura progresiva de la Administración hacia la Sociedad y de una permeabilidad cada vez mayor de ésta a las exigencias sociales. La reticencia a la participación, de hecho, ha venido siendo sustituida por un esquema de colaboración entre administradores y administrados, provocado, primero, por el desarrollo de canales de información descendentes y ascendentes antes menospreciados, y luego, por la apertura progresiva de las oficinas públicas, superándose el secreto y la reserva, y siendo sustituidas por la idea de la “transparencia administrativa”<sup>7</sup>. La situación, en este campo, sin embargo, sigue siendo contradictoria: hay leyes que continúan consagrando la reserva de los archivos públicos, como dogma tras el cual se ampara la arbitrariedad, que se encuentran en contradicción con la garantía del derecho a la defensa frente al procedimiento administrativo, cuya efectividad exige el derecho a tener acceso a los expedientes, y a obtener copia de todos los documentos administrativos en ellos contenidos<sup>8</sup>.

Por otra parte, el mundo moderno ha mostrado cómo el mito de la representatividad a través de las Asambleas, como instancias políticas que debían comandar la acción administrativa, está roto y cómo el Parlamento se ha ido fosilizando, perdiendo su capacidad de legislación y de control<sup>9</sup>. Paralelamente, en su sustitución como instrumento de representación, han adquirido carta definitiva de naturaleza los partidos políticos, quienes han monopolizado realmente la representatividad, mediatizándola, y actuando directamente como vasos comunicantes entre el Parlamento y la Administración. Desde el punto de vista político-constitucional, los partidos políticos han sido

7. Véase P. F. Divier, “L'administration Transparente: l'accès des citoyens américains aux documents officiels” en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, París, 1975, Nº 1, pp. 59 y sigs; Donald C. Rowat, “Las nuevas y proyectadas leyes sobre el acceso público a los documentos oficiales” en *Revista de Derecho Público*, EJV., Nº 9, Caracas, enero-marzo 1982, pp. 71 y sigs.

8. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas, 1982, p. 115.

9. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Caracas, 1985, tomo II, pp. 446 y sigs.



reconocidos como instituciones de orden constitucional para canalizar la participación política del ciudadano en la vida nacional<sup>10</sup>; sin embargo, aún el derecho administrativo no termina de aceptarlos y es más, desde nuestras trincheras, el partido político en su actuación ante la Administración Pública, se nos aparece como un intruso o, simplemente, a pesar de su influencia, formalmente lo ignoramos, aun cuando en muchos casos sea el medio de participación en las tareas administrativas más efectivo.

Pero en uno de los campos que más cambios se han operado en los últimos años por el propio desarrollo democrático y pluralista de las sociedades contemporáneas, es en el del interés general. Este ya no es sólo el que convertido en interés público por su interpretación por la Administración, ésta asume y gestiona, como la legítima representante de aquél, y frente al cual se exige el derecho subjetivo o el interés personal, legítimo y directo de los administrados, únicos que encontraban protección; no, la realidad social nos va mostrando progresivamente la aparición de intereses colectivos y de intereses difusos, que también forman parte del interés general pero no del monopolio interpretativo que de él tenía la Administración, y que comienza a ser objeto de medios de gestión y protección reconocidos<sup>11</sup>. Así, ciertos intereses colectivos como los de los trabajadores, comienzan a tener sus representantes e intérpretes en los sindicatos, los cuales progresivamente han asumido un rol participativo en la definición de las políticas públicas o en la gestión de tareas administrativas, y que van más allá de la sola reivindicación económica ante las empresas; asimismo, ciertos intereses difusos, como los de los vecinos, en un proceso de movilización social urbana que ha caracterizado a todos los países contemporáneos sometidos a la violencia de la urbanización, se han venido abriendo paso hacia el logro de una auténtica participación a nivel local<sup>12</sup>, la cual está en vías de conformarse formalmente. Por supuesto, la consolidación de los intereses colectivos y difusos ha venido golpeando el dogma de la legitimación procesal contencioso-administrativa, reducida al interés personal, legítimo y directo —y por ende individualizado—, para su apertura tendiente a la protección procesal de aquéllos, lo cual es una de las efervescencias que hoy notamos en el régimen de la jurisdicción contencioso-administrativa y del propio procedimiento civil<sup>13</sup>.

Por último, ha sido precisamente esta irrupción de los intereses colectivos y difusos, en un mundo cada vez más democratizado, como copartícipes, también, de la idea del interés general junto con su conversión parcial en "público", por la acción de la Administración, y ante el progresivo e inflacionario aumento de la intervención del Estado en todos los órdenes económicos y sociales, la que ha provocado un tremendo choque contra otro de los dogmas clásicos de la acción administrativa: la vía de acción unilateral. La realidad muestra al contrario, que informal o formalmente, la Administración Pública se ha abierto, y ha desarrollado contactos permanentes

10. *Idem*, tomo II, pp. 394 y sigts.

11. Véase Miguel Sánchez Morón, *op. cit.*, pp. 112 y sigts.

12. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Municipal en Venezuela*, Caracas, 1984, pp. 145 y sigts.

13. Véase la obra colectiva *La tutela degli interessi collettivi nel diritto comparato*, Milan, 1976; y M. Cappelletti, "La protection d'intérêt collectif et des groups dans le procès civil" (Metamorphose de la procédure civil)", en *Revue Internationale de Droit Comparé*, Paris, 1975, p. 571.

con los representantes de aquellos intereses, hasta el punto de que en algunos casos, la idea del gobierno autoritario y unilateral comienza a ser reemplazado por el gobierno por convenio o contrato<sup>14</sup>; y así, la tradicional presión de los grupos de intereses se ha convertido en cogestión, mediante fórmulas participativas orgánicas.

Por otra parte, y como reflejo de todo este proceso, las exigencias de la democratización y de la participación han provocado otro de los signos del proceso político-administrativo contemporáneo: la descentralización. En efecto, la magnitud y desproporción del aparato administrativo, producto del intervencionismo, y la lucha por acercar el poder al ciudadano, han provocado la crisis del Estado Nacional Centralizado, y los vientos de descentralización soplan tanto en los viejos Estados Unitarios como en los también ancianos Estados Federales<sup>15</sup>. Así han surgido los Estados Regionales o de Comunidades Autónomas en sustitución de los Estados Unitarios; y los esfuerzos por descentralizar las Federaciones Centralizadas no cesan de realizarse, en aras de una mayor democratización y como condición para la participación política. Pero además, en esta recomposición de la vieja Administración Pública unitaria y monolítica, el proceso de descentralización funcional ha sido quizás el signo más característico de la nueva Administración y del Derecho Administrativo contemporáneo, dando lugar a las más variadas formas jurídicas personificadas e, incluso, de asociación con los particulares, en mecanismos de cogestión o de autogestión<sup>16</sup>.

Ahora bien, en el centro de todo este proceso de cambio, reajuste, contradicción y desfase del derecho administrativo, está el tema de la interconexión entre los particulares y la Administración; y precisamente los nuevos medios o formas de conexión entre esos dos extremos constituyen el terreno propio de la participación administrativa.

## II. LA PARTICIPACION COMO DERECHO Y LOS INTERESES DIFUSOS Y COLECTIVOS

Ahora bien, al hablar de participación administrativa, es decir, de la intervención de los particulares en las tareas de la Administración, debemos señalar, ante todo, que para que ella exista realmente, es necesario que esa intervención se haga en defensa o representación de intereses difusos y colectivos, de carácter supraindividual<sup>17</sup>. Por tanto, no toda intervención de los administrados en la elaboración de las decisiones administrativas encaja dentro del concepto de participación administrativa que, como producto, a la vez, de un discurso político basado en la democratización, y de un discurso tecnocrático, basado en la eficacia<sup>18</sup>, está tocando a las puertas del dere-

14. Véase Miguel Sánchez Morón, *op. cit.*, pp. 68 y 107.

15. Véase Allan R. Brewer-Carías. "La Descentralización territorial: Autonomía territorial y Regionalización Política" en *Revista de Estudios de la Vida Local*, Nº 218, Madrid, 1983, pp. 209 a 232.

16. Sobre las formas descentralizadas funcionalmente véase Allan R. Brewer-Carías, *Fundamentos de Administración Pública*, tomo I, Caracas, 1980, pp. 241 y sigts.

17. Véase Miguel Sánchez Morón, *op. cit.*, pp. 111 y sigts., 137 y 167.

18. Véase Jacques Chevallier, *loc. cit.*, Nº 37, pp. 88 y sigts.

cho administrativo, pidiendo un reconocimiento formal y teórico, para eliminar el desfase que hoy tiene con su objeto: la Administración.

En efecto, la participación individualizada de los particulares en representación de su particular interés o como individualidades, es una técnica vieja que se ha desarrollado en la Administración tradicional, sea para garantizar el derecho a la defensa, sea como técnica de administración consultiva o de ayuda pericial. En esta forma, el derecho a ser oído en los procedimientos administrativos que pueden afectar situaciones jurídicas subjetivas ha sido reconocido en el mundo moderno, en todas las regulaciones sobre procedimientos administrativos como una garantía procedimental del administrado; y ha sido precisamente por el reconocimiento de este derecho, que el dogma del secreto y la reserva de archivos administrativos ha comenzado a ceder, al reconocérsele al particular el libre acceso al expediente del cual pueda resultar una decisión que lo afecte<sup>19</sup>.

Por otra parte, la técnica de la administración consultiva desarrollada desde hace décadas, permite a la Administración oír la opinión de expertos o notables, designados éstos a título personal, antes de la toma de alguna decisión, para asegurar la adecuación de la actividad administrativa y la mejora técnica de la decisión<sup>20</sup>. En el mismo orden, la Administración, con frecuencia, asocia a particulares en la toma de decisiones, mediante un requerimiento de colaboración personal o técnica, con el objeto de examinar un problema o adoptar una decisión, proceso en el cual el particular si bien no actúa defendiendo su propio interés personal y directo, tampoco lo hace en nombre de algún otro interés general concretizado. Todos estos supuestos en los cuales los particulares toman parte en el proceso de elaboración de una decisión administrativa han sido reconocidos y aceptados por el derecho administrativo, y no contienen ninguna novedad, pues en definitiva, en la casi totalidad de los casos, la relación entre la Administración y el administrado sigue siendo una relación entre el interés público que aquella representa, y un interés particular e individualizado.

La novedad que nos sugiere el tema de la participación administrativa, en cambio, está en aquellas conexiones entre Administración y administrados pero basada en otra ecuación de interés, en la cual todos son intereses generales: Por una parte el interés público —porque el interés general ha sido publicizado al asumirlo la Administración— y por otra parte, otros intereses generales, difusos y colectivos, que pugnan por ser reconocidos formalmente. Es en esta noción de intereses difusos o colectivos en la cual está la clave del tema de la participación en la Administración contemporánea y que provoca el desfase que hoy aún existe en nuestro derecho administrativo, cimentado en la noción de interés personal, legítimo y directo para regular las relaciones entre el Estado y el particular.

Esta perspectiva nos lleva a señalar que en el mundo contemporáneo, por el proceso de democratización, de pluralismo y de intervención del Estado en la vida económica y social, hay una multitud y heterogeneidad de intereses sociales, que exigen ser tutelados. Hasta ahora sólo los que asumía el Estado directamente —el interés

19. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica... cit.*, pp. 115 y sigs.

20. Sobre la Administración Consultiva, véase la obra colectiva editada por Georges Langrod, *La consultation dans l'Administration Contemporaine*, París, 1972, 972 págs.

público— eran tutelados por éste mediante obligaciones de hacer (prestaciones) o de no hacer (libertades); y en el otro extremo, el interés personal, legítimo y directo del administrado, también resultaba tutelado, por las vías de control jurisdiccional de la acción administrativa.

En el mundo moderno, sin embargo, comienzan a hacer su aparición otros intereses sociales —aún no publicizados y de carácter supraindividual, que están presionando por ser tutelados, precisamente, a través de las normas participativas. Estos son, insistimos, los intereses difusos y colectivos.

### 1. *El interés difuso*

Ahora bien, por interés difuso se entiende un interés jurídicamente reconocido pero que corresponde a una pluralidad *indeterminada o indeterminable* de sujetos. Esa es su nota característica: la indeterminabilidad de los sujetos titulares. Su reconocimiento por el ordenamiento jurídico puede ser explícito o implícito, y posteriormente, en algunos casos, puede abarcar a todos los sujetos que integran la comunidad<sup>21</sup>.

En este sentido, la mayoría de los derechos sociales reconocidos en la Constitución se configuran como intereses difusos en el sentido señalado, algunos de los cuales se los ha calificado como enunciados programáticamente, y entre ellos está el derecho a la protección de la familia (art. 73), el derecho al trabajo (art. 84), el derecho a la educación (art. 18), el derecho a una vivienda cómoda e higiénica (art. 73), el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 106), el derecho a disfrutar de una existencia digna y provechosa para la colectividad (art. 95).

En todos estos casos, esos “derechos” como intereses difusos no son intereses individualizados, relativos a una esfera personal y propia de los individuos; sino que se trata de intereses que pertenecen a todos y cada uno de los componentes de la pluralidad indeterminada e indeterminable de sujetos de que se trate. Tampoco son intereses propios de una comunidad organizada, constituida por la sumatoria de los intereses de los individuos concretos que la componen, sino que constituyen intereses que son de todos los individuos y que posee por el hecho de pertenecer a la pluralidad de sujetos a que se refiere la norma en cuestión.

Ahora bien, el interés difuso ha comenzado a penetrar el ámbito del derecho administrativo por la vía de la legitimación procesal, particularmente en el área contencioso-administrativa; y además, comienza a desarrollarse la convicción de que el logro de su efectividad, realmente será completa, a través del derecho de participación<sup>22</sup>.

En efecto, en el campo de la legitimación procesal debemos señalar que el interés difuso no es un derecho subjetivo que pueda dar origen a un derecho a determinado tipo de prestación, independientemente del determinado en las leyes. Por ejemplo, el derecho a la protección de la salud no puede dar origen a una acción judicial de un individuo a que se le haga un determinado tipo de operación en un hospital público. Tampoco es un interés legítimo, personal y directo respecto de la legalidad de las actuaciones de la Administración que pudieran afectar la esfera subjetiva de

21. Véase Miguel Sánchez Morón, *op. cit.*, pp. 116 y sigts.

22. *Idem*, p. 118.

un sujeto de derecho, en concreto, por ser *éste destinatario de un acto* o encontrarse en una situación jurídica directamente afectada por dicha actuación. Por ejemplo, la decisión administrativa de un hospital de despedir al personal afectado a un servicio determinado no podría ser impugnada por un sujeto en base a su interés difuso a la protección de la salud.

Pero el interés difuso tampoco es en el otro extremo, un simple interés a la legalidad o constitucionalidad que tiene todo habitante del país que, por ejemplo, en nuestro sistema podría dar lugar a la impugnación por vía de acción popular de leyes o reglamentos, sino que vinculado a un derecho de participación, es algo más, jurídicamente protegido. Por ello el interés difuso aparece vinculado a ciertas agrupaciones sociales, que responden a una especialización en razón del bien jurídico protegido. Por ejemplo, las Asociaciones de Vecinos reguladas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal<sup>23</sup>, a las cuales se encomienda la "tarea de gestionar, en nombre de la respectiva comunidad, la atención de sus problemas y la defensa de sus intereses generales" en el "Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sobre las Asociaciones de Vecinos"<sup>24</sup>, se les otorga además expresamente la legitimación procesal, en los siguientes casos: "Ejercer recursos respecto al otorgamiento ilegal de licencias para expendios de licores" y "Ejercitar en nombre de sus miembros o asociados, los recursos judiciales, administrativos y de cualquier índole que fueren menester para el cabal cumplimiento de la normativa general o especial concerniente a los aspectos urbanísticos y materias afines"<sup>25</sup>.

En el mismo orden de ideas, aun cuando menos precisa jurídicamente hablando, las *Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente* establecidas en la Ley Orgánica del Ambiente<sup>26</sup>, como "organizaciones al servicio de la colectividad, en la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente mediante el examen, la vigilancia y la fiscalización de las actividades que directa o indirectamente puedan incidir sobre aquél", conforme al "Reglamento de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente"<sup>27</sup>, tienen entre sus atribuciones la de "hacer la denuncia ante el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y ante las Fuerzas Armadas de Cooperación cuando existan fundados indicios de irregularidades en la explotación y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y en todos aquellos casos que constituyan violación de la regulación ambiental" así como "ejercer ante la Procuraduría del Ambiente la acción conferida a los ciudadanos en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente"<sup>28</sup>. De acuerdo a este último artículo de la Ley "Todo ciudadano puede acudir por ante la Procuraduría del Ambiente o sus auxiliares para demandar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, a fin de que las actividades o hechos denunciados sean objeto de investigación". Por otra parte, las *Juntas de Consumidores* previstas en el artículo 31. de

23. Arts. 148 y sigts., véase en G.O. N° 3.371 Extraordinaria de 2 de abril de 1984.

24. Véase art. 6, Decreto N° 3.130 de 6-3-79 en G.O. N° 31.692 de 8-3-79.

25. Art. 6, literales k y ñ.

26. Véase el art. 15, ord. 5 en G.O. N° 31.004 de 16 de junio de 1976.

27. Véase art. 1, Decreto N° 2.127 de 18-4-77 en G.O. N° 31.219 de 22-4-77.

28. Art. 13, ord. 13.

la Ley de Protección al Consumidor<sup>29</sup>, conforme al Reglamento de las mismas tienen entre sus objetivos “denunciar por ante la Superintendencia de Protección al Consumidor, los hechos que pueden constituir violaciones a la Ley contra el Acaparamiento y la Especulación, a la Ley de Protección al Consumidor, a las disposiciones del Código Penal y a las demás Leyes, Reglamentos y Resoluciones que tiendan a la protección del consumidor”<sup>30</sup>.

Ahora bien, en todos esos casos, el interés difuso se ha protegido por el ordenamiento jurídico al reconocerse a determinadas asociaciones con grado de permanencia un derecho a participar, en virtud de la especialización de las mismas, y previo su reconocimiento jurídico-formal, lo que supone un cierto grado de control público de ellas.

## 2. *El interés colectivo*

Pero además del interés difuso como base de participación, también ha encontrado protección del ordenamiento jurídico el interés colectivo, el cual se ha considerado como una especificación del interés difuso. Sin embargo, el interés colectivo, a diferencia del simplemente difuso, se concreta en comunidades compuestas por sujetos más o menos determinables; en definitiva, es el interés de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, que se persigue en forma unificada, por tener el grupo características y aspiraciones sociales comunes<sup>31</sup>. Así, por ejemplo, la representación de intereses colectivos se identifica fácilmente en los sindicatos y asociaciones cooperativas.

De acuerdo al artículo 172 de la Ley del Trabajo, los sindicatos tienen “por objeto el estudio, defensa, desarrollo y protección de intereses profesionales y el mejoramiento social, económico y moral de sus asociados” y entre sus atribuciones vinculadas con la representación del interés colectivo, de acuerdo al artículo 176, literal a, la de “representar a sus miembros para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley del Trabajo y sus Reglamentos; denunciar a los funcionarios competentes del trabajo las irregularidades observadas en la aplicación de las referidas disposiciones legales; y representar a sus miembros por ante los Tribunales del Trabajo de acuerdo con los preceptos legales concernientes a la representación judicial”. Asimismo tiene atribuciones para “celebrar contratos colectivos de trabajo y hacer valer los derechos que nazcan de esos contratos a favor de sus afiliados”; y “representar a sus miembros en las negociaciones y conflictos colectivos de trabajo, y especialmente en los procedimientos de negociación, conciliación y arbitraje”<sup>32</sup>. En el mismo orden, el Reglamento de la Ley del Trabajo precisa entre las finalidades de los sindicatos “representar y defender los intereses profesionales y generales de los trabajadores y de los patronos, según sea la naturaleza de la organización, ante los organismos y autoridades públicas en los procedimientos de conciliación y arbitraje y en los conflictos y procedimientos colectivos”<sup>33</sup>. Por otra parte, en cuanto a las asociaciones

29. Véase en G.O. Nº 1.680 Extraordinaria de 2 de septiembre de 1974.

30. Véase art. 3, literal a, Decreto Nº 1.561 de 11-5-76 en G.O. Nº 30.981 de 14-5-76.

31. Véase Miguel Sánchez Morón, *op. cit.*, pp. 125 y sigs.

32. Art. 176, literales b y c.

33. Art. 340, letra a del Reglamento de la Ley del Trabajo, en G.O. Nº 1.631 Extraordinario de 31 de diciembre de 1973.

cooperativas, conforme a la Ley de Asociaciones Cooperativas, las Federaciones Cooperativas y las Centrales Cooperativas tienen entre sus competencias "representar y defender los intereses" de las Federaciones o cooperativas afiliadas<sup>34</sup>.

En estos casos, entonces, estamos en presencia de intereses colectivos, que son representados por asociaciones caracterizadas por su especialidad y determinabilidad de sus asociados, que actúan no en representación de un interés individual, sino precisamente colectivo, y que también constituyen expresión de un derecho de participación.

### 3. *El derecho de participar*

Ahora bien, el tema de la participación administrativa, o de la participación de los particulares en tareas administrativas, encuentra su fundamento, precisamente, en la expresión y representación de estos intereses sociales, difusos o colectivos, que no necesariamente son "públicos" en el sentido de que su representatividad no ha sido asumida monopolísticamente por el Estado<sup>35</sup>.

Por tanto, la participación en la realidad administrativa contemporánea surge en el área de estos intereses sociales que se encajan entre los tradicionalmente opuestos: interés privado individual, por una parte, e interés público como legitimador de la acción de los poderes públicos, por la otra; precisamente, la efectividad de estos intereses difusos o colectivos es lo que está transformando progresivamente la propia Administración Pública, democratizándola y abriéndola, y además, golpeando a las puertas de los propios dogmas tradicionales del derecho administrativo. En este orden de ideas, podemos decir que la participación administrativa propiamente dicha se manifiesta realmente, cuando se produce la intervención de sujetos de derecho en la actividad administrativa en defensa de intereses *supraindividuales*; y esto puede ocurrir tanto en casos en los cuales es un individuo el que participa en representación de intereses colectivos o difusos de los que no es titular individualmente, sino como parte de una comunidad; como en los que es la asociación o comunidad la que participa, en representación de los intereses difusos o colectivos. En el primer caso se encuentran todos aquellos supuestos de participación de sujetos de derecho en la elección de representantes en el seno de organizaciones administrativas auto-gestionadas por la comunidad que integran. Es el caso, por ejemplo, de la integración en las Universidades Nacionales autónomas, de los Consejos Universitarios, de los Consejos de Facultad y de los Consejos de Escuelas<sup>36</sup>; tanto el profesor como el estudiante que vota para la elección de los representantes profesoraes e incluso de los estudiantes en los Consejos, no actúan representando realmente un interés individual sino colectivo, de la comunidad universitaria, y que tiene, precisamente, como derecho participativo, por pertenecer a ella, aun cuando la forma de ejercicio de ese interés colectivo sea de

34. Art. 61, numeral 6 y art. 62, literal b de la Ley General de Asociaciones cooperativas en *G.O.* N° 1.750 Extraordinario de 27 de mayo de 1975.

35. Véase Jacques Chevalier, *loc. cit.*, N° 37, p. 101.

36. Véase Ley de Universidades en *G.O.* N° 1.429 Extraordinario de 8 de septiembre de 1970 (Consejo Universitario art. 24 y sigts.; Consejo de Facultad art. 58 y sigts.; y, Consejo de Escuela art. 69 y sigts.).

carácter individual. En estos casos se puede incluso hablar de una auténtica democracia administrativa.

También se ubica en esta participación individual en representación de intereses difusos, aquellos supuestos de ejercicio de funciones públicas por particulares, en tanto que carga ciudadana impuesta por ley: es el caso del ejercicio de cargos electorales, que es de carácter obligatorio<sup>37</sup>; y la retención de impuestos y contribuciones que la ley impone a ciertos particulares<sup>38</sup>. En estos casos, la participación administrativa es a título individual pero representando no un interés personal, sino el interés difuso de la totalidad de los electores o de los contribuyentes.

Sin embargo, en materia de participación administrativa en representación de intereses difusos y colectivos, la más comúnmente desarrollada en la Administración contemporánea es la participación colectiva, es decir, que se realiza colectivamente a través de grupos o estructuras sociales organizadas, a las cuales se reconoce en el ordenamiento jurídico, la legitimación necesaria para ello.

### III. LAS FORMAS DE PARTICIPACION ADMINISTRATIVA

Esta participación administrativa en defensa de intereses difusos o colectivos, puede adquirir básicamente, dos formas: o es una participación funcional; que opera sin que el sujeto participativo se integra en la organización administrativa, o es una participación orgánica, en el sentido de que dicho sujeto sí se integra en la organización. En el primer supuesto, el sujeto participativo tiene una participación desde el exterior, en el funcionamiento de la Administración, pues mantiene una separación estructural respecto del aparato administrativo; en el segundo supuesto, en cambio, el sujeto participativo se introduce en la propia estructura administrativa, institucionalizándose la participación<sup>39</sup>.

#### 1. *Las diversas formas de participación funcional*

En la que hemos denominado participación funcional, por su parte, se pueden distinguir dos grandes formas de participación como medio de expresión de intereses difusos y colectivos en el funcionamiento de la Administración: la participación procedimental, y la participación negocial o contractual.

##### A. *La participación procedimental*

La primera de las formas mencionadas de participación funcional en representación de intereses difusos o colectivos es la participación que ocurre en el procedi-

37. Véase Ley Orgánica del Sufragio en G.O. Nº 2.117 extraordinario del 29 de diciembre de 1977, artículos 21 y 29.

38. Véase Ley de Impuesto sobre la Renta, G.O. Nº 2.117 Extraordinario de 23 de diciembre de 1981 (art. 88 y 89).

39. En general sobre esta clasificación véase Eduardo García de Enterría, "La participación del Administrado en las Funciones Administrativas" en *Moneda y Crédito*, Madrid, 1977, pp. 305 y sigs.; y Miguel Sánchez Morón, *op. cit.*, pp. 165 y sigs.



miento administrativo, y que sin duda, rompe uno de los moldes clásicos de la formación de la voluntad de la Administración.

En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los que pueden intervenir en los mismos, es decir, los interesados, son los titulares de un interés personal, legítimo y directo en caso de que se trate de la formación de un acto de efectos particulares; o de un simple interés particularizado, en caso de que se trate de la formación de un acto de efectos generales o normativo<sup>40</sup>; regulación que responde a la fórmula clásica para configurar las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Sin embargo, progresivamente el ordenamiento jurídico ha venido permitiendo formas de participación formal en el procedimiento a cargos de sujetos, no titulares de intereses personales legítimos y directos, sino de intereses difusos o colectivos. Esto se da en variadas formas.

#### a. *La participación en la iniciación del procedimiento*

La primera de las formas de participación administrativa funcional procedimental de los representantes de intereses difusos y colectivos, formalmente establecida, se da en la fase de iniciación del procedimiento.

Es el supuesto, por ejemplo, de las *iniciativas* para la discusión de regulaciones locales previstas a favor de los vecinos. En tal sentido la Ley Orgánica de Régimen Municipal otorga a las Asociaciones de vecinos, así como a las organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad, legalmente constituidas, la legitimación para presentar a los Concejos Municipales proyectos de ordenanzas, aún cuando la iniciativa deberá estar respaldada por un número no menor de un mil electores, vecinos de la comunidad<sup>41</sup>. En estos casos, el acto de iniciativa legalmente establecido provoca la obligación del Concejo Municipal de proceder a conocer el texto en concreto aún cuando, por supuesto, el proyecto puede ser rechazado.

Pero cuando hablamos de participación en el inicio del procedimiento, ello no comprende, realmente, como forma de participación administrativa formalmente establecida, las que constituyen meras manifestaciones del ejercicio del derecho de petición constitucionalmente regulado<sup>42</sup> y que de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pueden o no ser resueltas según su contenido<sup>43</sup>. Incluso, en estas formas de iniciativa no participativas está las denuncias que puedan formular determinadas organizaciones titulares de intereses difusos, como los atribuidos a las Juntas de Conservación y Mejoramiento del Ambiente, ante los Procuradores del Ambiente<sup>44</sup> y las Juntas de Consumidores ante la Superintendencia de Protección al Consumidor<sup>45</sup>. En realidad, formalmente, si con tal motivo se inicia el procedimiento

40. Art. 85 en concordancia con los artículos 11 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, *cit.*, pp. 263 y sigs.; 331 y 332.

41. Art. 151.

42. Art. 67.

43. Art. 2.

44. Art. 13 del Reglamento de la Ley Orgánica del Ambiente sobre las Juntas para la Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, *loc. cit.*

45. Art. 3, literal a. del Reglamento de las Juntas de Consumidores, *loc. cit.*

administrativo o judicial sancionatorio, será por la decisión del ente respectivo que se inicie el procedimiento, es decir, de oficio<sup>46</sup> y no por la denuncia de aquellas.

b. *La participación administrativa en la sustanciación del procedimiento*

Ahora bien, la participación procedimental de intereses difusos y colectivos se regula ordinariamente en la fase de sustanciación del procedimiento, y ésta puede ser mediante mecanismos consultivos formales o en un proceso de información o audiencia pública de los interesados, lo cual es frecuente en los procesos de planificación territorial y ordenación urbanística.

Por ejemplo, la Ley Orgánica para la *Ordenación del Territorio* establece, en el proceso de elaboración de todos los planes territoriales que prevé (Plan Nacional, Planes Regionales y Planes de Ordenación Urbanística), la necesidad de que los proyectos elaborados se sometan "al conocimiento público con el objeto de oír la opinión de los interesados y recibir los aportes de la comunidad debidamente organizada"<sup>47</sup>. En particular, respecto de los planes de ordenación urbanística, la Ley prevé que "antes de su aprobación definitiva" serán sometidos "a un período de audiencia pública de 60 días continuos a fin de que los interesados puedan conocerlos y emitir observaciones sobre los mismos, a cuyo efecto, el organismo respectivo deberá darle la necesaria difusión"<sup>48</sup>. En el mismo terreno de la ordenación urbanística, los *cambios de zonificación* que autoriza la Ley Orgánica de Régimen Municipal y que pueden adoptar los Concejos Municipales deben ser sometidos a una audiencia pública ("el Concejo determinará el día y la hora cuando la Cámara oirá públicamente a los interesados"), previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada"<sup>49</sup>, lo cual se regula en igual forma, por ejemplo, en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general del Distrito Sucre del Estado Miranda de 1978<sup>50</sup>.

c. *La participación en el procedimiento a través de mecanismos consultivos*

También se han venido configurando como una forma de participación de los entes representativos de intereses difusos y colectivos en las tareas administrativas, los mecanismos consultivos en la Administración desarrollados como sistema auxiliar de la Administración activa. Esto se produce en todos los supuestos en los cuales en el curso de un procedimiento administrativo, la Administración deba obtener previamente la opinión de organizaciones representativas de intereses difusos y colectivos.

Por ejemplo, en materia de *ordenación del territorio* y de ordenación urbanística se ha previsto la exigencia de que la Administración, antes de producir una decisión, consulte a los grupos interesados. Así, el artículo 28 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio exige que elaborados los Planes Nacionales y Regiona-

46. Art. 48 de la LOPA.

47. Art. 28 y 31 de la Ley, en G.O. Nº 3.238 Extraordinario de 11 de agosto de 1983.

48. Art. 30.

49. Art. 168.

50. Arts. 31 y 32 en *Gaceta Municipal* Extraordinario del 18-8-78.

les de Ordenación del Territorio, los proyectos deben ser sometidos a "consulta" a través de los distintos organismos representativos de la colectividad; y el artículo 168 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal exige que para que pueda procederse a un cambio de zonificación "la solicitud para cambiar la zonificación deberá estar respaldada por la correspondiente Asociación de Vecinos, si la hubiere, o por la mayoría absoluta de los vecinos del área permisada como unidad urbanística o de los vecinos residentes en el área que determine la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística<sup>51</sup>. En estos dos casos resulta claro que la consulta requerida, además de ser obligatoria, puede o no ser vinculante, de acuerdo a la figura clásica.

#### B. *La participación negocial o contractual*

Ahora bien, los mecanismos de participación administrativa que hemos denominado de participación procedimental, tienen la particularidad de referirse a un procedimiento administrativo conducente a la formación de un acto administrativo o decisión unilateral de la Administración, en el cual, sin embargo, participan los representantes de intereses difusos o colectivos. Por supuesto, se trata de una participación *externa*, en el sentido de que los mencionados intereses difusos y colectivos no se integran en la organización, sino que colaboran en la formación de la voluntad de la Administración, la cual se expresa en definitiva, mediante un acto unilateral.

Sin embargo, en muchas otras ocasiones, la participación de intereses difusos y colectivos en la Administración ha conducido a suplantar la forma tradicional de expresión unilateral de voluntad administrativa, por mecanismos negociales o contractuales, conforme a los cuales los representantes de aquellos intereses participan junto con la Administración, en la formulación de un acto que es expresión de un convenio o contrato. No se trata ya de una participación consultiva, sino de una participación-negociación, en la cual en principio se sustituye el principio de autoridad por el de negociación o contratación con las partes interesadas; fórmula denominada en el ámbito anglosajón, como la del *government by contract*<sup>52</sup>.

En el derecho de los países andinos, miembros del Acuerdo de Cartagena, por ejemplo, de acuerdo al artículo 28 de la Decisión N° 24 contentiva del Régimen Común sobre inversiones extranjeras, al reservarse a las empresas nacionales o mixtas el goce de las ventajas derivadas del programa de liberación<sup>53</sup>, se previó que las empresas extranjeras que existían en los países miembros y que deseaban gozar de dichas ventajas debían *convenir con el organismo* competente del país respectivo su transformación en empresas nacionales o mixtas<sup>54</sup>, precisándose en detalle lo que debían contener *los convenios sobre transformación*<sup>55</sup>. En el caso de Venezuela, además, en el Decreto N° 2.442 de 8-11-77 que reglamentó la mencionada Decisión N° 24<sup>56</sup>,

51. Art. 168.

52. Véase Miguel Sánchez Morón, *op. cit.*, pp. 70.

53. Art. 27. Véase en *G.O.* N° 1.620 Extraordinario de 1° de noviembre de 1973.

54. Art. 28.

55. Art. 31.

56. Véase en *G.O.* N° 2.100 Extra de 15-11-77.

se precisó que "los convenios destinados a la transformación de las empresas extranjeras en nacionales o mixtas, serán celebrados entre dichas empresas, actuando en representación de sus inversionistas y la Superintendencia de Inversiones Extranjeras"<sup>57</sup>, regulándose el contenido de los mismos<sup>58</sup>.

Pero independientemente de la previsión legal de esta forma de participación negocial en las actividades administrativas, la modalidad se ha venido utilizando en variadas circunstancias en el campo industrial. Por ejemplo, convenios para garantizar el abastecimiento de productos se firmaron en la última década entre la República y los productores, en los cuales se regularon, incluso, el otorgamiento de cupos de importación, la tramitación de exoneraciones, y se establecieron obligaciones de compra de materias primas producidas en el país. Ejemplos de estos convenios fueron los celebrados entre la República y la Asociación Venezolana de Industriales de Grasas y Aceites en representación de los industriales procesadores de Aceites y Grasas; entre la República y los industriales Productores de Harina de Maíz Precocida; y entre la República y las Industrias Fabricantes de Jabón. Otros ejemplos de esta participación contractual, fueron los convenios firmados entre la República y algunos sectores industriales para la *fijación de precios máximos* de venta de productos. Ejemplos de estos convenios fueron, el suscrito entre la República y los representantes del Sector fabricante de Cosméticos (1984); entre la República y las empresas productoras de Cemento (1981); y entre la República y las empresas productoras de hierro y acero (1974)<sup>59</sup>.

En todos estos casos, la participación de intereses colectivos y difusos, ha provocado el abandono de la acción unilateral de la Administración, sustituyéndose por la decisión convenida con los representantes de aquéllos.

## 2. *Las diversas formas de participación orgánica*

Pero además de las formas de participación funcional, se distinguen también las formas de participación orgánica conforme a las cuales, los representantes de los intereses difusos o colectivos, se insertan en la organización administrativa, sea asumiendo la gestión de un asunto, sea participando en órganos decisorios junto con funcionarios públicos o particulares, sea como parte de órganos consultivos, o sea como elementos cooperadores. Tres formas de participación orgánica, por tanto, pueden distinguirse: participación en la gestión, participación consultiva y participación cooperativa.

### A. *La participación en la gestión*

La primera de estas formas de participación orgánica corresponde a aquellas figuras organizativas de las cuales forman parte los representantes de los intereses difusos y colectivos, y tienen atribuida la facultad de decidir, o gestionar una actividad pública. Estos órganos pueden estar compuestos por representantes de dichos

57. Art. 47.

58. Arts. 48 y sigts.

59. Consultados en original.

intereses solamente, o junto con funcionarios designados u otras personas a título individual. La participación en la gestión puede dar lugar, por tanto a una autogestión, una cogestión o una simple participación en órganos decisorios.

a. *Los casos de autogestión*

En el campo de la autogestión administrativa, debe destacarse, como ejemplo, el régimen de las *Universidades Nacionales Autónomas*. De acuerdo a la Ley de Universidades los Consejos Universitarios, los Consejos de Facultad y los Consejos de Escuela están integrados por profesores, estudiantes y profesionales egresados, todos electos por sus respectivas comunidades, en representación del interés colectivo<sup>60</sup>.

Por otra parte, también en las fórmulas de autogestión deben ubicarse los que corresponden a los *establecimientos públicos corporativos*, tanto estatales como no estatales. En los primeros están las Academias Nacionales creadas por Ley cuyos miembros nombrados por cooptación, autogestionan las entidades<sup>61</sup>; en los segundos están los *Colegios Profesionales*, también creados por Ley, y que autogestionan las actividades de los gremios<sup>62</sup>. Estos entes corporativos se han denominado como "personas públicas participativas no territoriales" y administrativamente configuran una forma de descentralización funcional, para el control del ejercicio de profesiones liberales.

Por último también se ubican en estos casos de autogestión, los supuestos regulados por Ley en los cuales se atribuye a una persona jurídica privada, por ejemplo, las Bolsas de Valores que deben constituirse como compañías anónimas, el ejercicio de tareas administrativas y de control, vinculadas, en ese caso, al mercado de valores<sup>63</sup>.

b. *Los casos de cogestión*

Por otra parte, es frecuente la participación de los representantes de intereses difusos y colectivos en órganos administrativos, junto con funcionarios y otros particulares a títulos individual, en fórmulas de cogestión.

En este esquema debe situarse la organización del sistema de elecciones. De acuerdo a la Constitución, los partidos políticos concurrentes en un proceso electoral tienen "derecho de vigilancia" sobre el mismo, y además se prevé que "los organismos electorales estarán integrados de manera que no predomine en ellos ningún partido o agrupación política"<sup>64</sup>. De acuerdo a esto, la Ley Orgánica del Sufragio reguló la integración del *Consejo Supremo Electoral* a cuyo cargo está la conducción de los procesos electorales y el control formal de los partidos políticos, disponiendo su composición con nueve miembros elegidos por las Cámaras Legislativas al inicio de cada

60. La Ley de Universidades (véase cita nº 36).

61. Véase en *Compilación Legislativa de Venezuela*, Parte Segunda, Segunda edición, Editorial Andrés Bello, Caracas (pp. 972 y sigs., VII-2).

62. Ley de Ejercicio de la Contaduría Pública, G.O. Nº 30.273 de 5-12-1973 (artículo 13 y sigs.); Ley de Ejercicio de la Odontología, G.O. Nº 29.288 de 10-8-1970 (artículo 19 y sigs.); y, Ley de Abogados G.O. Nº 1.081 Extraordinario de 23-1-1967 (artículo 32 y sigs.).

63. Véase Ley de Mercado de Capitales, G.O. 1.744 Extraordinario de 22 de mayo de 1975 (art. 39 y sigs.).

64. Art. 113.

período constitucional en la siguiente forma: cinco (5) de ellos son electos "mediante postulación que harán los partidos políticos nacionales que hubieren obtenido mayor número de votos en las últimas elecciones para Cámaras Legislativas Nacionales"; y los cuatro (4) restantes, "deberán ser ciudadanos sin afiliación política"<sup>65</sup>, que conforme a la práctica democrática de los últimos años, son escogidos por los dos partidos mayoritarios. Además, la ley prevé que los partidos políticos nacionales no representados en el Consejo, pero que hubieren obtenido por lo menos el 3% de los votos válidos en las últimas elecciones legislativas, pueden designar un representante ante dicho organismo con derecho a voz<sup>66</sup>.

En materia de seguridad social también se identifica un régimen de participación tripartita, en tanto que cogestión, al prever la Ley de Seguro Social, que el Consejo Directivo del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, organismo al cual compete la administración del mismo, "estará constituido por representantes en número igual del Ejecutivo Nacional, de los patronos y de los asegurados y por un representante de la Federación Médica Venezolana, este último con voz pero sin voto"<sup>67</sup>.

A los efectos de la designación, el Reglamento de la Ley<sup>68</sup> establece que el Ministerio del Trabajo, mediante Aviso Oficial, debe solicitar listas de candidatos de las federaciones y confederaciones de patronos y trabajadores, así como de la Federación Médica Venezolana. Dichas Federaciones y Confederaciones de patronos y trabajadores deben presentar cinco candidatos y tres la Federación Médica Venezolana, y de no hacerlo en el lapso que se establezca, el Ministerio del Trabajo confeccionará o completará las listas con personas que considere idóneas para ejercer la debida representación, a los efectos de la designación por el Presidente de la República<sup>69</sup>.

Pero en materia laboral debe destacarse, por su importancia, la gestión tripartita que ha regulado la Ley contra Despidos Injustificados<sup>70</sup> al establecer las *Comisiones Tripartitas* permanentes, como organismos administrativos, con el objeto de proteger a los trabajadores contra los despidos sin causa justificada. Estas Comisiones Tripartitas corresponde designarlas al Ministerio del Trabajo, "integradas por sendos representantes del Ministerio del Trabajo, de los patronos y de los trabajadores", y tienen por misión fundamental calificar los despidos<sup>71</sup>. A los efectos de la designación de los representantes de los patronos y de los trabajadores, dispone el Reglamento de la Ley<sup>72</sup> que "el Ministerio del Trabajo, por órgano de las respectivas Inspectorías del Trabajo, solicitará de las organizaciones más representativas de ellos, la postulación de sendas ternas", para la escogencia entre ellas de los representantes. En caso de que no se le envíen las mencionadas ternas en el lapso que se prevea, el Ministerio procederá a efectuar la designación<sup>73</sup>.

65. Art. 39. Véase en G.O. 2.117 Extraordinario de 29-12-1977.

66. Art. 39.

67. Art. 53. Véase en G.O. 1.096 Ext. de 6-4-1967.

68. Véase Decreto Nº 1.563, en G.O. Nº 1.631 Ext. de 31-12-1973.

69. Art. 14 y 16.

70. Véase en G.O. 30.468 de 8-8-1974.

71. Art. 1.

72. Véase en G.O. Nº 1.631 Ext. de 31-12-1973.

73. Arts. 14 y 15.

c. *Los casos de participación en la gestión*

En otros casos, la participación de representantes de intereses difusos y colectivos no se hace a título de autogestión o cogestión, sino de simple participación en la gestión que en forma determinante sigue en manos de funcionarios.

Recientemente esta ha sido la fórmula seguida en la Ley que crea la *Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios*<sup>74</sup>, la cual tiene a su cargo la formulación de criterios de política sobre dicha materia: dicho órgano está integrado por tres Ministros, un representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela y un representante de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción designados por el Ejecutivo Nacional, de una terna de candidatos propuesta por cada una de las instituciones mencionadas<sup>75</sup>. Sin embargo, la misma puede sesionar válidamente con tres de sus miembros<sup>76</sup> que pueden ser los tres Ministros, por lo que la participación de los intereses representados en la misma no es determinante para la toma de las decisiones, entre las cuales está la atribución de "dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad"<sup>77</sup>, que deba adoptar el Ministro de Fomento de acuerdo a la Ley de Protección al Consumidor.

Una figura similar de participación de intereses difusos y colectivos en la gestión de entidades públicas está en la configuración del Directorio del *Banco Central de Venezuela*. De acuerdo a la Ley de dicha institución<sup>78</sup> el Directorio está compuesto por un presidente y siete directores designados por el Presidente de la República. Estos directores son designados así: cuatro directores escogidos entre funcionarios públicos de diversos Ministerios, Oficinas Presidenciales e Institutos Autónomos; un director escogido entre los presidentes de los bancos e institutos de crédito miembros del Consejo Bancario Nacional, de una terna que le presente al Presidente de la República; un director escogido de una terna sometida a consideración del Presidente de la República por la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción; y un director designado de otra terna sometida a consideración del Presidente por la Confederación de trabajadores de Venezuela<sup>79</sup>.

Lo interesante a destacar de esta normativa es que la Ley establece la forma cómo deben ser elegidas las ternas en las organizaciones representativas de los intereses difusos y colectivos en el Consejo Bancario Nacional, mediante votación en la cual no tendrán ni voz ni voto los representantes de Bancos Oficiales ni el Superintendente de Bancos; en Fedecámaras, mediante elección en "Asamblea General convocada con tal fin, del propio seno de dichos organismos"; y en la CTV, mediante elección "en asamblea general convocada con tal fin del propio seno de dicho organis-

74. Véase en G.O. N° 33.011 de 2-7-1984.

Véanse los comentarios a dicha ley en *Revista de Derecho Público* N° 20, Caracas, octubre-diciembre de 1984, en "Comentarios Legislativos por Allan R. Brewer-Carías", pp. 120 y sigs. y Aristides Rengel Romberg (pp. 105 y sigs.) y Judith Rieber de Bentata (pp. 86 a 95).

75. Art. 3.

76. Art. 14.

77. Art. 6, ord. 4.

78. Véase en G.O. 1.711 Ext. de 30-12-1974.

79. Art. 20.

mo”<sup>80</sup> Ninguna de las personas incluidas en todas estas ternas puede ser funcionario público.

Otro ejemplo de importancia de participación de intereses difusos y colectivos en la gestión es el previsto en la *Ley de Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado*<sup>81</sup>, que establece la necesidad de que en las Juntas Directivas de estas organizaciones estatales haya “una representación de los trabajadores organizados”<sup>82</sup>. Esta representación, de acuerdo con dicha Ley, “la ejercerá la Conferencia, Federación o Sindicatos más calificados o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial”<sup>83</sup>; y la designación del representante laboral corresponde efectuarla al órgano ejecutivo de adscripción de la entidad pública<sup>84</sup>. Una vez designado, dicho representante “formará parte del órgano directivo en igualdad de condiciones que los demás miembros de ese organismo”<sup>85</sup>.

En particular, y en lo que concierne al régimen de la función pública, la *Ley de Carrera Administrativa*<sup>86</sup> dispone que el Directorio de la Oficina Central de Personal estará integrado por el Director-Ejecutivo de la Oficina, nombrado por el Presidente de la República, un Director nombrado por el Congreso; y un Director escogido por el Presidente de la República, “de una terna que le presentará la Confederación de Trabajadores de Venezuela o en su defecto la central sindical que afilie a la mayoría de los trabajadores organizados del país, en consulta con la Unión Nacional de Empleados Públicos o en su defecto con la organización sindical que agrupe a la mayoría de los empleados públicos”<sup>87</sup>.

La participación en la gestión también está prevista para representantes de intereses difusos y colectivos de carácter no laboral, en *institutos autónomos de orden económico*. Así por ejemplo, la Ley de la Corporación de Desarrollo de la pequeña y Mediana Industria<sup>88</sup> prevé que en el Directorio de la misma, un director representará las Empresas del sector, escogido de la terna que presente el organismo gremial mayoritariamente representativo de los artesanos, pequeños y medianos industriales<sup>89</sup>. Asimismo, la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo<sup>90</sup> establece que en el Directorio del Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, de seis miembros, dos serán elegidos por el Presidente de la República seleccionándolos de dos ternas que serán presentadas por la Federación Venezolana de Entidades de Ahorro y Prés-

80. Art. 20.

81. Véase en G.O. 29.105 de 23-12-1969. Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “La Ley de representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de desarrollo y Empresas del Estado”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB. Nº 4, Caracas, 1966-1967, pp. 199 a 212.

82. Art. 1.

83. Art. 2.

84. Art. 3.

85. Art. 5.

86. Véase en G.O. Nº 29.497 de 30-4-1971. Véanse los comentarios de Allan R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público y la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971, pp. 181 y sigs. 87 art. 8.

87. Art. 8.

88. Véase en G.O. Nº 19748 Ext. de 26 de mayo de 1975.

89. Art. 3.

90. Véase en G.O. Nº 1.739 Ext. de 13-5-1975.



tamo<sup>91</sup>. Igualmente, en la Junta Administradora del Fondo de Crédito Industrial, establecido como Instituto autónomo a partir de 1978<sup>92</sup>, de los siete miembros, tres de ellos son elegidos de ternas que presentará el Consejo Venezolano de la Industria, la Confederación de Trabajadores de Venezuela y la Federación de Pequeños y Medianos Industriales de Venezuela<sup>93</sup>.

Este mismo tipo de participación en la gestión, se ha establecido también en patrimonios autónomos de orden económico como sucede con el Fondo de Financiamiento de las Exportaciones, en cuyo directorio debe estar un representante de la Asociación Venezolana de Exportadores<sup>94</sup>.

#### B. *La participación consultiva*

Pero además de los casos mencionados de participación de las organizaciones representativas de los intereses difusos y colectivos en la gestión administrativa, en la generalidad de los casos ha tenido un mayor desarrollo la participación consultiva, es decir, la participación orgánica de representantes de dichos intereses en órganos consultivos de la Administración. La misma Constitución establece la disposición del Estado a este tipo de participación consultiva, precisamente de intereses difusos y colectivos, al prever el artículo 109 que "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".

Sin duda se encuadra de este tipo de participación, la figura del *Consejo de Economía Nacional* (1944), creado por Decreto Ejecutivo<sup>95</sup> a la usanza de lo establecido en otras latitudes, como "organismo autónomo, apolítico y de carácter consultivo", con el objeto de "asesorar al Ejecutivo Nacional en todas aquellas cuestiones que interesen al desarrollo y coordinación de la Economía Nacional"<sup>96</sup>. El Consejo en su regulación original está formado por 17 miembros principales: tres graduados en alguna de las facultades o escuelas universitarias, dos empleados, dos obreros y uno por cada una de las siguientes instituciones o actividades: Banco Central, Banca, Comercio, Industria, Transporte, Agricultura, Cría, Pesca, Hidrocarburos y Minería" y en cuanto a la forma de elección, sólo los representantes de empleados y obreros se designan por el Ejecutivo Nacional de entre listas de candidatos presentadas por las Asociaciones o Sindicatos. El resto de los representantes son designados directamente por las organizaciones representativas de los intereses: los Rectores de las Universidades, el Directorio del Banco Central, el Consejo Bancario Nacional, y las Cámaras, asociaciones o corporaciones "representativas de las actividades correspondientes", determinadas por Fedecámaras<sup>97</sup>.

91. Art. 16.

92. Véase en G.O. Nº 2.254 Ext. de 22-5-1978.

93. Art. 9.

94. Véase en G.O. Nº 30.217 de 28-9-1973, art. 11.

95. Véase en *Compilación Legislativa de Venezuela II*, Decreto Nº 211. Orgánico del Consejo de Economía Nacional, p. 801, V-15.

96. Art. 1.

97. Arts. 2 y 3.

En el mismo orden del Consejo de Economía Nacional, y para facilitar la coordinación de los grandes programas de inversión pública y privada que sirvieran de apoyo a la producción de insumos y a la dotación de servicios, y con el objeto de incorporar a los sectores que participaban en las distintas manifestaciones del quehacer colectivo y el abastecimiento, al proceso de reorganización de la economía nacional, en 1974 se creó el *Consejo Nacional para la Producción y el Abastecimiento*, como órgano asesor para la formulación de recomendaciones al Ejecutivo Nacional en la materia, integrado además de por altos funcionarios públicos, por los Presidentes de la Fundación Instituto Venezolano de Productividad, de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción, de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, de la Federación Campesina de Venezuela, del Consejo Venezolano de la Industria, de la Asociación Pro-Venezuela, de la Federación de Asociaciones de Productores Agropecuarios, de la Federación Nacional de Ganaderos y de la Federación de Pequeños y Medianos Industriales<sup>98</sup>.

Pero al margen de estos grandes cuerpos consultivos multisectoriales, en el *campo económico, innumerables Consejos, Comisiones y Comités Consultivos han sido establecidos*, en los cuales participan representantes de intereses difusos y colectivos. Tradicionalmente, la diferencia entre estas instituciones se ha establecido en base al lugar que ocupan en la jerarquía consultiva y a la permanencia o temporalidad de su función. Los Consejos por tanto, se encuentran generalmente en la cúspide de la Administración Consultiva, multi-sectorial (interministerial) o sectorial, y tienen carácter permanente. Las Comisiones por lo general, con misiones de asesoría, son temporales pues se refieren a una actividad determinada, aun cuando muchas de ellas, en escala ministerial, se constituyen como *cuerpos consultivos* permanentes. Los Comités, básicamente con cuerpos colegiados para trabajos específicos, designados en el seno de una organización administrativa.

Ahora bien como principio, en todos estos cuerpos consultivos es cada vez más frecuente la participación de representantes de organizaciones de intereses difusos y colectivos. Por ello, la propia Ley Orgánica de la Administración Central<sup>99</sup> faculta al Presidente de la República para "crear Comisiones, permanentes o temporales, integradas por funcionarios públicos u otras personas representativas de los diversos sectores de la vida nacional" para el examen y consideración de determinadas materias, remitiendo al Reglamento la determinación de "la integración de la representación de los sectores organizados, económicos, laborales, sociales y culturales en esas Comisiones"<sup>100</sup>.

Conforme a esta orientación, entonces, multitud de mecanismos de participación consultiva se han establecido formalmente a todo lo largo y ancho de la Administración Pública, pasando a configurar un hábito administrativo contemporáneo. Por ejemplo, de acuerdo a la Ley General de Bancos y otros institutos de Crédito<sup>101</sup> el *Consejo Bancario Nacional* está integrado por un representante de cada uno de los bancos y otros institutos de crédito, regidos por la ley, de los bancos o entidades de

98. Art. 2 del Decreto Nº 293 de 31-7-74 en G.O. Nº 30.462 de 1-8-74.

99. Véase en G.O. Nº 1.932 Ext. de 28-12-1976.

100. Art. 7.

101. Véase en G.O. Nº 1.742 Ext. de 22-5-1975 (artículos 146 y sigs.).

crédito oficial y por la Superintendencia de Bancos<sup>102</sup>, organismo que tiene la misión de servir de enlace en las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y el sector bancario. Expresamente la Ley prescribe que "Las relaciones entre el Ejecutivo Nacional y el sector bancario e institutos privados representados en el Consejo Bancario Nacional deberán efectuarse necesariamente a través de este Consejo"<sup>103</sup>, y además, tiene carácter consultivo respecto del Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela.

En el sector seguros, la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros<sup>104</sup> también establece el *Consejo Nacional de Seguros*, integrado por el Superintendente de Seguros, un representante de cada una de las empresas de seguro, y de las empresas de reaseguro, tres representantes de los productores de seguro y un representante de las sociedades de corretaje de seguros, al cual se atribuyen funciones consultivas y asesoras respecto del Ejecutivo Nacional y la Superintendencia de Seguros<sup>105</sup>.

Con el mismo carácter sectorial, también a título de ejemplo, pueden mencionarse los siguientes casos: el *Consejo de Desarrollo Agrícola*, en el cual participan representantes de la Federación Nacional de Asociaciones de Productores Agropecuarios, de la Confederación de Productores Rurales, de la Federación Nacional de Ganaderos y de la Federación Venezolana de Pesquería<sup>106</sup>; el *Consejo Nacional de la Vivienda*, en el cual participan representantes del sector empresarial privado de la construcción, del Colegio de Ingenieros de Venezuela y de los Trabajadores de la Construcción<sup>107</sup>; el *Consejo Nacional de Recursos Humanos*, en el cual participan representantes de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción<sup>108</sup>; el *Consejo Nacional de la Cultura*, en el cual participan un representante propuesto de común acuerdo por la Federación de Ateneos, la Asociación de Escritores de Venezuela y el Colegio Nacional de Periodistas<sup>109</sup>; el *Consejo Nacional de la Energía*, en el cual participan representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, de Fedecámaras, de la Federación Petroleros, Químicos y sus similares de Venezuela, y de los partidos políticos nacionales inscritos en el Consejo Supremo Electoral<sup>110</sup>; y el *Consejo Siderúrgico Nacional* en el cual participan el Presidente de la Asociación de Industriales Metalúrgicos, y el Presidente de la Sociedad de Ingenieros de Minas y Metalúrgicos<sup>111</sup>.

A nivel ministerial también se han constituido órganos colegiados consultivos en áreas sectoriales específicas en los cuales participan representantes de intereses colectivos y difusos. Como ejemplo pueden mencionarse diversos *Comités Consultivos* en el área industrial que se han establecido por el Ministerio de Fomento como órganos consultivos permanentes de dicho Despacho: el *Comité Consultivo de la Industria Automotriz*, en el cual participan representantes de las Cámaras de la Industria de Vehículos Automotores, Cámara de Fabricantes Nacionales de Productos Automoto-

102. Art. 146.

103. Art. 150.

104. Véase en *G.O.* N° 1.763 Ext. de 8-8-1975.

105. Arts. 19 y 24.

106. Véase Decreto N° 1.797 en *G.O.* N° 31.091 de 19-10-76.

107. Véase Decreto N° 398 en *G.O.* N° 29.331 de 1-10-70.

108. Véase Decreto N° 1.649 en *G.O.* N° 31.012 de 19-6-76.

109. Véase la Ley del CONAC en *G.O.* N° 1.768 Extra. de 29-8-75.

110. Véase Decreto N° 1.462 en *G.O.* N° 30.940 de 12-3-76.

111. Véase Decreto N° 69 en *G.O.* N° 30.387 de 2-3-74.

res, Cámara de Fabricantes Nacionales de Productos Automotores, Asociación de Industriales Metalúrgicos, Asociación de Fabricantes de Cauchos y Neumáticos, Asociación de Fabricantes de Vidrios, Cámara Nacional de Importadores y Distribuidores de Repuestos Automotrices, Consejo Nacional de Distribuidores de Automotores y Máquinas, Cámara de Talleres Mecánicos, Central Unica de Asociaciones Profesionales de Conductores de Autos de Alquiler, libre y por puestos, un representante de los Trabajadores organizados del sector, nombrado por el organismo sindical más calificado o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial<sup>112</sup> y el *Comité Consultivo de la Industria de la Construcción*, en el cual participan representantes del Colegio de Ingenieros de Venezuela, de cada uno de los subsectores industriales siguientes: Empresas constructoras de prefabricados; empresas constructoras de viviendas de función social; empresas constructoras de edificaciones residenciales e institucionales; empresas constructoras de obras de infraestructura —vialidad y obras hidráulicas—; un representante de cada uno de los siguientes subsectores suministradores de insumos para el sector: Productores de cemento, cal, yeso y otros productos similares; productores de cabillas, aceros estructurales y otros productos similares; productores de materiales de alfarería; productores de pinturas; productores de piezas de herrería para la construcción, como ventanas, puertas, etc.; productores de carpintería para la construcción, productores de piezas sanitarias y porcelanas y productos similares; productores de materiales para instalaciones sanitarias; productores para instalaciones eléctricas; representantes de equipos y maquinarias para la construcción; un representante de los consumidores de los productos del sector, escogidos por el Ministerio de Fomento; y un representante de los trabajadores organizados del sector, designado del organismo más calificado o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial<sup>113</sup>.

Pero el tema de la participación consultiva también se ha plasmado en regulaciones que inciden en la Administración regional. En este aspecto, debe señalarse la reforma del Reglamento de Regionalización adoptada en 1980, convertido en Decreto sobre Regionalización y Participación de la Comunidad en el Desarrollo Regional<sup>114</sup>, en base a considerar que “la participación de la población organizada en la formulación de políticas, favorece la regionalización”. En el mismo se dispuso que “En las Entidades Federales (los Estados, el Distrito Federal, los Territorios Federales y las Dependencias Federales) funcionará una *Asamblea de Participación*, que tendrá como finalidades plantear las aspiraciones colectivas, emitir opinión sobre los planes de desarrollo y precisar los aportes que los diversos sectores harán para su ejecución”<sup>115</sup>, integrada por altos funcionarios de las Entidades, y representantes de los Concejos Municipales tanto de Municipios urbanos y rurales y además, por representantes de las organizaciones mayoritarias del sector empresarial; de las asociaciones de productores independientes, de las cooperativas; de la organización mayoritaria del sector campesino y del sector laboral; de las Universidades, de los Institutos de Educación Superior, de las Entidades culturales legalmente constituidas, de

112. Véase Resoluciones Nº 3.790 y 5.902 en G.O. Nº 29.283 de 4-8-70 y G.O. 29.366 de 11-11-70.

113. Véase Resoluciones Nº 1.673 en G.O. 29.203 de 29-4-70.

114. Decreto Nº 478 de 8-1-80 en G.O. 2.545 Ext. de 14 de enero de 1980.

115. Art. 31.

los gremios profesionales, de las asociaciones de profesionales egresados de otros Institutos de Formación Profesional y cuatro representantes de las Asociaciones de Vecinos <sup>116</sup>, asimismo se prevé en el Decreto que el Gobernador respectivo proporcionará la creación de *Comités Municipales de Participación Ciudadana*, que tendrá como finalidades plantear las aspiraciones colectivas, emitir opinión sobre los planes de desarrollo y propiciar los aportes que los diversos sectores harán a la ejecución de sus programas” <sup>117</sup>.

La participación en estas Comisiones o Comités en todo caso, también está prevista a nivel local en la Ley Orgánica de Régimen Municipal <sup>118</sup>, al prescribir que “el Concejo Municipal podrá requerir la *cooperación vecinal* mediante la incorporación de personas o de representantes de la comunidad en: a) Comisiones asesoras, permanentes o especiales, del propio Concejo; b) Comisiones o Juntas de carácter administrativo a las cuales se les encomienden gestiones específicas de orden material, cultural, cívico, recreacional o moral o que le asesoren en tales áreas; y c) cualesquiera otra forma de organización o colaboración vecinal” <sup>119</sup>. En todo caso, exige la Ley que se procurará que en dichos organismos según los casos, tengan representación las diversas organizaciones sindicales, gremiales u otras agrupaciones representativas de sectores de la comunidad.

### C. La participación cooperativa

Pero además de la participación en la gestión administrativa y de la participación consultiva, puede distinguirse un tercer tipo de participación, la cooperativa, conforme a la cual la estructura participativa de los intereses difusos o colectivos no llega a integrarse en la gestión de la actividad administrativa ni en la organización consultiva, sino que se establece como un mecanismo paralelo de cooperación o colaboración con la Administración. Un ejemplo de esta figura es la de la comunidad educativa regulada en la Ley Orgánica de Educación <sup>120</sup>, como “institución formada por educadores, padres o representantes, y alumnos de cada plantel”, con la finalidad de “colaborar en el logro de los objetivos consagrados en la Ley”. A tal efecto, en la Ley se estableció que la comunidad educativa debe contribuir “materialmente, de acuerdo con sus posibilidades, a las programaciones y a la conservación y mantenimiento del plantel. Su actuación será democrática, participativa e integradora del proceso educativo” <sup>121</sup>. Para desarrollar normativamente la institución se dictó el Reglamento de la Comunidad Educativa <sup>122</sup> en el cual se precisaron sus objetivos como mecanismo de participación cooperativa, regulándose las Sociedades de Padres y Representantes, las organizaciones estudiantiles y las de Educadores.

Esta forma de participación cooperativa se puede también identificar en materia de *Defensa Civil* en cuyo Decreto regulador <sup>123</sup> se creó la Comisión Nacional de De-

116. Art. 32.

117. Art. 38.

118. Véase en Ley Orgánica de Régimen Municipal G.O. Nº 3.371 Extraordinario del 2 de abril de 1984.

119. Art. 156.

120. Véase en G.O. Nº 2.635 Ext. de 28 de julio de 1980.

121. Arts. 73 y 74.

122. Véase Decreto Nº 1.360 de 28-12-81 en G.O. Nº 32.388 de 7-1-82.

123. Véase Decreto Nº 533 de 12-11-74 en G.O. Nº 30.554 de 18-11-74.

fensa Civil, asignándosele la función de "fomentar y cooperar la acción de las instituciones especializadas en rescate, combate de incendios, servicios de salvamento y todas aquellas que por su naturaleza tengan que ver con la Defensa Civil" <sup>124</sup>. A ello se agrega la norma de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa <sup>125</sup> que establece la potestad del Presidente de la República "para disponer el alistamiento de la población o de determinado sector de la misma para integrarse a la defensa civil", previéndose la obligatoriedad "para toda la población" de las normas, órdenes e instrucciones dictadas en materia de defensa civil <sup>126</sup>.

En estos casos, por tanto, la participación cooperativa se puede convertir en una participación obligatoria no sólo de los grupos de intereses colectivos y difusos, sino de todos los individuos tal como se ha regulado tradicionalmente en materia de incendios forestales <sup>127</sup>.

### CONCLUSION

Como puede verse, la participación, de hecho, ha venido penetrando progresivamente a la Administración Pública, en las más variadas formas; y las normas sobre su organización han venido regulando, también paulatinamente, estas formas de colaboración o integración de los particulares o representantes de intereses difusos y colectivos en las tareas administrativas. La propia Constitución ha dado la pauta y no sólo regula los mecanismos de participación consultiva <sup>128</sup>, sino que prescribe incluso que "las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumbe a los particulares según su capacidad" <sup>129</sup>. Y es que la participación no sólo debe verse como el ejercicio de un derecho por parte de los grupos de intereses, sino como la imposición de una carga en base a los deberes derivados de la solidaridad social. A tal efecto, también, la propia Constitución regula en los derechos sociales, la obligación del Estado de proteger "las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social y fomentará la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular" <sup>130</sup>.

En todo caso, lo cierto es que la legislación reguladora de la Organización Administrativa, por esta irrupción de la participación derivada de la democratización que se ha querido imprimir a nuestra Administración, ha venido estando signada por el espíritu de la participación Central (1976) la cual, al regular las competencias ministeriales insiste en la tesis de la participación. Así, entre las atribuciones del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, está la de "orien-

124. Art. 5.

125. Véase en *G.O.* Nº 1.889 Ext. de 26 de agosto de 1976.

126. Arts. 28 y 30.

127. Art. 26 de la Ley Forestal de Sueldos y Aguas en *G.O.* Nº 1.004 Extraordinario de 26 de enero de 1966.

128. Art. 109.

129. Art. 57.

130. Art. 72.

tar los procesos educativos y culturales a fin de promover una conciencia ambiental y conservacionista, y el fomento de iniciativas públicas y privadas que estimulen la participación ciudadana en los problemas relacionados con el ambiente y los recursos naturales renovables<sup>131</sup>; entre las atribuciones del Ministerio de Desarrollo Urbano está “la ejecución de las obras de desarrollo urbano de los centros poblados con la participación de la comunidad”<sup>132</sup>; y entre las atribuciones del Ministerio de la Juventud está la de “garantizar la participación de la juventud en el desarrollo económico-social del país”, y en particular, “promover la participación de los sectores públicos y privados” en las actividades destinadas a la protección y desarrollo de la infancia, la juventud y la familia. “En tal sentido, se establecerán los mecanismos necesarios, a objeto de asegurar la participación de núcleos familiares organizados en la elaboración de las estrategias y planes generales del deporte, la recreación, la protección y desarrollo social de la infancia, la juventud y la familia”<sup>133</sup>. En cuanto al sistema de planificación, la misma Ley Orgánica de la Administración atribuye a la Oficina Central de Coordinación y Planificación el “establecer los mecanismos necesarios a objeto de asegurar la participación de los sectores privados en el establecimiento de las estrategias de desarrollo económico y social y los Planes de la Nación”<sup>134</sup>.

La participación, por tanto, está en el derecho positivo y esta presente en la práctica del gobierno y la Administración; puede decirse que es el signo de nuestro tiempo. Sin embargo, como hemos dicho, la dogmática del derecho administrativo aún no acepta la idea misma de la participación. Al contrario, nos resistimos a superar el concepto de que la participación ciudadana sólo se circunscribe a las instancias políticas representativas; y consecuentemente al particular y a los intereses difusos o colectivos, todavía los vemos como destinatarios o beneficiarios de normas y actos que se dictan unilateralmente; y si el derecho administrativo destaca su presencia, es para calificarlos de grupos de presión o para montar todo un sistema sancionatorio en base a la psicosis de la corrupción. Parecería que el dogma es que todo contacto entre la Administración y los particulares, debe verse con recelo, pues se estima que son irreconciliables el interés público, que legitima la actuación del Estado, y el interés particular y privado de los individuos. Este esquema solo cambiará, cuando comprendamos desde nuestras trincheras administrativas, que el interés general no es monopolio del Estado y su Administración Pública, y que también puede ser asumido —incluso con mayor efectividad— por particulares tomando cuerpo los intereses difusos y colectivos; y que, por tanto, la propia actividad administrativa enjuiciable en el contencioso-administrativo, ya ni siquiera es monopolio, tampoco, de los órganos administrativos clásicos, pues por la imprégnación de la participación, comienzan a ser considerados como actos administrativos y, por tanto, sometidos al derecho administrativo, muchos adoptados por particulares. Cuando todo esto lo entendamos, un nuevo paso de transformación ocurrirá en nuestra disciplina, tan necesitada de sacudimiento.

131. Art. 36, ord. 17.

132. Art. 37, ord. 17.

133. Art. 39, ord. 13.

134. Art. 47, ord. 19.

|

*t*

---



# *Ampliación del ámbito contencioso administrativo*

Hildegard Rondón de Sansó  
*Profesora de Derecho Administrativo  
en la Universidad Central de Venezuela  
y en la Universidad Católica Andrés Bello*

## SUMARIO

### INTRODUCCION AL TEMA

- I. EL CONTENCIOSO DE ANULACION SOBRE TODOS LOS ACTOS DE AUTORIDAD
- II. EL CONTENCIOSO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

### INTRODUCCION AL TEMA

Puede considerarse que la tendencia predominante en el campo del derecho en nuestra época es la de ampliar el ámbito del contencioso administrativo, para incluir en su esfera el control de sujetos y actuaciones que le eran completamente ajenos a la institución originaria. Esta tendencia se manifiesta tanto en el legislador, como en la jurisprudencia y en la doctrina. Ejemplo de una actuación legislativa extensiva de la esfera del contencioso, es el régimen establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que prolongara la competencia de los tribunales contencioso administrativos en el llamado contencioso de los derechos, a los entes de la administración descentralizada e incluso, a las empresas del Estado en las cuales el mismo tenga participación decisiva. Por lo que atañe a la jurisprudencia, la misma, como veremos, ha hecho más flexible el contencioso de anulación, aceptando en su campo, por una parte, a los recursos contra meras actuaciones, esto es, derogando la regla clásica de los actos formales como único objeto de control y por otra parte, admitiendo recursos contra decisiones dictadas por órganos ajenos a las administraciones tradicionales siguiendo así la novísima tesis de los "actos de autoridad". Por lo que respecta a la doctrina, la misma no sólo ha propugnado la tesis de los "actos de autoridad", a los cuales precedentemente se hiciera referencia, sino que también ha planteado la posibilidad de una extensión más efectiva del contencioso administrativo para que cubra nuevas esferas de la vida colectiva, justamente aquella en las cuales el administrado se encuentra desprotegido o carente de una protección eficiente. Al efecto, en conferencias y artículos de prensa hemos planteado un sistema de control de los servicios públicos mediante los tribunales contencioso administrativos, a cuyos lineamientos generales haremos referencia más adelante.

Cabe preguntarse el porqué asignar al juez contencioso administrativo nuevas tareas, y la respuesta está en el hecho de que contra las simples actuaciones de los entes dotados de supremacía frente a otros entes o personas físicas, sólo se puede accionar valederamente a través de órganos jurisdiccionales que posean facultades

suficientes para suspender los efectos de los actos y, finalmente, para declarar su nulidad. La lucha contra el desbordamiento de los poderes autoritarios, cualquiera que sea el agente que los detente, se plantea como una necesidad prioritaria en una sociedad de corte esencialmente liberal como la nuestra.

Otra razón que juega a favor de la asignación de competencias, en las materias que precedentemente se señalaron, a los jueces contencioso-administrativos, está en la credibilidad que la sociedad tiene en las soluciones del sistema que los mismos aplican, derivada, entre otras causas, de la eficiencia que al efecto han demostrado y de la mayor agilidad de su actuación.

En la exposición que sigue vamos a desarrollar los dos puntos que, a nuestro ver, conforman la más correcta y necesaria ampliación del contencioso administrativo: el control de los actos de autoridad y el control sobre los servicios públicos, esto último es, lo que ha sido bautizado con la designación de "contencioso de los servicios públicos".

## II. EL CONTENCIOSO DE ANULACION SOBRE TODOS LOS ACTOS DE AUTORIDAD

El Contencioso Administrativo de Anulación se destina, desde sus orígenes, a controlar los actos administrativos formales de las administraciones públicas, lo cual quiere significar que está dirigido hacia un objeto específico perfectamente determinable constituido por los siguientes elementos:

a) Un acto, esto es, el producto concluido de un procedimiento administrativo, constituido por una manifestación de voluntad o de conocimiento, creador de una situación jurídica que recae sobre el fondo de una cuestión planteada que fuera el objeto del procedimiento.

b) Este acto es imputable a una Administración Pública dotada de los poderes de imperatividad y de autotutela que son propios de tal figura subjetiva, la cual encaja, se integra, en la estructura del poder público administrativo.

Visto en la forma que antecede, el Contencioso de Anulación constituye el medio de control de la Administración Pública entendida ésta como el instrumento de un poder público constituido. Ahora bien, la autarquía que la ley otorga a ciertas figuras subjetivas que se ubican en la Administración Descentralizada va a equiparar a dichas figuras con las administraciones públicas tradicionales esto es, las que operan como órgano del Estado.

A los fines de la mejor comprensión de la cuestión planteada es necesario exponer la noción de autarquía.

La doctrina que ha estudiado esta figura organizativa en sus orígenes, considera que, en su concepción original, se la identificó con autosuficiencia, con plenitud absoluta de la vida colectiva social y, en consecuencia, con la total ausencia de los vínculos jurídicos entre el ente dotado de la misma y el Estado. Este poder se consideraba como propio de los entes públicos territoriales, los cuales, eran considerados como autárquicos por antonomasia. La misma doctrina nos señala que la posición antes expuesta, nació de un error de naturaleza etimológico, por cuanto el

término proviene del griego, lengua en la cual figura la palabra autarquía que indica "autogobierno", "autocomando", y la palabra "autarcia", cuya traducción es "autosuficiencia", esto, es bastarse a sí mismo. El equívoco provino, en consecuencia, de atribuirle a la autarquía el sentido que tenía autarcia. A pesar de que, posteriormente, los estudiosos de la naturaleza se dieron cuenta de la confusión en la cual se había incurrido, muchos continuaron manteniéndola.

Se anota, igualmente, que otro motivo de duda surgió al traducirse el término inglés "self government" por la palabra autarquía, con lo cual llegó a considerarse que esta última era la facultad concedida a algunos grupos sociales de administrarse por medio de sus propios integrantes, centrándose así el elemento esencial del concepto en el carácter personal o subjetivo de la noción.

A nuestro entender, la autarquía emerge con toda claridad y con sus lineamientos más nítidos a través de la distinción que nos ofrece Santi Romano, recogida más recientemente por Cassese, entre autonomía, autotutela y autarquía, porque a través de la misma, al delimitarse claramente los tres campos de acción de las figuras enunciadas, se presenta con toda claridad la extensión de la noción que nos ocupa. En efecto, en todo ordenamiento jurídico general pueden distinguirse claramente las tres potestades clásicas o fundamentales del Poder Público: la legislación, la ejecución, la jurisdicción, esto es, la potestad de normación; la actuación de la norma para satisfacer las necesidades concretas del *substratum material* que conforma dicho ordenamiento y, la declaración de la ley con fuerza de cosa juzgada para dilucidar los conflictos. Con todas las variantes y modificaciones que puedan aportarse a los conceptos antes mencionados, ellos constituyen en línea general, la posición preponderante. Ahora bien, cuando tales potestades son atribuidas por un ordenamiento general a sujetos no soberanos, esas mismas figuras asumen la forma de la autonomía, de la autarquía y de la autotutela. Así, la autonomía equivale a la legislación; la autotutela, como fuerza de actuación coactiva para el restablecimiento del orden jurídico afectado y para el cumplimiento de los actos que inciden sobre la esfera jurídica de los administrados, se equipara a la jurisdicción y, finalmente, la autarquía se parangona a la ejecución. De allí que esta última figura es para un ente público diferente del Estado, lo que la Administración en sentido sustancial o material es para éste. La autarquía es, en consecuencia, el conjunto de las potestades administrativas que se atribuyen a los entes públicos. Zanobini, la define como "la capacidad propia de los entes públicos de administrar sus intereses desarrollando... una actividad que tiene las mismas características y la misma eficacia jurídica de la actividad administrativa del Estado". De allí que existe una equiparación entre los actos emanados del Estado y los actos emanados de los entes públicos en lo que toca a la naturaleza de sus efectos, por lo cual, tal como ha sido observado, existirá autarquía cuando el ordenamiento atribuya a la actividad de una persona jurídica análogo carácter al que tiene la Administración Pública, para que ella pueda actuar en la atención de sus intereses, con idéntica eficacia y con los resultados que son propios del Estado-persona. Los actos de los entes autárquicos adquieren así, mediante la anterior equiparación, la misma fuerza y eficacia frente a los ciudadanos y las mismas garantías frente a la autoridad judicial, que tienen los actos administrativos del Estado.

---

Dos elementos se perfilan como característicos de la noción de autarquía: 1) La existencia de figuras subjetivas con personalidad jurídica dirigidas a la atención de los intereses propios de una parte de la población. 2) El reconocimiento de que estas figuras subjetivas dictan actos que se equiparan a los actos administrativos del Estado. De allí que los proveimientos dictados por los entes autárquicos sean eficaces no sólo en el interior de la institución misma, sino también en la esfera del ordenamiento general.

Delimitada la fuerza de la autarquía, hay que descartar que ella implique independencia del ente de la figura del Estado, posición esta que surge de la concepción liberal de principios de siglo, ya que el ordenamiento del ente autárquico está vinculado al ordenamiento estatal, tal como lo asomaba Santi Romano "por su fundamento, por los límites dentro de los cuales debe mantenerse, por los controles a los cuales está sometido, por la protección y la tutela que sobre los mismos se ejerce, porque uno y otro son, en cierto sentido, complementarios recíprocamente y todo ello no excluye, sino que implica su irreducible distinción que no puede olvidarse y menos aun negarse, sin que se interpreten erróneamente las características esenciales". En consecuencia no todos los entes del Estado gozan de autarquía, sino sólo aquellos que poseen las características expuestas de las cuales carecen la gran mayoría de los de naturaleza económica.

Es así como el Contencioso de Anulación, se va a extender a los actos de los entes autárquicos capaces de dictar decisiones válidas en el ámbito de la administración general del Estado; dotados de los mismos poderes de imperatividad y autotutela que poseen los proveimientos administrativos de las administraciones tradicionales, ampliándose en tal forma su esfera de actuación.

Ahora bien, el desarrollo del Estado moderno y la aparición del pluralismo jurídico, plantea la presencia de entes de naturaleza mixta (público-privados), que dictan actos de autoridad, esto es, susceptibles de incidir sobre la esfera jurídica de otros sujetos particulares, afectándola en forma decisiva. Estos actos operan para negar, sancionar, prohibir, restringir, etc., facultades precedentemente existentes, en virtud de una posición de supremacía que los autores de tales actos poseen sobre los destinatarios de los mismos. Lo determinante es que se trata de organizaciones regidas por el derecho privado pero dotadas de un poder de imperatividad (posibilidad de degradación de los derechos subjetivos a simple interés o posibilidad de modificación del contenido de los mismos), que se ejerce en forma unilateral y que no tiene efectivo control por parte de los órganos jurisdiccionales tradicionales. Su contenido está en las relaciones de poder que ciertos grupos ejercen sobre los sujetos que están unidos a ellos por un vínculo específico: son los sindicatos sobre sus asociados; son los colegios o institutos docentes (colegios, universidades, escuelas), sobre los miembros de la comunidad educativa; son las sociedades autorales, esto es, las que tutelan el derecho de autor, de los creadores y compositores cuyas obras representan; son las asociaciones deportivas sobre sus asociados; son los partidos políticos sobre sus afiliados; son los clubs sociales sobre sus consocios. Hay que anotar que el vínculo especial de sujeción tiene un variado contenido, pudiendo ser disciplinario, económico, sancionatorio, organizativo, deontológico. Lo importante

es la existencia de la relación de supremacía de carácter unilateral con que van a ejecutarse las decisiones.

¿Pueden aplicarse las reglas del Contencioso de Anulación a tales actos? ¿En qué difieren tales actos de los proveimientos de los entes autárquicos?

Para dar respuesta a las dos interrogantes, es necesario tener presente la esencia y objeto del Contencioso de Anulación: El Contencioso de Anulación es el medio de control jurisdiccional de los actos de administración que son dictados en violación de una norma expresa, en virtud de un poder de supremacía del órgano que lo dicta sobre la comunidad o los sujetos que del mismo dependen y que lesionan una esfera de interés. Desglosando la anterior definición, de la misma emergen los siguientes elementos:

1. El Objeto es un acto de administración. ¿Qué debe entenderse por tal? Administración es el cuidado de los intereses ajenos, esto es, el establecimiento de los medios para obtener la satisfacción de una necesidad real e inmediata de un interés que nos ha sido confiado. Si el sujeto actuante lo hace en beneficio de sí mismo, para ser correctos en el uso de los términos, habría que calificar su actuación como auto-administración. El acto de administración es el medio a través del cual se alcanza la satisfacción de un interés, para cuya obtención han sido otorgados específicos poderes. De allí que el administrador de un patrimonio es aquel que dispone lo necesario para su conservación e incremento; el administrador público es aquel que satisface las necesidades que le han sido confiadas. Administrar es, en consecuencia establecer los mecanismos para la obtención de los fines que han sido encomendados por un mandato (normativo o voluntario) al sujeto que administra. La administración se realiza mediante operaciones materiales y mediante actos formales. El acto formal es la manifestación de voluntad que se exterioriza mediante una declaración imputable en forma indudable y clara al órgano que la produce y que versa sobre el objeto de la función administradora. Acto de Administración es en un colegio profesional la calificación previa y la admisión de un nuevo aspirante, así como lo es su exclusión por vía de sanción disciplinaria a los fines de mantener los principios deontológicos del gremio. Acto de administración es la designación de los representantes de un sindicato ante una comisión tripartita, por cuanto a través del mismo, la organización podrá afianzar su presencia ante una pluralidad de sectores en el mismo operantes. Acto de administración es la fijación de una cuota a los asociados, por cuanto de ella va a depender la solvencia del club que la fija.

Los anteriores ejemplos son reveladores de las múltiples modalidades que puede asumir el primer elemento de la definición que es la noción del acto.

2. Violación de una norma expresa. El Contencioso de Anulación, perteneciendo como pertenece al Contencioso Administrativo, no es sino un medio de control de la legalidad de los actos. Lo anterior quiere significar que el Contencioso Administrativo es la vía a través de la cual se garantiza la sujeción al principio de legalidad, esto es, a la norma tanto externa como interna que regula la conducta de un órgano. El Estado de Derecho no es otra cosa que el sometimiento de los órganos dotados de autoridad a una serie de normas que han sido concebidas para garantizar la limitación de cada uno de ellos a una particular y específica esfera de potestades (competencia). Esta situación implica que cada organismo que opera den-

tro del Estado está sometido a un ámbito normativo que expresamente señala su estructura, su funcionamiento, sus facultades. Es este el segundo elemento determinante de la noción que se expusiera.

3. El tercer elemento de la definición es el poder de supremacía que tiene el órgano administrador sobre un grupo u organización, poder éste, que implica la sujeción del grupo a las disposiciones que el mismo les dicta: su deber de acatarlas y el riesgo de ser sancionados en caso contrario, lo cual significa la coercibilidad de tales actos: El administrador, es así, un órgano que ostenta las características de un jerarca, por cuanto posee poderes de administración, esto es, no sólo de disponer mediante actos y operaciones materiales de los fines y de los recursos de la organización, sino también de reprimir las infracciones de los integrantes del grupo (Potestad Disciplinaria) y de establecer sus orientaciones generales (Poder de Dirección). La relación de supremacía implica, como contrapartida, la relación de sujeción o sometimiento; esto es, el deber de acatar tanto los lineamientos generales como los actos particulares que sean dictados por el jerarca; pero justamente es aquí donde el principio precedentemente expuesto opera como garantía, por cuanto el acto sólo es acatable si es válido, y sólo es válido si es legítimo.

4. El último punto de la definición es la lesión por parte del acto de administración de una esfera jurídica específica. Nótese bien, que no se ha aludido a la lesión de un derecho subjetivo, ya que, lesionado puede ser un simple interés, y será justamente tal situación la que se plantee con mayor frecuencia.

Analizado en la forma que antecede el Recurso de Anulación, las respuestas a los dos interrogantes que nos formuláramos aparecen claras, ya que, cualquier acto que llene las características que quedaron analizadas constituye un acto de autoridad, "un acto autoritario", sea cual fuere la naturaleza u origen del órgano que lo dicta siempre que el mismo tenga las características que se enunciaron y como tal debe quedar sometido al Contencioso de Anulación, por cuanto ésta es la vía que le garantiza en forma efectiva el mantenimiento del poder autoritario dentro de los límites restringidos para los cuales fue prevista su existencia.

Ya, los organismos jurisdiccionales Contencioso Administrativos se percataron de tal realidad y fue así como en sentencia de fecha 15 de marzo de 1984 relativa a un recurso de nulidad contra un acto administrativo de la Asociación de Autores y Compositores de Venezuela, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, se pronunció sobre su competencia para conocer del recurso, señalando al efecto:

"Esta Corte observa que el enunciado de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en la norma atributiva de la competencia que se analiza, emplea un término que tiene un significado más amplio y expreso que el de la simple calificación de ente público. En efecto, la Ley ha mencionado a los "actos administrativos" emanados de "autoridades" sin calificar a tales "autoridades" como públicas. Esto quiere significar que el Legislador concibió una ampliación del Contencioso-Administrativo tradicional, en el sentido de que tal sistema se refiere no simplemente al control de los actos administrativos de la Administración del Estado, y de los Entes territoriales menores, sino que se extiende a los actos emanados de las organizaciones dotadas de autonomía y de autarquía, es decir del poder de emanar actos válidos para el ordenamiento jurídico del Estado (Autonomía) y del poder de dictar individuales

constitutivos de situaciones jurídicas subjetivas (Autarquía). De allí que el control jurisdiccional que ejercen los Tribunales Contencioso Administrativos no es sólo sobre las mencionadas administraciones tradicionales sino que se extiende a todos los organismos que han sido dotados por la Ley del Poder de dictar normas jurídicas y actos (Proveimientos dotados de ejecutoriedad y de imperatividad). En el presente caso, esta Corte, sin pronunciarse sobre la naturaleza jurídica y competencia de la Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela; estima, sin embargo, que por cuanto el acto que se impugna de dicho organismo es un acto "de autoridad" por cuanto tiene las características que precedentemente se señalaron, está sometido a su competencia de anulación prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y así lo declara".

Como se aprecia la Corte se fundamentó en el carácter residual del ordinal 3º del artículo 185 de la LOCSJ que alude a los actos de "otras autoridades", entendiendo *lato sensu* por "autoridades" no sólo a las administraciones públicas tradicionales, sino a cualquier ente, que, por detentar el antes señalado poder de supremacía, al violar la norma de competencia expresa que los rige, esto es, el ámbito de facultades que su estatuto creador le ha establecido (estatuto creador contenido en una Ley, en un contrato, o en cualquier acto organizativo que prevea y regule su existencia) lesione la esfera jurídica de los sujetos que le están sometidos, en base al vínculo de sujeción. La violación de la legitimidad deriva no sólo de no hacer algo que le esté prohibido sino también, de omitir aquello para lo cual se está obligado, o de no realizar lo previsto en la forma y con la *finalidad* para lo cual la facultad fuera acordada.

Recientemente el mismo organismo jurisdiccional se ha pronunciado sobre la admisión de otros recursos contra decisiones de asociaciones privadas dotadas de potestades autoritarias. Al efecto, en fecha 14 de mayo de 1984, si bien el Juzgado de Sustanciación de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo negó la admisión del recurso interpuesto contra la Asamblea Plenaria del Comité Olímpico Venezolano, fundó su negativa en la situación específica que estaba planteada, reconociendo, sin embargo, su poder de control sobre los actos de autoridad, señalando al efecto:

"1º) Esta Corte ha interpretado la competencia que le atribuye el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con un criterio residual y genérico, en el sentido que comprende el conocimiento de las acciones de nulidad de todos los actos dotados de imperio y de ejecutoriedad que emanen de cualesquiera autoridad, distintas de las señaladas en los ordinales 9º, 10º y 12º del artículo 42 *eiusdem*, sean antes de naturaleza pública o privada, siempre y cuando actúen como verdaderas autoridades, es decir, en ejercicio de potestades públicas, atribuidas por la Ley y definidas por ésta, y no de simples derechos subjetivos, cuyo origen son relaciones jurídicas concretas, y que sólo se refieren a sujetos y objetos específicos, y no genéricamente abstractos.

2) Las potestades públicas tienen su fuente directamente en la Ley, y no genera pactos, negocios o hechos particulares que recaen sobre sujetos y ob-

jetos determinados, sino que potencialmente puede producir efectos jurídicos de manera genérica y abstracta.

3º) Además, las potestades públicas no tienen un correlativo o correspondiente deber, sino el deber general de sometimiento de sujetos indeterminados a sus efectos, cuando tales potestades eventualmente se actualicen a través de actos obligatorios y compulsivos, generales o individuales. Por el contrario, los derechos subjetivos como meras facultades que son, consentidas por las partes mediante un negocio jurídico voluntario, se corresponden con un deber específico de un sujeto también específico e individualmente obligado.

4º) Algunas veces las potestades públicas no son gestionadas totalmente por la Administración Pública, titular originaria y primogenia de las mismas, sino que la ley las delega en otras Administraciones Públicas y hasta en los particulares, quienes por ello actúan como agentes concesionarios o delegatarios de aquella, y en su lugar. En estos casos, los actos que dicten éstos son actos administrativos en la medida en que actúen como Administración Pública delegada, y por ello están dotados de la misma virtualidad ejecutiva inmediata.

5º) En los casos de tales agentes, concesionarios o delegatarios, los actos que dicten en ejercicio de sus delegaciones provienen indirectamente de la Administración Pública delegatoria, y por ello, además de su fuerza ejecutiva, sustancialmente no se rigen por el principio de la autonomía de la voluntad, sino que requieren una norma jurídica expresa que los autorice y los regle, y formalmente están nominalmente tipificados en la misma norma.

6º) Por lo demás, aunque sustancial, formal y orgánicamente, de manera indirecta, son actos administrativos las decisiones que produzcan los entes privados dotados de potestades públicas delegadas, sin embargo, su régimen no deja de ser privado, tanto en sus relaciones contractuales y extracontractuales, como en su régimen interno, organizativo, de administración y laboral.

Las anteriores consideraciones lleva a concluir que la sola naturaleza privada de un ente, no es suficiente para excluir de la competencia genérica de esta Corte, prevista en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las acciones de nulidad de los actos que produzca, cuando éstos en verdad, sean dictados en ejercicio de potestades públicas que le han sido delegadas, y constituyan por tanto, actos administrativos sustancial y formalmente dotados de autoridad, es decir, de ejecutividad y ejecutoriedad".

En fecha 7 de agosto de 1984 el mismo Juzgado de Sustanciación admitió el recurso interpuesto por un miembro del personal docente contra el acto emanado del Consejo Universitario de la Universidad Católica "Andrés Bello", señalando al efecto: "...este Juzgado de Sustanciación conforme a lo dispuesto por los artículos 84, 123 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia habida cuenta que las Universidades conforme a lo dispuesto por el artículo 19 del Código Civil, son personas morales de carácter público; que tanto las Universidades Nacionales Experimentales o no, como las privadas desarrollan una verdadera actividad de servicio público e interés general; que las universidades privadas acorde con lo dispuesto por los artículos 8, 174 y siguientes de la Ley de Universidades vigente son estableci-



mientos públicos creados por el legislador, dotados de patrimonio propio, con las atribuciones y competencias determinadas en dicha Ley; que las Universidades privadas son establecimientos públicos, de carácter científico y cultural dotados de prerrogativas de poder público, entre ellos, las de emanar actos administrativos; que siendo caracteres específicos de los establecimientos públicos: el *impérium* (ejercicio de potestades públicas), la ejecutoriedad de sus actos, la realización de un fin de interés público o general y el sometimiento a un régimen de derecho público, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa conocer de las actuaciones de las mismas cuando en ellas está envuelto el *iure imperii*; que en tal virtud, conforme a lo previsto por el artículo 185, numeral 3º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte Primera se declara competente para conocer de la mencionada demanda de nulidad, y ordena su admisión”.

Admitir la ampliación del Contencioso de Anulación a todos los actos de autoridad significa un paso mucho más importante y trascendental que lo que significó el llamado “Contencioso Ampliado” que nuestra Ley Orgánica estableció al someter las acciones contra los institutos autónomos y las empresas del Estado a la jurisdicción contencioso administrativa, por cuanto esta jurisdicción ampliada es en el fondo una manera artificiosa de acordar un fuero privilegiado a los intereses económicos del Estado; en cuanto que, el Contencioso de los actos de autoridad obedece a la esencia misma de la función que corresponde a la disciplina que nos ocupa. A nuestro ver, es preferible renunciar al régimen de la simple atribución de competencia contenido en la ampliación de la misma a los entes económicos, en beneficio de un recurso de anulación que proteja al administrado contra la fuerza de los actos administrativos viciados.

No puede dejar de anotarse que en la legislación moderna del contencioso administrativo los actos de autoridad están expresamente mencionados como objeto del recurso contencioso de anulación. El nuevo Código Contencioso Administrativo de Colombia, por ejemplo, que fuera dictado por Decreto N° 1 del 2 de enero de 1984, al señalar su campo de aplicación, después que enuncia a las administraciones públicas tradicionales, menciona “a las entidades privadas” señalando “cuando unos y otros cumplan funciones administrativas”, e indica: “Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de «autoridades»”. En el título destinado al control jurisdiccional de la autoridad administrativa, el artículo 82 señala: “Objeto de la jurisdicción en lo contencioso administrativo. La jurisdicción en lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas y, de las privadas cuando cumplan funciones públicas”.

A continuación pasamos a analizar otra modalidad del contencioso administrativo a la cual aludíamos precedentemente, constituida por el contencioso de los servicios públicos. Es indudable que el primer señalamiento que pudiera hacerse a la inclusión de esta figura en el contencioso administrativo es la relativa a la naturaleza heterogénea de los sujetos que en definitiva van a quedar sometidos al régimen; pero una vez precisada como lo fuera, la noción de los actos de autoridad, resulta evidente que el contencioso administrativo dejó de referirse exclusivamente a las administraciones tradicionales.

### III. AMPLIACION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO AL CONTROL SOBRE LA EFICIENCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS (CONTENCIOSO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS)

#### *Noción general de la materia objeto de nuestra exposición*

El usuario de los servicios públicos se encuentra desasistido frente a los prestatarios, bien sean éstos atendidos en forma directa por el Estado, otorgados mediante concesiones o bien por empresas públicas o de economía mixta, ya que el prestatario en su posición de otorgante de la prestación ostenta innegablemente un poder de supremacía frente al que la recibe. La última situación señalada no tiene nada de anormal, si se estima que quien presta el servicio debe tener poderes para mantener el orden (poder disciplinario) en el mismo; para regular las modalidades de su suministro (poder reglamentario) y, para establecer todo lo concerniente a la organización de sus estructuras (poder organizativo). Los poderes señalados, sin llegar a constituir "poderes autárquicos", por cuanto no se equiparan en un todo a la administración tradicional; sin embargo, son necesarios para que el organismo pueda eficientemente satisfacer a los usuarios. El problema estriba en que todo poder incontrolado es abusivo por una parte; pero no sólo eso, sino que la exigencia del usuario frente a quien presta el servicio es la de recibirlo en las condiciones en que el mismo ha sido regulado y previsto, es decir, con la continuidad, eficiencia y costo que han quedado preestablecidos entre las partes. La situación inversa es la de que la falta de cumplimiento del usuario de sus obligaciones frente al prestatario es sancionada por éste directamente con la simple suspensión del servicio. Tiene así el prestatario un poder de *ejecutoriedad* que le permite actuar por sí mismo las sanciones que imponga. ¿Cuál es el medio que tiene el usuario para reclamar del prestatario el cumplimiento de sus obligaciones? ¿Qué hacer ante el servicio ineficiente o tardío, ante el cobro excesivo, ante la sanción injusta? Se podría responder a tal interrogante enumerando todos los medios que el derecho ofrece para hacer valer una pretensión frente a un deudor que se niega a satisfacerla; pero todos ellos son propios de los grandes intereses que juegan en nuestra vida, de los que tienen por objeto fuertes vinculaciones tanto económicas como materiales capaces de resistir el peso de los largos procedimientos judiciales. Se podría decir igualmente que algunos organismos administrativos dan una protección al consumidor contra los abusos en los precios y en los servicios que éste adquiere; pero tales organismos no tienen la fuerza jurisdiccional que permita la ejecución definitiva de sus actos y, por otra parte la defensa que otorgan no está dirigida hacia el usuario como sujeto individualizado de la colectividad, sino a ésta en general.

La verdadera protección no puede ser indirecta, esto es, la que se obtiene a través de los organismos o asociaciones políticas, sino que ha de ser una garantía individualizada, esto es, dirigida a la persona del usuario; que éste pueda hacer valer frente al prestatario por sí mismo. Por otra parte, el único sistema de efectiva tutela del usuario ha de ser el que le garantice un procedimiento poco oneroso y sumario, esto es, breve.

Vistas las anteriores características de la protección del usuario y de su situación en general, podemos resumirlas en las siguientes notas:

1. El usuario está colocado en una situación de subordinación, de inferioridad, frente al prestatario del servicio, en los casos en que tales servicios sean de los llamados servicios "garantizados por el Estado", cualquiera que sea la naturaleza de éste y ello obedece necesariamente a la esencia de las cosas.

2. Las lesiones que el servicio produce en el usuario por su mal funcionamiento o su onerosidad no son por lo general graves ni cuantitativamente importantes, por lo cual no caben contra las mismas los medios que el derecho establece, ya que éstos son todos lentos y costosos.

De todo lo anterior emerge que la situación del usuario ante la deficiencia del servicio es de una doble naturaleza:

Por una parte la irritación que produce la lesión de sus derechos y que actúa como una reacción en cadena de su conducta frente a la sociedad.

En segundo lugar la impotencia de encontrar un remedio inmediato, por lo cual permanece pasivo ante el daño que recibe.

Todo lo anterior crea para el servicio la situación de ventaja que la impunidad de su ineficacia le otorga. Un servicio no sancionado por su deficiencia continuará actuando en la misma forma. Por otra parte el ciudadano corriente, el administrado, está permanentemente atormentado por los pequeños sinsabores de la vida cotidiana (*el agua que ha sido cortada* o que sale del chorro *teñida de negro*; *el apagón que lo deja encerrado en un ascensor* por unas cuantas horas; *el teléfono suspendido por presunta falta de pago de un recibo de hace dos años*; *la alcantarilla robada impunemente en cuyo hueco vacío se quedó definitivamente el caucho trasero de su carro*; *el autobús manejado a toda velocidad por un paranoico del volante que no se detiene en la parada, pero que pisa violentamente todos los pozos de agua acumulada, manchando los trajes de los frustrados pasajeros, etc., etc.*). Todos estos sinsabores crean una mentalidad en la población, que analizada psicológicamente se revela en irritación contagiosa, frustración, impotencia, deseo de revancha. Lo anterior colectivizado hace su entrada en el campo de la sociología para revelarnos a una población amargada, pesimista, incrédula, deseosa de destruir los poderes que la circundan, insatisfecha del régimen que la rige y de la sociedad en la cual vive.

El contencioso de los servicios públicos intenta ofrecerle al usuario un medio rápido, poco oneroso y efectivo para lograr que los prestatarios de los mismos lo compensen por sus deficiencias.

#### *Definición de servicio público*

La noción de servicio público está entendida en su sentido más amplio, que es a la vez el más específico, esto es, en el de la actividad destinada a dar satisfacción a las necesidades de la colectividad. La anterior definición presenta los siguientes elementos:

1. El Servicio Público es en sentido sustantivo una *actividad* y en sentido orgánico el conjunto de órganos, la estructura material destinada a realizar dicha actividad.

2. La actividad que el servicio implica constituye una prestación, esto es, el compromiso de dar o de hacer una determinada cosa. Esto último puede comportar la entrega de un bien. Véase que lo fundamental es la realización de una determinada actividad, que muchas veces consiste en el suministro de un bien; pero lo que tiene relevancia, lo que constituye el núcleo de la noción es la actividad como tal.

3. La necesidad a la cual se destina la prestación es de naturaleza colectiva, lo cual alude al hecho de que no corresponde a un grupo limitado de la población sino a toda la población. La naturaleza general de la necesidad es un criterio variable en el tiempo y como tal relativo. Mientras más civilizado es un grupo humano, posee mayores necesidades colectivas. El Estado, a medida que evoluciona, se hace cada vez más sofisticado en las necesidades que satisface. Por otra parte, las colectividades se muestran cada vez más exigentes en sus necesidades. Por ejemplo, las palabras recreación y cultura populares atienden a la idea actual de necesidades públicas, que hace algunos años estaban lejos de tener tal carácter.

4. La necesidad tiene un carácter imprescindible en forma tal que su satisfacción resulta esencial para el mantenimiento del orden social: la interrupción de la misma o su deficiencia o irregularidad afectan ese orden social. El transporte colectivo es un servicio que si llega a paralizarse detendrá con ello todo el desarrollo de la vida cotidiana; los obreros no llegarán a sus trabajos; los profesores faltarán a sus cátedras; los empleados de Bancos no asistirán a tiempo a sus tareas.

5. Al mismo tiempo y aún siendo colectiva e imprescindible, sin embargo, puede ser cuantificada en relación con cada uno de los sujetos de la colectividad y en esa misma forma puede ser cuantificada su satisfacción y es en base a ello que tal satisfacción puede ser medida. En efecto, la necesidad cuya satisfacción configura un servicio público no es el deseo genérico de tener una defensa contra el enemigo externo o la limpieza de la atmósfera para respirar mejor, sino es la concreta y precisa necesidad de abrir el grifo del agua y recibir la porción que necesitamos para lavarnos las manos; es el envío de una carta dirigida a un sujeto específico; es la reparación de un instrumento técnico que requerimos para nuestro trabajo. De allí que la necesidad aun cuando sea de todos es específicamente de cada uno y por ello la prestación es individualizada y concreta.

Con las notas anteriores queda delimitada la noción de servicio público, porque éste no será otra cosa que la actividad que satisfaga esas necesidades colectivas, generales, imprescindibles y al mismo tiempo, perfectamente cuantificables en cada sujeto. Ahora bien, hemos dicho que tal noción puede estar referida a su sentido material, esto es, al contenido, o bien a un sentido orgánico, esto es, puede aludir a la forma o aparato utilizado para su realización. La noción expuesta y analizada precedentemente obedece al primer criterio. Veamos el alcance del segundo.

Cuando aludimos a *Servicio Público* como entidad que realiza la actividad de satisfacción de la necesidad nos estamos refiriendo a cualquier prestatario del servicio, bien sea una persona física, una persona jurídica, una sociedad de hecho, un ente público territorial, un órgano de ese ente público; un ente público institucional, una empresa del Estado o una empresa mixta. Estamos aludiendo igualmente a cualquier forma o modalidad que se haya asumido para la prestación: bien sea la directa prestación por parte de un ente público al cual el Derecho le asigna como cargo o

tarea le prestación del servicio, o bien la delegación que éste haga de dicha carga en un tercero mediante un acto de concesión administrativa.

Este último señalamiento nos coloca ante la necesidad de precisar un criterio y es el de si los servicios públicos son actividades necesariamente asignadas al Estado y a los entes públicos para su prestación o si pueden entenderse como tales las que ostenten las notas o características que precedentemente señaláramos. Al efecto debe recordarse que tradicionalmente la noción de servicio público ha sido reservada para las actividades de prestación de servicios que la ley asigna al Estado para su prestación directa o para su prestación por un tercero bajo su control. Por el contrario, consideramos que una vez precisada la noción sustantiva de servicio público ya no cabe hacer otras disquisiciones, no importa si la necesidad corresponde al Estado como carga y tarea esencial; no interesa si ésta ha de ejercerla en régimen de monopolio o en régimen de libre concurrencia, si tradicionalmente la han desempeñado los particulares. Lo importante es que obedezca a la definición sustantiva y a las notas que le asignáramos para que sea un servicio público. De allí que la actividad de las panaderías en una comunidad para la cual el pan es un alimento no sustituible, esto es imprescindible y de uso generalizado es necesariamente un servicio público. De allí, efectuada la delimitación anterior el servicio público se presenta como una actividad que puede perfectamente corresponder a un particular cualquiera que sea la naturaleza del mismo, porque lo que califica y define el concepto es el elemento sustantivo y las notas precedentes expuestas.

Ahora bien, no cabe duda de que hay una tendencia a ampliar la noción de servicio público identificándola con la noción de *servicio al público* respecto a la cual toda actividad mediante la cual se ofrezcan prestaciones al público en general mediante un pago, constituye un servicio público.

Todas las prestaciones realizadas por los particulares, sin calificación alguna sobre la naturaleza de las necesidades que satisfacen estarían englobadas en la figura genérica de servicio público. Algunas actividades de la vida corriente que son útiles pero no imprescindibles pasarían a formar parte de la categoría señalada, e incluso ingresarían en dicho ámbito algunas que han sido tradicionalmente consideradas como prestaciones suntuarias y dejadas por ello a la libertad de contratación más absoluta. Como ejemplos de las actividades inicialmente señaladas pueden citarse los servicios de tintorería; de encuadernación; de mecanografía; las confecciones artesanales de trajes (sastres y modistas). En el segundo grupo se ubicarían los talleres de joyería; las peluquerías, salones de belleza, los estudios fotográficos.

De acogerse esta última tesis de servicio público como "servicio al público" el campo del contencioso administrativo que proponemos quedaría enormemente abultado, es cierto, pero también lo es que se extendería el de las garantías que el Estado otorga al ciudadano.

De lo anterior se evidencia que la noción expuesta de servicio público, se aparta de la concepción que podríamos denominar tradicional que lo define como la prestación asignada al Estado para su ejercicio o bajo su control. Igualmente se aleja de la noción más moderna que si bien no le da importancia al prestatario para calificar a una actividad como tal, sin embargo le exige que ostente la nota fundamental que la tesis anterior le asignaba, a saber, que esté regido por el Derecho Público

y, en consecuencia que se le apliquen todos los efectos que de ello derivan (relación de empleo público de los dependientes; falta de finalidad lucrativa de la empresa prestataria; regularidad de la prestación).

La tesis que se expusiera resulta obviamente mucho más amplia porque basta para que una prestación sea calificada como servicio público con que sea un servicio que se presta al público.

#### *Objetivo del control*

El fin perseguido por el sistema es la protección de los usuarios de los servicios públicos frente a los prestadores de los mismos por la ineficiencia en la prestación individual de tales servicios, por lo cual la misma se extiende a los siguientes supuestos:

- a) Falta de prestación.
- b) Deficiente prestación, lo cual puede implicar:  
Prestación tardía.  
Prestación parcial.  
Mala calidad de la prestación.
- c) Cobro indebido que puede obedecer a:  
Cobro por servicio no prestado.  
Cobro exorbitante.  
Cobro tardío.
- d) Interrupción del servicio:  
Interrupción definitiva del servicio.  
Suspensión inmotivada del servicio.
- e) Daños emergentes derivados de la falta o deficiente prestación del servicio (Se excluye el lucro cesante y el daño moral; pero una sentencia favorable del Contencioso de los Servicios Públicos constituiría un válido elemento para fundamentar la reclamación por ante los tribunales competentes tradicionalmente para conocer de este tipo de demandas).

#### *Naturaleza del sistema*

1. Es un sistema contencioso administrativo, que se ventila ante un juez contencioso administrativo por cuanto cualquiera que sea el prestador del servicio se le considera como una administración controlada por tal vía.

2. Va dirigido a la protección del usuario individualmente considerado, esto es, a su persona física, no como miembro de la colectividad. Lo anterior no impide que las acciones puedan ser ejercidas conjuntamente por varios usuarios cuando se trate de igual motivo de reclamo referente al mismo servicio ocasionado en el mismo período de tiempo.

3. El procedimiento ha de ser breve, al estilo del amparo contencioso administrativo, sumario y sin incidencias.

4. El juez podrá imponer las medidas correspondientes, ordenar las reparaciones y establecer las sanciones.

5. El juez tendrá verdadero poder inquisitivo que le permitirá averiguar por sí mismo ciertos hechos denunciados. Deberá admitirse la más amplia libertad de pruebas y asimismo la libertad de su apreciación por parte del juez.

6. La ejecución de la sentencia es el punto fundamental del sistema ya que para lograrla el juez podrá "sustituirse" en el prestatario del servicio con las modalidades que más adelante se señalan.

#### *Determinación del sujeto pasivo*

Una de las bases del régimen es la perfecta determinación del sujeto contra quien puede ser ejercido el recurso, por cuanto tal sistema no puede permitirse el lujo de los conflictos de competencia, de las delimitaciones de competencia y todas las cuestiones relativas a la determinación de si el tribunal contencioso administrativo puede o no conocer de la reclamación. De allí que la ley que establezca el sistema tiene que enumerar los organismos que quedan sometidos a las reclamaciones. Ante todo deben hacerse las siguientes advertencias:

- a) El prestatario del servicio puede ser una persona jurídica o un órgano carente como tal de personalidad jurídica. Aún en el segundo caso el prestatario tendrá legitimidad pasiva.
- b) El prestatario del servicio puede ser tanto un ente público como una persona de derecho privado.

Si es un ente público puede ser tanto de naturaleza territorial (estados, municipios) como un ente institucional (instituto autónomo, universidad).

Si es un ente público territorial y el servicio lo presta un órgano que forma parte de su estructura, el recurso o reclamo puede ser presentado contra el mismo directamente y llamado a actuar por él será el titular del cargo que implique la máxima jerarquía o un funcionario expresamente designado para contestar dichas reclamaciones o actuar por el organismo. Los prestatarios del servicio en tales condiciones deberán consignar por ante el tribunal contencioso administrativo correspondiente el nombre e identificación de las personas que podrán actuar en el sistema.

Si se trata de un particular el mismo puede ser tanto una persona física como una empresa legalmente constituida y asimismo una sociedad de facto.

#### *Ambito de actuación de los prestatarios de los servicios*

Quedarán sometidos al régimen los siguientes sectores de la actividad social:

*Salud* (Clínicas y Hospitales, Consultorios Médicos y Deontológicos).

*Transporte* (Metro, trenes, autobuses, carritos por puesto, taxis, microbuses, naves y aeronaves). Se advierte que el campo del transporte implica tanto lo relativo a transporte de personas como de los servicios de transporte de cosas y valores.

*Comunicaciones* (correo, teléfonos, telégrafos, telex, servicio de mensajeros).

*Suministros* (agua, luz eléctrica, gas, abastos, mercados, supermercados, restaurantes, farmacias).

*Educación* (colegios, jardines de infancia, liceos, universidades e institutos de educación superior, academias comerciales).

*Recolección de Basuras y Desperdicios.*

*Reparaciones* (de electrodomésticos, de automóviles; de máquinas de oficina).

*Información* (periódicos, radio periódicos).

*Recreación* (parques públicos, cines, espectáculos públicos).

*Contenido de la sentencia*

*La sentencia puede:*

a) Rechazar la reclamación e imponer el pago de las cosas al reclamante temerario.

b) Acoger la reclamación ordenando:

1. El restablecimiento del servicio.
2. La devolución del sobrepago que se demostrara pagado sin causa por el usuario. En tal caso podrá consignar al reclamante victorioso un título valor con el cual el mismo podrá amortizar futuras facturas.
3. Condenar al pago de una indemnización (pudiendo utilizar el mismo sistema previsto en el punto anterior).
4. Imponer multas progresivas a la empresa prestataria hasta que dé cumplimiento a una obligación impuesta.

*Tribunales competentes*

El juez competente debería estar muy cerca de los usuarios para poder atender a sus requerimientos; sin embargo, por el hecho de tratarse de un contencioso-administrativo por cuanto la mayoría de los prestatarios son entes públicos podría asignarse en un principio su competencia a los Juzgados Superiores con competencia en lo Civil que funcionan como tribunales contencioso administrativos generales y que están regionalizados en ocho regiones de lo contencioso administrativo. Las apelaciones, que como se indicó quedarían reservadas a supuestos muy concretos y excepcionales serían del conocimiento de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, contra cuyas decisiones no se oíría recurso alguno.

*Procedimiento*

El procedimiento se iniciaría con un reclamo o querrela que interpone el afectado o demandante contra el prestador del servicio y que puede ser tanto oral como escrito. En el primer caso se recoge en un acta.

El juez procede de inmediato a verificar si el prestatario contra quien se plantea el reclamo está o no sujeto a su jurisdicción, y en caso negativo mediante auto motivado niega la admisión sin que exista apelación contra la negativa. Si el juez la considera admisible así lo declara ordenando la comparecencia del organismo que-



rellado, fijándole una oportunidad a su representante para que comparezca a alegar sus defensas. No se admiten excepciones de forma ni de admisibilidad, sólo las de fondo que se sustanciarán y decidirán en un lapso de tres audiencias, salvo que a solicitud de cualquiera de las partes se prorrogue o se acuerde el término de la distancia para la evacuación de alguna prueba. El lapso probatorio será de cinco audiencias en total, salvo que se plantee la situación anterior y a su cierre las partes presentarán al juez respectivamente un proyecto de sentencia, acogiendo éste el que juzgue conforme a derecho. Dictada la sentencia se ejecutoriará en esa misma oportunidad y se procederá a su ejecución. Sólo se admitirá apelación cuando la misma se fundamente en violación total del procedimiento; fraude en el reclamante; ausencia de pruebas.

A continuación se ofrece una síntesis del procedimiento, en sus etapas fundamentales:

1. Reclamo o demanda (puede ser escrita u oral, mediante levantamiento de acta).
2. Examen de los requisitos de admisibilidad que lo declarará admisible o no admisible. Contra la inadmisión se oirá apelación.
3. Citación personal mediante boleta y de no darse por citado el prestatario, se procede al levantamiento de un acta con dos testigos y fijación de carteles en el local.
4. Contestación del reclamo, acto en el cual sólo se admiten defensas de fondo. No hay incidencias.
5. Lapso probatorio común para promover y evacuar.
6. Sentencia.
7. Apelación. En un solo efecto y por causas taxativamente previstas.



## Comentarios Monográficos

### EL DERECHO DE AMPARO Y LA ACCION DE AMPARO

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público,  
Universidad Central de Venezuela*

Una de las más importantes innovaciones democráticas en toda la trayectoria constitucional venezolana, y que contiene la Constitución de 1961, fue el establecimiento del amparo como un derecho fundamental en el artículo 49 de dicho texto, y que no sólo amplió el sistema de protección de las libertades que se había establecido en textos anteriores, y que había culminado en la Constitución de 1947 con el establecimiento del recurso de *Habeas Corpus*, como protección a la libertad personal (art. 32), sino que condujo al establecimiento de una institución peculiar.

En efecto, podemos afirmar sin la menor duda, que el derecho de amparo, como protección judicial, establecido en la Constitución de 1961, presenta unas peculiaridades que lo hacen diferente a las instituciones similares de protección de los derechos y garantías constitucionales establecidas en el mundo contemporáneo, tanto en Europa, como en América Latina.

En efecto, el artículo 49 de la Constitución, establece lo siguiente:

Artículo 49. Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley.

El procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

A pesar de tratarse, como hemos dicho, de una innovación en nuestra tradición constitucional, sin embargo la Exposición de Motivos del Texto, al comentar el contenido del Capítulo Primero sobre "Disposiciones Generales", del Título III sobre "Deberes, Derechos y Garantías", se limitó a constatar simplemente, "la consagración del derecho de amparo", y agregar posteriormente, que "en cuanto al amparo, se establece solamente el principio general para que la ley lo reglamente; pero a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la Ley respectiva, se consagra en las Disposiciones Transitorias, el derecho de *Habeas Corpus*, reglamentándolo de manera provisional"; y así, en efecto, la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, estableció las normas conforme a las cuales debe procederse en el caso de "el amparo de la libertad personal, hasta tanto se dicte la ley especial que lo regule conforme a lo previsto en el artículo 49 de la Constitución".

De acuerdo a estas normas, por tanto, la Constitución Venezolana de 1961 consagró el *derecho de amparo* como un derecho fundamental, que se puede materializar a través del ejercicio de diversos medios judiciales destinados a proteger todos los derechos y garantías constitucionales, a los efectos de asegurar el goce y ejercicio de los mismos por todo habitante de la República, incluyendo dentro de tales derechos y garantías a la libertad personal. Por ello, la Exposición de Motivos califica el "derecho de *habeas corpus*" como una manifestación del más amplio "derecho de amparo".

Conforme al texto constitucional, en consecuencia, puede admitirse que el amparo se consagra *como un derecho* de los habitantes del país, de exigir ante *todos* los Tribunales, según su competencia, y de acuerdo a lo que la ley establezca, la protección y el aseguramiento del goce y ejercicio de *todos los derechos y garantías*

que la Constitución establece o que sean inherente a la persona humana, frente a cualquier perturbación, provenga ésta de entes públicos o de particulares, mediante un procedimiento que debe ser breve y sumario, y permitir al juez restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

La Constitución, por tanto, no establece "una" acción o recurso de amparo, como un particular medio de protección judicial, sino un "derecho de amparo" como derecho fundamental que se puede materializar, y de derecho se materializa, a través de diversas acciones y recursos judiciales, incluso, a través de una "acción de amparo" de carácter subsidiario.

Ahora bien, de acuerdo al concepto que hemos dado, el amparo en Venezuela se puede analizar destacando sus elementos básicos: se trata de un derecho a una vía judicial de protección, entre las cuales está una acción autónoma y subsidiaria; destinada a proteger todos los derechos y garantías constitucionales; y en particular, para asegurar el goce y ejercicio de esos derechos y garantías. Estos cuatro elementos, analizados separadamente permiten identificar adecuadamente esta institución en la Constitución de 1961.

#### I. EL AMPARO COMO DERECHO A UN MEDIO JUDICIAL DE PROTECCION

Ante todo, debe insistirse que el amparo no es, precisamente, ni una "acción" ni un "recurso", pues la Constitución no identifica el "derecho de amparo" con ninguna vía o medio judicial concreto. Por tanto, tal como está concebido en la Constitución, el amparo puede materializarse en un recurso en sentido estricto, de revisión de decisiones administrativas o judiciales, o puede configurarse como un proceso autónomo, o como "una acción autónoma" que no consista necesariamente en la revisión de determinado acto judicial. Por eso, el amparo puede indistintamente consistir en un "recurso" o en una "acción" autónoma. Depende de las regulaciones legales.

Pero además, tal como lo concibe el artículo 49 de la Constitución, el amparo no sólo se establece como un "derecho" de los habitantes de la República a ser amparados en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, sino que, en realidad, además se configura como un deber de "los Tribunales" de amparar a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de tales derechos. Por eso inicia el artículo 49 afirmando "Los Tribunales ampararán..." Por ello hemos señalado que el amparo, tal como está en el texto constitucional, no se lo concibe como una acción o un recurso judicial *únicos* o como *una sola acción autónoma*, necesariamente independiente de todas las otras acciones o recursos judiciales previstos para la defensa de los derechos y garantías constitucionales; sino que la Constitución es lo suficientemente amplia y flexible como para permitir que el Legislador pueda organizar diversos sistemas judiciales de amparo de los derechos y garantías constitucionales, sea a través de acciones o recursos judiciales tradicionales o para el caso de que éstas no permitan la adecuada protección de los derechos, mediante una vía general y subsidiaria, de acción de amparo.

Por tanto, puede haber y de derecho hay muchos medios judiciales de protección que permiten a los particulares ser amparados en el goce y ejercicio de sus derechos constitucionales, mediante un procedimiento breve y sumario, en el cual el Juez tiene competencia para restablecer inmediatamente las situaciones jurídicas infringidas por cualquiera.

## II. LA "ACCION DE AMPARO" COMO VIA JUDICIAL SUBSIDIARIA

Pero a pesar de esta multiplicidad de vías de protección judicial de los derechos y garantías constitucionales que aseguran el "derecho de amparo" previsto en la Constitución, es indudable que dado el carácter omnicomprendido de la protección que "en conformidad con la ley" establece el Texto Fundamental, para que aquél derecho de amparo sea realmente efectivo, resulta indispensable identificar una "acción de amparo", de carácter subsidiario, y que procedería sólo si no hay esos otros medios judiciales de protección y amparo de los derechos y garantías constitucionales legalmente previstos, es decir, establecidos formalmente por la Ley.

Por tanto, si bien el "derecho de amparo" puede asegurarse a través de múltiples vías (acciones o recursos) judiciales preexistentes, en cuyo caso, el "derecho de amparo" no se identifica con ningún recurso o acción judicial concreto, ni por tanto, se diferencia de ellos; en el caso de "la acción de amparo" que, como hemos dicho, tiene carácter subsidiario, en el sentido de que procede sólo cuando no hay otro medio de protección o de amparo formalmente previsto en el ordenamiento jurídico, esa acción de amparo subsidiaria sí aparece como diferenciada de los otros medios de protección judicial de derechos y de garantías, y de defensa incluso de la propia Constitución.

Esto nos conduce, por supuesto, a plantear de inmediato la enorme diferencia que existe entre el derecho de amparo e, incluso, la subsidiaria acción de amparo prevista en la Constitución, y el "juicio de amparo" mexicano, en el cual, en realidad se mezclan bajo una misma denominación, cinco acciones o recursos judiciales que en nuestro sistema judicial son absolutamente diferenciadas. Estas acciones y recursos que se engloban en México en la única denominación de juicio de amparo, son, en primer lugar, el amparo a la libertad que, en realidad, es el recurso de *habeas corpus*; en segundo lugar, el llamado "amparo contra leyes", que se identifica con nuestras acciones de nulidad de las leyes por inconstitucionalidad, tanto por vía de acción popular, como por vía indirecta de la desaplicación de la ley inconstitucional por los jueces; en tercer lugar, en México se engloba dentro de la acción de amparo el llamado "amparo de casación" que, en realidad, se identifica con nuestro recurso de casación; en cuarto lugar, también se engloba dentro del amparo mexicano, el denominado "amparo administrativo", que se identifica con lo que en nuestro ordenamiento constitucional se regula como los recursos contencioso-administrativos de anulación de los actos administrativos; y en quinto lugar, también se engloba dentro del amparo mexicano, el llamado "amparo agrario", que en nuestro país se regula en forma incompleta y deficiente al preverse sólo como una medida de amparo de carácter administrativo y no como un amparo judicial.

A pesar de la fama, por lo peculiar, del amparo mexicano, debemos convenir que la misma deriva menos de la posible efectividad de la protección en materia de derechos, y más por la originalidad de esa institución, de mezclar con una misma denominación acciones y recursos judiciales que en la mayoría de los países tienen una diferenciación y que, en común, todos tienen el de ser medios judiciales de protección frente a las acciones del Estado. Sin embargo, en materia específica de los derechos humanos, el amparo mexicano en su aspecto llamado "amparo de la libertad", en realidad, es más limitado porque no protege otros derechos fundamentales del hombre y se reduce, en definitiva, a ser una acción de *habeas corpus*.

En Venezuela debe señalarse el derecho de amparo que prevé el artículo 49 de la Constitución, como hemos indicado, permite asegurar la protección de los derechos fundamentales infringidos por actos estatales, a través del recurso de inconstitucionalidad de las leyes (acción popular) o de la desaplicación de una ley por cualquier juez (el denominado control difuso de la constitucionalidad); a través del recurso de casación respecto de sentencias; y mediante el recurso contencioso-administrativo

de anulación de actos administrativos. Así mismo, permite asegurar la protección de los derechos fundamentales vulnerados por otros particulares a través de las vías judiciales del proceso ordinario. Pero además, el derecho de amparo permite lograr la adecuada protección de los derechos y garantías constitucionales, a través de la "acción de amparo", como vía subsidiaria, la cual por supuesto, aparece en el ordenamiento como absolutamente diferenciada de la acción o recursos de inconstitucionalidad de las leyes, del recurso de casación y de las acciones contencioso-administrativas. En este caso, la acción de amparo, se nos presenta como una acción subsidiaria mucho más amplia, de protección de absolutamente todos los derechos y garantías constitucionales, incluyendo, como hemos señalado, el goce y ejercicio de la libertad personal, que la Exposición de Motivos de la Constitución califica como derecho de *habeas corpus*, regulado transitoriamente en la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.

Ahora bien, una de las características de esta acción judicial autónoma y subsidiaria, que hemos identificado como la "acción de amparo", es que no presupone el que se hayan agotado vías judiciales previas para poder intentarse, lo que hace que la institución de la acción de amparo de nuestro país se diferencie con el recurso de amparo que se ha desarrollado recientemente en Europa y particularmente en Alemania y España. En estos países, en realidad, el recurso de amparo es un auténtico "recurso" que se intenta, en principio, contra decisiones judiciales. En Alemania, por ejemplo, el recurso de amparo constitucional que se intenta ante el Tribunal Constitucional Federal, exige el agotamiento previo de la vía judicial ordinaria por lo que, en definitiva, se traduce en un recurso contra una decisión judicial respectiva aun cuando excepcionalmente procede una acción directa de amparo en ciertos casos específicos y respecto a un número muy limitado de derechos constitucionales. En España, el recurso de amparo que se intenta ante el Tribunal Constitucional, también exige el agotamiento previo de las vías judiciales, y particularmente, si se trata de un amparo en relación a actividades administrativas, en definitiva se requiere siempre el agotamiento previo de la vía judicial contencioso-administrativa. Por eso, en España, el recurso de amparo se configura como un recurso revisor de sentencias de los Tribunales Contencioso-Administrativos.

En el caso venezolano, en cambio, la acción de amparo subsidiaria no exige el agotamiento previo de vías judiciales ni se configura, por tanto, como un recurso contra sentencias judiciales. Se trata, sí, de una acción judicial subsidiaria, como hemos señalado, en el sentido de que sólo procede cuando no existen en el ordenamiento jurídico, otros recursos o acciones judiciales que permitan mediante procedimientos breves y sumarios, obtener protección de los derechos y el restablecimiento inmediato de los mismos.

Pero además, debe señalarse que el derecho de amparo, de acuerdo a la Constitución, se puede ejercer ante "los Tribunales" en conformidad con la Ley, por lo que de acuerdo a la organización del sistema judicial y procesal, como hemos dicho, no existe una única acción judicial prevista para garantizar el ejercicio y goce de los derechos constitucionales. Hemos dicho que de acuerdo a la Constitución no se prevé el derecho de amparo como una sola acción o recurso, que se intenta ante un solo Tribunal, con el objeto de amparar el goce y ejercicio de los derechos constitucionales. Insistimos, el ordenamiento puede regular y de derecho regula, a través de recursos y acciones tradicionales, sistemas de amparo de los derechos y garantías constitucionales, mediante los procedimientos breves y sumarios con poderes para el Juez, para restablecer en forma inmediata situaciones jurídicas subjetivas infringidas.

Por eso, insistimos, en Venezuela, el amparo de los derechos puede obtenerse a través de diversas acciones o recursos que regula el ordenamiento jurídico, por lo que, en definitiva, el derecho de amparo no se traduce en una sola acción o recurso, lo que diferencia nuestro amparo de los recursos de amparos europeos, particularmente

el recurso de amparo en Alemania y en España, donde el recurso de amparo es una sola acción que se intenta ante un solo Tribunal, y que sirve como mecanismo para la protección de algunos derechos y garantías constitucionales.

Al contrario, en el caso venezolano, el derecho de amparo se presenta, en realidad, como una vía judicial multiforme que se puede ejercer ante todos los Tribunales, conforme a la Ley, y que incluso, a través de acciones o de derechos pre-existentes, puede servir de amparo siempre que se prevea un procedimiento breve y sumario, con poderes para el Juez para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas infringidas. Por ello, y dado ese carácter omnicompreensivo, la "acción de amparo" propiamente dicha, tiene un carácter subsidiario, lo que no implica que esta acción de amparo subsidiaria, sea la única acción o recurso de amparo admisible sino que, en realidad, el amparo puede lograrse también por otros medios judiciales regulados por el ordenamiento jurídico.

### III. LA PROTECCION DE TODOS LOS DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Pero sea a través de vías judiciales preestablecidas o mediante la acción autónoma y subsidiaria en relación a otros medios judiciales de protección de los derechos y garantías constitucionales, el derecho de amparo en la Constitución está configurado para proteger el goce y ejercicio de *todos* los derechos y garantías que la Constitución establece. Por ello, en definitiva, el amparo se configura como una garantía fundamental de los derechos humanos, lo cual conlleva a la vez varias implicaciones.

Ante todo, de acuerdo a la Constitución, el derecho de amparo tiene por objeto proteger el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y, por tanto, no sólo protege a los titulares de los mismos cuando se trate de personas naturales sino también de dichos derechos cuando estos se ejercen por personas morales. Es indudable que por la amplitud con la cual consagra el derecho de amparo el artículo 49 de la Constitución, la expresión "todo habitante" no puede entenderse como referida sólo a las personas naturales, sino que también se refiere, por supuesto, a todas las personas jurídicas, incluso las personas morales, pues además, los derechos que la Constitución establece no sólo son derechos de las personas naturales sino que muchos también se garantizan respecto de las personas morales.

Pero a la vez, la protección que permite el amparo respecto al goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, no solo se plantea en el texto constitucional frente a acciones públicas que puedan perturbar el goce y ejercicio de los derechos, sino también frente a las perturbaciones que puedan provenir de otros particulares o individuos o personas morales. En esta materia, la Constitución no distingue, por lo que perfectamente es admisible la acción de amparo frente a acciones que provienen de particulares, aun cuando sin duda, la tradición del amparo ha sido concebirlo como un medio de protección frente a las acciones del Estado y sus autoridades. Sin embargo, a pesar de esta tradición en la configuración del amparo, como un medio de protección de los derechos y garantías frente a las acciones públicas, no tenemos duda en afirmar que en Venezuela, la amplitud con la cual la regula el artículo 49, permite el ejercicio de la acción de amparo contra acciones privadas, es decir, cuando la perturbación al goce y ejercicio de los derechos proviene de particulares, personas naturales o de colectividades, comunidades o personas morales en general.

Esto también contribuye a diferenciar nuestra acción de amparo de la existente en otros sistemas como el mexicano o de España en los cuales el recurso de amparo sólo se concibe frente a acciones públicas. Por eso, en España, hemos dicho que el recurso de amparo se traduce en una revisión de decisiones de los Tribunales con-

tenciosos administrativos dictados con motivo de impugnaciones de actos administrativos.

Por otra parte, en el caso de protección frente a perturbaciones provenientes de autoridades públicas, sin la menor duda debe afirmarse también, que tal como lo regula el artículo 49 de la Constitución, esta protección procede frente a toda actuación pública, es decir, frente a todos los actos estatales.

Por supuesto, en esta materia, el derecho de amparo, en muchos casos, se ha regulado a través de acciones desarrolladas en el ordenamiento jurídico, por ejemplo, en materia de leyes inconstitucionales que afecten derechos y garantías constitucionales, procede la acción popular ante la Corte Suprema de Justicia, siendo esta vía, sin duda, una vía de amparo. Asimismo, cuando un Juez desaplica una ley conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, porque estime que la misma vulnera un derecho constitucional, también asegura el amparo a dicho derecho.

Lo mismo sucede con los recursos contencioso-administrativos contra actos administrativos que, en definitiva, se traducen en vías de amparo de los derechos y garantías constitucionales, cuando la impugnación del acto se basa en la vulneración del goce y ejercicio de los mismos, pudiendo obtenerse de inmediato la suspensión judicial de los efectos del acto impugnado, procediendo contra todo tipo de actos administrativos, tanto expresos como tácitos.

Además, la acción de amparo subsidiaria procedería también contra toda actuación de la Administración, aun cuando no configure un acto administrativo y no abra la vía contencioso administrativa, es decir, procedería por ejemplo, contra las actuaciones materiales de la Administración; contra sus vías de hecho; contra la abstención de la Administración en actuar o cumplir una obligación; contra las omisiones, en fin, contra toda forma de actuación de la Administración, e incluso, por supuesto, contra determinados actos como los de trámite, cuando no puedan ser impugnados por la vía contencioso-administrativa.

La acción de amparo subsidiaria, por supuesto, también podría proceder contra actuaciones del cuerpo legislativo respecto de los cuales no haya vías judiciales de impugnación e, incluso, también podría concebirse contra decisiones judiciales, respecto de las cuales no se prevean o no existan recursos de apelación o el propio recurso de casación.

Pero hemos dicho que la acción de amparo se configura, también, como un medio de protección del goce y ejercicio de absolutamente todos los derechos y garantías que la Constitución establece, y para corroborar esta afirmación basta recordar que el artículo 49 está ubicado en el Capítulo I que contiene las "Disposiciones Generales" del Título III que se refiere a los "Deberes, derechos y garantías constitucionales", teniendo en cuenta que posteriormente, en los cinco capítulos restantes, se regulan separadamente los deberes, los derechos individuales, los derechos sociales, los derechos económicos y los derechos políticos.

Por esta ubicación de la norma en las Disposiciones Generales citadas, debemos afirmar que nada autoriza en Venezuela a indicar que el derecho de amparo se pueda traducir en un medio de protección sólo de ciertos derechos, sino al contrario, de todos los derechos y garantías que la Constitución establece.

Esta afirmación, por supuesto, conlleva el afirmar que mediante el derecho de amparo e incluso, la acción subsidiaria de amparo, no sólo se protegen *todos* los derechos y garantías enumerados en la Constitución, en los artículos 43 a 116, sino que a ellos debemos agregar también, *los derechos inherentes a la persona humana* aun cuando no estén enunciados en el Texto Constitucional, y en este sentido adquiere todo su valor el texto del artículo 50 de la Constitución que establece lo siguiente:



Artículo 50. La enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

Por tanto, la acción de amparo protege también todos estos derechos inherentes a la persona humana que no figuran expresamente en el texto, no siendo, por supuesto, necesaria una ley que reglamente estos derechos para que se pueda garantizar su ejercicio. Con motivo de este enunciado del artículo 50, por supuesto, adquiere una enorme importancia el elenco de los derechos del hombre que se enuncian en las Declaraciones Universales de los Derechos del Hombre e incluso, en las Convenciones Internacionales formales que regulan derechos humanos, como la Convención Americana de los Derechos Humanos o los Pactos Internacionales de los Derechos Civiles y Políticos y Económicos y Sociales, que además, son ley de la República, porque han sido aprobadas por leyes especiales por el Congreso.

Pero incluso, circunscribiéndose a los derechos enumerados de la Constitución, debemos insistir en que el amparo es un derecho a una vía judicial para proteger el goce y ejercicio de absolutamente todos esos derechos constitucionales, y esto hace también que se establezca una diferencia, debido a las peculiaridades de nuestro amparo, respecto a otras concepciones del amparo, particularmente en el mundo latinoamericano. En efecto, si se analiza comparativamente la situación en América Latina se pueden identificar, en general, las siguientes concepciones: En primer lugar, la que identifica el amparo con el Habeas Corpus, es decir, que identifica el amparo con la tutela judicial contra detenciones arbitrarias que conlleva siempre el mandamiento de exhibición personal. Esta, por ejemplo, ha sido la tradición jurídica de Chile. En segundo lugar, está el sistema que identifica el amparo como un medio de protección de todos los derechos, excluida la libertad personal, a la cual se otorga un medio de protección especial y diferente como es el recurso de Habeas Corpus. Esta concepción, en efecto, distingue dos tipos de acciones, la acción de amparo y la acción de Habeas Corpus, y es por ejemplo, la situación propia de la tradición argentina. En tercer lugar, también se plantea el amparo como identificado con un medio de protección de todos los derechos y garantías que consagra la Constitución y ésta ha sido la tradición en Centroamérica, particularmente en Guatemala, Honduras y Nicaragua, lo que contrasta, por ejemplo, con la situación europea donde el amparo se establece realmente como un recurso para proteger sólo ciertos derechos. Esto sucede, por ejemplo, en España, donde la acción de amparo sólo está reservada para la protección de un grupo limitado de derechos constitucionales, equivalentes a lo que nuestra Constitución califica como "derechos individuales".

En Venezuela, hemos señalado, se concibe el amparo como un derecho a una vía judicial (acción o recurso) para proteger absolutamente todos los derechos y garantías constitucionales y, por supuesto, por tanto, no sólo a los derechos individuales, sino también a los derechos sociales, a los derechos económicos y a los derechos políticos que enuncia la Constitución. Por otra parte, al estar destinado el amparo a proteger todos los derechos y garantías enumerados en la Constitución, ello implica que el llamado derecho de Habeas Corpus es, en realidad, parte del derecho de amparo o si se quiere, una manifestación del derecho de amparo. En nuestro país, esto resulta claro de la regulación que trae la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución donde se afirma que "el amparo a la libertad personal, hasta tanto se dicta la ley especial que lo regule conforme al artículo 49, procederá de acuerdo con..." una serie de reglas procesales que allí se establecen, destinadas a proteger a los particulares respecto a la privación o restricción de su libertad con violación de las garantías constitucionales. Al hablar dicha Disposición Transitoria de "amparo a la li-

bertad personal" y remitir al artículo 49, en definitiva, no afirma otra cosa que el derecho de amparo previsto en el artículo 49, también está destinado a amparar la libertad personal y que solo, transitoriamente, se establece un procedimiento específico en esta Disposición, pero sin que en Venezuela realmente se configure un derecho de Habeas Corpus distinto al derecho general de amparo, regulado en el artículo 49 de la Constitución.

#### IV. EL SENTIDO DE VULNERACION A LOS DERECHOS Y GARANTIAS PROTEGIDOS POR EL DERECHO DE AMPARO

Pero además, de la propia expresión del artículo 49 de la Constitución se deriva que el objeto de la protección en el derecho de amparo, es el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y, por supuesto, no sólo procede la protección del goce y ejercicio de dichos derechos y garantías cuando pueda haber una violación *directa* de alguna norma constitucional, sino también, por supuesto, cuando haya violación de las normas legales que regulan el ejercicio y goce de dichos derechos. Por ello estimamos, que no tiene fundamento alguno en Venezuela pretender restringir el ejercicio de la acción subsidiaria de amparo, solamente cuando exista una violación directa de la Constitución.

En efecto, no debe olvidarse que los derechos y garantías constitucionales en Venezuela no tienen una regulación uniforme y su consagración en la Constitución da origen a una efectividad diferente de dichos derechos y garantías. En efecto, en primer lugar pueden identificarse los "derechos absolutos" entre los cuales está el derecho a la vida; el derecho a no ser incomunicado; a no ser sometido a tortura o procedimiento que causen sufrimiento físico o moral, lo que no es otra cosa que el derecho a la integridad personal; y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o difamantes o restrictivas de la libertad personal por más de treinta años. Estos derechos enunciados en la propia Constitución están establecidos en tal forma en el Texto Fundamental, que puede decirse que son derechos que no son limitables ni regulables por el legislador siquiera, y que además, son los únicos derechos que no pueden restringirse ni suspenderse por decisión ejecutiva en base al poder atribuido al Presidente de la República en caso de emergencia o de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o en caso de graves circunstancias que afecten la vida económica y social. Salvo estos derechos absolutos, en cambio, todos los otros derechos y garantías tienen alguna limitación o regulación posible por el Legislador, y pueden ser objeto de medidas de restricción o suspensión.

Un segundo tipo de la regulación de los derechos constitucionales, lo componen aquellos cuyo ejercicio puede ser restringido o suspendido por el Presidente de la República, aun cuando en principio, no son limitables por el Legislador. Esto resulta de la enunciación constitucional, por ejemplo, respecto al derecho a la protección al honor, a la reputación y a la vida privada; a no prestar juramento ni declaración contra sí mismo; a no continuar detenido después de excarcelado; a no ser sancionado penalmente dos veces por el mismo delito; a la igualdad y a la no discriminación; a la libertad religiosa; a la libertad del pensamiento; el derecho de petición y a obtener oportuna respuesta; el derecho a ser juzgado por sus jueces naturales; el derecho a la defensa; el derecho de reunión; el derecho a la protección de la salud; el derecho a la educación al trabajo; y el derecho al sufragio.

Una tercera categoría de derechos, derivada de su enunciación, sería la compuesta por aquellos derechos limitables por el Legislador, aun cuando en forma restringida. En esta categoría estarían, por ejemplo, el derecho del reo a que se le formulen cargos, "en la forma que indique la ley", antes de la condena; el derecho a la inviolabilidad del hogar doméstico, salvo los casos de allanamiento "de acuerdo con

la ley y con las decisiones de los Tribunales"; el derecho de la inviolabilidad de la correspondencia, salvo los casos de inspección o fiscalización de documentos de contabilidad "de conformidad con la ley"; y el derecho al ejercicio de funciones públicas, sólo con las restricciones derivadas de las condiciones de aptitud "que exijan las leyes".

Una cuarta categoría de derechos permite identificar aquellos derechos limitables por el Legislador, en el sentido amplio. Por ejemplo, entran dentro de esta categoría, el derecho a no ser detenido, salvo cuando se es sorprendido infraganti y mediante orden escrita "en los casos y con las formalidades previstas en la ley"; el derecho a no ser privado de la libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido "por la ley como delito o falta"; el derecho a no ser sometido a reclutamiento forzoso o sometimiento forzoso al servicio militar, "sino en los términos pautados por la ley"; la libertad de tránsito, "sin más limitaciones que las que establezca la ley"; el ejercicio del culto, pero sometido a la inspección del Estado "de conformidad con la ley"; el derecho a la libertad económica, "sin más limitaciones que las previstas en las leyes por razones de seguridad, sanidad y otras de interés social"; el derecho de propiedad pero sometido a las "contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o interés social"; el derecho de asociarse en partidos políticos, de acuerdo a las regulaciones de la ley; el derecho de manifestar "sin otros requisitos que los que establezca la Ley".

En todos estos casos, el ejercicio del derecho queda, en realidad, sometido en definitiva a lo que establezca el legislador con una amplitud bastante considerable.

Por último, la quinta categoría de los derechos y garantías constitucionales la configuran aquellos establecidos de tal manera que el ejercicio de los mismos en definitiva queda supeditado a una reglamentación legal. Por ejemplo, entre estos derechos estaría el de utilizar los órganos de la administración de justicia "en los términos y condiciones establecidos por la ley"; el de asociarse con fines lícitos "en conformidad con la ley"; el derecho de huelga "dentro de las condiciones que fije la ley", y en los servicios públicos "en los casos en que aquélla determine". En todos estos casos, la forma como regula la Constitución el derecho y garantía, en realidad, hace que sea esencial la regulación legal para el propio ejercicio del derecho.

De esta clasificación de los derechos y garantías en estos cinco grupos, de acuerdo al Texto Constitucional, es evidente que no tiene sentido el señalar que el derecho de amparo y en particular la acción subsidiaria de amparo, procede sólo cuando se viola la Constitución en forma directa, pues muchos derechos no tienen solo una consagración constitucional, sino que por virtud de la propia Constitución, están sometidos en su ejercicio a las prescripciones y regulaciones que deba establecer el legislador. Por tanto, el derecho de amparo también procedería contra la violación de las leyes que regulen el ejercicio y goce de los derechos.

## V. EL OBJETIVO DEL DERECHO DE AMPARO: EL GOCE Y EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

Hemos señalado, que en definitiva, el derecho de amparo como lo regula la Constitución, tiene por objeto asegurar *el goce y ejercicio* de los derechos y garantías constitucionales. Precisamente por ello, la Constitución le da potestad al Juez competente "para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida", y precisamente, también por eso prevé que "el procedimiento será breve y sumario".

Este objeto del recurso de asegurar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales implica por supuesto, el poder del juez de adoptar medidas preventivas y cautelares, pero con la advertencia de que la vía judicial de amparo e incluso, la acción autónoma subsidiaria de amparo no se agota necesariamente en ellas.

En otras palabras, el amparo en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, no sólo implica ni se agota con la adopción de alguna medida inmediata, a través de un procedimiento breve y sumario que restablezca la situación jurídica infringida, sino que el amparo como recurso o acción mediante un procedimiento judicial, sea a través de los medios de protección que establece el ordenamiento, sea a través de la acción subsidiaria de amparo, requiere que el juez del amparo entre a resolver el fondo del asunto, que, en definitiva, no es otro que la legitimidad o legalidad de la perturbación al goce y ejercicio del derecho que se protege.

Por tanto, el derecho de amparo no solo tiene por objeto el restablecer inmediatamente una situación jurídica infringida sino que, realmente, lo que tiene por objeto es asegurar *el goce y ejercicio* de los derechos y garantías constitucionales, y para ello, la vía judicial de amparo no se puede agotar en medidas cautelares o preventivas, a través de procedimientos breves y sumarios, sino que requiere que el Juez vaya al fondo del asunto y resuelva, en definitiva, sobre la legalidad y legitimidad de la perturbación al derecho en particular, sin perjuicio que en el curso del procedimiento, a través de un mecanismo breve y sumario, pueda adoptar decisiones que impliquen el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida.

## VI. CONCLUSIONES

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, en nuestro criterio y luego del análisis del texto constitucional sobre el derecho de amparo, resultan las siguientes conclusiones:<sup>1</sup>

1. La Constitución consagra el *derecho de amparo* y no una particular "acción" o "recurso" ante determinado Tribunal. Dicho derecho se establece como uno de los derechos fundamentales de las personas naturales o jurídicas.

2. El derecho de amparo se traduce en una *obligación* de todos los Tribunales de amparar la perturbación de los derechos y garantías, de conformidad con la Ley. Por tanto, la regulación que haga y que ha hecho el Legislador de este derecho de amparo se puede materializar y se ha materializado a través de recursos o acciones preexistentes, o puede consistir en una acción de amparo subsidiaria, que procede siempre que no se hayan establecido legalmente acciones y recursos mediante un procedimiento breve y sumario con poderes para el juez de restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida.

3. El derecho de amparo, por tanto, puede garantizarse a través de *recursos* y *acciones* que están previstas en el ordenamiento (acción de inconstitucionalidad de las leyes; inaplicabilidad de leyes inconstitucionales por los jueces; recursos contencioso-administrativos; régimen transitorio de Habeas Corpus) o a través de la *acción subsidiaria y autónoma* de amparo, cuyo desarrollo jurisprudencial ha comenzado con vigor recientemente<sup>2</sup>.

4. El derecho de amparo procede para garantizar el goce y ejercicio de absolutamente *todos los derechos* y garantías constitucionales. Por tanto, no sólo puede hacerse valer respecto de perturbaciones de los derechos individuales, sino de los derechos sociales, económicos y políticos.

5. El derecho de amparo busca asegurar la protección de los derechos y garantías constitucionales respecto de *cualquier perturbación* en el goce y ejercicio de los

1. Una posición radicalmente distinta a nuestro criterio puede verse en Hildergard Rondón de Sansó, "Consideraciones generales sobre el recurso de amparo", en *Revista de Derecho Público*, E.J.V., Nº 21, Caracas, 1985, pp. 62 a 65.

2. Véase Allan R. Brewer-Carías, "La reciente evolución jurisprudencial en relación a la admisibilidad del recurso de amparo", en *Revista de Derecho Público*, E.J.V., Nº 19, Caracas, 1984, pp. 207 a 218.

mismos, sea que ésta provenga de autoridades *públicas* o de *particulares*. En el caso de las perturbaciones públicas, el derecho de amparo procede contra actos legislativos, contra actos administrativos y contra actos judiciales, a través de los recursos y acciones previstos en el ordenamiento (acción o excepción de inconstitucionalidad, recurso de casación o juicio de invalidación, acciones contencioso-administrativas de anulación) que permitan el restablecimiento de la situación jurídica infringida mediante un procedimiento breve y sumario, o a través de la acción de amparo de carácter subsidiario. Además, esta acción de amparo procede contra las actuaciones materiales o vías de hecho de la Administración. Por tanto, el amparo no sólo procede contra actos administrativos.

6. El derecho de amparo, además, al buscar proteger y asegurar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, dada las diversas modalidades de su regulación en la Constitución, *no sólo procede cuando haya una violación "directa"* de la Constitución, sino también de las normas legales que por mandato de la propia Constitución, regulan, limitan e incluso posibilitan el ejercicio de dichos derechos.

7. La decisión que dicte el juez de amparo, sea mediante el procedimiento de recursos o acciones preexistentes, sea a través de la vía de la acción subsidiaria y autónoma del amparo, *no sólo se agota en medidas cautelares o preventivas* sino que debe restablecer la situación jurídica infringida, para lo cual debe adoptar un *pronunciamiento de fondo*, del fondo planteado: la legitimidad o no o la legalidad o no de la perturbación al derecho o a la garantía constitucional que se denuncia como infringida.

Es importante, para una eventual sanción por el Congreso de una proyectada Ley de Amparo como se ha pensado, tomar en cuenta las peculiaridades de la institución venezolana, que la distinguen de todas las instituciones que tienen ese nombre y, en particular, del recurso de amparo mexicano, español o argentino, que quizás son los más conocidos entre nosotros. Copiar alguna de esas regulaciones significaría restringir una de las más fenomenales innovaciones de nuestro sistema constitucional, establecida con una amplitud tal que es difícil encontrarle similitud con las acciones o recursos de amparo que nos muestra el derecho comparado.

Para una regulación legal del amparo, ante todo, no debemos olvidar el texto del artículo 49 de la Constitución: allí se consagra *un derecho constitucional al amparo*, por los Tribunales, en el goce y ejercicio de todos los derechos y garantías, y no una acción o recurso judicial único con ese fin. La Ley por tanto, debería ser una ley que regule la acción subsidiaria y autónoma de amparo, pero sin que restrinja o limite las otras vías judiciales de amparo existentes y que deben seguir existiendo. Reducir el derecho del artículo 49 de la Constitución a un solo "recurso de amparo" sería restringirlo en una forma no autorizada constitucionalmente, desnaturalizarlo en forma inadmisibles, que podría incluso, viciar la propia ley de inconstitucionalidad.

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES ACERCA DEL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO Y EN ESPECIAL SOBRE LA NATURALEZA JURIDICA DEL TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO**

Henrique Iribarren Monteverde  
*Abogado*

### **INTRODUCCION**

El contrato de arrendamiento entendido, luego de su desarrollo histórico, como arrendamiento de cosas, viene definido por el artículo 1.579 de nuestro actual Código Civil como aquel "por el cual una de las partes contratantes se obliga a hacer gozar a la otra de una cosa mueble o inmueble, por cierto tiempo y mediante un precio determinado que ésta se obliga a pagar a aquélla".

Este contrato tipificado en el Código Civil, y no siendo sus normas de orden público, inicialmente parecería estar bajo el dominio del principio de la autonomía de la voluntad de las partes. Sin embargo, esto no es así, porque el Estado interviene en forma intensa en una serie de elementos del contrato, dado que éste es un medio de solucionar una de las necesidades sociales fundamentales del hombre, cual es la de vivienda.

Todo contrato tiene, por un lado, elementos esenciales a su existencia y, por otro elementos esenciales a su validez. Los primeros son consentimiento, objetivo y causa. Los segundos son capacidad y consentimiento legítimamente manifestado. Pues bien, en el contrato de arrendamiento hay una intervención estatal neta, en dos de los elementos esenciales a su existencia: En el consentimiento y en el objeto.

En el consentimiento la intervención estatal se manifiesta a través de lo que se ha llamado el "aviso de vivienda deshabitada", previsto en los artículos 21 al 24 de la Ley de Regulación de Alquileres.

En el objeto, para considerar a la intervención estatal tenemos que distinguir:

- a) En la prestación a que se obliga el arrendador:  
"Hacer gozar pacífica y temporalmente la cosa al arrendatario". Aquí interviene el Estado a través de la normativa del "arrendamiento nulo por ilicitud de objeto relativo a las viviendas insalubres", previsto tanto en la Ley de Regulación de Alquileres como en su Reglamento.
- b) En la prestación a que se obliga el arrendatario:  
"Pago del canon o pensión". Aquí interviene el Estado en el procedimiento de fijación del precio (canon o pensión).

Tenemos entonces que, en general, la "Legislación Especial Inquilinaria", compuesta por las normas inquilinarias del Código Civil, la Ley de Regulación de Alquileres y su Reglamento, el Decreto Legislativo sobre desalojos, entre otros cuerpos legales, tiene el rasgo característico de dejar a un lado el principio de la autonomía de la voluntad de las partes y consagrar una intervención directa del Estado para favorecer al hiposuficiente o débil jurídico necesitado de vivienda; intervención que se manifiesta no solo en cuanto al objeto y al consentimiento, sino en muchos casos como el derecho de preferencia y el derecho a la no desocupación.

Esa "Legislación Especial Inquilinaria", acuerda una serie de derechos a los inquilinos, cuya consagración sustantiva no bastaba, sino que debía proveer los mecanismos adjetivos o procedimentales necesarios para la realización fáctica o de

hecho de tales derechos. Es así como nace en virtud de la misma "Legislación Especial Inquilinaria" el "procedimiento inquilinario", con los respectivos organismos encargados de conocer tales asuntos.

Precisamente esa parte objetiva o procedimental, en cuanto a su estructura y naturaleza, es la que será objeto de nuestro estudio, porque hay muchos aspectos que no son claros como:

- a) ¿Cuál es la naturaleza del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato?
- b) ¿Qué clase de actos son los que dicta este Tribunal?
- c) ¿Cuál es la posición de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en todo esto?
- d) ¿Qué ha dicho la Corte Suprema de Justicia al respecto?

Puntos todos de relevante importancia práctica, pues de ellos puede depender que se administre de un modo correcto el procedimiento inquilinario con la subsiguiente consecuencia que se declaren con lugar o no las respectivas acciones.

## DESARROLLO

### I. SITUACION ANTES DE LA PROMULGACION DE LA LEY ORGANICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

(Breve resumen de las opiniones doctrinarias y jurisprudenciales en cuanto a la naturaleza del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, su encuadramiento orgánico y la naturaleza de sus actos).

#### 1. *Es un órgano administrativo que dicta actos administrativos:*

(Allan R. Brewer-Carías: En "Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de fecha 1º de agosto de 1960", *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal* N° 113, julio-septiembre 1960, pp. 217 y sigs.; y, en *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, pp. 280 y sigs.)

En su primera obra decía Brewer que el procedimiento que se desarrollaba ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato era un procedimiento administrativo y los actos que dictaba eran actos administrativos. La vía administrativa, en ese caso, se agotaba con la decisión, y esa decisión la consideraba Brewer recurrible en vía contencioso-administrativa. Para llegar a esa conclusión sobre la naturaleza administrativa de la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, se fundamentó Brewer en el *Criterio Material* para calificar la naturaleza de los actos estatales, según el cual "los actos estatales no se califican por el órgano del cual proceden sino por su propio contenido", con lo cual rechazaba el criterio orgánico. Concluyó Brewer su trabajo señalando que "el procedimiento contencioso-administrativo comenzará cuando se recurra ante la Corte Federal, a los actos administrativos del Tribunal de Apelaciones, por ilegalidad o violación de la ley".

En su obra *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, analizó Brewer de nuevo el problema al estudiar los Recursos Administrativos Impropios.

En cuanto al "carácter judicial" que pretendía atribuírsele al procedimiento en cuestión, estimaba Brewer que no bastaba que un Reglamento regular a un órgano estatal con el nombre de Tribunal, para que todos los procedimientos desarrollados ante el mismo adquirieran el carácter de procedimiento judicial, y fueran sus actos judiciales. Es decir, Brewer, cuestionaba tanto al "carácter judicial del procedimiento" como al "carácter de órgano jurisdiccional del mencionado Tribunal".

También rechazaba Brewer el "carácter contencioso-administrativo" de los procedimientos desarrollados ante el Tribunal, por la naturaleza de la contención, entre particulares, que realmente se desarrollaba en el mismo. En el procedimiento no había un acto recurrido ni una Administración defensora del acto, ni el "juez" era un contralor de la legalidad del acto, en opinión de Brewer, para quien en realidad se trataba de una segunda instancia (administrativa) en la cual se revisaba todo el asunto, teniendo el Tribunal los poderes para decidir, lo cual distaba mucho del carácter contencioso-administrativo.

Para insistir en el carácter de *recurso administrativo* de la *apelación* ante el Tribunal y de *acto administrativo del acto emanado del Tribunal*, señalaba Brewer en su mencionada obra que: "El estudio de la función administrativa y de la actividad administrativa, no puede ser llevado a cabo racionalmente con un criterio orgánico o formal, sino que debe basarse en la nota material y de contenido de los actos realizados en ejercicio de esa función, es decir, debe realizarse ateniéndose a la propia naturaleza de los actos en estudio. Por ello abordaremos desde este punto de vista los procedimientos, recursos y actos que emanan del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que participan de una misma y sola naturaleza: La Administrativa".

En cuanto al carácter administrativo de la materia que conocía el Tribunal de Apelaciones coincidía Fernando Martínez Riviello en su tesis: "El juicio de desalojo".

Isaac Bendayán Levy coincidía también en parte con el criterio de Brewer, es decir, en la cuestión de negar el carácter contencioso-administrativo del procedimiento seguido ante el Tribunal de Apelaciones (Isaac Bendayán Levy: *Estudios de Derecho Inquilinario*, Caracas, 1968, pp. 325 y sigs.).

En síntesis, para Brewer, el procedimiento seguido ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato era administrativo (recurso jerárquico impropio) y las decisiones que dictaba eran actos administrativos, bajo la inapropiada mención de sentencias.

El profesor Jorge León Jiménez, en la cátedra de Contratos y Garantías de la cual es titular en la Universidad Católica Andrés Bello, ha criticado esta posición aduciendo que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es en el estricto sentido de la palabra Tribunal, que dicta sentencias y no actos administrativos. Fundamenta su opinión, en el artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres, en el cual el Legislador estableció la alternativa al Ejecutivo Nacional de escoger, al momento de reglamentar la Ley, entre crear un Tribunal, o, crear otro organismo administrativo, y el Ejecutivo Nacional eligió la creación del Tribunal.

## 2. Es un órgano jurisdiccional (con jurisdicción especial) que dicta sentencias:

(Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 14 de octubre de 1963, *Gaceta Forense* Nº 42, 1963, pp. 110 y sigs., y la *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1962, p. 100, y *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1970, p. 201).

La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa declaró la improcedencia de la "apelación" que el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres había establecido. En efecto, el mencionado Reglamento establecía que de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato podía "apelarse" ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, a pesar de esa disposición reglamentaria, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia rechazaba todas las "apelaciones" que se interponían, porque se adoptó el criterio que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinatos era "un órgano jurisdiccional con jurisdicción especial" que en todo caso no era la contencioso-administrativa, reconociéndose así la naturaleza judicial del Tribunal pero dejando a sus decisiones desprovistas de recurso alguno, pues siendo un órgano jurisdiccional con ju-



jurisdicción especial, de sus decisiones no podía recurrirse, en el contencioso-administrativo, ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, y, no siendo un Tribunal ordinario, contra sus decisiones no podía seguirse la vía de recurribilidad ordinaria de apelación ante el Tribunal Superior y casación ante la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia.

La Sala Político-Administrativa asimismo manifestó que no podía conocer las "apelaciones" contra las sentencias del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato porque siendo dicho Tribunal un órgano judicial y no administrativo sus sentencias versaban sobre actos administrativos que *no habían causado estado* (condición necesaria para la recurribilidad en el campo de lo contencioso-administrativo) ya que habían sido producidos en una única instancia administrativa por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento con ausencia de la debida revisión del superior jerárquico.

Por las anteriores consideraciones la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia se declaraba incompetente para conocer de las "apelaciones" que se interpusieran contra las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, advirtiendo que solo sería competente si una ley le hubiese fijado tal función, como era el caso de la ley que fija la competencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa para conocer de las decisiones de los Tribunales de Hacienda.

Decía por último el alto Tribunal que tal autorización para "apelar" dada por el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, era inconstitucional.

Posteriormente, en sentencia de fecha 26-4-1967, la Corte Suprema de Justicia señaló que los actos del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato eran "actos emanados de órganos sometidos a un régimen especial que los hace asimilables a los actos judiciales" (*Gaceta Forense* N° 56, 1967, p. 92).

Por su parte la Procuraduría General de la República en dictámenes de 1962 y de 1970, adoptó esta misma posición en líneas generales. En 1962, la Procuraduría sostuvo que tanto por un criterio orgánico como por un criterio material, se podía considerar que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato era un órgano jurisdiccional, de una "jurisdicción especial", que adoptaba sentencias. Así mismo, y a diferencia de lo que fue el criterio jurisprudencial, la Procuraduría General afirmó desde entonces, con una clara visión de futuro, que se trataba de un Tribunal de lo contencioso administrativo que revisaba "actos administrativos firmes impugnados por los particulares". Esto fue reafirmado de una manera comedida en la Doctrina de la Procuraduría de 1970, cuando dicha Institución mantuvo que: "El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un órgano de naturaleza jurisdiccional, sometido a las normas que organizan el Poder Judicial en Venezuela".

### 3. *Es un órgano de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa:*

(Luis Enrique Farías Mata en: *Procedimientos para la fijación de cánones de arrendamiento en el derecho venezolano*, U.C.V., Caracas, 1974).

A) En la sede administrativa, fue suprimido el antiguo recurso jerárquico ante el Ministerio de Fomento previsto en el artículo 3° del Decreto N° 421 de fecha 27 de junio de 1952, supresión que resulta explicable, porque ahora los mismos actos inquilinarios emanan, según sea el caso, de organismos administrativos diferentes (Concejos Municipales y Dirección de Inquilinato), y, en consecuencia, tales actos respectivamente adquieren firmeza, es decir, causan estado, en el caso de los actos administrativos emanados de los Concejos Municipales por imperio del constituyente, y en el caso de los actos administrativos emanados de la Dirección de Inquilinato, por imperio del Legislador.

Es decir, se trata de actos que han "causado estado" en una única instancia administrativa, sin que por ello debe entenderse que se ha cercenado el derecho a la defensa, pues, simplemente el constituyente y el Legislador consideraron que bastaba esa sola instancia administrativa.

**B) El Derecho Positivo:**

**a. La Ley de Alquileres establece un "Recurso de Revisión" en los siguientes términos:**

"De toda decisión emanada de los organismos encargados de la regulación se oirá *apelación*. Los recursos deberán interponerse por ante el respectivo organismo de cuya decisión se recurra dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación respectiva".

**b. Comentarios:**

**b.1. Diversas acepciones del término "Apelación":** En nuestro derecho positivo, estableció la Procuraduría General de la República en 1964, el término apelación no tiene un carácter unívoco:

**b.1.1.** En lenguaje procesal ordinario y dentro de la jurisdicción judicial, apelación es el recurso que tiene lugar ante el juez superior.

**b.1.2.** Traslada pura y simplemente esa acepción a la jurisdicción administrativa interna, apelación es sinónimo de recurso jerárquico, es decir, funciona la apelación como el recurso que lleva al conocimiento de superior la decisión de un asunto.

**b.1.3.** Pero se emplea también el término apelación de un modo confuso, para denominar el recurso que tiene lugar ante la jurisdicción contenciosa contra determinados actos administrativos emanados del ministerio respectivo. Concretamente, en opinión de Fariás Mata, se trata de recursos contenciosos-administrativos establecidos por leyes especiales para determinados actos concretos en el momento en que en Venezuela no había sido consagrada la jurisdicción contencioso-administrativa por vía general y con rango constitucional.

**b.2. La doctrina venezolana:** Brewer y Bendayán conciben la naturaleza del acto de revisión (y por analogía la de cualquier otro que comporte su características en la materia) como de índole administrativa. Extendiéndose tal naturaleza al órgano encargado de dictar tal acto de revisión.

En opinión de Fariás Mata, estos autores venezolanos arriban a sus no acertadas conclusiones basados en la irrelevancia que conceden al criterio orgánico para la identificación de la actividad administrativa, pudiendo llegar a la más absurda de las consecuencias como es que órganos del Poder Judicial, nos sean presentados como superiores jerárquicos de órganos administrativos.

**C) El criterio orgánico como unificador de la actividad administrativa:**

**a. Planteamiento:**

Al estudiar la naturaleza de los actos emitidos por los Poderes del Estado, se observa cómo el principio de la separación de poderes ha quedado reducido a una norma que sólo inspira y orienta la organización de aquél. Se concibe a tal principio como orientador de una buena división del trabajo, pero en modo alguno establece una separación tajante. De donde se desprende que la Constitución consagre el principio de la colaboración de los poderes del Estado entre sí. Así la Administración Pública emite:

1. Actos formalmente administrativos y sustancialmente legislativos (vg: decretos-ley, reglamentos);
2. Actos formalmente administrativos y sustancialmente jurisdiccionales (vg: resolución por la cual se confirma una multa);
3. Actos formalmente administrativos y sustancialmente administrativos (vg: resolución por la cual se impone una multa).

De esto podemos concluir que el "origen en la administración" (criterio orgánico) es el común denominador de los actos administrativos. Por eso bien sostiene Garrido-Falla, (*Tratado de Derecho Administrativo*, segunda edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, Vol. I, pág. 29) que el criterio orgánico es el único que en verdad nos permite reconducir la unidad de la actividad administrativa.

b. *Organos de la Administración frente a Organos del Poder Judicial:*

Los órganos de la Administración y los del Poder Judicial tienen en común que son ejecutores de la ley, es decir, realizan actividades sublegales. Y lo que los diferencia está en que los órganos de la Administración son subordinados en tanto que los órganos del Poder Judicial son independientes.

De allí que en esta materia inquilinaria, si tomamos en cuenta el criterio orgánico, tan menospreciado, nos colocamos ante una "inegable realidad": que los actos producidos por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y por los Concejos Municipales, es decir emanados de órganos administrativos, son unos actos administrativos. Por el contrario los actos de revisión, emanados de los Juzgados de Distrito y del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, son actos jurisdiccionales surtidos de un procedimiento de revisión.

D) *Naturaleza jurídica del recurso de revisión:*

Tramitado ante órganos del Poder Judicial, ¿cuál es la naturaleza de este recurso?

a. *Efectos del acto administrativo objeto del recurso de revisión:*

El acto de fijación de cánones de arrendamiento (y cualquier otro que en materia inquilinaria comparta su naturaleza) por órganos administrativos, es un acto administrativo que produce; por una parte, una relación jurídico-privada entre arrendador y arrendatario, en virtud de la cual están obligados a respetar lo fijado; y por otra parte, una relación jurídico-pública entre la Administración (Ministerio de Fomento o Concejos Municipales) y entre arrendador y arrendatario, discutible ante una jurisdicción contenciosa a través de la impugnación del acto emanado de los órganos administrativos.

b. *Naturaleza del recurso de revisión:*

b.1. Es un proceso a un acto administrativo, que se desenvuelve bien ante los Juzgados del Distrito, bien ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, según sea el caso.

b.2. Dice Farías Mata que es un "proceso a un acto" basándose en la opinión de Garrido-Falla, quien al tratar el problema de la legitimación en materia contencioso-administrativa, sienta el criterio que sigue: "...la explicación de todo se encuentra en que el procesalista está acostumbrado a estudiar procesos inter-partes cuya iniciación responde con más lógica a la denominación de acción que a la de recurso, pero olvida que el contencioso-administrativo es, en gran parte de los casos, un proceso a un acto, siendo por ello lógico hablar de recurso para impugnarlo, por-

que —a diferencia del proceso civil— se viene a impugnar algo que aquí cumple la misma función que los autos y sentencias, única materia recurrible según los procesalistas” (Garrido, *opus citatis*, prólogo, p. 8).

b.3. Es un recurso contencioso-administrativo que se ventila ante órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

b.4. *Siendo*, los actos fijados por los organismos administrativos, el *resultado de las consideraciones previstas en la Ley de Regulación de Alquileres*, la impugnación *apuntará siempre a motivos de ilegalidad*; a saber:

1. Que el acto provenga de un funcionario incompetente (sujeto).
2. Que su objeto no sea posible, lícito; determinado o determinable.
3. Que repose en una causa falsa (vg: un mal avalúo).
4. Que no esté inspirado en un fin de interés general o colectivo (desviación de poder).
5. Que no haya sido adoptado o expresado con arreglo al procedimiento establecido en las normas respectivas (elementos de forma).

b.5. Al final de su desarrollo, para Farías Mata, las “apelaciones” en cuestión serían en realidad “recursos contencioso-administrativos”, parecería que de “anulación”; esto último porque sería un control de la legalidad aquel que se ejercería en estos casos.

b.6. Apoyo doctrinario y jurisprudencial a la tesis de Farías Mata:

b.6.1. Apoyo doctrinario:

1. Doctrina de la Procuraduría, 1962, p. 97 y 100.
2. Doctrina de la Procuraduría, 1970, p. 202.
3. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo* 2da edición, p. 573 y 577.
4. José Gabriel Sarmiento Núñez: Ponencia presentada por el Colegio de Abogados del Distrito Federal en la Conferencia Interamericana de Derecho Procesal reunida en San Juan de Puerto Rico en julio de 1962.

b.6.2. Apoyo jurisprudencial:

1. C.S.J. Sala Político-Administrativa, 14 de octubre de 1963.
2. Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, 23 de octubre de 1965.

E) *Principales críticas que se formulan a esta tesis:*

a) En un procedimiento contencioso-administrativo la Administración es parte, en tanto que en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se ventila un conflicto entre dos particulares.

b) Ante los órganos de lo contencioso-administrativo solo se discute el derecho (legalidad de un acto administrativo), en tanto que en el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se ventilan cuestiones de hecho y de derecho.

c) Los órganos de lo contencioso-administrativo conocen de dos acciones: anulación y plena jurisdicción y en el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no se presenta ninguna de las dos.

d) En el procedimiento contencioso-administrativo el juez puede confirmar o anular, pero no modificar el acto administrativo que se discute y en el procedimiento

que se sigue ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, el juez sí puede modificar el acto administrativo discutido.

F) *Respuesta a las principales críticas formuladas a esta tesis:*

a) Respuesta a la crítica a):

Decir que para que haya un proceso es necesario que haya dos partes con pretensiones opuestas y, por tanto que haya un demandante y un demandado, sería tanto como negar la concepción del contencioso-administrativo como proceso a un acto. Y, en el procedimiento ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, se ventilan dos conflictos, uno entre dos administrados (relación jurídico privada) y otro entre el particular afectado y la administración (relación jurídico pública).

b) Respuesta a la crítica b):

Por una parte, podría decirse, en una perspectiva de control de la legalidad únicamente, que en el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato sólo se conocen cuestiones de derecho y no de hecho, más exactamente podría decirse que dicho Tribunal conoce de los hechos en razón del derecho. Brewer, para decir que tal Tribunal conoce cuestiones de hecho, argumenta que el mismo resuelve el fondo del asunto debatido. Contrariamente, Farías Mata sostiene que, como se trata de un proceso a un acto administrativo que ha creado relaciones entre los particulares y entre éstos y la administración, existe el interés de los administrados en impugnarlo sólo por razones de ilegalidad, que se apuntaron supra en el punto I 3 D. b.4.

Por otra parte, podría sostenerse con fundamento, no solamente que el procedimiento inquilinario es un recurso contencioso-administrativo, sino, yendo más allá, que se trata de un recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción, donde el juez administrativo conocerá de los hechos y del derecho, y tendrá la facultad incluso de modificar el acto administrativo impugnado. Esto sobre la base de la noción de plena jurisdicción del derecho administrativo clásico, como veremos más adelante.

c) Respuesta a la crítica c):

La regla general establecida en el artículo 206 de la Constitución Nacional consagra que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa serán competentes para:

1. "Anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder" (anulación).
2. "Condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración (plena jurisdicción).
3. "Disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa" (restablecimiento de las situaciones jurídicas en plena jurisdicción); y tales cuestiones, se pueden presentar *todas* en el procedimiento seguido ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

Además la Ley que creó a este procedimiento contencioso-administrativo puede establecer ciertos parámetros particulares para el mismo, siempre que se ajusten a la regla general, como es el caso.

## d) Respuesta a la crítica d):

Para la época en que fueron dictadas las primeras regulaciones de lo inquilinario, incluso en el procedimiento contencioso-administrativo que se desarrollaba ante el Supremo Tribunal, era admisible la reforma o modificación de la decisión impugnada (artículo 25 de la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal: "en la resolución del recurso la Corte podrá *confirmar, revocar o reformar* la decisión *impugnada...*") y si era admisible la modificación del acto impugnado en ese procedimiento contencioso-administrativo desarrollado ante la Corte Suprema porque así lo permitía la ley respectiva, también podía ser admisible la modificación del acto impugnado en el procedimiento contencioso-administrativo desarrollado ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, por así permitirlo su ley respectiva. Además, puede no tratarse realmente de una modificación del acto por el juez, sino que, como al conocer del derecho el juez conoce los hechos, la declaración del derecho en lo contencioso-administrativo tendrá como consecuencia que la actuación administrativa cuestionada sea modificada por el propio órgano de la Administración Pública que la efectuó, produciéndose un nuevo acto administrativo conforme al derecho.

## II. JUEGO DE LA PROMULGACION DE LA LEY ORGANICA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Análisis cronológico de la jurisprudencia y la doctrina en la materia.

### 1. *Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia* (Entró en vigencia el 1-1-1977)

- A) Organizó provisionalmente a la jurisdicción contencioso-administrativa.
- B) Para el país en general, dio competencia a los Tribunales Superiores en lo Civil y Mercantil, en materia contencioso-administrativa (artículo 181 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).
- C) Con sede en el Area Metropolitana (Distrito Federal y Estado Miranda) se creó la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (artículo 184 Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).
- D) Estableció, en líneas generales, los procedimientos a seguir.

### 2. *Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 15 de noviembre de 1977:*

- A) "La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer en segunda instancia, de acuerdo al artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de las sentencias del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, conforme al ordinal 4º del artículo 185 *eiusdem*".
- B) Es decir, que si la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conoce en segunda instancia, de acuerdo al artículo 185 de la misma ley, de las sentencias del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, puede concluirse que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es de aquellos que conocen de recursos especiales contencioso-administrativos; y si eso dice la sentencia, se puede asumir que:
  - a) El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa.

- b) El procedimiento inquilinario que ante él se sigue es de naturaleza contencioso-administrativa.
  - c) Se acoge el criterio del Dr. Luis Enrique Farías Mata.
3. *Estudio del Dr. Antonio J. Angrisano: "Recurribilidad de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato"* (aparecido en la *Revista de Derecho Público* N° 4, correspondiente a los meses de octubre a diciembre de 1980)

A) *Exigua intervención estatal en el procedimiento inquilinario:*

a) La Administración Pública interviene regulando el canon de arrendamiento y tal intervención es muy exigua y sólo por razones de interés social, ya que esta actuación se limita a la determinación de un elemento del contrato de arrendamiento como lo es el precio. Pero los conflictos que puedan surgir en torno a la mencionada actuación, son indudablemente entre particulares.

b) La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa es de eminente orden público, y está establecida, exclusivamente, por la materia, vale decir, por la naturaleza de los litigios en que interviene la Administración Pública. De modo que la jurisdicción contencioso-administrativa es para aquellos litigios en que la administración es parte.

Por ello la mayoría de las causas de las cuales conoce el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, fundamentalmente las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, no son contencioso-administrativas, porque la naturaleza de las mismas, es sin lugar a dudas, un conflicto, una contención entre particulares, donde la administración no es parte dada su exigua intervención (En contra: Farías Mata).

B) *No intervención del Procurador General de la República en tal proceso:*

Tan no es parte la Administración Pública en tales procesos que el vigente reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, en su artículo 38, no estableció la obligación del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de notificar al Procurador General de la República. De lo cual se infiere que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no es un Tribunal contencioso-administrativo.

C) *Características particulares del Proceso Inquilinario y del Contencioso-Administrativo:*

a) Para que un acto administrativo sea revisable en la jurisdicción contencioso-administrativa, debe haber adquirido firmeza, es decir, debe haber causado estado o agotado la vía administrativa.

b) En el procedimiento de inquilinato el agotamiento de la vía administrativa se lleva a cabo así: de las decisiones de los organismos reguladores (D.I. y C.M.) se apela ante el superior jerárquico, que en este procedimiento está sustituido, por voluntad de la Ley (art. 17 de la Ley de Regulación de Alquileres), en el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y los jueces de Distrito.

c) Una vez que el acto administrativo ha causado estado, por haberlo revisado bien el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, bien los Tribunales de Distrito, el administrado interesado (arrendador o arrendatario) puede impugnar ese acto administrativo de efectos particulares, mediante un recurso contencioso-administrativo de anulación, interpuesto ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo

o ante los Tribunales Superiores Competentes, los cuales conocerían del asunto en primera instancia.

d) El anterior es el procedimiento correcto, y no que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conozca como Tribunal de alzada, en segunda instancia. El errado criterio de considerar que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conoce de los recursos que ante ella se interponen como Tribunal de alzada de segunda instancia, traería las siguientes consecuencias:

d.1. Que el fallo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato constituya la Primera instancia contencioso-administrativa.

d.2. Que como en tal primera instancia el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato puede reformar el acto de la Dirección de Inquilinato se producen los absurdos que siguen:

d.2.1. Que al ir a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo estamos en presencia de una tercera instancia administrativa.

d.2.2. Que la decisión de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo sea también de carácter administrativo.

d.2.3. Tanto d.2.1. como d.2.2. serían así, porque en definitiva la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo se estaría sustituyendo en la Administración al "reformar" la decisión de ésta.

e) Todas las anteriores consideraciones permiten concluir que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, cuando conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, *son atípicas y sui-generis*, pues si bien emanan de un órgano del Poder Judicial investido del poder jurisdiccional, el acto que éste produce es eminentemente administrativo.

Lo mismo podría decirse de las decisiones de los Juzgados de Distrito, cuando conocen en apelación de las decisiones de los Concejos Municipales, siempre en materia inquilinaria —esto si se fuera consecuente con el punto e).

D) *Las decisiones que emanan del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato son actos administrativos:*

a) Con fundamento en la doctrina extranjera y patria (Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 432 y; Allan R. Brewer-Carías, conferencia dictada en el ciclo sobre el "Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos", respectivamente) se puede afirmar que un acto administrativo (esencialmente heterogéneo en su forma y contenido) puede emanar tanto de la administración como de los órganos del Poder Legislativo y del Judicial.

b) Por ello hay que concluir que la decisión emanada del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un acto eminentemente administrativo.

c) Que en consecuencia el recurso que decide el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es administrativo, y las razones son las siguientes:

c.1. Podría decidirlo el Ministerio de Fomento u otro organismo administrativo: El recurso administrativo lo decide una autoridad administrativa, ya sea de la propia administración o de algún otro órgano del Estado (legislativo y judicial) actuando en función administrativa.

En el presente caso, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, al conocer en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, ha venido, como lo expresa la exposición de motivos de la Ley de Regulación de Alquileres, "a sustituir el recurso que antiguamente se interponía ante el Ministerio de Fomento":



Esta situación es el fundamento de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato pueda no sólo revocar el acto, sino que también pueda modificarlo.

c.2. Puede ser interpuesto por cualquier motivo: La apelación que se intenta ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, es un recurso administrativo porque el administrado puede alegar cualquier motivo útil (legalidad, inconveniencia, inoportunidad o simplemente que no satisface adecuadamente la pretensión administrativa) como sucede con los recursos administrativos en general, mientras que en el recurso contencioso-administrativo, el motivo está limitado a la ilegalidad.

c.3. Hay posibilidad de *ultra-petita* en la decisión: El recurso que se sigue ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un recurso administrativo puesto que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, al igual que el superior jerárquico, tiene todos los poderes para decidir e incluso conceder más de lo pedido; en cambio que en los recursos contencioso-administrativos el juez debe ceñirse a lo pedido por el recurrente. Esto último lo concluye el Dr. Angrisano basado en lo que establecen los artículos 113, 122 y 119 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

c.4. Se admite la *reformatio in pejus*: El recurso intentado contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, es un recurso administrativo porque la decisión que recaiga puede ser dictada en perjuicio del propio recurrente, es decir, se admite la figura de la *reformatio in pejus*, la cual es extraña no sólo al procedimiento contencioso-administrativo, sino a todo procedimiento judicial venezolano.

E) *Si se entendiera al procedimiento inquilinario como contencioso administrativo se eliminaría el recurso jerárquico, con lo cual se vulneraría el derecho constitucional a defensa:*

a) Decir que el procedimiento inquilinario cuando está en sede administrativa no tiene recurso jerárquico sería aceptar una violación del derecho constitucional a defensa (art. 68 de la Constitución Nacional).

b) En contra opina Farías Mata, quien piensa que el recurso jerárquico en este caso ha sido omitido por la voluntad del constituyente y del legislador.

c) Además de ello, de no existir una segunda instancia administrativa se vulneraría también el principio de autotutela de la administración, el cual se manifiesta en la potestad y derecho de la administración de revisar sus propias actuaciones antes que las mismas sean atacadas por la vía jurisdiccional.

F) *El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un órgano jurisdiccional en toda la extensión de la palabra:*

a) Brewer opina que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no es un órgano jurisdiccional.

b) Angrisano opina que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un órgano jurisdiccional perteneciente al Poder Judicial por las siguientes razones:

b.1. Este Tribunal nace de una Ley, la de Regulación de Alquileres, al establecer en el primer aparte de su artículo 7º la facultad que utilizó el Ejecutivo en el artículo 65 del Reglamento de la ley citada, de crear el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

b.2. El Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres establece en su artículo 66 que el Tribunal de Apelación de Inquilinato es un Tribunal y con la categoría de superior.

b.3. Un reglamento sí puede "dar categoría" de Tribunal conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 147).

Sin embargo, el permiso establecido en el artículo 147 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que faculta al Ejecutivo para crear, modificar o suprimir circunscripciones judiciales atenta contra la "Reserva Legal" en cuanto a que la Administración de Justicia es un servicio público que sólo puede ser creado, modificado o suprimido por ley. Pero en nuestro ordenamiento jurídico, mientras no se declare la nulidad de ese artículo 147 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Ejecutivo mantendrá la cuestionada facultad.

G) *Criterio para rebatir la sentencia del 15-11-77:*

a) La sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, dejó sentado, como ya se anotó, que: "Si conforme al ordinal 4º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se concedió apelación contra las decisiones dictadas por los jueces de Distrito en materia inquilinaria para ante los Tribunales Superiores previstos en el artículo 181 *ejusdem*, resultaría por lo menos incongruente pensar, que tal ley no hubiere previsto ese mismo recurso contra las decisiones de la misma naturaleza dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Es lógico y jurídico deducir que . . . de las apelaciones contra las sentencias dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato conoce la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo".

b) El Dr. Angrisano considera que, en base a que, por una parte, para las apelaciones contra las decisiones de los *Tribunales de Distrito*, en materia inquilinaria se establece *de manera expresa* en el artículo 185 ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que su conocimiento corresponderá a los Tribunales Superiores señalados en el artículo 181 *ejusdem*, y por la otra, que para las apelaciones contra las decisiones del *Tribunal de Apelaciones de Inquilinato* no se establece *de manera expresa* en ningún artículo que su conocimiento corresponderá a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (sino que esto sólo podría, según una interpretación, deducirse), entonces la propia Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, quiso negarle tal apelación a las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Consagrando de esta manera por exclusión que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tiene la condición de tribunal, pero que no conoce de recursos contencioso-administrativos.

H) *Conclusiones:*

a) Las decisiones emanadas del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, al conocer de las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, son de carácter eminentemente administrativo, es decir, sustituyen a las del Ministro de Fomento. Por tanto tales apelaciones constituyen un recurso *jerárquico*.

b) Estas decisiones del Tribunal de Inquilinato no deben ser apelables ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, ni ante ningún otro órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, que pudiera conocer *en segunda instancia* de las decisiones dictadas en primera instancia, por tribunales contencioso-administrativos especiales.

c) El control jurisdiccional de esas decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se ejerce mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación previsto en los artículos 121 al 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

4. *Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 18-2-1981:*

En esta sentencia es ponente el Dr. Angrisano, por lo que acoge sus opiniones doctrinarias las cuales damos aquí por conocidas, pasando a exponer los puntos básicos de la misma y sus aspectos.

A) "Todo ello ha llevado a esta Corte a la conclusión de que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, cuando conoce en apelación de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, son *atípicas* y *sui generis*, pues si bien son emanadas de un órgano del Poder Judicial investido de facultades jurisdiccionales, el acto que de él emana es *eminente administrativo*".

B) "Las apelaciones de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato constituyen un recurso jerárquico".

C) "Las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no son apelables ante la Corte Primera de lo *Contencioso-Administrativo* ni ante ningún otro órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, que conozca *en segunda instancia de ellas*".

D) ¿Cómo se ejerce el control jurisdiccional de las decisiones emanadas del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato?

a) "a través del recurso contencioso-administrativo de anulación mediante el procedimiento previsto en los artículos 121 y 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ejercido para ser conocido por la misma Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo sobre la base y el fundamento que le otorga el artículo 185 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (Es decir que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo no tiene facultades para asumir el conocimiento de los fallos del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato por vía de apelación, pero sí por vía de recurso contencioso-administrativo de anulación).

b) "Siendo la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato un acto administrativo de efectos particulares, se aplica el lapso de caducidad previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para intentar el recurso contencioso-administrativo, es decir (30) treinta días contados a partir de la publicación de la decisión, por ser ésta de efectos temporales".

5. *Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 11-5-1981:*

(Esta sentencia versa sobre la cuestión de qué debe entenderse por "apelación". En efecto, el artículo 83 de la Ley de Aviación establece: "De la decisión del Ministro, cuando sea él quien imponga la pena o cuando él haya conocido en alzada se oirá apelación por ante la Corte Federal". Dado un caso concreto, que consideramos no debe ser explicado ahora, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, mediante un agudo estudio de la doctora Josefina Calcaño de Temeltas, pudo precisar el contenido del término "apelación" en materia administrativa y contencioso-administrativa. En relación a nuestro estudio esa precisión es de capital importancia, pues de ella dependerá el tratamiento que debe dársele en materia inquilinaria a las "apelaciones" de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y de los Concejos Municipales, con las consecuencias que de ello deriven).

## Sentencia: (Resumen)

A) "Frente a esa indeterminación conceptual, que origina importantes derivaciones de orden procesal, resulta imperativo definir con precisión el carácter de los recursos consagrados en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y determinar el destino de las "apelaciones" ante este Supremo Tribunal, previstas en textos especiales".

B) "La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia consagra fundamentalmente dos tipos de recursos: una acción de nulidad contra los actos de efectos generales viciados de inconstitucionalidad o ilegalidad, emanados de los órganos legislativos o deliberantes del Estado (Leyes Nacionales o Estadales y Ordenanzas Municipales), del Poder Ejecutivo Nacional (Reglamentos) (artículo 112), o de las Autoridades Estadales o Municipales (art. 181), cuyo procedimiento está establecido en la Sección Segunda, Capítulo II, Título V de la Ley. Y un *recurso contencioso-administrativo de anulación*, que es el típico medio de impugnación al alcance de los administrados contra los actos de efectos particulares emanados de las Autoridades Administrativas Nacionales, Estadales o Municipales y cuyo procedimiento está previsto en la Sección Tercera, Capítulo II, Título V de la misma Ley.

La competencia para conocer de este recurso contencioso-administrativo general de anulación corresponde tanto a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, como a los demás órganos de la misma jurisdicción creados en la ley: Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y Tribunales Superiores en lo Civil-Mercantil y Contencioso-Administrativo.

La consagración expresa del recurso contencioso-administrativo, la creación de órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa distintos a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y el establecimiento de un procedimiento para la tramitación del recurso, constituyen, ante la ausencia de la Ley especial de la jurisdicción Contencioso-Administrativa prevista por el constituyente, un encomiable esfuerzo legislativo de desarrollo de la previsión constitucional contenida en el artículo 206 de la Carta Fundamental, según el cual "la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales que determine la ley".

En efecto, desde los inicios del contencioso-administrativo en Venezuela, y hasta la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (1977), siempre correspondió a este Supremo Tribunal, bajo las diferentes denominaciones adoptadas en el transcurso de nuestra vida republicana, el conocimiento en única instancia, a nivel nacional, del *contencioso-administrativo general* y, *por vía de apelación*, del *contencioso-administrativo especial*, es decir, de materias administrativas previstas en leyes especiales (fiscales, hacendarias, funcionariales, etc.). Pero frente a estas acciones y recursos, la propia Ley Orgánica que anteriormente regía las funciones de la Corte, atribuía a este Alto Tribunal competencia "para conocer de los recursos jerárquicos interpuestos dentro del término de ley contra decisiones de la Administración Nacional en materia fiscal (art. 7º, ord. 31 Ley Orgánica de la Corte Federal)"; y diversos otros textos legales le conferían similar atribución en algunas materias especiales.

Estas "apelaciones" ante la Corte, llamadas también "recursos jerárquicos impropios", "recursos administrativos impropios" o "recursos sui generis", constituían, como juiciosamente lo ha observado la Doctrina Administrativa Nacional, restos supervivientes de nuestra antigua legislación en la que apareció como "primera y tímida expresión del principio de legalidad de la actuación administrativa", la cual era en principio irrevisable y solo por excepción, cuando la ley lo autorizaba expresamente, podían los administrados valerse de esa vía especial de revisión. Cuando se ejercían tales apelaciones la Corte no solo conocía la legalidad del acto sino que también conocía las razones de *mérito u oportunidad* del mismo, pudiendo según

los términos del artículo 25 de la Ley Orgánica de la Corte Federal “confirmar, revocar o *reformular* la decisión impugnada”.

Ahora bien, tal situación se concebía y justificaba únicamente en la medida en que no estaba definido en Venezuela con caracteres propios el recurso contencioso-administrativo de anulación, al haber instituido el constituyente en la Carta Fundamental de 1961 un sistema contencioso-administrativo con rasgos perfectamente delineados: el acto objeto del control; el órgano contralor y los efectos de la decisión jurisdiccional y al haber desarrollado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia los presupuestos constitucionales de tal recurso mediante la creación de órganos especiales y el establecimiento de los correspondientes procedimientos, luce evidente, en criterio de esta Corte, que en el estado actual de nuestra legislación no pueden subsistir o coexistir anómalamente tales “apelaciones”, en la forma y con el tratamiento que se les ha dispensado hasta el presente, al lado del recurso contencioso-administrativo de anulación, que es el medio de impugnación por antonomasia contra los actos ilegales de las autoridades administrativas”.

C) “En efecto, frente al texto claro de la Constitución de 1961 y la evolución de nuestras instituciones jurídicas, cualquier alusión en la normativa de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que pudiere interpretarse como supervivencia o subsistencia de las “apelaciones” que se analizan, hubiere significado un retroceso incalificable en el derecho administrativo venezolano que, paso a paso, a través de la doctrina, la legislación y la jurisprudencia nacionales, ha ido afianzando y consolidando los principios rectores de esta disciplina jurídica, base de sustentación del Estado de Derecho, que constituye eje y soporte de nuestra actual sociedad. Y hubiera resultado una involución por lo siguiente: tradicionalmente la jurisprudencia de esta Corte, en ejercicio de esa facultad de conocer en “apelación” de decisiones ministeriales concedídale en textos especiales, había llegado a extender la revisión de aquellas no solo a cuestiones de legalidad sino en razones de todo orden e incluso el simple desacuerdo que manifestara el interesado contra el acto, cuyo examen llevaba a la Corte a “modificar” o “revocar” la decisión administrativa. Esto condujo a la doctrina patria a estimar que, en esos casos, la Corte no actuaba como órgano judicial contrariando así sus funciones específicas y atentando contra el principio de la división de poderes al invadir el campo propio de la Administración Pública, en cuyos casos, como dice un autor, la Corte “administraba” por “sentencias”.

Esta posición de la Corte se sustentaba, en criterios derivados del origen mismo de la figura que se comenta, que tuvo su génesis en el derecho francés del siglo pasado, en la época de la llamada “justicia retenida”.

Ahora bien, aparece evidente que, en nuestro medio, hoy en día tal tesis resulta *definitivamente superada*: primero, porque de acuerdo con la letra constitucional no puede discutirse que ningún acto administrativo está exento de control jurisdiccional y, segundo, porque tampoco puede ponerse en duda en la concepción actual de nuestro derecho administrativo, que los recursos jurisdiccionales contra los actos administrativos solo pueden versar en razones de ilegalidad, y no del mérito u oportunidad de la actuación administrativa.

De lo expuesto concluye esta Sala que, al presente, cuando un *cuero legal* especial concede *apelación* contra un acto administrativo por ante un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa *debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso-administrativo* previsto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

D) Con los argumentos dados por la Doctora Calcaño de Temeltas queda claro que cuando la Ley de Regulación de Alquileres establece: “De toda decisión emanada de los organismos encargados de la regulación se oirá *apelación*”, está diciendo: “contra toda decisión emanada de los organismos encargados de la regulación se podrá ejercer el correspondiente recurso contencioso-administrativo” (cuyo conoci-

miento corresponderá según el caso al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato o a los Tribunales del Distrito).

Esta sentencia a nivel general acoge el criterio que para la materia inquilinaria propuso el Doctor Luis Henrique Farías Mata en 1973, el cual quedó ya explicado.

6. *Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 8-6-1918* (Con el voto salvado del Magistrado Angrisano)

A) Vuelve al criterio mantenido por la sentencia de la misma Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 15-11-77.

B) En apoyo de este criterio se cita una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 18-11-78, la cual estableció: "...no obstante, para este alto Tribunal es incuestionable que el propósito del legislador al sancionar el ordinal 4º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, no fue otro que conceder el *recurso de apelación* contra los fallos de los jueces de Distrito en materia inquilinaria para ante un organismo jurisdiccional tan calificado como lo son los Tribunales Contencioso-Administrativos a fin de ofrecer mejor y más adecuada protección a los intereses o derechos de las partes".

"De esta manera el Congreso satisfizo una sentida y vieja aspiración de algunos sectores de la colectividad nacional que propugnaban la reforma de la legislación en la materia, a fin de autorizar a otros órganos jurisdiccionales *para revisar en segunda instancia* los fallos dictados respectivamente, por el Tribunal de Inquilinato y los Juzgados de Distrito, con arreglo a las disposiciones de la Ley de Regulación de Alquileres y su Reglamento".

"Con arreglo a este criterio, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conoce actualmente *en Segunda Instancia* de las decisiones del Tribunal de Inquilinato, basando tanto su competencia para ello como el derecho de apelar, en el ordinal 4º del artículo 182 de la Ley que rige la organización y funciones de este alto Tribunal".

C) El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un Tribunal Contencioso-Administrativo especial.

D) Problemática del lapso para apelar de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 15-11-77):

"El artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres en su párrafo único, señala que los Tribunales u organismos especiales que conozcan en apelación de las decisiones dictadas por los organismos reguladores deberán tramitar y decidir dicho recurso, en conformidad con las disposiciones de Procedimiento Civil para los juicios breves".

"El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato creado por el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, se ajusta a tal señalamiento y tramita y decide conforme al procedimiento de juicio breve las apelaciones de que conoce".

"Ahora bien, contra las sentencias dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no se conocía hasta ahora recurso alguno; pero la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en el ordinal 4º del artículo 185 lo estableció, de apelación, para ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Nada dice dicho texto legal acerca del lapso para interponer el recurso y en consecuencia, luce de lógica jurídica el aplicar el lapso de apelación previsto en el párrafo final del artículo 701 del Código de Procedimiento Civil, dado que se trata de un juicio tramitado y decidido conforme a las disposiciones procesales allí establecidas" (La apelación deberá interponerse en la audiencia en que se dicte la sentencia o en la siguiente).

E) Esta sentencia se dictó con el voto salvado del Magistrado Antonio Angrisano, cuyos principales puntos exponemos de seguidas:

a) El fallo sostiene que "ha sido doctrina jurisprudencial, reiteradamente, pacífica y constante, desde el año 1977", lo cual no es cierto pues una sentencia de esta Corte de fecha 18-2-1981 produjo un cambio jurisprudencial.

b) Cuestión de la modificación de las decisiones dictadas por la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento:

b.1. El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato puede modificarlas, y al hacer esto se sustituye en la administración.

b.2. Y, en el supuesto de que la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conociera en apelación de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, esta Corte también podría modificar el fallo apelado, con las siguientes consecuencias:

b.2.1. La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo al hacer esto, se estaría sustituyendo también en la administración.

b.2.2. Estaríamos en presencia de una Tercera Instancia Administrativa.

b.2.3. Esa Tercera Instancia Administrativa, sería una usurpación de funciones, pues un Poder —el Judicial— se está inmiscuyendo en las atribuciones que corresponden a otro Poder —el Ejecutivo.

Si la impugnación de la decisión de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento fuese sólo por razones de ilegalidad, no cabría duda alguna de que sí estaríamos en presencia de un recurso contencioso-administrativo de anulación, pero ello no es así (Recordemos que para Farías Mata parecería ser así).

c) Cuestión del término "Apelación":

c.1. Para el Dr. Angrisano hay una contradicción en la sentencia donde salva su voto, entre las frases que siguen:

c.1.1. "Es claro así que la Ley no establece un recurso jerárquico: es un acto administrativo definitivo y ejecutivo de la Dirección de Inquilinato...".

c.1.2. "Por el contrario la Ley dispone que... de toda decisión emanada de los organismos encargados de la regulación se oirá apelación".

¿Entonces? —se pregunta Angrisano—, primero dice que no hay recurso jerárquico (apelación) e inmediatamente después se reconoce que toda decisión debe oírse apelación.

En nuestra particular opinión, el Magistrado Angrisano, o no había caído en cuenta, o no quería reconocer, que el término "apelación" no es unívoco, sino que tal como sostiene el Dr. Farías Mata es multívoco, pudiendo referirse como se explicó en su debido momento, no a "recurso jerárquico" sino a "recurso contencioso-administrativo".

#### 7. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 18-6-81:

A) "La jurisdicción contencioso-administrativa aparece actualmente estructurada en base a los siguientes niveles (según la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia):

a) Corte Suprema de Justicia (artículos 42 y 43).

b) Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (artículo 185).

c) Tribunales Especiales de lo Contencioso-Administrativo (Impuesto sobre la Renta, Hacienda, Inquilinato, Carrera Administrativa).

d) Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo (artículo 181).

e) Tribunales Ordinarios o Especiales de acuerdo con el Territorio, la materia o la cuestión, cuando conocen de alguna actuación o recurso en los cuales esté involucrado algún órgano del Poder Público o alguna persona jurídica de Derecho Público (artículo 183).

B) Esta sentencia confirma el criterio de la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 8-6-1981, al adoptar la posición de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un Tribunal *Especial de lo Contencioso-Administrativo*.

8. *Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político administrativa de fecha 2-11-1981:*

(Esta sentencia, en una de sus partes, versa sobre la cuestión del recurso contencioso-administrativo cuando éste tiene una denominación diferente en la ley especial de que se trate. El ponente es el Dr. Luis Henrique Farías Mata, quien en esta decisión ratifica los principios que han dado sobre el tema: La Procuraduría General de la República en 1964 —criterio del cual es autor el mismo Farías—; el propio Farías en su obra "Procedimiento para la fijación de los cánones de arrendamiento en el derecho venezolano" y la ya comentada sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 11-5-1981).

Sentencia (Resumen).

A) "Otro de los aspectos que dificulta la interpretación del problema planteado en el caso de autos es el de la naturaleza del recurso sometido a la consideración de esta Sala, el cual se encuentra regulado por el artículo 8º de la Ley Sobre Depósito Judicial en los siguientes términos:

"Si la autorización fuere negada, el interesado podrá recurrir dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación para ante la Corte Suprema de Justicia.

El Ministerio de Justicia deberá remitir el expediente respectivo a la Corte Suprema de Justicia dentro de los diez (10) días continuos siguientes al vencimiento del término fijado para el recurso, si éste fuere anunciado.

La Corte Suprema de Justicia resolverá dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, y su decisión agotará la vía administrativa".

Así concebido el artículo, sobre todo en la frase por nosotros subrayada, consagrará a primera vista un recurso cuyos principios difieren y hasta contrarían, la misión de una jurisdicción revisora dentro de las reglas generales del derecho procesal administrativo, con arreglo a las cuales, cualquiera que sea la organización jurisdiccional de un Estado, es lo cierto que los organismos ajenos a la administración a cargo de los cuales se encuentra la facultad de revisión de los actos administrativos, tienen por cometido esencial comprobar la legalidad de dichos actos.

De lo anterior se desprende la lógica consecuencia de que en el recurso de anulación el juez que conoce del asunto no pueda sustituir al funcionario del cual emanó el acto, ni pueda siquiera revisar la oportunidad o conveniencia de la medida".

B) "No obstante la indubitabilidad de los argumentos precedentes expuestos, en Venezuela un sector de nuestra doctrina, y aun nuestra jurisprudencia, habían venido sosteniendo la tesis de que al lado del recurso contencioso-administrativo "típico" —en el sentido de proceso administrativo a un acto para averiguar si se ajusta o no al principio de legalidad— reafirmado a partir de 1961 en el artículo 206 de la Constitución, existían las llamadas "apelaciones", en las cuales la jurisdicción revisora podía entrar a conocer no sólo de la legalidad del acto, sino también de su oportunidad.

Pero la frase final del texto (la decisión de la Corte "agotará la vía administrativa") obliga a esta Sala a penetrar en el análisis de la norma para desentrañar su verdadero sentido.



La interpretación de la aludida frase está conectada, a juicio de esta Sala, con el recurso que en Venezuela la doctrina, la jurisprudencia y algunas leyes han denominado "de apelación". La doctrina venezolana (Polanco, Andueza, Brewer), y aún la jurisprudencia de este Supremo Tribunal, lo habían concebido como distinto del procedimiento contencioso-administrativo ordinario o, podríamos decirlo quizá con mayor propiedad, como una "especie" del contencioso. Sentada esta premisa se extraía de ella como conclusión —y a diferencia del contencioso "ordinario"— que en este tipo de recursos la jurisdicción revisora podrá entrar a conocer del llamado en la doctrina italiana "mérito" de la actuación administrativa, vale decir, de su oportunidad o conveniencia.

La Corte había venido extendiendo las consecuencias de la tesis así planteada hasta el extremo de dar a dicho recurso una tramitación diferente: le aplica el procedimiento que nuestra legislación prevé para la segunda instancia, con lo cual se limitaba la defensa del recurrente al limitar la posibilidad de ejercer ciertos medios de prueba.

La Procuraduría General de la República abrió una brecha de discrepancia sobre la materia al sostener en 1964 (véase la doctrina del cuerpo correspondiente a ese año, pág. 37) que las llamadas "apelaciones" había que entenderlas como una manera de denominar al recurso contencioso-administrativo de anulación cuando éste no había sido consagrado, por vía general y con su configuración típica de tal, a nivel constitucional. Mas, a partir de la Constitución de 1961 todas esas apelaciones que aparecían en las leyes especiales habría que considerarlas ahora inmersas en el procedimiento contencioso-administrativo y, por tanto, su tramitación y todos los principios y consecuencias de éste, les serían, en principio, enteramente aplicables.

Todo lo cual aparece más nítido cuando se piensa, argumentando en contrario, que mantener la tesis tradicional valdría tanto como:

1. Concebir que un órgano del Poder Judicial, actúa en el caso de las apelaciones, como una segunda instancia administrativa, lo cual constituye una confusión incalificable entre la Administración (jerarquizada) y el Poder Judicial (independiente).
2. Atentar contra el principio de imposibilidad de revisar los motivos de oportunidad o de conveniencia.
3. Derivar consecuencias perjudiciales para el administrado: se limita al acceso a todos los medios de prueba previstos en el Código Civil y admisibles procesalmente en la primera instancia.
4. Conceder recursos contra un acto que ha causado estado, que ha agotado la vía gubernativa, como si no hubiera ya agotado ésta".

C) "Finalmente la nueva doctrina —elaborada por distintas vías, diferentes pero coincidentes— encontró su más acabada consagración jurisprudencial en la decisión de este Supremo Tribunal de fecha 11 de mayo de 1981, que parece haber pasado inadvertida para nuestros medios jurídicos, en la cual se sentó de una manera concluyente: 'De lo expuesto concluye esta Sala que, al presente; *cuando un cuerpo legal especial concede apelación contra un acto administrativo por ante un órgano de la Jurisdicción contencioso-administrativa debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso-administrativo previsto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*'.

La Ley sobre Depósito Judicial no emplea en la previsión respectiva —el transcrito artículo 8º— la expresión recurso de apelación; pero le atribuye al procedimiento nada menos que la más ilógica de las consecuencias que se extrajeron de la tesis tradicional de las "apelaciones": que la decisión de la Corte "agotará la vía administrativa".

Mas la transcrita frase no podría llevar a tan ilógica conclusión (que al máximo Órgano del Poder Judicial actuase como superior jerárquico del Ministro de Justicia), invalidando así la tesis que la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha elabo-

rado trabajosamente a través de una lenta pero progresiva evolución. Como la Corte sentara en su citada decisión del 11-5-81: "...Pero lo que sí puede y corresponde hacerlo a este Máximo Tribunal de la República, es interpretar el sentido de las leyes y adaptarlas progresivamente 'a la sensibilidad, pensamiento y necesidades de los nuevos tiempos', a fin 'de ponerlas a tono con el nuevo orden establecido y para rechazar todo precepto anacrónico que se oponga a su efectiva vigencia'.

Con arreglo a tales principios y los de interpretación sentados en esa decisión y en la presente, considera la Sala, respecto del procedimiento previsto en el artículo 8º de la Ley sobre Depósito Judicial:

1. Que se trata de un procedimiento contencioso-administrativo de anulación —de los que se anuncian en el artículo 206 de la Constitución— cuando más con una tramitación acortada por voluntad del legislador".

D) No debemos dejar de hacer énfasis en que también esta sentencia a nivel general acoge el criterio que para la materia inquilinaria propuso el Dr. Luis Henrique Farías Mata en 1973.

9. *Estudio del Doctor Allan R. Brewer-Carías: "La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso-Administrativo"* (en Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, volumen IV, 1980-1981, U.C.V., 1983, p. 230 y sig.) (Resumen de las opiniones del Doctor Brewer):

A) Tenemos que una primera posición sobre la materia la adoptó el Dr. Brewer en sus obras: *Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de fecha 1º de agosto de 1960* y *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana (1963)*. Ahora, en esta nueva publicación retoma el tema y cambia de posición según veremos.

B) Recordemos que la primera posición de Brewer consistía en considerar que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato era un órgano administrativo que dictaba actos administrativos.

C) Nuevas consideraciones del Dr. Brewer:

a) "Ahora bien, en cuanto al problema de considerar como actos administrativos a los actos emanados del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, es indudable que ello sólo podía sostenerse, como lo hicimos en 1960 y 1963, partiendo del supuesto de que se trataba de un órgano administrativo, lo cual planteamos en los primeros momentos de aplicación de la ley. Los veinte años transcurridos y el criterio reiterado de la Corte Suprema de Justicia, hoy no permiten sostener que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no sea un órgano judicial. Por lo tanto, los actos emanados de este Tribunal, sin lugar a dudas son decisiones judiciales y conforme al criterio que hemos expuesto, sólo podría sostenerse que sus actos son actos administrativos, si se tratase de un órgano administrativo. Como esto no es así, nuestro criterio de 1960-1963, resulta hoy insostenible".

b) "Los cambios jurisprudenciales de 1981: sin embargo, para nuestra sorpresa, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia del 18 de febrero de 1981, dictada bajo la ponencia de Antonio J. Angrisano, ha pretendido haber acogido nuestra tesis que propugnábamos en 1960, admitiendo el recurso contencioso-administrativo de anulación contra las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, a las cuales considera como actos administrativos dictados por un órgano judicial.

Sin embargo, para llegar a esta conclusión, dicha sentencia discrepa de nuestro criterio, en el único aspecto en el cual podía fundamentarse su conclusión: en el carácter administrativo —no judicial— de dicho órgano.

En efecto, para que los actos emanados del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato puedan ser considerados actos administrativos, necesariamente habría que considerar que ese órgano es de naturaleza administrativa, lo cual hoy es insostenible. Por tanto, siendo como en efecto lo es un órgano judicial, sus actos son judiciales, y sólo podrían ser actos administrativos los que dicte en función administrativa, e indudablemente, las decisiones que adopta en materia inquilinaria, las toma en función jurisdiccional.

Por ello disiento totalmente de las conclusiones a que llegó la sentencia mencionada de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, al considerar como actos administrativos las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato”.

c) “En los años transcurridos, como quedó dicho, la Corte Suprema de Justicia reconoció el carácter judicial de aquel órgano anulado inclusive el artículo del Reglamento de la Ley que le asignaba a la Corte Suprema su control en la legalidad de las decisiones del Tribunal, basándose en el argumento de que sólo la ley podía atribuir competencias a la Corte. Por tanto, hoy en día, a pesar del carácter especial del procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y de que sigamos negándole carácter contencioso-administrativo —en lo cual sí coincido con los argumentos de la sentencia— es imposible sostener que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no sea un Tribunal, es decir, un órgano judicial que dicta actos en función jurisdiccional resolviendo conflictos entre partes: inquilinos y arrendadores. Siendo esto así no puede sostenerse que esos actos no sean judiciales y sean actos administrativos”.

D) Nuestros comentarios sobre las nuevas consideraciones del Dr. Brewer:

a) Abandona el autor la posición de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es órgano administrativo que dicta actos administrativos.

b) Sostiene el autor que se trata de un órgano judicial que dicta sentencias resolviendo conflictos entre partes: inquilinos y arrendadores. Además continúa negándole el carácter contencioso-administrativo tanto al *Tribunal* como al procedimiento que ante él sigue.

c) La nueva posición del Dr. Brewer se halla en radical contraposición con la jurisprudencia vigente en la materia, es decir, en contra de los principios sentados por las siguientes sentencias:

c.1. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 11-5-1981.

c.2. Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 8-6-1981.

c.3. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 18-6-1981.

c.4. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de fecha 2-11-1981.

De las antes citadas sentencias se desprende por distintas vías, que en el derecho “vivo”, es decir, en el derecho que se aplica actualmente en nuestros máximos tribunales, los más calificados jueces de nuestro Poder Judicial han considerado que un caso como el del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y del procedimiento que ante él se sigue es un caso de un Tribunal Especial de lo contencioso-administrativo, con todas las consecuencias que de ello deriven.

d) Particularmente no compartimos la nueva posición del Dr. Brewer pues consideramos que tanto la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento como los Concejos Municipales, en sus respectivas circunscripciones, dictan actos administrativos en materia inquilinaria, y tales actos administrativos no pueden estar

exentos de control jurisdiccional por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa; (sobre esto ver sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 11-5-1981 p. 10: "de acuerdo a la letra constitucional no puede discutirse que ningún acto administrativo está exento del control jurisdiccional").

Partiendo de la anterior premisa, no puede considerarse, a nuestro juicio, que las relaciones entre arrendadores y arrendatarios sean meras "relaciones jurídico-privadas", sino que por el contrario, son relaciones que gozan de la especial naturaleza de ser al mismo tiempo: "relaciones jurídico-privadas" y "relaciones jurídico-públicas", y eso es un hecho que creemos fuera de discusión, pues el legislador ha consagrado en nuestro derecho positivo unas reglas, un procedimiento y unos órganos administrativos en materia inquilinaria, en lo que resulta una intervención directa de la actividad administrativa sobre las que antiguamente eran sólo relaciones jurídico-privadas entre arrendadores y arrendatarios.

De modo pues que la legalidad de esa actividad tiene que estar controlada, y quien debe controlarla es, a nivel general y por mandato constitucional, la jurisdicción contencioso-administrativa.

10. *Sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 14 de febrero de 1985 (caso Patria Fondo Mutual de Inversión de Capital Variable contra la Comisión Nacional de Valores):*

Por esta sentencia, la Sala Político-Administrativa de nuestro Máximo Tribunal, en interpretación de sus sentencias de principio de fecha 11 de mayo de 1981 (caso Panamerican) y 2 de noviembre del mismo año (caso Depositaria Judicial) determinó, *primero*, que el recurso de apelación consagrado en el artículo 14 de la Ley de Mercado de Capitales es el recurso contencioso-administrativo previsto en la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; *segundo*, que en virtud del artículo 195 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que dispone que quedan derogadas las disposiciones contrarias a dicha ley, se consideraba derogado el artículo 14 de la Ley de Mercado de Capitales; y *en fin*, que el órgano competente para conocer del recurso en cuestión no es la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema, como lo dice expresamente el artículo 14 de la Ley de Mercado de Capitales, sino la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Todo esto porque una de las finalidades de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sería la de "desconcentrar" la actividad de nuestro Máximo Tribunal.

Así, se confirmó la naturaleza jurídica que nuestro derecho positivo le atribuye a las célebres "apelaciones", en el sentido de considerarlas como "recurso contencioso-administrativo".

Pero, lo que es más importante a los efectos de la presente comunicación, no es tal confirmación, sino lo que deja sentado la sentencia Patria Fondo Mutual de Inversión de Capital Variable, en cuanto a los lapsos de interposición de ese recurso contencioso-administrativo que constituyen las "apelaciones".

En efecto, dice esta sentencia de principio: "Por consiguiente, si en lugar de "apelaciones" ante la Corte se trata del recurso contencioso-administrativo previsto y regulado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, este recurso debe regirse y tramitarse *íntegramente* conforme a las disposiciones establecidas al respecto en las Secciones Tercera y Cuarta del Capítulo II, Título V de dicha Ley. De ahí que la interposición del recurso no sea *para* ante la Corte, sino directamente por ante la Corte, que deba seguirse el procedimiento establecido al efecto en la Sección Tercera, y que el lapso para ejercer el correspondiente recurso sea el general de

seis meses contemplado en el artículo 134 *eiusdem* y no los especiales de 5, 10, 15 o 20 o 30 días previstos en otras leyes”.

De modo que, según los principios de esta decisión, para el recurso contencioso-administrativo (apelación) contra los actos administrativos, tanto de los Concejos Municipales en materia inquilinaria, como de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, habría un lapso de interposición del recurso de seis meses contados a partir de la publicación o notificación del acto. Esto está en contraposición con el principio especial establecido para la materia inquilinaria por los artículos 15 de la Ley de Regulación de Alquileres, y 71 de su Reglamento, que disponen que de las decisiones de dichos órganos administrativos se puede “apelar” dentro de los 5 días siguientes a la notificación de las mismas.

Cabe advertir, por último, que los principios de la decisión Patria Fondo Mutual de Inversión de Capital Variable, fueron *ampliamente ratificados* por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia tanto por un *auto de fecha 5 de marzo de 1985* (caso Jesús R. Pazos contra la Comisión Nacional de Valores), como por *sentencia del 7 de marzo de 1985* (caso Banco Consolidado contra la Comisión Nacional de Valores).

## CONCLUSIONES

I. Actualmente está en vigencia la tesis del Dr. Luis Enrique Farías Mata, tal como se desprende de las siguientes sentencias:

A) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 11-5-1981.

B) Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 8-6-1981.

C) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 18-6-1981.

D) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 2-11-1981.

E) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 14-2-1985.

F) Auto de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 5 de marzo de 1985.

G) Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de fecha 7-3-1985.

(Actualmente en contra y por distintas razones: 1º Allan R. Brewer-Carías *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso-Administrativo* y 2º Antonio J. Angrisano: *Recurribilidad de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato*).

II. La vigencia jurisprudencial del criterio del Dr. Luis Enrique Farías Mata, implica (fundamentalmente):

1. Que las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, y de los Concejos Municipales en materia inquilinaria, son actos administrativos, que causan estado, adquiriendo firmeza por voluntad del legislador y del constituyente en una única instancia administrativa, respectivamente.

2. Que de las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento y de los Concejos Municipales en materia inquilinaria, se “apela”, en el sentido de “recurso contencioso-administrativo”, para que sean revisados tales actos, res-

pectivamente por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y por los Juzgados de Distrito o los de igual competencia en la localidad.

3. Que la impugnación de los actos fijados por los organismos administrativos, apuntará siempre a motivos de ilegalidad, porque tales actos son el resultado de las consideraciones previstas en la Ley de Regulación de Alquileres.

En cuanto al punto relativo a si se trata de un *recurso contencioso-administrativo* de anulación o de un *recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción*, cabe afirmar que la cuestión parece resolverse por la primera opción de la alternativa para el doctor Farías Mata y para la doctora Calcaño de Temeltas. Sin embargo, nosotros pensamos que más bien se trata de un contencioso-administrativo de plena jurisdicción habida cuenta de la facultad de *modificación* que tiene el juez administrativo en estos recursos. Estas consideraciones podrían ser objeto de otra comunicación.

4. Que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un órgano de jurisdicción contencioso-administrativa (un Tribunal Especial de lo Contencioso-Administrativo, en los términos empleados por la Corte Suprema de Justicia). Y que cuando los Jueces de Distrito o los de igual competencia en la localidad conocen de recursos contencioso-administrativos en materia inquilinaria, actúan como órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El lapso de interposición de ese recurso contencioso-administrativo es, según los artículos 15 de la Ley de Regulación de Alquileres y 65 de su Reglamento, de 5 días hábiles luego de la notificación; y según los principios de la sentencia Patria Fondo Mutual (14-2-85) y Banco Consolidado (7-3-85), sería el lapso general de 6 meses del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

III. Luego de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el procedimiento inquilinario no se quedó allí, sino que de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y de los Jueces de Distrito o los de igual competencia en la localidad, podrían conocer en apelación, en segunda instancia, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo y los Tribunales Superiores en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, respectivamente.

IV. El único problema que quedaba por resolver era: cuál lapso de apelación se aplica para la revisión de las sentencias del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y de los Jueces de Distrito. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia calló al respecto. Entonces, ante el silencio legal, ¿cuál lapso para apelar —en el sentido procesal ordinario, y no en el de recurso contencioso-administrativo— habrá de seguirse?, ¿el de 5 audiencias del juicio ordinario?, ¿el de 2 audiencias del juicio breve?, o todavía, ¿el de 10 audiencias previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para los procedimientos en segunda instancia en lo contencioso-administrativo?

Este es otro punto donde hay conflicto de jurisprudencias. Por un lado, según la sentencia de fecha 8 de junio de 1981 de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, por aplicación del artículo 701 del Código de Procedimiento Civil, se trataría de un lapso para apelar de 2 audiencias, contando aquella en la que dictó el fallo. Por otro lado, según una interpretación lógica de las sentencias de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, Patria Fondo Mutual (14-2-85) y Banco Consolidado (7-3-85), tendríamos el principio que podríamos llamar de "tramitación por las reglas generales de lo contencioso-administrativo" de las mal denominadas "apelaciones", a las cuales, como constituyen en una primera instancia contencioso-administrativa un recurso contencioso-administrativo, deberían aplicarse, en una segunda instancia de revisión jurisdiccional en sede contencioso-administrativa, las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sobre "el procedimiento en Segunda Instancia" (artículo 162 y siguientes *ejusdem*),

conforme al cual existiría un lapso de apelación —en sentido procesal propio— de 10 audiencias.

En nuestra opinión luce más idónea la posición inicialmente adoptada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, porque la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sus decisiones de fecha 14 de febrero (Patria Fondo Mutual de Inversiones de Capital Variable) y 7 de marzo de 1985 (Banco Consolidado), se fundó en argumentos extremadamente finos y sutiles para desaplicar por vía general lapsos que están *expresamente* consagrados por las diferentes leyes que regulan las llamadas "apelaciones". Una crítica a los principios sentados por las sentencias que comentamos puede encontrarse en los informes que presentó la Procuraduría General de la República el 28 de febrero de 1985 en el caso Jesús R. Pazos contra la Comisión Nacional de Valores, inicialmente conocido por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

## V. BREVE CUADRO SINOPTICO DEL PROCEDIMIENTO INQUILINARIO

### SEDE ADMINISTRATIVA

(Distrito Federal, Distrito Sucre del Estado Miranda).

(Estados y Territorios Federales).

#### DIRECCION DE INQUILINATO DEL MINISTERIO DE FOMENTO

- a) Dicta una decisión.
- b) Recurribilidad inicial para ir a lo contencioso:
  - b.1) Según los artículos 15 de la Ley de Regulación de Alquileres y 71 de su Reglamento: se puede "apelar" -en el sentido de recurso contencioso administrativo- contra el acto administrativo adoptado dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación del mismo.
  - b.2) Según los principios de las sentencias Patria -Fondo Mutual (14-2-85) y Banco Consolidado (7-3-85) se puede "apelar" -en el sentido de recurso contencioso-administrativo- contra el acto administrativo adoptado dentro del lapso general de 6 meses contemplado en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

#### CONCEJOS MUNICIPALES.

- a) Dictan una decisión.
- b) Recurribilidad inicial para ir a lo contencioso:
  - b.1) Según los artículos 15 de la Ley de Regulación de Alquileres y 71 de su Reglamento: se puede "apelar" -en el sentido de recurso contencioso administrativo- contra el acto administrativo adoptado dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación del mismo.
  - b.2) Según los principios de las sentencias Patria Fondo Mutual (14-2-85) y Banco Consolidado (7-3-85) se puede "apelar" -en el sentido de recurso contencioso-administrativo- contra el acto administrativo adoptado dentro del lapso general de 6 meses contemplado en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

### SEDE JURISDICCIONAL

(jurisdicción contencioso-administrativa)

Primera Instancia:

TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO.

a) *Tramitación:*

- a.1) Según el artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres: las "apelaciones" interpuestas se tramitan y deciden de acuerdo al procedimiento establecido en el C.P.C. para los juicios breves.

Primera Instancia:

TRIBUNAL DE APELACIONES DE INQUILINATO.

a) *Tramitación:*

- a.1) Según el artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres: las "apelaciones" interpuestas se tramitan y deciden de acuerdo al procedimiento establecido en el C.P.C. para los juicios breves.

a.2) Según los principios de las sentencias Patria Fondo Mutual (14-2-85) y Banco Consolidado (7-3-85): las "apelaciones" interpuestas se tramitan y deciden *íntegramente* "conforme a las disposiciones de las secciones tercera y cuarta del capítulo II, título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia".

b) *Decisión*: dicta una decisión en primera Instancia jurisdiccional, la cual puede ser "apelada" -en el sentido procesal ordinario-.

c) *Apelación*: ni la Ley de Regulación de Alquileres ni la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, traen expresamente para este caso una solución respecto al lapso de apelación. La jurisprudencia nos indica dos soluciones diferentes:

c.1) Según la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 8 de junio de 1981:

1. Se aplica el artículo 17 de la Ley de Regulación de Alquileres.

2. Dicho artículo ordena a su vez aplicar el párrafo final del artículo 701 del Código de Procedimiento Civil.

3. Por tanto hay un lapso para apelar de 2 audiencias.

c.2) Según los principios de las sentencias Patria Fondo Mutual (14-2-85) y Banco Consolidado (7-3-85): parecería que deberían aplicarse las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia sobre "el procedimiento en Segunda Instancia" (artículos 162 y siguientes *ejusdem*), conforme al cual, para estos casos, existiría un lapso de apelación de 10 audiencias.

Segunda Instancia:

CORTE PRIMERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

a) Artículo 185 ordinal 4º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: Es competente para conocer en apelación en segunda instancia las decisiones dictadas por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato (no lo dice expresamente este artículo pero es el criterio jurisprudencial vigente).

a.2) Según los principios de las sentencias Patria Fondo Mutual (14-2-85) y Banco Consolidado (7-3-85): las "apelaciones" interpuestas se tramitan y deciden *íntegramente* "conforme a las disposiciones de las secciones tercera y cuarta del capítulo II, título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia".

b) *Decisión*: dictan una decisión en primera Instancia jurisdiccional, la cual puede ser "apelada" -en el sentido procesal ordinario-.

c) *Apelación*: vacío legal. Se pudieran aplicar los principios de ambas tendencias jurisprudenciales.

Segunda Instancia:

TRIBUNALES SUPERIORES EN LO CIVIL MERCANTIL Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

a) Artículo 182 ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: son competentes para conocer en apelación, en segunda instancia, las decisiones dictadas por los jueces de distrito en materia inquilinaria (lo dice expresamente la ley).

#### BIBLIOGRAFIA ELEMENTAL

AGUILAR GORRONDONA, José Luis: *Contratos y Garantías, Derecho Civil IV*, cuarta edición aumentada, revisada y puesta al día, Universidad Católica Andrés Bello, Manuales de Derecho, Editorial Arte. Caracas, 1980.

ANGRISANO, Antonio: "Recurribilidad de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato", *Revista de Derecho Público* Nº 4, octubre-diciembre, 1980.

BENDAYAN LEVY, Isaac: *Estudios de Derecho Inquilinario*. Caracas, 1968.



BREWER-CARIAS, Allan R.: a) "Estudio sobre la Ley de Regulación de alquileres de fecha 1º de agosto de 1960", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal* Nº 113, julio-septiembre de 1960; b) *Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, U.C.V., Caracas, 1964; y c) "La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso Administrativo", en *Archivo de Derecho Público, Ciencias de la Administración*, volumen IV, 1980-1981, U.C.V., 1983.

DOCTRINA DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA: 1972 y 1970:

FARIAS MATA, Luis Enrique: *Procedimientos para la fijación de cánones de arrendamiento en el derecho venezolano*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho. Caracas, 1974.

GUERRA, Luis Beltrán: *El acto administrativo. La teoría del Procedimiento Administrativo*, Procuraduría General de la República, Colección de Estudios Especiales Nº 2. Caracas, 1977.

LARES MARTINEZ, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, cuarta edición revisada y puesta al día, cursos de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1978.

LEON JIMENEZ, Jorge Alberto: Notas de clase de la Cátedra "Contratos y Garantías, Derecho Civil IV", correspondiente al año académico 1980-1981.

MADURO LUYANDO, Eloy: *Curso de Obligaciones, Derecho Civil III*, Universidad Católica Andrés Bello, Manuales de Derecho, 1967.

MARTINEZ-RIVIELLO, Fernando: *El juicio de desalojo*, Tesis.



## LEGISLACION



# Información Legislativa

## LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL SEGUNDO TRIMESTRE DE 1985

Recopilación y selección  
por Ana María Ruggeri

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

### SUMARIO

#### I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Reorganización de la Administración Pública.* 2. *Administración Central.* A. Organismos de la Presidencia de la República. a. Organización y funciones de la Casa Militar. b. Comisiones Presidenciales. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Relaciones Interiores. b. Ministerio de Fomento. c. Ministerio de Educación. a'. Comisiones. b'. Universidades. c'. Institutos Universitarios. d. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. e'. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. 3. *Administración Descentralizada.*

#### II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero: crédito público.* 2. *Sistema Presupuestario.* 3. *Sistema de Estadística e Informática.* 4. *Sistema de Personal.* A. Fijación de Salario Mínimo. B. Estatuto de Pensiones y Jubilaciones de los Funcionarios Públicos. C. Régimen de Prestaciones Sociales para Magistrados, Funcionarios y Empleados de la Corte Suprema de Justicia. 5. *Sistema de Adquisición y Pago de Bienes y Servicios.* A. Comisiones de Licitación. B. Normas para la Tramitación de Acreencias no prescritas en el Ministerio de Sanidad. C. Precio de Venta de la Gaceta Oficial. 6. *Control Fiscal.*

#### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores.* A. Acuerdos y Convenios Internacionales. B. Organización Consular. 2. *Política de Relaciones Interiores.* A. Seguridad y Defensa. B. Organización del Ministerio Público.

#### IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo.* A. Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. B. Impuesto sobre la Renta. 2. *Régimen de las Finanzas.* A. Régimen de Bancos. a. Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria. b. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. B. Mercado de Capitales. C. Plan de Financiamiento del Sector Financiero destinado a la Construcción. D. Régimen de la Moneda y del Control de Cambios. 3. *Régimen de la Industria.* A. Normas sobre Política Lechera. B. Control de Calidad. 4. *Régimen de Comercio Interno.* A. Bienes y Servicios de Primera Necesidad. B. Normas sobre Elaboración de Quesos. 5. *Régimen del Comercio Exterior.* 6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario.*

#### V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación.* A. Educación Básica. B. Educación Media Diversificada. C. Educación Especial. D. Educación Universitaria. E. Uso de instalaciones deportivas de Planteles Oficiales. 2. *Salud.* 3. *Relaciones Laborales.*

#### VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

1. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales.* A. Recursos Naturales. B. Protección Ambiental. 2. *Urbanismo.* 3. *Regímenes del Transporte y Tránsito.* A. Transporte Terrestre. B. Transporte y Tránsito Marítimo y Fluvial. C. Transporte y Tránsito Aéreo. 4. *Régimen del Servicio Postal.*

## I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

### 1. *Reorganización de la Administración Pública*

—Decreto Nº 669 de 12-6-1985 mediante el cual se ordena la supresión de la empresa Corporación Venezolana de la Industria Naval, C.A. (COVINCA) y se transfieren las funciones que el Decreto Nº 927 de 16-5-1975 atribuyó a dicha empresa al Fondo de Inversiones de Venezuela.

—Decreto Nº 679 de 21-6-1985 mediante el cual se eliminan el Consejo Nacional el Desarrollo de la Industria Aeronáutica y la Secretaría Ejecutiva del mismo. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario de 21-6-1985.

—Decreto Nº 680 de 21-6-1985 mediante el cual se eliminan el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Naval y la Secretaría Ejecutiva del mismo. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario de 21-6-1985.

—Decreto Nº 681 de 21-6-1985 mediante el cual se eliminan el Consejo Nacional para el Desarrollo de las Industrias Militares y la Secretaría Técnica del mismo. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario de 21-6-1985.

—Decreto Nº 682 de 21-6-1985 mediante el cual se eliminan el Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Nuclear y la Secretaría Ejecutiva del mismo. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario de 21-6-1985.

### 2. *Administración Central*

#### A. *Organismos de la Presidencia de la República*

##### a. *Organización y Funciones de la Casa Militar*

—Decreto Nº 569 de 12-4-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento de Organización y Funciones de los Miembros de las Fuerzas Armadas al Servicio del Presidente de la República (Casa Militar). *G.O.* Nº 33.202 de 12-4-1985.

##### b. *Comisiones Presidenciales*

—Decreto Nº 572 de 16-4-1985 mediante el cual se crea una Comisión que tendrá a su cargo la realización de un proyecto para la constitución de un Organismo para la Protección y Asistencia Social del Deportista. *G.O.* Nº 33.204 de 16-4-1985.

—Decreto Nº 573 de 15-4-1985 mediante el cual se crea una Comisión que tendrá a su cargo la realización de un proyecto para el establecimiento del Instituto Universitario de Deportes. *G.O.* Nº 33.204 de 16-4-1985.

—Decreto Nº 609 de 8-5-1985 mediante el cual se extiende el Seguro Social a la contingencia de paro forzoso y se designa una Comisión para que, en el plazo de 90 días hábiles, presente un informe referente a la organización, administración y régimen de cotizaciones, prestaciones y financiamiento del seguro de paro forzoso. *G.O.* Nº 33.218 de 8-5-1985.

—Decreto Nº 645 de 29-5-1985 mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Oceanología como organismo asesor del Presidente de la República en lo relativo a la planificación de políticas dirigidas a la promoción y desarrollo de las Ciencias Marinas dentro de los lineamientos previstos en los planes de la Nación. *G.O.* Nº 33.233 de 29-5-1985.

—Decreto N° 642 de 29-5-1985 mediante el cual se establece la Unidad de Programación Especial para el Desarrollo Integral del Suroeste de Venezuela, con carácter de servicio autónomo. *G.O.* N° 33.233 de 29-5-1985.

## B. *Organización Ministerial*

### a. *Ministerio de Relaciones Interiores*

—Resolución N° 174 del Ministerio de Relaciones Interiores de 5-6-1985 mediante la cual se crea la Comisión Interna del Ministerio de Relaciones Interiores Contra el Uso Ilícito de las Drogas. *G.O.* N° 33.239 de 6-6-1985.

### b. *Ministerio de Fomento*

—Decreto N° 576 de 17-4-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento *G.O.* N° 33.210 de 25-4-1985.

### c. *Ministerio de Educación*

#### a'. *Comisiones*

—Resolución N° 208 del Ministerio de Educación de 9-4-1985 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 Puerto Cabello. *G.O.* N° 33.200 de 10-4-1985.

—Resolución N° 233 del Ministerio de Educación de 18-4-1985 mediante la cual se designa una Comisión que tendrá por objeto la implantación del Código Unido de Planteles Educativos, tanto oficiales como privados. *G.O.* N° 33.208 de 23-4-1985.

—Resolución N° 280 del Ministerio de Educación de 3-5-1985 mediante la cual se designa una Comisión que tendrá por finalidad asesorar al Ministro de Educación en el desarrollo de planes de acción y programas destinados a la asistencia integral al niño pre-escolar. *G.O.* N° 33.217 de 7-5-1985.

—Resolución N° 409 del Ministerio de Educación de 17-6-1985 mediante la cual se designa una Comisión que tendrá por objeto realizar los estudios necesarios para determinar la factibilidad de convertir la Extensión Caripito del Instituto Universitario de Tecnología de Cumaná, en un Instituto Universitario de Carreras Cortas. *G.O.* N° 33.247 de 18-6-1985.

#### b'. *Universidades e Institutos Universitarios*

—Resolución N° 411 del Ministerio de Educación de 18-6-1985 mediante la cual se dicta el Reglamento General de la Universidad Nacional Experimental "Simón Bolívar". *G.O.* N° 3.573 Extraordinario de 2-6-1985.

—Decreto N° 593 de 29-4-1985 mediante el cual se autoriza la creación y funcionamiento del Instituto Universitario de Estudios Musicales. *G.O.* N° 33.212 de 29-4-1985.

### d. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° G-460 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 9-5-1985 mediante la cual se crea la Comisión Interna sobre Sustancias Estupefacientes y

Psicotrópicos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, *G.O.* Nº 33.219 de 9-5-1985.

e. *Ministerio de Transporte y Comunicaciones*

—Resolución Nº 165 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 18-6-1985 mediante la cual se crea el Departamento de Investigación y Prevención de Accidentes de Tránsito Terrestre, adscrito a la Dirección General Sectorial de Transporte Terrestre. *G.O.* Nº 33.248 de 19-6-1985.

2. *Administración Descentralizada*

—Decreto Ley Nº 675 de 21-6-1985 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 357 le 3-9-1958 relativo a la creación del Instituto Nacional de Hipódromos. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario de 1-6-1985.

—Decreto Ley Nº 674 de 2-6-1985 mediante el cual se reforma la Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario de 21-6-1985.

—Decreto Nº 676 de 21-6-1985 mediante el cual se reforma el Estatuto Orgánico de la Corporación de Desarrollo de Guayana. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario de 21-6-1985.

—Decreto Nº 677 de 21-6-1985 mediante el cual se reforman las Normas sobre Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el Control de los Aportes Públicos a las Instituciones Privadas similares contenidas en el Decreto Nº 401 de 14-12-1984. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario le 21-6-1985.

## II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero: crédito público*

—Resolución Nº 193 del Ministerio de Hacienda de 30-4-1985 mediante la cual se sustituyen sesenta Bonos de la Deuda Pública Nacional, 16-9-1992. Vigésima Tercera Emisión, constitutivos de empréstitos internos por la cantidad de catorce millones de bolívares (Bs. 14.000.000) por ochocientos Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN), 16-9-1992. *G.O.* Nº 33.213 de 30-4-1985.

—Decreto Nº 554 de 28-3-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de 2.146.935.000, destinados a cancelar parcialmente obligaciones de los Ministerios de la Secretaría de la República, de Sanidad y Asistencia Social, de la Juventud, de Hacienda y de los Institutos y Empresas del Estado que se mencionan. *G.O.* Nº 33.197 de 2-5-1985.

—Decreto Nº 619 de 15-5-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de noventa y cuatro millones noventa mil bolívares (Bs. 94.090.000) destinados a cancelar parcialmente obligaciones de los Concejos Municipales y Asambleas Legislativas mencionados. *G.O.* Nº 33.223 de 16-5-1985.

—Decreto Nº 620 de 15-5-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de doscientos cincuenta millones ciento sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 250.165.000) destinados a cancelar parcialmente obligaciones del Ministerio del Transporte y Comunicaciones, del Ministerio de Agricultura y Cría y de las Fundaciones, Institutos Autónomos y Empresas



Públicas indicadas, de acuerdo con la distribución señalada. *G.O.* N° 33.223 de 15-5-1985.

—Decreto N° 621 de 15-5-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de un mil doscientos veintitrés millones seiscientos mil bolívares (Bs. 1.223.600.000) destinados a cancelar parcialmente obligaciones de las Gobernaciones indicadas, de acuerdo con la distribución señalada. *G.O.* N° 33.223 de 15-5-1985.

—Decreto N° 622 de 15-5-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta la cantidad de seiscientos veintinueve millones seiscientos setenta mil bolívares (Bs. 629.670.000) destinados a cancelar los pasivos del Banco Comercial de Maracaibo, C.A. y del Banco de Fomento Regional del Zulia, C.A. *G.O.* N° 33.223 de 15-5-1985.

—Decreto N° 636 de 15-5-1985 mediante el cual se procede a la Trigésima Séptima Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de novecientos noventa y cuatro millones trescientos cincuenta mil bolívares (Bs. 994.350.000), destinados a cancelar los pasivos netos del Banco de los Trabajadores de Venezuela, C.A. *G.O.* N° 33.228 de 22-5-1985.

—Decreto N° 637 de 15-5-1985 mediante el cual se procede a la Trigésima Quinta Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN)-23-5-1997, constitutivos de empréstitos internos, hasta por la cantidad de un mil setecientos seis millones ochocientos veinte mil bolívares (Bs. 1.706.820.000), destinados a cancelar al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, la diferencia por concepto del aporte del Ejecutivo Nacional, no entregado a dicho Instituto, entre los años 1978 y 1983, ambos inclusive. *G.O.* N° 33.228 de 22-5-1985.

—Decreto N° 638 de 15-5-1985 mediante el cual se procede a la Trigésima Sexta Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional, (DPN)-23-5-1997, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de un mil ochocientos treinta millones trescientos mil bolívares (Bs. 1.830.300.000) destinados a restituir al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales las cantidades que éste tiene depositadas en el B.T.V. *G.O.* N° 33.228 de 22-5-1985.

—Decreto N° 652 de 4-6-1985 mediante el cual se ordena la Trigésima Octava Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) 4 de junio de 1992, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de seiscientos veintinueve millones seiscientos setenta mil bolívares (Bs. 629.670.000) destinados a cancelar los pasivos del Banco Comercial de Maracaibo, C.A. y del Banco de Fomento Regional del Zulia, C.A., originados por depósitos recibidos del público, o derivados de la compensación de esos depósitos con las obligaciones que sus beneficiarios tengan para con las citadas instituciones y sus filiales. *G.O.* N° 33.237 de 4-6-1985.

—Decreto N° 658 de 12-6-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de un mil trescientos cincuenta y dos millones quinientos mil bolívares (Bs. 1.352.500.000) destinados a cancelar parcialmente obligaciones de la República, Institutos Autónomos, Municipios y Empresas del Estado. *G.O.* N° 33.243 de 12-6-1985.

—Decreto N° 659 de 12-6-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de un mil ochocientos noventa y cinco millones seiscientos sesenta y cinco mil bolívares (Bs. 1.895.665.000), destinados a cancelar parcialmente obligaciones de la República, Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Fundaciones y demás Entidades de la Administración Descentralizada. *G.O.* N° 33.243 de 12-6-1985.

—Decreto Nº 660 de 12-6-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de un mil ciento tres millones quinientos cuarenta y cinco mil bolívares (Bs. 1.103.545.000), destinados a cancelar parcialmente obligaciones de las Universidades Nacionales. *G.O.* Nº 33.243 de 12-6-1985.

—Decreto Nº 661 de 12-6-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de ciento noventa y tres millones cuatrocientos veinte mil bolívares (Bs. 193.420.000), destinados a cancelar parcialmente obligaciones de los Concejos Municipales. *G.O.* Nº 33.243 de 12-6-1985.

—Decreto Nº 662 de 12-6-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de un mil doscientos trece millones doscientos setenta mil bolívares (Bs. 1.213.270.000) destinados a cancelar los pasivos del Banco de los Trabajadores de Venezuela, C.A. *G.O.* Nº 33.243 de 12-6-1985.

—Decreto Nº 574 de 17-4-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna, hasta por la cantidad de un mil setecientos seis millones ochocientos veinte mil bolívares (Bs. 1.706.820.000), destinados a cancelar al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, la diferencia por concepto de aportes del Ejecutivo Nacional no entregados a dicho Instituto, entre los años 1978 y 1983, ambos inclusive. *G.O.* Nº 33.205 de 17-4-1985.

—Decreto Nº 575 de 17-4-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública hasta por la cantidad de novecientos noventa y cuatro millones trescientos cincuenta mil bolívares (Bs. 994.350.000) destinados a cancelar los pasivos netos del Banco de los Trabajadores de Venezuela, C.A. *G.O.* Nº 33.205 de 17-4-1985.

—Decreto Nº 643 de 29-5-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de siete mil quinientos millones de bolívares (Bs. 7.500.000.000) destinados al pago de los saldos netos que resulten de la conciliación y compensación de las deudas existentes al 1º de enero de 1984 entre los entes de la Administración Central y Descentralizada y entre éstos y los Estados y Municipios, así como también los saldos netos que resultaren de la compensación entre la República y demás entidades públicas. *G.O.* Nº 33.233 de 29-5-1985.

—Decreto Nº 644 de 29-5-1985 mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna hasta por la cantidad de cuatro mil quinientos veintiséis millones cuatrocientos mil bolívares (Bs. 4.526.400.000) destinados a la cancelación de los pasivos del Banco de los Trabajadores de Venezuela C. A., por concepto de depósitos del público representados en certificados de ahorro, certificados a plazo fijo y bonos quirografarios. *G.O.* Nº 33.233 de 29-5-1985.

## 2. Sistema Presupuestario

—Resolución Conjunta Nº 157, 139 y 137 de los Ministerios de Hacienda, Oficina Central de Coordinación y Planificación y Oficina Central de Presupuesto de 8-4-1985 mediante la cual los organismos del Sector Público deberán suministrar a la Oficina Central de Presupuesto, dentro de los quince (15) días siguientes al término de cada trimestre, la información requerida en el Instructivo "Sistema de Seguimiento Básico de Ejecución del Programa Económico Cuantificado". *G.O.* Nº 33.198 de 8-4-1985.

### 3. *Sistema de Estadística e Información*

—Decreto N° 626 de 15-5-1985 mediante el cual se dispone que el Ministerio de Agricultura y Cría y la Oficina Central de Estadística e Informática tendrán a su cargo la preparación y el levantamiento del V Censo Agrícola, el cual se llevará a efecto en la oportunidad que señale el Ejecutivo Nacional. *G.O.* N° 33.228 de 22-5-1985.

—Resolución N° 165 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 18-4-1985 mediante la cual se ordena la publicación, en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del volumen del XI Censo General de Población y Vivienda correspondiente al Estado Guárico. *G.O.* N° 33.206 de 18-4-1985.

—Resolución N° 166 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 23-4-1985 mediante la cual se ordena la publicación, en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del volumen del XI Censo General de Población y Vivienda correspondiente al Estado Cojedes. *G.O.* N° 33.210.

—Resolución N° 167 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 26-4-1985 mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, de la Codificación de la División Político-Territorial de la República, correspondiente al año 1984, *G.O.* N° 33.211 de 26-4-1985.

—Resolución N° 168 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 30-4-1985 mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del Boletín de Indicadores de Coyuntura N° 21, correspondiente al Tercero y Cuarto Trimestre de 1984. *G.O.* N° 33.213 de 30-4-1985.

—Resolución N° 169 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 27-5-1985 mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del volumen del XI Censo General de la Población y Vivienda correspondiente al Distrito Federal. *G. O.* N° 33.232 de 28-5-1985.

—Resolución N° 170 de 26-6-1985 mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, del volumen de Indicadores de la Fuerza de Trabajo del Segundo Semestre de 1984, correspondiente al Total Nacional. *G. O.* N° 33.252 de 26-6-1985.

—Resolución N° 171 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 28-6-1985 mediante la cual se ordena la publicación en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática del volumen del XI Censo General de Población y Vivienda correspondiente al Total Nacional. *G.O.* N° 33.254 de 28-6-1985.

### 4. *Sistema de Personal*

#### A. *Fijación del salario mínimo*

—Decreto N° 584 de 25-4-1985 mediante el cual se dispone que los organismos de la Administración Pública Nacional Estadal o Municipal pagarán a los empleados públicos a su servicio el sueldo mínimo mensual fijado en el Decreto N° 493 de fecha 1°-2-1985 en los términos que se señalan. *G.O.* N° 33.210 de 25-4-1985.

#### B. *Estatuto de Pensiones y Jubilaciones de los Funcionarios Públicos*

—Decreto Ley N° 673 de 21-6-1985 mediante el cual se dicta el Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Admi-

nistración Pública Nacional, de los Estados y los Municipios. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario de 21-6-1985.

C. *Régimen de Prestaciones Sociales para Magistrados, Funcionarios y Empleados de la Corte Suprema de Justicia*

—Acuerdo mediante el cual se dicta el Régimen de Prestaciones Sociales para los Magistrados, Funcionarios y Empleados de la Corte Suprema de Justicia. *G.O.* Nº 33.246 de 17-6-1985.

5. *Sistema de Adquisición y Pago de Bienes y Servicios*

A. *Comisiones de Licitación*

—Resolución Nº 243 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 15-4-1985 mediante la cual se crea la Comisión de Licitación del Ministerio de Relaciones Exteriores para la contratación de Obras y Adquisición de Bienes Muebles. *G.O.* Nº 33.203 de 15-4-1985.

—Resolución Nº 5.773 del Ministerio de Trabajo de 12-4-1985 mediante la cual se crea el Comité de Licitación del Ministerio de Trabajo. *G.O.* Nº 33.202 de 12-4-1985.

—Resolución Nº 29 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 15-5-1985 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 33.223 de 15-5-1985.

B. *Normas para la Tramitación de Acreencias no Prescritas en el Ministerio de Sanidad*

—Resolución Nº G-471 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 17-5-1985 mediante la cual se dictan las Normas para la Tramitación de Acreencias no Prescritas en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. *G.O.* Nº 33.226 de 20-5-1985.

C. *Precio de Venta de la Gaceta Oficial*

—Resolución Nº 21 del Ministerio de Información y Turismo de 25-4-1985 mediante la cual se fija el precio de venta de la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* de la forma que en ella se indica. *G.O.* Nº 33.210 de 25-4-1985.

6. *Control Fiscal*

—Decreto Nº 591 de 25-4-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento Especial Nº 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. *G.O.* Nº 33.210 de 25-4-1985.

—Resolución Nº CG-09 de la Contraloría General de la República de 30-4-1985 mediante la cual se dictan las normas de control interno para los entes de la Administración Pública Nacional Descentralizada. *G.O.* Nº 33.214 de 2-5-1985.

---

### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

#### 1. Política de Relaciones Exteriores

##### A. Acuerdos y Convenios Internacionales

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Normas Generales de Derecho Internacional Privado. *G.O.* N° 33.252 de 26-6-1985.

—Ley Aprobatoria del Protocolo de Modificación de la Convención Unica de 1961 Sobre Estuficientes. *G.O.* N° 33.249 de 20-6-1985.

—Ley Aprobatoria del Protocolo relativo a la Cooperación Comercial y Económica entre el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela por una parte, y por otra, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. *G.O.* N° 33.244 de 13-6-1985.

—Decreto N° 627 mediante el cual se adopta el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las Preferencias otorgadas en el Período 1962-1980, suscrito entre Chile y Venezuela, en la ciudad de Montevideo, el día 15 de abril de 1985. *G.O.* Extraordinario N° 3.555 de 21-5-1985.

—Decreto N° 596 de 22-5-1985 mediante el cual se adopta le Protocolo adicional del Acuerdo de Alcance Parcial suscrito entre Uruguay y Venezuela, sobre preferencias arancelarias en materia de importación (Acuerdo N° 25). *G.O.* N° 3.560 Extraordinario de 3-6-1985.

—Decreto N° 598 de 22-5-1985 mediante el cual se adopta la Adecuación del Acuerdo de Complementación N° 5, en el Sector de la Industria Química, suscrito por Argentina, Brasil, Chile, México, Perú, Uruguay y Venezuela, en la ciudad de Montevideo el 20-12-1982. *G.O.* N° 3.560 Extraordinario de 3-6-1985.

—Decreto N° 604 de 22-5-1985 mediante el cual se adopta la Adecuación del Acuerdo de Complementación N° 16, suscrito en el Sector de la Industria Química derivada del Petróleo, a la modalidad de Acuerdos de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial, suscrito por Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay y Venezuela, en la ciudad de Montevideo, el 6-12-1982. *G.O.* N° 3.560 Extraordinario de 3-6-1985.

—Decreto N° 606 de 22-5-1985 mediante el cual se adopta el Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las Preferencias otorgadas en el período 1962-1980, suscrito entre Paraguay y Venezuela, en la ciudad de Montevideo, el 30-4-1983. *G.O.* N° 3.560 Extraordinario de 3-6-1985.

—Resolución N° DGSP/TA 8 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 18-4-1985 mediante la cual se ordena la publicación del Convenio Comercial entre la República de Venezuela y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. *G.O.* N° 33.216 de 6-5-1985.

##### B. Organización Consular

—Resolución N 29 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 21-6-1985 mediante la cual se extiende la Circunscripción del Consulado General de Venezuela en Curazao a las Islas de San Martín, San Eustaquio y Saba (Territorio Insular de Barlovento, Antillas Neerlandesas). *G.O.* N° 33.252 de 26-6-1985.

—Resolución N° 30 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 21-6-1985 mediante la cual se dispone que la Circunscripción del Consulado General de Venezuela en San Francisco, Estados Unidos de América, se amplía a los estados de: Colorado,

Nevada, Utah, Hawaii, Washington, Montana, North and South Dakota, Alaska, Oregon, Idaho, Wyoming, y el Estado de California con Excepción de los Condados de Imperial, Kern, Los Angeles, Orange, Riverside, San Bernardino, San Diego, San Luis Obispo, Santa Bárbara y Ventura. *G.O.* Nº 33.252 de 26-6-1985.

—Resolución Nº 34 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 27-6-1985, mediante la cual se suprime el Consulado General de Venezuela en Ginebra-Suiza, quedando la Embajada encargada de los Asuntos Consulares. *G.O.* Nº 33.254 de 28-6-1985.

## 2. *Política de Relaciones Interiores*

### A. *Seguridad y Defensa*

—Resolución Conjunta Nº DG-171, DG-2.400, DG-25, DG-325 y DG-94 de los Ministerios de Relaciones Interiores, de la Defensa, de Educación, de Información y Turismo, y de la Juventud, de 27-5-1985 mediante la cual se ordena la publicación de las Normas para la Elaboración de los Programas de Información y Divulgación de la Ley de Conscripción y Alistamiento Militar, las cuales servirán de marco rector al Ejecutivo Nacional, para el cumplimiento de la mencionada Ley. *G.O.* Nº 33.232 de 28-5-1985.

### B. *Organización del Ministerio Público*

—Resolución Nº 79 de la Fiscalía General de la República de 29-3-1985 mediante la cual se amplía la competencia de los Fiscales Primero, Segundo, Cuarto y Séptimo del Ministerio Público de la Circunscripción Judicial del Estado Guárico, actuantes en San Juan de los Morros, haciéndola extensiva al Distrito San Casimiro del Estado Aragua. *G.O.* Nº 33.200 de 10-4-1985.

## IV. DESARROLLO ECONOMICO

### 1. *Régimen Impositivo*

#### A. *Impuesto sobre Alcohol y especies alcohólicas*

—Decreto 678 de 21-6-1985 mediante el cual se dicta la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Impuesto sobre alcohol y especies alcohólicas. *G.O.* Nº 3.574 Extraordinario de 21-6-1985.

#### B. *Impuesto sobre la Renta*

—Decreto Nº 657 de 12-6-1985 mediante el cual se exonera del impuesto sobre la renta, por un lapso de cinco años, los intereses que devenguen los bonos quirografarios que emitan las Entidades de Ahorro y Préstamo, conforme a la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo y las Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. *G.O.* Nº 33.243 de 12-6-1985.

—Decreto Nº 583 de 25-4-1985 mediante el cual se dispone que los intereses provenientes de refinanciamiento de los créditos a los que se refieren los Decretos Nº 2.736 de fecha 11-7-1978 y 1.769 de 29-12-1982 mediante los cuales se exoneran del pago de impuesto sobre la renta, los intereses de capitales destinados al financiamiento en el país de inversiones industriales, agrícolas, pecuarias, forestales, de pesca, de la construcción, provenientes de contratos de crédito externo, estarán exonerados del pago de impuesto sobre la renta, durante el plazo de cinco años, contados a partir de la

fecha de este Decreto. Se deroga el Decreto N° 2.154 de fecha 14-7-1983 publicado en la *Gaceta Oficial* N° 32.767 de la misma fecha. *G.O.* N° 33.210 de 25-4-1985.

## 2. Régimen de las Finanzas

### A. Régimen de Bancos

#### a. Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria

—Decreto N° 651 de 3-6-1985 mediante el cual se reforma el Estatuto del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria. *G.O.* N° 33.236 de 3-6-1985.

#### b. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias

—Resolución N° 85-04-02 del Ministerio de Hacienda de 30-4-1985 mediante la cual se fija en doce por ciento (12%) anual el tipo de interés nominal que devengarán durante el período comprendido entre el 1°-5-1985 y el 30-4-1986, las cantidades correspondientes a las prestaciones sociales por concepto de indemnización de antigüedad y cesantía, no entregada al trabajador. *G.O.* N° 33.213 de 30-4-1985.

—Resolución N° 85-04-03 del Ministerio de Hacienda de 30-4-1985 mediante la cual se dispone que las cédulas hipotecarias que se autoricen a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución, devengarán intereses ajustables periódicamente, con base a la tasa de referencia que para este tipo de títulos de crédito establecerá el Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 33.215 de 3-5-1985.

—Resolución N° 85-04-04 del Ministerio de Hacienda de 30-4-1985 mediante la cual se fija la tasa de referencia en doce y medio por ciento (12,5%) anual para las emisiones de cédulas hipotecarias de rendimiento variable a que se refiere la Resolución N° 85-04-03 dictada por el Banco Central el 30-4-1985. *G.O.* N° 33.215 de 3-5-1985.

—Resolución N° 85-05-01 de 21-5-1985 mediante la cual se fija en nueve por ciento (9%) la tasa de interés anual a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento redescuento y anticipo, con excepción de lo que en ella se indica. (Se deroga la Resolución N° 85-03-01 del 20-3-1985, publicada en *G.O.* N° 33.191 de 25-3-1985.) *G.O.* N° 33.229 de 23-5-1985.

—Resolución N° 85-05-02 de 21-5-1985 mediante la cual se fija en catorce por ciento (14%) 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 y por otras leyes especiales, por los créditos que otorguen a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución. Se deroga la Resolución N° 85-03-02 de 20-3-1985 publicada en *G.O.* N° 33.191 de 25-3-1985. *G.O.* N° 33.229 de 23-5-1985.

—Resolución N° 85-05-03 mediante la cual se fija en quince por ciento anual (15%) la tasa máxima de interés ajustable periódicamente que podrán cobrar los bancos hipotecarios de conformidad con lo previsto en la Resolución N° 84-02-03. (Se deroga la Resolución N° 85-03-03 de 20-3-1985 publicada en *G.O.* N° 33.191 de 25-3-1985.) *G.O.* N° 33.229 de 23-5-1985.

—Resolución N° 85-05-04 de 21-5-1985 mediante la cual se fija en dieciocho por ciento (18%) la tasa máxima de interés anual que podrán cobrar las sociedades financieras por los créditos que otorguen bajo el régimen de intereses fijos o intereses ajustables, a partir de la entrada en vigencia de la presente Resolución. (Se deroga la Resolución N° 85-03-04 del 21-3-1985, publicada en *G.O.* N° 33.191 del 25-3-1985.) *G.O.* N° 33.229 de 23-5-1985.

—Resolución Nº 85-05-05 de 21-5-1985 mediante la cual se fija en once y medio por ciento como la tasa de referencia para las emisiones de cédulas hipotecarias (11,5%) de rendimiento variable. (Se deroga la Resolución Nº 85-04-04 del 30 de abril de 1985 publicada en *G.O.* Nº 33.214 de 3-5-1985.) *G.O.* Nº 33.229 de 23-5-1985.

#### B. *Mercado de Capitales*

—Decreto Nº 656 de 12-6-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías aprobado por las Decisiones Nº 24, 37, 37A, 70, 103, 109 y 169 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. *G.O.* Nº 33.249 de 20-6-1985.

—Resolución Nº 122-85 del Ministerio de Hacienda de 25-4-1985 mediante la cual se reforma la Resolución Nº 1/85 de fecha 2-1-1985 que autorizó a la C. A. Cavendes Sociedad Financiera, para efectuar una emisión de Bonos Financieros con garantía Hipotecaria Global por la cantidad de doscientos cuatro millones de bolívares (Bs. 204.000.000) publicada en la *Gaceta Oficial* Nº 33.141 de 10-1-1985. *G.O.* Nº 33.213 de 30-4-1985.

—Resolución Nº 198 del Ministerio de Hacienda de 9-5-1985 mediante la cual se reforma la Resolución Nº 122-85 de fecha 25-4-1985 por la cual se autoriza a la C. A. Cavendes Sociedad Financiera para efectuar una emisión de Bonos Financieros, publicada en *G.O.* Nº 33.213 de fecha 30-4-1985. *G.O.* Nº 33.219 de 9-5-1985.

—Resolución Nº 88-85 del Ministerio de Hacienda de 10-4-1985 mediante la cual se autoriza la reducción de las tarifas de corretaje en un cincuenta por ciento (50%) del monto de las mismas, para las operaciones de venta de títulos valores cotizados en la Bolsa de Valores de Caracas propiedad de la Sociedad de Inversiones Patria. S.A. (Patria SIP). *G.O.* Nº 33.205 de 17-4-1985.

—Resolución Nº 98-85 del Ministerio de Hacienda de 30-4-1985 mediante la cual se amplía la reducción total de las tarifas de corretaje acordada mediante Resolución Nº 2-85 de fecha 8-1-1985 en el sentido de incluir en dicha reducción las operaciones en las cuales el Banco Central de Venezuela actúe como agente financiero del Gobierno Nacional o como representante de fondos cuya Administración le ha sido confiada. *G.O.* Nº 33.217 de 7-5-1985.

#### C. *Plan de Financiamiento del Sector Financiero destinado a la Construcción*

—Resolución Conjunta Nº 203 y 136 de los Ministerios de Hacienda y del Desarrollo Urbano de 14-5-1985 mediante la cual se aprueba el Plan de Financiamiento a los Organismos regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, por la Ley del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, el Banco de los Trabajadores de Venezuela y cualquier otro organismo, a juicio del Ministerio del Desarrollo Urbano, destinado a la construcción o adquisición de las viviendas, a los programas de urbanización o a las edificaciones educacionales, asistenciales, hoteleras y centros habitacionales de turismo. *G.O.* Nº 33.222 de 14-5-1985.

#### D. *Régimen de la Moneda y del Control de Cambios*

—Convenio Cambiario Nº 2 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela de 26-4-1985 mediante el cual las empresas que hayan registrado su deuda privada externa adquirirán el derecho a comprar divisas al Banco Central de Venezuela, en los términos, condiciones y modalidades establecidos en este Convenio. Se modifican las Cláusulas Primera, Segunda y Sexta del Convenio Cambiario Nº 2, celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela en fecha



5-12-1984, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 33.119 de esa misma fecha. *G.O.* N° 33.213 de 30-4-1985.

—Decreto N° 683 de 2-6-1985 mediante el cual se extiende hasta el 30-9-1985, el plazo para que la Comisión para el Registro de la Deuda Privada Externa adopte sus decisiones, en conformidad con el artículo 5° del Decreto N° 61 del 20-3-1984. *G.O.* N° 33.250 de 21-6-1985.

—Resolución N° 156 del Ministerio de Hacienda de 27-2-1985 mediante la cual se dispone que, a los fines de autorización para la adquisición inmediata de divisas, conforme a los términos de los correspondientes contratos, a que se refiere el artículo 12 del Decreto 508 de 27-2-1985, los interesados deberán presentar a la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), dentro del lapso de 90 días continuos a partir de la notificación de la Resolución que autoriza al registro de la deuda, la correspondiente solicitud, con indicación de la fecha y número de dicha Resolución, acompañada de los recaudos que en ella se especifican. *G.O.* N° 33.198 de 8-4-1985.

—Resolución N° 168 del Ministerio de Hacienda de 23-4-1985 mediante la cual se modifica el artículo 2° de la Resolución N° 90 de 10-2-1984, mediante la cual se crea una Comisión Asesora del Refinanciamiento de la Deuda Pública, en los términos que se señalan. *G.O.* N° 33.208 de 23-4-1985.

—Resolución N° 233 del Ministerio de Hacienda de 30-5-1985 mediante la cual se fija en cuarenta y cinco millones (\$ 45.000.000) de dólares de los Estados Unidos de América el monto total de las divisas que se destinarán a la importación de bebidas alcohólicas del tipo: champaña, vinos en general, sidra, ginebra, vodka, whisky, anís, cremas y otros aguardientes. *G.O.* N° 33.234 de 30-5-1985.

—Resolución N° 206 del Ministerio de Hacienda de 16-5-1985 mediante la cual se dispone, a los efectos previstos por la Cláusula Décima del Convenio Cambiario N° 1, celebrado el día 30-3-1984 entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central por el cual se establecen limitaciones y restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional, se considerarán importaciones, a juicio de la Oficina del Régimen de Cambios Diferenciales (RECADI), las importaciones de bienes y servicios que realice la C. A. Energía Eléctrica de Venezuela (ENELVEN). *G.O.* N° 33.224 de 16-5-1985.

—Resolución N° 163 del Ministerio de Hacienda de 18-4-1985 mediante la cual se dispone que la importación de las mercancías que se especifican: leche completa, trigo y variedades, sorgo, semilla de soya, harinas de maní, copra, soya, ajonjolí, azúcares de remolacha, caña, sacarosa y residuos de la extracción del aceite de soya; se registrará por el tipo de Cambio Preferencial a que se refiere el artículo 2° del Decreto N° 68 de 27-3-1984 mediante el cual se establece un mismo tipo de cambio para la importación de alimentos y medicinas, 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 establece un régimen de venta de divisas. Se deroga la Resolución N° 92 de 14-2-1985 publicada en *G.O.* N° 33.166 de 14-2-1985. *G.O.* N° 33.206 de 18-4-1985.

—Resolución N° 85-04-01 del Banco Central de Venezuela de 2-4-1985 mediante la cual se dispone que los pagos que correspondan a funcionarios públicos venezolanos en el exterior, quedan exceptuados de la obligación de ser canalizados a través de los Convenios de Pagos y Créditos Recíprocos. *G.O.* N° 33.199 de 9-4-1985.

### 3. Régimen de la Industria

#### A. Normas sobre Política Lechera

—Decreto Nº 624 de 15-5-1985 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 256 de fecha 23-8-1984, mediante el cual se dictaron las Normas Sobre Política Lechera. G.O. Nº 32.228 de 22-5-1985. G.O. Nº 33.238 de 5-6-1985 (reimpresión por error de copia).

#### B. Control de Calidad

—Resolución Nº 1.012 del Ministerio de Fomento de 2-4-1985 mediante la cual se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento las siguientes mercancías y servicios:

Norma Venezolana COVENIN Nº 2165-84	Guantes de goma natural y materiales sintéticos para uso industrial.
" "	Nº 2166-84 Mangas dieléctricas de goma.
" "	Nº 2167-84 Mantas dieléctricas de goma.
" "	Nº 474-84 Registro, clasificación y estadísticas de lesiones de trabajo.
" "	Nº 767-84 Material de fricción para frenos de uso automotriz (Provisional).
" "	Nº 1087-84 Sardinias en conserva.
" "	Nº 1205-84 Leche esterilizada U.H.T. de larga duración.
" "	Nº 1410-84 Salchichón.
" "	Nº 1766-84 Atún en conserva.
" "	Nº 2078-84 Ataúdes. Requisitos.

G.O. Nº 33.199 de 9-4-1985.

### 3. Régimen del Comercio Interno

#### A. Bienes y Servicios de Primera Necesidad

—Resolución Nº 1.124 del Ministerio de Fomento de 17-4-1985 mediante la cual y de conformidad con los artículos 2º y 5º de la Ley de Protección al Consumidor, se declaran de primera necesidad los bienes, sean éstos producidos en el país o importados, y servicios que con carácter general aquí se especifican: Productos alimenticios: granos y derivados, variedad de carnes (vacuna, porcina, de mar), derivados lácteos, preparados alimenticios a base de carnes, vegetales o frutas, alimentos dietéticos. Productos para la fabricación industrial: construcción, útiles de aseo y limpieza, artículos electrodomésticos, deportivos, escolares y de escritorio, máquinas y sus componentes, automóviles, servicios médicos, de transporte, lavanderías, restaurantes, productos químicos, etc. G.O. Nº 33.205 de 17-4-1985.

—Resolución Nº 2.102 del Ministerio de Fomento de 18-6-1985 mediante la cual se declara artículo de primera necesidad la harina de trigo, sea ésta producida en el país o importada. G.O. Nº 33.247 de 18-6-1985.

#### B. Normas sobre elaboración de quesos

—Resolución Conjunta Nº 2.118, G-496, 280 de los Ministerios de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social, y de Agricultura y Cría de 19-6-1985 mediante la cual se dispone que, a partir de la presente fecha, sólo se permitirá para la elaboración de

quesos de cualquier tipo, la utilización de la leche cruda nacional. *G.O.* N° 33.248 de 19-6-1985.

#### 4. Régimen del Comercio Exterior

—Decreto N° 597 de 22-6-1985 mediante el cual se adopta que las importaciones de las mercancías cuyos códigos y descripción se expresan a continuación, en forma genérica: derivados de productos lácteos, tubérculos y hortalizas, aceites vegetales, cueros de animales para la elaboración de bolsos, carteras, etc., pieles de ovinos, lanas varias, juguetes; estarán sujetas a gravámenes y régimen legal siguientes, cuando sean originarios de Uruguay, sin perjuicio del cumplimiento de las demás formalidades y requisitos exigidos por la legislación nacional para la importación de tales mercancías. *G. O.* N° 3.560 Extraordinario de 3-6-1985.

—Decreto N° 599 de 22-5-1985 mediante el cual las importaciones de las mercancías cuyos códigos y descripciones se especifican a continuación: Mercurio, Clorato de potasio, Sulfato de cobre, Carbonato de sodio neutro, Tetrato ácido de potasio, aceite de pino; cuando sean originarias y procedentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay, estarán sujetas a los niveles arancelarios y régimen legal indicados. *G.O.* N° 3.560 Extraordinario de 3-6-1985.

—Decreto N° 605 de 22-5-1985 mediante el cual las importaciones de las mercancías cuyos códigos y descripciones se especifican en forma genérica: alcoholes varios, sales químicas, ácidos varios, sulfatos, etc., cuando sean originarios de Argentina, Brasil y México, estarán sujetas a los niveles arancelarios y régimen legal previstos. *G.O.* N° 3.560 Extraordinario de 3-6-1985.

—Decreto N° 607 de 22-5-1985 mediante el cual las importaciones de las mercancías cuyos códigos y descripciones se expresan, estarán sujetas a los gravámenes y régimen legal, cuando sean originarias de Paraguay, sin perjuicio del cumplimiento de las demás formalidades exigidas por la legislación nacional. *G.O.* N° 3.560 Extraordinario de 3-6-1985.

—Decreto N° 628 de 15-5-1985 mediante el cual se dispone que las importaciones de las mercancías, que se señalan de forma genérica, estarán sujetas a los gravámenes y régimen legal que en él se indican, cuando dichas mercancías sean originarias de Chile. (Se deroga el Decreto N° 1.634 de 23-9-1982 publicado en *G.O.* N° 3.027 Extraordinario de 11-10-1982.) *G.O.* N° 33.226 de 20-5-1985.

—Resolución N° 101 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 17-10-1984 mediante la cual se establece el pago de la cantidad de un mil bolívares al Fisco Nacional, mediante la expedición de la correspondiente planilla de liquidación, a los fines del otorgamiento de la matrícula para efectuar las operaciones aduaneras de importación o exportación de sustancias, estupefacientes y psicotrópicas. *G.O.* N° 33.223 de 15-5-1985.

—Resolución N° 252 del Ministerio de Hacienda del 18-6-1985 mediante la cual se determina, que la cantidad correspondiente al diez por ciento que debe deducirse del monto de las tasas por consultas de clasificación arancelaria a que se refiere el artículo 41 del Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas, se liquidará en planilla separada, y se depositará en un banco del Estado que designe el Despacho. *G.O.* N° 33.250 de 21-6-1985.

—Resolución N° 151 del Ministerio de Hacienda de 29-3-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas de las siguientes mercancías especificadas con ca-

rácter general: fibras textiles, metales comunes y preciosos, lana animal (variedad), mezclados con fibras artificiales y sin mezclar, tejidos, telas, artículos para actividades acuáticas, etc., dictado mediante Decreto Nº 1.384 del 15-1-1982 referente al Arancel de Aduanas basado en la NABANDINA (Nomenclatura Arancelaria de los países Miembros del Acuerdo de Cartagena) *G.O.* Nº 33.196 de 1-4-1985 (Reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 33.204 de 16-4-1985.

—Resolución Nº 159 del Ministerio de Hacienda de 12-4-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas de los siguientes productos: lámparas, tubos y válvulas electrónicos, dictado mediante Decreto Nº 1.348 de 15-1-1982 referente al Arancel de Aduanas basado en la NABANDINA (Nomenclatura Arancelaria de los países Miembros del Acuerdo de Cartagena). *G.O.* Nº 33.202 de 12-4-1985.

—Resolución Nº 160 del Ministerio de Hacienda de 12-4-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas de la siguiente mercancía: máquinas de afeitar; dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982 referente al Arancel de Aduanas basado en la NABANDINA (Nomenclatura Arancelaria de los países Miembros del Acuerdo de Cartagena). *G.O.* Nº 33.202 de 12-4-1985.

—Resolución Nº 237 del Ministerio de Hacienda de 30-5-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 de fecha 15-1-1982 de la siguiente mercancía: tostadores, freidores y asadores. *G.O.* Nº 33.234 de 30-5-1985.

—Resolución Nº 254 del Ministerio de Hacienda de 18-6-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 de fecha 15-1-1982 de las mercancías cuyos códigos y descripción se señalan: vehículos de las posiciones 87.01; 87.02; 87.03 y 87.08; 87.07 y 87.14; 87.11 y 87.13; y maquinarias de las posiciones 87.11 y 87.13; además de maquinaria del capítulo 84. *G.O.* Nº 33.247 de 18-6-1985.

—Resolución Conjunta Nº 255 y 2.126 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Justicia de 19-6-1985 mediante la cual se establece un régimen especial para la introducción al país de las mercancías: ácido clorhídrico, sulfúrico, ceniza de soda liviana, carbonato ácido, carbonato de calcio precipitado, óxido de etilo, acetona. *G.O.* Nº 33.249 de 20-6-1985.

—Resolución Nº 261 del Ministerio de Hacienda de 21-6-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982, a las siguientes mercancías: leche en estado líquido o semi-sólido, crema de leche y leche evaporada. *G.O.* Nº 33.250 de 21-6-1985.

—Resolución Nº 262 del Ministerio de Hacienda de 21-6-1985 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 analógicas o híbridas, lectores magnéticos u ópticos, máquina para registro de informaciones, unidades de memoria y de procesamiento, numéricas o digitales, unidades auxiliares y periféricas. *G.O.* Nº 33.250 de 21-6-1985 (reimpresión por error de copia). *G.O.* Nº 33.253 de 27-6-1985.

—Resolución Nº 266 del Ministerio de Hacienda de 27-6-1985 mediante la cual se dispone que el Régimen Legal dos (2) que reserva al Ejecutivo Nacional la importación de las mercancías correspondientes a los códigos arancelarios números:

73.07.01.00; 73.07.02.00; 73.08.00.00; 73.09.00.00; 73.10.01.00; 73.10.02.00;  
73.10.06.00; 73.11.02.01.01; 73.11.02.01.99; 73.11.02.09; 73.11.02.99;  
73.11.04.01; 73.11.04.99; 73.11.06.01; 73.11.06.99; 73.12.01.00; 73.12.02.00;

---

73.12.03.00; 73.13.02.01; 73.13.02.02; 73.13.02.03; 73.13.03.01; 73.13.03.02;  
73.13.03.03; 73.13.03.04; 73.13.05.00; 73.13.06.04; 73.13.06.99; 73.13.07.01;  
73.13.07.02; 73.13.07.09; 73.13.07.11; 73.13.07.19; 73.13.07.21; 73.13.07.29;  
73.13.07.99; 73.13.08.01; 73.13.08.02; 73.13.08.11; 73.13.08.21; 73.13.08.29;  
73.14.01.09.01; 73.14.01.09.99; 73.14.01.99; 73.15.23.01; 73.15.24.01 y  
73.19.00.00.

contemplados en el Decreto N° 1.384 de 15-1-1982 mediante el cual se dicta el Arancel de Aduanas basado en la NABADINA (Nomenclatura Arancelaria de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena), será administrado por el Ministerio de Fomento, oída la opinión de la Corporación Venezolana de Guayana. *G.O.* N° 33.253 de 27-6-1985.

### 5. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Resolución Conjunta N° 1.143 y 193 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 23-4-1985 mediante la cual se fija en todo el territorio nacional, como precio para la comercialización del cacao, el equivalente al precio internacional del producto, menos los gastos de comercialización, los cuales no podrán exceder del quince por ciento (15%). *G.O.* N° 33.208 de 23-4-1985.

—Resolución Conjunta N° 1.217 y 194 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 25-4-1985 mediante la cual se modifican los artículos 1°, 2°, 4°, 11 y 12. de la Resolución Conjunta MF-DGI N 1.143 - MAC-OPSA N° 193 de fecha 23-4-1985 que fijó, en todo el territorio nacional, los precios a ser pagados por el Fondo Nacional del Cacao a los productores de cacao en grano. *G.O.* N° 33.212 de 29-4-1985.

## V. DESARROLLO SOCIAL

### 1. Educación

#### A. Educación Básica

—Resolución N° 399 del Ministerio de Educación de 13-6-1985 mediante la cual se designa bajo el epónimo "Augusto Mijares" al Instituto de Educación Básica de 7° a 9° año (Ciclo Básico "El Limón") que funciona en el local del Ciclo Diversificado "Julio Morales Lara", en la Avenida Universidad, el Limón, Maracay, Municipio Mario Briceño Iragorry, Distrito Girardot del Estado Aragua. *G.O.* N° 33.245 de 14-6-1985.

#### B. Educación Media Diversificada

—Resolución N° 281 del Ministerio de Educación de 3-5-1985 mediante la cual se revoca la Resolución N° 558 de fecha 10-10-1984 mediante la cual se designa con el epónimo "Augusto Padrón", al Instituto Ciclo Diversificado "Maracay". *G.O.* N° 33.217 de 7-5-1985.

—Resolución N° 148-A del Ministerio de Educación de 13-3-1985 mediante la cual se autoriza a la Escuela de Comunicaciones y Electrónica de las Fuerzas Armadas para desarrollar el plan de estudio de la especialidad Industrial, correspondiente al nivel de Educación Media Diversificada y Profesional en la mención Comunicaciones y Electrónica, opciones: Transmisión, Comunicación y Radio Comunicaciones. *G.O.* N° 33.206 de 18-4-1985.

### C. Educación Especial

—Resolución Nº 323 del Ministerio de Educación de 24-5-1985 mediante la cual se establece, con carácter experimental, un Proyecto de Educación para el Trabajo, que será aplicado en el Instituto de Santa María de Guana, ubicado en la región de La Guajira, Estado Zulia. *G.O.* Nº 33.232 de 28-5-1985.

### D. Educación Universitaria

—Resolución Nº 275 del Ministerio de Educación de 25-4-1985 mediante la cual se dicta el Reglamento de Evaluación del Rendimiento Estudiantil del Instituto Universitario de la Policía Meropolitana. *G.O.* Nº 33.212 de 29-4-1985.

### E. Uso de instalaciones deportivas de Planteles Oficiales

—Resolución Nº 464 del Ministerio de Educación de 20-6-1985 mediante la cual se dictan las "Normas para el uso de instalaciones Deportivas de los Planteles Educativos Oficiales Dependientes del Ministerio de Educación". *G.O.* Nº 33.251 de 25-6-1985.

## 2. Salud

—Resolución Nº 33 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 19-3-1985 mediante la cual se declaran sometidas a la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, las sustancias que se mencionan a continuación: Nalbufina, Fenetilina, Mefenorex, Petorex, Bralobarbital, Butobarbital, Butalbital, Bufetal, Heptabarbital, Probarbital, Talbual, Vinvarbital, Aprovarbital, Benzoactamina HCL, Bromoditil Acetilurea, Dial (ácido dialabarbitúrico), Hidroxizina, Pemolina, Pemolina Magnesio, Pimozda, Sulpride. *G.O.* Nº 33.211 de 26-4-1985.

—Resolución Nº 105 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 22-10-1984 mediante la cual se establece el valor de veinte bolívares (Bs. 20) para los talonarios de récipes especiales destinados a la prescripción de sustancias psicotrópicas o estupefacientes. *G.O.* Nº 33.223 de 15-5-1985.

—Resolución Nº G-479 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social mediante la cual se da carácter Oficial al Tomo I del Anuario de Epidemiología y Estadística Vital, correspondiente al año 1982. *G.O.* Nº 33.230 de 24-5-1985.

## 3. Relaciones Laborales

—Resolución Nº 5.812 del Ministerio del Trabajo de 24-5-1985 mediante la cual se imparte orden expresa a los Inspectores del Trabajo para que expidan las copias certificadas que soliciten los interesados legítimos y las autoridades competentes de los Informes realizados por las Comisiones Tripartitas contempladas en la Ley Contra Despidos Injustificados. *G.O.* Nº 33.234 de 30-5-1985.

—Resolución Nº 5.813 del Ministerio del Trabajo de 24-5-1985 mediante la cual se crean las Comisiones Tripartitas Segunda y Tercera de Primera Instancia con Jurisdicción en el Distrito Sucre del Estado Miranda, en concordancia con las atribuciones contempladas en la Ley Contra Despidos Injustificados. *G.O.* Nº 33.234 de 30-5-1985.

—Resolución Nº 5.814 del Ministerio del Trabajo de 24-5-1985 mediante la cual se crean las Comisiones Tripartitas: Tercera de Primera Instancia en el Estado Carabobo, Segunda de Primera Instancia en los Distritos: Maracaibo, Urdaneta, Perijá, Mara, Páez, Catatumbo, y Colón del Estado Zulia, Segunda de Primera Instancia en los Distritos: Heres, Cedeño y Sucre del Estado Bolívar. *G.O.* Nº 33.234 de 30-5-1985.

---

—Resolución N° 5.185 del Ministerio del Trabajo de 24-5-1985 mediante la cual se modifica la Jurisdicción de la Comisión Tripartita de Primera Instancia en el Distrito Guaicaipuro del Estado Miranda, en el sentido de que se extienda al Distrito los Salias, del mismo Estado. *G.O.* N° 33.234 de 30-5-1985.

—Resolución N° 5.186 del Ministerio del Trabajo de 24-5-1985 mediante la cual se modifica la Jurisdicción de la Comisión Tripartita de Primera Instancia en los Distritos: Piar y Caroní en el Estado Bolívar, en el sentido de extenderla a los Distritos Roscio y Sifontes del mismo Estado. *G.O.* N° 33.234 de 30-5-1985.

—Resolución N° 5.187 del Ministerio del Trabajo de 24-5-1985 mediante la cual se modifica la Jurisdicción de la Comisión Tripartita de Primera Instancia en los Distritos Cristóbal Rojas, Urdaneta, Lander e Independencia del Estado Miranda en el sentido de extenderla al Distrito Simón Bolívar, del mismo Estado. *G.O.* N° 33.234 de 30-5-1985.

—Resolución N° 5.818 del Ministerio del Trabajo de 24-5-1985 mediante la cual se modifica la Jurisdicción de la Comisión Tripartita de Primera Instancia en los Distritos Zamora, Plaza, Brión, Paéz, Acevedo y Paz Castillo del Estado Miranda, en el sentido de extenderla al Distrito Andrés Bello del mismo Estado. *G.O.* N° 33.234 de 30-5-1985.

## VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

### 1. Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales

#### A. Recursos Naturales

—Resolución N° 20 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 1°-4-1985 mediante la cual se proroga la temporada de caza comercial de la especie Baba (caimán *Crocodylus*), correspondiente a 1985. *G.O.* N° 33.196 de 1°-4-1985.

—Resolución N° 33 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 3-6-1985 mediante la cual se establece como lapso improrrogable para la movilización de pieles de baba, quince días a partir de la publicación de esta Resolución, *G.O.* N 33.236 de 3-6-1985.

#### B. Protección Ambiental

—Resolución N° 30 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 28-5-1985 mediante la cual se dicta el Reglamento de Clasificación de las Aguas y Medidas de Control de Polución de la Cuenca del Lago de Maracaibo. *G.O.* N 33.232 de 28-5-1985.

—Resolución N° 31 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 28-5-1985 mediante la cual se dictan Normas sobre Efluentes Líquidos. *G.O.* N° 33.232 de 28-5-1985.

—Resolución N° 32 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 30-5-1985 mediante la cual se dictan las Normas para el Control de la Contaminación Atmosférica producida por Vehículos con Motor Diesel para el Area Metropolitana de Caracas. *G.O.* N° 33.234 de 30-5-1985.

## 2. Urbanismo

—Resolución Conjunta de los Ministerios del Desarrollo Urbano, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 28-5-1985 mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano del Area Metropolitana de Ciudad Guayana, Distrito Caroní del Estado Bolívar. *G.O.* Nº 3.558 Extraordinario de 28-5-1985.

## 3. Régimen de Transporte y Tránsito

### A. Transporte y Tránsito Terrestre

—Resolución Nº 143 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 6-6-1985 mediante la cual se establece un término de ciento ochenta días, dentro del cual los propietarios de vehículos deberán proveerse de la correspondiente póliza de Responsabilidad Civil. *G.O.* Nº 33.239 de 6-6-1985.

—Resolución Conjunta Nº 1.232, 276, G-445 y 90 de los Ministerios de Fomento, de Educación, de Sanidad y Asistencia Social y de Transporte y Comunicaciones de 30-4-1985 mediante la cual se regula lo concerniente al transporte de estudiantes en vehículos dedicados exclusivamente a la prestación de dicho servicio. *G.O.* Nº 33.217 de 7-5-1985.

—Resolución Conjunta Nº 1.394 y 117 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 14-5-1985 mediante la cual se dispone que toda persona natural o jurídica que preste el servicio o pretenda dedicarse a la actividad de recepción de vehículos para su estacionamiento y guarda deberá cumplir los requisitos que se señalan. *G.O.* Nº 33.225 de 17-5-1985.

—Resolución Conjunta Nº 1.737 y 133 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 30-5-1985 mediante la cual se modifican los artículos 1, 3, 10 y 11 de la Resolución Conjunta de los Ministerios de Fomento Nº 1.394 y de Transporte y Comunicaciones Nº 117 de 14-5-1985, publicada en *G.O.* Nº 33.225 de 17-5-1985, relativa a las regulaciones aplicables a los estacionamientos de vehículos automotores. *G.O.* Nº 33.238 de 5-6-1985.

—Resolución Nº 164 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 18-6-1985 mediante la cual se establece el uso obligatorio del cinturón, de seguridad en los asientos delanteros de los vehículos automotores, debiendo portarlo el conductor y el acompañante. *G.O.* Nº 33.248 de 19-6-1985.

### B. Transporte y Tránsito Marítimo y Fluvial

—Resolución Nº 107 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 6-5-1985 mediante la cual se dispone que las embarcaciones que en ella se señalan, deberán estar provistas obligatoriamente de una estación radiotelefónica, conforme a las especificaciones que se indican. *G.O.* Nº 33.217 de 7-5-1985.

—Resolución Nº 142 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 6-6-1985 mediante la cual se crea el Certificado de Competencia, en las especialidades que en ella se indican, para los tripulantes de buques mercantes de bandera venezolana. *G.O.* Nº 33.241 de 10-6-1985.

—Resolución Nº 92 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 29-4-1985 mediante la cual se aprueban las tarifas para el Servicio de Lanchaje en la Estación de Pilotos de Punta Barina, Jurisdicción de la Capitanía de Puerto de Ciudad Bolívar, Estado Bolívar. *G.O.* Nº 33.212 de 29-4-1985.



—Resolución N° 120 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 24-5-1985 mediante la cual se dispone que los buques de Bandera Nacional y Extranjera que estén obligados a usar los servicios de pilotaje para transitar por las vías de navegación y arribar a puertos nacionales, deberán cancelar, por concepto de los gastos de traslado de piloto al buque y los de su regreso al acantonamiento, la tarifa que en ella se especifica. *G.O.* N° 33.230 de 24-5-1985.

#### *C. Transporte y Tránsito Aéreo*

—Resolución N° 82 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 18-4-1985 mediante la cual se autoriza a las empresas que en ellas se mencionan para que pongan en vigencia los itinerarios de vuelo que se especifican. *G.O.* N° 33.221 de 13-5-1985.

—Resolución N° 127 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-5-1985 mediante la cual se autoriza a las líneas que prestan servicios aéreos internacionales desde Venezuela hacia Bogotá, la aplicación de la tarifa individual que en ella se establece. *G.O.* N° 33.235 de 31-5-1985.

#### *4. Régimen del Servicio Postal*

—Resolución N° 77 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 16-4-1985 mediante la cual se autoriza al Directorio del Instituto Postal Telegráfico de Venezuela para que fije las tarifas de franqueo postal obligatorio de las piezas correspondientes de hasta dos (2) kilogramos, que circulen a través de servicios de correos o de transporte de particulares. *G.O.* N° 33.204 de 16-4-1985.

—Resolución N° 114 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-5-1985 mediante la cual se autoriza al Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL), para que fije en el Servicio de Exportación de Bultos Postales Ordinarios y Encomiendas Postales Aéreas, las nuevas Tasas, Tasas Suplementarias y Sobretasas Aéreas, aplicables a los Bultos y Encomiendas que corresponden a los servicios que preste el Instituto Postal, conforme a lo que en ella se señala. *G.O.* N° 33.225 de 17-5-1985.

—Resolución N° 167 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 19-6-1985 mediante la cual se autoriza al Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL) para que fije al Servicio Público de Telegramas, las nuevas Tasas Básicas y Tasas Especiales de los Servicios Telegráficos, para los servicios nacionales e internacional. *G.O.* N° 33.253 de 27-6-1985.

—Resolución N° 168 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 19-6-1985 mediante la cual se autoriza al Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL) para que fije, en el Servicio Postal, las nuevas Tasas Básicas y Tasas Especiales de los envíos de correspondencia, paquetes postales, valores declarados, envíos contra reembolso en el régimen interior, que corresponden a los servicios que presta el Instituto Postal Telegráfico de Venezuela (IPOSTEL). *G.O.* N° 33.253 de 27-6-1985.

---

# JURISPRUDENCIA



# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Segundo Trimestre 1985\**

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 Poder Nacional*. 2. *La Administración Pública. Organos con autonomía funcional*. A. Consejo de la Judicatura. B. Procuraduría General de la República. 3. *Los Derechos y garantías individuales*.
- II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
  1. *Impuestos Nacionales*. A. Noción. B. Legalidad Tributaria. 2. *Impuestos de los Estados*. 3. *Impuestos Municipales*. A. Impuestos sobre juegos y loterías. B. Limitaciones Tributarias.
- III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO
  1. *Limitaciones a la Libertad Económica*. 2. *Régimen de las Minas*.
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
  1. *Reglamentos*. A. Clases. B. Límites a la potestad reglamentaria. 2. *El Procedimiento Administrativo*. A. Discrecionalidad Administrativa: límites. B. Pruebas. a. Apreciación. b. Documentos Administrativos. 3. *Los Actos Administrativos*. A. Clases. B. Requisitos: competencia. C. Notificación. D. Nulidad. 4. *Los Recursos Administrativos: Poderes y deberes del Superior Jerárquico*.
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
  1. *Inconstitucionalidad de las leyes: Violación directa de la Constitución*. 2. *Recurso de Amparo*.
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
  1. *Organos*. A: Competencia de la Corte Suprema de Justicia. a. Conflictos entre autoridades Municipales; b. Inconstitucionalidad de actos administrativos municipales. B. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo: Competencia en Alzada. 2. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*. A. Naturaleza del Recurso. B. Admisibilidad. a. Decisión. b. Condiciones de inadmisibilidad: Lاپso de caducidad en la impugnación de actos de efectos temporales. C. Efectos de la interposición del recurso. D. Remisión del Expediente Administrativo. E. Suspensión de efectos del acto resumido. F. Pruebas. a. Documentos. b. Carga de la Prueba. G. Procedimiento. a. Lapsos de audiencia. b. Actuación de la República. c. Declaratoria de urgencia. H. Decisión. a. Poderes del Juez: apreciación de vicios de orden público. b. Contenido de la Sentencia. c. Constituciones de asociados. I. Improcedencia del Recurso de Casación. J. Perención. 3. *Recursos Contencioso-Administrativos especiales*. A: El Contencioso de la Carrera Administrativa. a. Admisi-

\* Esta recopilación contiene las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta el 25-4-85 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta el 29-4-85.

bilidad: agotamiento de la vía administrativa. b. Poderes del Juez. c. Sentencia: Decisiones de condena. B. El Contencioso-Tributario. C. El Contencioso-Inquilinario.

#### VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Designación*. 2. *Cargos*. 3. *Retiro*.

#### VIII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Propiedad: confiscación*. 2. *Expropiación*. A. Oposición. B. Avalúo. a. Elementos. b. Valor real. c. Valores actuales. d. Nulidad. 3. Régimen inquilinario; desalojo de vivienda: demolición.

### I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

#### 1. El Poder Nacional

**CSJ-CP**

**26-2-85**

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

El término "Poder Nacional" que maneja la Constitución en el Capítulo II de su Título IV se contrapone a las categorías constituidas por el Poder Estatal y el Poder Municipal (art. 135 de la Constitución) y de esta manera, las competencias señaladas por el artículo 136 han de entenderse referidas, no necesariamente al Parlamento, sino en general a las tres ramas del Poder Público que configuran el Poder Nacional.

#### 2. *La Administración Pública: Organos con autonomía funcional*

##### A. *Consejo de la Judicatura*

**CSJ-SPA (101)**

**28-3-85**

Presidente Ponente: René De Sola

CASO: Francisco Ruiz Becerra vs Consejo de la Judicatura.

**La Corte analiza el carácter complejo del Consejo de la Judicatura y establece que no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones no son sentencias judiciales; agrega sin embargo, que cuando actúa en materia disciplinaria, ejerce una función jurisdiccional, pero concluye señalando que los actos dictados en ese procedimiento disciplinario no son actos administrativos, sino sentencia de carácter jurisdiccional, similares a las que podrían dictar los Tribunales de la República, no impugnables en vía contencioso-administrativa.**

Debe por tanto, esta Sala decidir dos cuestiones: *primera*, si la sentencia dictada por el Consejo de la Judicatura en un procedimiento disciplinario es una decisión judicial; *segunda*, si en caso negativo, aquélla debe ser considerada acto administrativo y, consecuentemente, sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La primera cuestión no ofrece dificultad alguna. El artículo 204 de la Constitución establece clara y categóricamente que el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la Ley. Ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni alguna otra Ley de la República han reconocido al Consejo de la Judicatura el carácter de órgano judicial, y no podían ni podrían hacerlo, porque no fue ese el propósito del constituyente. "El Consejo de la Judicatura no tiene naturaleza judicial" reconoce expresamente la Exposición de Motivos de la Constitución.

Por lo expuesto, es necesario concluir que el Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones, por consiguiente, no son sentencias judiciales aun en el caso de que se dicten en ejercicio de las funciones disciplinarias que constitucionalmente le han sido asignadas.

2. Descartada la naturaleza judicial de las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura —como correctamente lo ha sostenido el recurrente al mismo tiempo que ha reconocido su carácter jurisdiccional—, corresponde ahora determinar si esta condición no discutida obliga indefectiblemente a asimilarlas a actos administrativos y a someterlas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa por imperio del artículo 206 de la Constitución.

3. En escrito de 7 de febrero de 1985, el recurrente manifiesta que para decidir si un acto del Poder Público está excluido del control de la jurisdicción contencioso-administrativa, no basta calificarlo de "jurisdiccional", sino que es necesario determinar su verdadera naturaleza, y que el análisis que al efecto se haga debe abarcar igualmente al órgano del cual emana el acto cuestionado.

La bondad del método propuesto es tan evidente que tampoco basta con calificar de "administrativo" un acto para que automáticamente se le abra la puerta del contencioso-administrativo. Preciso es, en cada caso, analizar tanto la naturaleza del acto como del órgano de que proviene a fin de poder decidir acertadamente la delicada cuestión que siempre plantea toda delimitación de tipo jurídico.

Aceptado pacíficamente por la doctrina científica, la Sala acoge con beneplácito el método señalado por el recurrente con el propósito de determinar la calificación que corresponde —de acuerdo con su naturaleza intrínseca— a las decisiones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura, cuya propia estructura será también objeto de la debida consideración.

4. Desde el punto de vista material o de su sustancia propia, se entiende por acto jurisdiccional aquel mediante el cual un órgano competente del Poder Público resuelve un problema litigioso o verifica si una situación jurídica es o no conforme con el derecho. La declaración del *órgano jurisdiccional* adquiere el valor de verdad legal en virtud del llamado principio de la cosa juzgada.

El Estado ha creado determinados órganos a los que ha atribuido como función propia la administración de justicia; esto es, la producción de los actos jurisdiccionales antes definidos.

La naturaleza y las garantías con que la Ley rodea la actuación de estos órganos, no pueden separarse de los elementos esenciales del acto verdaderamente jurisdiccional a fin de no confundirlos con otros que, por no reunir los mismos atributos, sólo tienen la apariencia de tales.

En Venezuela, donde desde los albores de nuestra formación republicana, se le asignó la más alta categoría a la administración de justicia, configurándola como uno de los tres grandes Poderes del Estado, la garantía de autonomía e independencia de los jueces es norma fundamental de nuestra Constitución (art. 205).

No conforme con esa declaración general, el constituyente demostró su preocupación en otros preceptos del propio texto constitucional destinados a asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces (arts. 207 y 208 *ejusdem*) y al disponer la creación, por vía legislativa, del Consejo de la Judicatura como organis-

mo encargado de velar por la efectividad de las garantías establecidas para el fiel y mejor cumplimiento de sus funciones por parte de los Tribunales.

5. Además, no puede dejarse de advertir que tanto la Convención Americana de Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos —a ambos ha adherido Venezuela y, por consiguiente, forman parte de nuestro derecho interno— garantizan a toda persona el derecho a ser juzgado por sus jueces naturales, mediante un proceso legal, donde se asegure debidamente su defensa.

De modo que no obstante no estar comprendidos en los referentes al Poder Judicial, los artículos 68 y 69 de nuestra Constitución, que establecen el derecho inviolable a la defensa en todo estado y grado del proceso y la garantía de que nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales, constituyen sin duda elementos adicionales que deben ser tomados en cuenta para el reconocimiento del carácter jurisdiccional de algún acto.

6. Alega el recurrente que un órgano judicial puede dictar actos administrativos y que así lo ha reconocido sentencia de esta Sala de 26-5-81 —cuyo Ponente fue también quien como tal suscribe este fallo—, pero que si bien la equivalencia entre órgano judicial y órgano jurisdiccional “está perfectamente admitida, no ocurre lo mismo en cuanto a los actos: no siempre los actos jurisdiccionales son actos judiciales”.

La afirmación es irrefutable si con ella se quiere decir que existen otros órganos distintos de los Tribunales que también pueden dictar actos jurisdiccionales. Debe rechazarse si con ello se pretende sostener que sólo los Tribunales pueden producir actos jurisdiccionales.

Esta última versión no se compadece, en primer lugar, con la propia teoría jurídica a la que parece adherir el recurrente cuando señala que otros órganos del Estado —no pertenecientes a la Administración— pueden producir actos administrativos. Y luego —pero fundamentalmente— porque la Constitución y leyes de Venezuela no le han asignado a los Tribunales el monopolio exclusivo de la administración de justicia ni reservado a ellos solos la facultad de emitir actos jurisdiccionales de la misma naturaleza de los que constituyen la función propia que les ha sido atribuida.

7. Hace largo tiempo que la teoría política de la absoluta separación de los Poderes Públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) ha sucumbido ante las realidades jurídicas impuestas por la dinámica social en la generalidad de los países de régimen constitucional.

En la sentencia dictada por esta Sala el 10-1-80 —cuyo Ponente fue la Magistrada Dra. Josefina Calcaño de Temeltas— y que repetidamente ha invocado el recurrente, se hizo referencia a las modernas teorías que, en base a tales circunstancias, distinguen las funciones de los órganos estatales de los actos emanados de los mismos, y agrega:

“En este sentido, se adopta la definición *material* de las funciones del Estado; es decir, basada en la *naturaleza* de la actividad estatal y no en la forma o el órgano del cual emana, y se sostiene que, para llegar a dicha caracterización material, resulta indispensable no confundir la función misma con el acto que emana de su ejercicio, o sea que no debe mezclarse la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos)”.

En esta oportunidad, analizando el acto de que se trataba —en sí mismo y en relación con el órgano productor (atribuciones, nombramientos y remoción de sus integrantes, régimen presupuestario y disciplinario, jerarquía administrativa)—, la mayoría sentenciadora consideró que las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra Despidos Injustificados, eran actos administrativos de sustancia jurisdiccional y, por tanto, no asimilables a los actos jurisdiccionales que emanan de los Tribunales de Justicia.



Por su parte, el Magistrado disidente, sin dejar de compartir en su "casi totalidad" las conclusiones de la mayoría, estimó además que debía declararse la nulidad de dichas decisiones por provenir de un órgano estatal que le arrebatara su competencia a los Tribunales del Trabajo, que son los jueces naturales a quienes está atribuida la sustanciación y decisión de los asuntos contenciosos laborales que no correspondan a la conciliación ni al arbitraje, "y en todo caso, las cuestiones de carácter contencioso que susciten la aplicación de las disposiciones legales y de las estipulaciones de los contratos de trabajo", de acuerdo con lo que dispone la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo, constitucionalmente de preferente aplicación.

8. No es cierto que en Venezuela el Poder Judicial tenga el monopolio de la administración de justicia ni que sean los Tribunales los únicos órganos estatales que puedan producir actos jurisdiccionales de la misma naturaleza de los que constituyen la función propia y primordial de aquéllos.

En primer lugar, el artículo 204 de la Constitución se limita a decir que "el Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás Tribunales que determine la ley". Nada dice acerca de la función que les corresponde realizar a estos órganos estatales, ni menos que a ellos corresponda con carácter de exclusividad una determinada función.

Más explícita, la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 4), deja en claro la posibilidad de que a otros organismos se atribuyan facultades similares, cuando estatuye:

"Corresponde al Poder Judicial conocer, *salvo las excepciones expresamente establecidas por la Ley*, de las causas y asuntos civiles, mercantiles, penales, del trabajo, de menores, militares, políticos, administrativos y fiscales, cualesquiera que sean las personas que intervengan..." (Subrayado por la sentencia).

No existe, por tanto, obstáculo ni constitucional ni legal —con base en las solas disposiciones señaladas— para que la función jurisdiccional que realizan los Tribunales pueda ser confiada a otros Poderes u órganos estatales especialmente creados por mandato del constituyente.

En ocasiones esa actuación jurisdiccional puede inclusive dejar sin efecto una decisión tomada por la más alta jerarquía del Poder Judicial, como es la Corte Suprema de Justicia. Así lo observamos cuando ésta declare haber mérito para el enjuiciamiento del Presidente de la República o de algún miembro del Congreso.

Si la Cámara del Senado no concede autorización en el primer caso, o en el segundo, la Cámara respectiva no acuerda el allanamiento de su miembro, no podrán seguirse los procesos correspondientes: artículos 144, 150 (ordinal 8º) y 215 (ordinales 1º y 2º) de la Constitución.

He aquí como la propia Constitución atribuye la más alta facultad jurisdiccional a órganos estatales ajenos al Poder Judicial. Se supone en los integrantes de dichos órganos suficiente autonomía e independencia para actuar como jueces en asuntos de tan delicada naturaleza.

9. El artículo 217 de la Constitución establece:

"La ley orgánica respectiva creará el Consejo de la Judicatura, cuya organización y atribuciones fijará con el objeto de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales y de garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial. En él deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público".

En relación con la norma transcrita, el auto de 15 de mayo de 1980, dictado por el Presidente de esta Sala como Juez de Sustanciación, expresó los siguientes conceptos:

“Si bien esta declaración no configura al Consejo de la Judicatura como un órgano constitucional en sentido estricto, es indiscutible que le imprime relieve constitucional a su posterior creación por la respectiva ley orgánica.

De acuerdo con el mandato constitucional, el artículo 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial creó el Consejo de la Judicatura, y otros artículos de esa misma ley fijaron su organización y atribuciones para el cabal cumplimiento del objeto que le había sido señalado en el texto constitucional.

La creación de este órgano por la Ley Orgánica del Poder Judicial lo constituye en pieza fundamental del sistema judicial venezolano, al otorgarle no sólo la atribución de designar todos los Jueces de la República de la jurisdicción ordinaria y de la especial, con excepción de los jueces militares, sino la de asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales. Configura así el Consejo de la Judicatura un cuerpo de naturaleza compleja, porque por una parte realiza actividades de carácter administrativo (nombramientos, ascensos, jubilaciones de los jueces), pero también de carácter jurisdiccional, ésta destinada al ejercicio del poder disciplinario que le ha sido ratificado por la ley con fundamento en el aludido mandato constitucional.

Claramente penetrado de la diversidad de funciones que constitucional y legalmente le fueron atribuidas, el Consejo de la Judicatura al dictar su propio Reglamento, en uso de la facultad determinada en el aparte f) del artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, creó las estructuras necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales y administrativas (art. 42 del Reglamento).

El artículo 43 de dicho Reglamento estableció el órgano jurisdiccional del Consejo en los términos siguientes: “El órgano jurisdiccional del Consejo es el Tribunal Disciplinario. El Tribunal Disciplinario está formado por los Magistrados del Consejo, actuando como Cuerpo Colegiado, por el Secretario del Consejo y por un Alguacil. El Presidente del Consejo tendrá las funciones de sustanciación de las causas contra los funcionarios del Poder Judicial sometidos a la potestad disciplinaria de aquél”.

Constituye este Tribunal Disciplinario un órgano jurisdiccional de ascendencia constitucional, integrado por todos los Magistrados del Consejo de la Judicatura, para cuya elección se requieren las mismas condiciones que para la de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, lo que es garantía de honorabilidad, capacidad e independencia en el ejercicio de la delicada función disciplinaria que les ha sido confiada. No podría por tanto, en este caso alegarse que dicho Tribunal Disciplinario usurpa a los Tribunales de Justicia una facultad que es privativa de los mismos. La propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial, en consideración a su independencia de cualquier otro poder de la República, ha constituido a sus Magistrados en Jueces naturales para juzgar la conducta de los Jueces de la República sometidos a su jurisdicción disciplinaria y aplicarles las sanciones legales correspondientes. Ello de acuerdo con la más avanzada doctrina jurídica, que admite hoy que la potestad jurisdiccional puede ser confiada a cualquier órgano del Estado, con tal que su independencia del Poder Ejecutivo esté garantizada.

Todo lo expuesto demuestra el carácter eminentemente jurisdiccional de las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus atribuciones disciplinarias, a las cuales quiso la ley darle carácter definitivo, según lo establece expresamente el artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que reza así: “. . . La sentencia que dicten los Tribunales Superiores, podrá ser apelada ante el Consejo Judicial, salvo en el caso previsto en el artículo 126. El fallo del Consejo Judicial es definitivo y no admite recurso alguno”. Esto quiere decir que cuando el Consejo de la Judicatura dicta su fallo, ya sea en primera o en se-

gunda instancia, aquél adquiere el carácter de cosa juzgada definitiva, no sujeta a impugnación posterior por ninguna acción o recurso que para otras situaciones prevén las leyes de la República. Ha querido el legislador reconocer absoluta autoridad en materia disciplinaria al órgano jurisdiccional al cual constitucionalmente se le otorgó dicha atribución, y dispensarle la misma confianza que a esta Corte Suprema de Justicia, contra cuyas decisiones, ya en segunda o en única instancia, no se oirá ni admitirá recurso alguno”.

El contenido del auto transcrito —que en su integridad hace hoy suyo la Sala— bastaría para dejar definitivamente reconocida la función jurisdiccional que como Juez natural, independiente y autónomo, realiza el Consejo de la Judicatura cuando actúa en materia disciplinaria.

Sin embargo, a mayor abundamiento y dada la importancia que para el estado de derecho y para el Poder Judicial en particular tiene la cuestión planteada, considera esta Corte conveniente ampliar algunos de los conceptos que en forma sucinta fueron expresados en la susodicha decisión.

10. A diferencia de lo que puede suceder en la legislación ordinaria en cuanto a la existencia de normas que colidan y a la necesidad de determinar cuál de ellas deba prevalecer, en el campo constitucional cada disposición tiene su valor propio y absoluto que no puede disminuirse frente a las demás. Por ello, es principio de interpretación del texto constitucional, la armonización de sus distintos preceptos a fin de que se cumplan todos y cada uno de los fines queridos por el constituyente.

Por encima de las teorías políticas y de las doctrinas jurídicas, priva su voluntad para establecer lo que crea más conveniente en cada oportunidad. Nada le puede impedir que otorgue facultades reglamentarias a un órgano distinto de los del Poder Ejecutivo, o a éste facultades legislativas, o al Poder Judicial facultades administrativas, o a las Cámaras facultades jurisdiccionales.

También podría ser su voluntad —como en efecto lo fue— ordenar la creación de un organismo en que todas esas diversas facultades se encuentren reunidas. Tal es el caso del Consejo de la Judicatura, órgano complejo —como se dijo en el auto arriba transcrito— con facultades a la vez *normativas* en cuanto puede dictar su propio Reglamento (art. 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y el Reglamento de los Concursos de Oposición (art. 25 de la Ley de Carrera Judicial); *administrativas* en cuanto maneja su propio presupuesto y el de los Tribunales de Justicia, hace nombramientos, y *jurisdiccionales* cuando ejerce el poder disciplinario que le ha sido expresamente conferido por el texto constitucional.

11. No niega el recurrente la naturaleza jurisdiccional de las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura. Pero sostiene que no son asimilables a las dictadas por los Tribunales que integran el Poder Judicial por emanar de un órgano al cual él asigna carácter administrativo.

Ya quedó demostrada la naturaleza compleja del Consejo de la Judicatura y sus facultades normativas, administrativas y jurisdiccionales. Se pasa a analizar ahora si sus decisiones jurisdiccionales reúnen todas las garantías constitucionales para que puedan ser absolutamente asimiladas a las emanadas de los Tribunales de Justicia y con fuerza para pasar en autoridad de cosa juzgada.

Un abismo de diferencia existe entre las Comisiones Tripartitas —declaradas por esta Corte entidades administrativas— y la figura del Consejo de la Judicatura. Mientras aquéllas están integradas por personas que pueden ser removidas en cualquier momento a solicitud de sus representados o por el Ministerio del Trabajo, el Consejo de la Judicatura está constituido por nueve Magistrados designados por los tres altos Poderes de la República, con mayoría de cinco miembros seleccionados por esta Corte Suprema de Justicia (art. 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial); duran en sus funciones los cinco años de cada período constitucional (art. 118 *ejusdem*); deben reunir las mismas condiciones que para ser Magistrado de la Corte

Suprema de Justicia; vale decir, ser venezolano por nacimiento, abogado, mayor de treinta años (art. 213 de la Constitución), de reconocida honorabilidad y competencia; estar en pleno goce de sus derechos y facultades; haber actuado en la judicatura, ejercido la profesión de abogado o prestado sus servicios en la docencia o en instituciones públicas o privadas, en materia jurídica, por más de diez años (art. 5 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Instituido por la propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 217 y 34 respectivamente) para asegurar "la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales", en los Magistrados del Consejo de la Judicatura debe suponerse las facultades necesarias para el cumplimiento de tal misión; esto es, la jurisdicción disciplinaria, cuyo autónomo e independiente ejercicio garantiza la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico y las condiciones exigidas a sus miembros. No se trata de jueces ocasionales nombrados para el conocimiento de un eventual proceso. Son jueces cuya función está prevista en el propio texto constitucional, autónomos e independientes de cualquier otra autoridad; en fin, jueces naturales como los previstos en el artículo 69 de la Constitución y en los compromisos internacionales contraídos por la República.

12. En cuanto al derecho a un proceso regular y a la garantía de la defensa exigidos tanto por la Constitución de la República como por los Convenios Internacionales, habían sido antes contemplados en el Reglamento dictado por el propio Consejo de la Judicatura en uso de la facultad que le confiere la letra f) del artículo 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Hoy, la Ley de Carrera Judicial, en sus artículos 51 al 64, ha establecido normas procesales que garantizan la regularidad de la tramitación y decisión de las acciones disciplinarias ante el Consejo de la Judicatura y que aseguran ampliamente el derecho de defensa al Juez cuya conducta sea cuestionada.

No es, por tanto, admisible la afirmación del recurrente de que se trata de un Tribunal Disciplinario creado por un simple Reglamento y sin los atributos que permitan asimilarlo a los órganos jurisdiccionales integrantes del Poder Judicial. Antes con el nombre de Tribunal Disciplinario, pero constituido por todos los Magistrados que integran el Consejo de la Judicatura (art. 43 del Reglamento); hoy el propio Consejo de la Judicatura (art. 51 de la Ley de Carrera Judicial), constituye el órgano jurisdiccional que cumple la función que le fue asignada por la Constitución ("asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales") y que responde plenamente a las exigencias internacionales, constitucionales y legales para actuar como Juez natural en los procesos disciplinarios seguidos a los magistrados judiciales.

3.1 El empeño de presentar al Consejo de la Judicatura en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales como un ente administrativo, se quiebra ante el claro mandato constitucional que le confió, entre otras obligaciones, la de asegurar la independencia de los Tribunales.

La interpretación teleológica de la respectiva norma constitucional (art. 217) conduce necesariamente a concluir que el órgano constituido tiene que ser el adecuado y conveniente para el cumplimiento del propósito querido por el poder constituyente. Sería un verdadero contrasentido pretender garantizar la independencia de los Jueces y al mismo tiempo poner por encima de ellos un ente administrativo al que, en la absurda hipótesis, quedarían jerárquicamente sometidos.

Ocurre, sin embargo, que muchos juristas se resisten a admitir la existencia de figuras nuevas creadas por el legislador, por el hábito de compararlas siempre con las instituciones ya consagradas por la tradición. Pero quiérase o no, el Consejo de la Judicatura es un organismo tridimensional, una de cuyas más importantes y delicadas funciones la constituye sus decisiones jurisdiccionales en materia disciplinaria.

Tan amplia como esa facultad es de grave la responsabilidad que en su ejercicio le incumbe al Consejo de la Judicatura. Juzgar a los hombres —alguien ha dicho que es tarea de dioses— es la más hermosa pero a la vez más comprometedora misión que puede confiarse a una persona. Traicionar esa confianza es cometer un delito de lesa humanidad. El Consejo de la Judicatura tiene que entenderlo así y cada vez que le toque actuar en materia disciplinaria, debe obligarse a conciencia en no torcer los fines y altos propósitos que la Constitución y leyes de la República persiguen, con una actuación acrisolada e imparcial de saneamiento del Poder Judicial.

Al igual que el régimen democrático en que está inserto, su eficacia o ineficacia no depende de la institución sino de los hombres que la personifican. Numerosos países han buscado modelo para sus instituciones en las existentes en el sistema democrático que ha dado plena satisfacción política, social y económica a muchos pueblos. De la ineficacia de las que creen, no culpen entonces a las mismas, sino a las personas que escojan para integrarlas. Ojalá ello nunca tenga que lamentarse en Venezuela.

14. Ocurre asimismo que —como observaba un eminente juscomparatista francés— muchos juristas latinoamericanos ceden fácilmente a la tentación de invocar en sus escritos doctrina extranjera, principalmente italiana y francesa, sin parar mientes en las peculiaridades propias de sus instituciones autóctonas, y —lo que es más grave aún— sin verificar la correspondencia o inconformidad de las normas de los diversos países o la evolución que hayan tenido en el tiempo.

Extremo cuidado hay que poner cuando se consulta la literatura jurídica francesa en relación con el Consejo de la Judicatura. En primer lugar por la retrocesión que ha tenido dicha institución en Francia, donde la vigente Constitución de 1958 ha disminuido considerablemente su importancia. Creado por la Constitución de 1946 con el nombre de Consejo Superior de la Magistratura, en su artículo 84 se establecía:

“El Presidente de la República nombra, mediante presentación por el Consejo Superior de la Magistratura, los magistrados, a excepción de los del Ministerio Público.

El Consejo Superior de la Magistratura asegura, de conformidad con la ley, la disciplina de estos magistrados, su independencia y la administración de los tribunales judiciales”.

La situación cambió en 1958. La nueva Constitución francesa, en su artículo 64, establece que “el Presidente de la República es el garante de la independencia de la autoridad judicial” (en Francia los Tribunales no constituyen un Poder). El Consejo Superior de la Magistratura asiste al Presidente de la República en el cumplimiento de este deber.

A este Consejo disminuido en importancia, le quedó sin embargo, la jurisdicción disciplinaria respecto a los Magistrados judiciales (Art. 65).

Es patente la diferencia entre la institución francesa y nuestro Consejo de la Judicatura. Sin embargo, cuando en ese país el Consejo de Estado, máxima autoridad judicial del contencioso-administrativo, admite recursos contra las decisiones definitivas del Consejo de la Magistratura en materia disciplinaria, no desconoce el carácter jurisdiccional de aquéllas.

El Consejo de Estado, como es sabido, al mismo tiempo que actúa como Tribunal de lo contencioso-administrativo para conocer de los recursos de nulidad contra los actos administrativos, también es competente para conocer de los recursos de casación que se interpongan contra los actos jurisdiccionales de cualquier ente que ejerza facultades semejantes a las de los órganos judiciales. Al conocer de los recursos contra las decisiones disciplinarias del Consejo Superior de la Magistratura,

el Consejo de Estado ha actuado siempre como Tribunal de Casación. Luego, ha reconocido el carácter jurisdiccional de tales decisiones.

No cosa distinta sucede en Italia. El Consejo Superior de la Magistratura también está dotado de facultades jurisdiccionales en materia disciplinaria.

Enseña su doctrina que, siguiendo la tradición que atribuye naturaleza jurisdiccional a la actividad de los organismos disciplinarios, la ley admite contra las decisiones del Consejo Superior de la Magistratura en esta materia, recurso ante la Sala Plena de la Casación.

Resuelto a dotar de algún recurso a los Jueces que se sintieran lesionados por medidas disciplinarias, se le ofrecía al legislador dos caminos: permitir al interesado intentar juicio ante los Tribunales ordinarios o recurrir al Juez administrativo. Prefirió una solución distinta. Reconocer la naturaleza jurisdiccional de las decisiones disciplinarias del Consejo Superior de la Magistratura y autorizar el recurso de casación, que no incide sobre la soberanía de dicho organismo para actuar en exclusividad como Juez del mérito.

Como se ve el Derecho Comparado aporta apoyo absoluto a la solución venezolana de otorgar facultades jurisdiccionales a nuestro Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria.

15. La conducta que se exige a los Jueces y cuya inobservancia puede ser objeto de las sanciones disciplinarias previstas en la Ley de Carrera Judicial, tiene por finalidad preservar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales. Es un estilo de vida y una actitud de responsabilidad frente a los deberes del cargo, completamente diferentes de cualquier actividad de tipo administrativo. Mal podría el constituyente someter a un jerarca administrativo la apreciación de dicha conducta. Por ello fue lógico y consecuente al atribuirle facultades jurisdiccionales al Consejo de la Judicatura para que juzgara soberanamente la conducta de los magistrados judiciales. La responsabilidad disciplinaria no puede entonces confundirse con la responsabilidad administrativa, ni la sanción de aquella con una sanción administrativa.

En sentido contrario se manifiesta sin embargo, el recurrente, invocando en su apoyo una norma constitucional y otra legal (artículo 200, ordinal 5º, de la Constitución y artículo 1º de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público). Ni una ni otra admiten tal confusión. Ambas señalan como responsabilidad diferentes la administrativa y la disciplinaria.

Asimismo sostiene el recurrente que el párrafo único del artículo 4º de la Ley Orgánica del Poder Judicial es una demostración de que aun los Tribunales judiciales cuando ejercen facultades correccionales y disciplinarias no actúan como órganos jurisdiccionales. La propia Ley invocada se encarga de contradecir tal aseveración. Su artículo 113 expresamente establece:

“Los Tribunales tienen *jurisdicción* para imponer sanciones correctivas y disciplinarias...”

En el mismo sentido se pronuncian, entre otros, los artículos 122 y 130 *ejusdem*.

16. Esclarecidos suficientemente la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura y el carácter jurisdiccional de las decisiones que dicte en materia disciplinaria, queda sólo por analizar el alcance del artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial que niega todo recurso contra las sentencias de dicho organismo en el procedimiento disciplinario.

Bastaría —se repite— la forma enfática y categórica utilizada por el legislador para que se cierre al intérprete toda posibilidad de hacer distinciones. El análisis que se haga —así sea con el ánimo más intencionado y prevenido— conducirá siempre a la conclusión de admitir la autoridad de la cosa juzgada con que quiso el legislador revestir a tales decisiones.

La interpretación que ha dado esta Sala a algunas disposiciones legales en que se niega todo recurso, o el recurso de casación, es inobjetable, porque siempre se ha referido a actos de clara naturaleza administrativa, y porque es lógico que ninguna norma legal pueda privar sobre el artículo 206 de la Constitución que da a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para anular "los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho".

Pero cuando —como en el caso de autos— ha quedado demostrado que las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos sino sentencias de carácter jurisdiccional, similares a las que podrían dictar los Tribunales de la República, no cabe hacer semejante distinción, y así se declara.

La anterior declaración está por lo demás conforme con el nuevo régimen legal iniciado por el propio constituyente, que ha transferido la jurisdicción disciplinaria que antes tenía esta Corte al Consejo de la Judicatura, al cual habrá de ordenar este Supremo Tribunal, "cuando lo crea procedente, abrir averiguación para determinar la responsabilidad en que puedan incurrir los jueces u otros funcionarios de la administración de justicia (ordinal 6º del artículo 44 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

17. El análisis estricto realizado por la Corte, aplicando tanto el criterio material como el orgánico, para determinar la naturaleza de los actos emanados del Consejo de la Judicatura, le ha permitido distinguir claramente los de carácter administrativo de los que como órgano disciplinario le corresponde dictar por mandato constitucional. Por eso, cuando se ha tratado de actos organizatorios de los servicios judiciales, no ha dudado en someterlos al control de su potestad contenciosa-administrativa (Nulidad de las resoluciones de nombramiento de Jueces). En cambio, frente a una actuación disciplinaria directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional de los Jueces, la Corte se declara incompetente para ejercer ese mismo tipo de control.

*Voto salvado del Magistrado Luis Henrique Farías Mata:*

La precedente sentencia constituye típico ejemplo de la tradicional dificultad para identificar el concepto de acto administrativo, aun cuando se parta de bases correctas de razonamiento y se emplee, en principio, una metodología adecuada. En ese sentido merecen todo respeto sus conclusiones; pero el magistrado disidente se ve en el forzoso caso de separarse de éstas por considerarlas incongruentes con el punto de partida de las mismas, y con la propia jurisprudencia de la Corte, posición —la que en este voto salvado se mantiene— que ha sido sostenida desde hace más de veinte años en modestos trabajos suyos, a dos de los cuales se remite: "La doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal" (*Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. U.C.V. 1968-69, vol. I, págs. 325 a 340); y "Los procedimientos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (publicado en *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, también por el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, 1979, págs. 197 a 210). Las ideas que a continuación se resumen constituyen el espíritu de ambos artículos:

1. En Venezuela ha sido a menudo desdeñada la importancia del criterio orgánico —sin que sea necesario llegar al otro extremo de considerarlo preponderante, predominante o monopólico— en la identificación del acto administrativo. Desdeño colindante con el menosprecio, al no tomar en cuenta la relevancia que a tal criterio le conceden el constituyente y el legislador. En cuanto a aquél, obsérvese cómo las disposiciones de los ordinales 3º, 4º, 6º, 7º y 8º del artículo 215, determinan las materias de la competencia de este Supremo Tribunal a través de los órganos de los cuales emanan los respectivos actos; *Cuerpos legislativos; cuerpos deliberantes* de Estados o Municipios; *Ejecutivo Nacional*; controversias entre la *República, Estados, Municipi-*

*pios*. . . Y en relación con el legislador, por no citar sino algunos ejemplos: la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos entiende por actos administrativos —artículo 7º; que aúna diferentes criterios para identificarlos— las declaraciones emitidas “por los *órganos* de la administración pública”, a las cuales asimila también las emanadas de administradores *estadales, municipales, Contraloría y Fiscalía General de la República* (art. 1º); y asimismo la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al enunciar las competencias de este Supremo Tribunal, incesantemente acude al criterio orgánico (artículo 42, ordinales: 1º, 3º, 4º, 9º, 10, 11, 12, 14, 15, 22, 23, 26) para identificar los actos sometidos a su control surgidos de *cuerpos legislativos* nacionales y *cuerpos deliberantes* de los Estados o Municipios; del *Poder Ejecutivo Nacional*; de los *órganos* unipersonales o colegiados del *poder público*; del *Consejo Supremo Electoral* o de *otros órganos del Estado* de igual jerarquía a nivel nacional; controversias entre y contra la *República* o algún *Estado* o *Municipio* o *Institutos Autónomos* o entre *autoridades políticas o administrativas*; de abstención o negativa de *autoridades nacionales*. . . La enunciación sería interminable si se analizan las veces que el *criterio orgánico* sirve de sostén para la atribución de competencias no sólo a la Corte sino también a otros tribunales contencioso-administrativos.

2. A su vez, la determinación del concepto de acto administrativo reviste la mayor importancia, por ser éste tanto la materia principal de los recursos internos o “administrativos” (regidos por la Ley Orgánica de Procedimientos administrativos, fundamentalmente) como de los recursos contencioso-administrativos (en lo básico sometidos al régimen de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Y si, como se hace en la sentencia, hay un preterimiento en la consideración del órgano del cual emana el acto (Consejo de la Judicatura, en el caso) para la correcta conceptualización de dicho acto, cambia totalmente la perspectiva del análisis así como las consecuencias del mismo.

3. Para conocer de los actos emanados del Consejo de la Judicatura esta misma Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en una congruente y progresivamente audaz jurisprudencia, ha estimado que el control sobre los mismos le corresponde por emanar aquellos de un órgano —el susodicho Consejo de la Judicatura— de igual jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral, jerarquía a la cual la Corte ha asimilado también a la Fiscalía y a la Contraloría General de la República, encuadrando así la competencia de la Sala para conocer de las manifestaciones de voluntad de estos órganos, dentro de las prescripciones del artículo 42 (numeral 12) de la Ley Orgánica que rige las funciones del Alto Tribunal; inciso 12, conforme al cual tiene esta Corte la facultad de “declarar la nulidad, cuando sea procedente. . . , de los actos administrativos generales o individuales del Consejo Supremo Electoral o de otros órganos del Estado de igual jerarquía a nivel nacional”, como el Consejo de la Judicatura (sentencias de la propia Sala de fechas 12-9-69, 7-6-82, 12-5-83, entre otras).

Cuando esta Sala se ha considerado competente para conocer de tales materias se trataba siempre, en los diferentes recursos, de no reelección de jueces o de fiscales del Ministerio Público, o de destitución de estos últimos, emanados —según el recurso— del Consejo de la Judicatura o del Fiscal General de la República y para cuya elaboración, órganos del poder público, de rango constitucional, realizaron idéntica operación —“jurisdiccional”, como se reconoce en la propia sentencia de la cual, en otros aspectos, se difiere— de subsunción de una conducta, de un hecho en suma, dentro de las previsiones de la norma concreta, con efectos de cosa juzgada, sólo que administrativa y no judicial. Por ello la Sala, en todos esos casos, calificó tales actuaciones de administrativas y, por tanto, sometidas al control, en vía contenciosa, de la Corte Suprema de Justicia; mientras que en el presente, con un diferente tratamiento conceptual, se los excluye de recurso.



4. Acto: emanado de un *órgano* del Estado de semejante jerarquía a nivel nacional que el Consejo Supremo Electoral y no integrado en el poder judicial, como expresamente se reconoce en el fallo, ni mucho menos en el Legislativo (criterio orgánico); dictado en ejecución de la Ley de Carrera Judicial, por tanto acto de rango sublegal (criterio formal). Dos criterios de identificación coincidentes, no empiece su concepción como acto administrativo la circunstancia de que el contenido del mismo (criterio material) sea de índole jurisdiccional, como sucede también con otros ya citados, de la misma naturaleza, emanados del mismo órgano, de los cuales ha conocido este Alto Tribunal en múltiples ocasiones, todos los cuales han caído dentro del control contencioso-administrativo que a este Alto Tribunal le corresponde, específicamente, por mandato de los artículos 42 (ordinal 12), y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. De aquí que, en anterior ocasión la Sala haya expresado: *Cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les correspondieren por su referido carácter jurisdiccional* (S.S.P.A. de 10-1-80, cursivas en la propia sentencia).

El carácter "tridimensional" que se adjudica al Consejo de la Judicatura en la precedente sentencia para aludir a las diversas funciones que tiene atribuidas, lo acerca aún más al concepto de administración en sentido orgánico, cuyo análisis revela asimismo idéntica heterogeneidad de actuaciones por parte de los órganos administrativos como característica de estos, conforme a la cual realizan a la par: actividades legislativas (reglamentos), ejecutivas (otras formas concretas de ejecución de las leyes), jurisdiccionales (resuelven recursos de vía administrativa) y aún —lo recalca Sayagués—, a diferencia de los otros poderes del Estado, cumplen, además, operaciones materiales. Justamente, tan creciente complejidad aconseja no acudir a un solo criterio —ni siquiera olvidar uno, y menos el orgánico de especial relevancia en nuestro Derecho positivo—, al tratar de precisar el concepto de acto administrativo.

Y estima el autor del presente voto salvado que la idea expuesta no es ni siquiera ajena a la propia sentencia de la cual se disiente cuando ésta, como base del razonamiento, sienta por una parte: "preciso es en cada caso, analizar tanto la naturaleza del acto como del órgano de que proviene, a fin de poder decidir acertadamente la delicada cuestión que siempre plantea toda delimitación de tipo jurídico"; y por la otra: "es necesario concluir que el Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones, por consiguiente, no son sentencias judiciales aun en el caso de que se dicten en ejercicio de las funciones disciplinarias que constitucionalmente le han sido asignadas"; a pesar de que concluya la Sala declarándose incompetente "frente a una actuación disciplinaria directamente relacionada con el ejercicio de la función jurisdiccional de los jueces". De ahí la incongruencia —en nuestra opinión— que apuntáramos al comenzar a explanar el contenido de este voto salvado como justificatorio del mismo.

5. Típico acto administrativo de índole jurisdiccional, conforme a lo expuesto, el emanado del Consejo de la Judicatura en vía disciplinaria no debe quedar sin control judicial alguno con arreglo a los postulados que orienten nuestro estado de derecho, en acatamiento de los cuales los llamados "actos excluidos", si existen, deben verse más bien como una anomalía —que descansa generalmente en motivos políticos, comprensibles en algunos casos— del contencioso; mas no como producto de una sana lógica jurídica. Actos excluidos que nuestra doctrina, y sobre todo la jurisprudencia venezolana, sí reconocen, pero con franca resistencia, oponiéndoles, en todo caso, un prudente y progresivo control jurisdiccional por parte del poder judicial. Modelo en esa materia lo constituye la sentencia de 29 de abril de 1965 (Corte Plena), en la cual, no obstante la enumeración que en ella se hace de actos

provenientes de cada uno de los poderes del estado excluidos *taxativa y constitucionalmente* del control jurisdiccional del poder judicial, da ella pie para que se instaure un cierto grado de revisión contra algunos de dichos actos, sobre todo de los conocidos como "actos de gobierno", respecto de los cuales la susodicha sentencia limita la irrevisibilidad a los solos motivos de la decisión: "...determinadas actuaciones presidenciales, en cualquiera de los dos caracteres de Jefe del Ejecutivo Nacional o jefe del Estado venezolano..., están excluidas del control jurisdiccional de constitucionalidad, en atención a que por su propia esencia son actos de índole eminentemente política o de actos de gobierno, o de índole discrecional; situaciones en que no cabe aplicar a los motivos determinantes de la actuación el expresado control constitucional" (sealada sentencia de 29-4-65, subrayados del autor del presente voto salvado).

Se disiente, por tanto, expresamente en este voto salvado de la frase de la sentencia conforme a la cual: "tampoco basta con calificar de 'administrativo' un acto para que automáticamente se le abra la puerta del contencioso-administrativo", porque considera el magistrado disidente que sucede justamente lo contrario: la sola calificación de administrativo permite al particular hacer uso de la garantía constitucional (art. 206) del recurso contencioso contra el acto que haya causado estado, salvo excepción, pero del mismo rango supremo. Así lo tiene establecido esta Sala, cuando en el señalado fallo de 10 de enero de 1980, expresara: "No podría el legislador, sin infringir el orden jurídico constitucional, establecer expresa o tácitamente una derogatoria a los principios que informan nuestro sistema de derecho, que someten la actividad de todas las ramas del Poder Público al control de su regularidad y legalidad por parte del Máximo Tribunal de la República, o de los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

6. Es con arreglo a este control creciente —postulado nada menos que por la Carta Magna— como, a nuestro juicio, debe ser interpretado el texto de la Ley de Carrera Judicial (art. 62) cuando expresa que "las decisiones del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario *no tendrán recurso alguno*" (subrayado nuestro).

La doctrina y jurisprudencia españolas, elaboradas al calor de un ordenamiento del cual se inspiró claramente nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es cristalina respecto de esta interpretación:

"El apartado f del artículo 40 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa... dispone que no se admitirá recurso contencioso-administrativo respecto de... los actos que se dicten en virtud de una Ley que expresamente les excluye de la vía contencioso-administrativa". Jurisprudencia reiterada ha declarado:

a) Que hace falta que la exclusión se establezca en una Ley —no en una disposición de inferior jerarquía—. En sentencia de 22 de noviembre de 1954 se dice que 'por Decreto no puede privarse de un recurso contencioso-administrativo'. Pues es necesario que sea una 'disposición legal' (Ss. 9-1-31, 7-7-44, 5-7-45)...

b) Que la exclusión ha de ser expresa. Como dice un auto de 4-11-55, es necesario que la materia esté expresamente excluida de la vía contencioso-administrativa, por lo que *no existe exclusión cuando meramente se señala que 'no se dará recurso alguno'*, porque esta frase 'quiere decir que causará estado la decisión ministerial, sin poder deducírsele consecuencia de que se privó al demandante de la acción ejercida ahora, pues sólo cabe interpretar la frase transcrita refiriéndose a cualquier recurso que en vía gubernativa pudiera haberse establecido, como el que en ciertas materias se da contra decisiones ministeriales' (S. 22-11-54); tampoco se da la exclusión cuando la disposición legal dice que se resolverá la cuestión 'sin ulterior apelación' (S. 4-6-34)...

Como dice la sentencia de 6-7-63, 'la Ley de 22 de marzo de 1941, en su artículo 7º, al disponer que contra el acuerdo de la Dirección General no se dará recurso alguno, ha sido interpretado por la jurisprudencia en el sentido de que tal exclusión sólo deberá entenderse en lo que se refiere a los recursos propiamente jerárquicos, pero no en lo que afecta al contencioso-administrativo'. En cambio, sí implica la exclusión del 'recurso contencioso-administrativo' cuando por disposición legal se excluye la posibilidad de todo recurso y ante cualquier jurisdicción (Ss. 9-1-31, 18-10-32, 5-7-45 y 24-11-52)" (González Pérez, Jesús: *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1966, tomo II, pp. 538 y ss.).

Las transcritas apreciaciones derivadas de una doctrina jurisprudencial extranjera próxima a nuestro derecho positivo en materia procesal administrativa, son aplicables al caso de autos en el cual la disposición legal base de la precedente sentencia se limita a expresar, como se dejó expuesto, que "las decisiones del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario no tendrán recurso alguno". Pero ellas cobran superior relieve cuando se las confronta con el ordenamiento jurídico venezolano, donde la revisión en vía contencioso-administrativa viene consagrada constitucionalmente (art. 206); consagración cuya importancia no ha sido todavía entre nosotros suficientemente destacada ni llevada hasta sus últimas consecuencias, a pesar de que ya se reconoce en la citada sentencia de esta misma Sala de 10 de enero de 1980, y tal como en los citados artículos lo había hecho ver el autor de este voto salvado, quien piensa además que, a diferencia de lo que se expresa en la transcrita doctrina respecto del Derecho español —en el sentido de que sí debe admitirse la exclusión del recurso cuando el texto legal así lo consagra nítidamente— ni siquiera esta última distinción resulta aplicable a nuestro sistema de derecho, en el cual semejante declaración legislativa resultaría inocua, —incapaz de contrariarlo— frente al dispositivo constitucional 206 que consagra el contencioso-administrativo como garantía general para el administrado de la correcta configuración de los actos administrativos, cualquiera fuere su origen.

Tampoco la idea últimamente expresada resulta extraña a la sentencia de la cual se disiente, pues cuando en ella se afirma —al citar ejemplos de la intervención del Senado en el enjuiciamiento del Presidente de la República o de las respectivas cámaras en el allanamiento de uno de sus miembros (arts. 144, 150, ord. 8º, y 215, ords. 1º y 2º, de la Constitución)— que "la propia Constitución atribuye la más alta facultad jurisdiccional a órganos estatales ajenos al poder judicial", implícitamente parece estar reconociendo que las excepciones tienen que ser de rango constitucional y no legal.

La exclusión por el propio constituyente es lo que podría justificar pues la irrevisibilidad del acto, más que el relieve constitucional del órgano, como parece desprenderse de la precedente sentencia: relieve constitucional que, a los fines de la ausencia del control judicial de sus actas, no tiene la importancia que en el fallo parece atribuírsele, pues actos emanados de órganos del Estado de nítido rango constitucional no se encuentran excluidos de revisión en vía contencioso-administrativa por el poder judicial.

7. En resumen: Actos administrativos de índole jurisdiccional son, a juicio del autor de este voto salvado, las decisiones emanadas del Consejo de la Judicatura en procedimientos disciplinarios como el relativo al caso de autos, de manera que, cuando el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial establece que contra ellos "no cabe recurso alguno", ha de entenderse que no son recurribles en vía administrativa, pero que semejante declaración legal no puede contrariar su control contencioso-administrativo, establecido entre nosotros como garantía constitucional por el artículo 206 de la Carta Fundamental y desarrollada, en cuanto a los actos del Consejo de la Judicatura toca, por el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y también por una constante jurisprudencia de esta Sala, cuyas

sentencias —ya citadas— han revisado y revocado otros actos del Consejo de la Judicatura mediante los cuales —al no demostrar el Consejo que los afectados habían perdido las condiciones de ley para su reelección— algunos jueces fueron removidos de los cargos que venían desempeñando.

Voto salvado que no prejuzga —como tampoco la sentencia de la cual forma parte— acerca de si la decisión del Consejo de la Judicatura ahora impugnada, estuvo o no ajustada a Derecho.

En suma: la revisión del acto disciplinario del Consejo de la Judicatura que —conforme a la doctrina reafirmada en el presente voto salvado ha debido realizar la Corte— hubiera sido una contribución adicional a las que este Supremo Tribunal incesantemente ha venido haciendo para la total consolidación de nuestro Estado de Derecho, al no dejar que escape de su ponderada vigilancia la correcta configuración legal de los actos estatales cualquiera sea su origen, a salvo, no obstante, sólo las excepciones establecidas por el propio constituyente. Idea que hace casi exactamente quince años sustuve, en el primero de los artículos precedentemente citados, por vía de “*Conclusión*”: El análisis de las decisiones anotadas revela, de una parte, que la exclusión de actos administrativos —y aun de naturaleza legislativa o sus equivalentes— del control de una jurisdicción, sea ésta contencioso-administrativa o, en su caso, de rango constitucional, no encuentra fundamento suficiente ni desde el punto de vista doctrinario ni legal; por otra parte, tal exclusión se hace ya insostenible, a los efectos del recurso contencioso-administrativo, cuando esta jurisdicción adquiere en Venezuela tal rango de amplitud en el respectivo precepto constitucional”.

Voto salvado: que se hace público en la misma fecha que la precedente decisión: que ha sido emitido por su autor con la firme esperanza que él abriga de que en un futuro no lejano llegue a ser doctrina de este Alto Tribunal también la revisibilidad de los actos disciplinarios del Consejo de la Judicatura; y que, por disposición legal, suscriben junto con el Magistrado disidente, sus honorables colegas de Sala.

*Voto salvado de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas:*

I

El fallo anterior comienza por reconocer que el Consejo de la Judicatura “no es un órgano del Poder Judicial y que sus decisiones, por consiguiente, no son sentencias judiciales aun en el caso de que se dicten en ejercicio de las funciones disciplinarias que constitucionalmente le han sido asignadas” (p. 4). En opinión de la disidente, sentada la premisa básica fundamental (que el Consejo de la Judicatura no es un órgano del Poder Judicial) y la premisa menor (que sus decisiones no son sentencias judiciales) la conclusión a la que debería haber llegado el fallo está consignada en una sentencia de esta misma Sala de fecha 10 de enero de 1980 —compartida en este punto por el actual ponente de la decisión objeto de este voto salvado— en la cual categóricamente se afirma que “*solo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que solo los órganos del poder judicial pueden desarrollar la función judicial* (función jurisdiccional ejercida por los Tribunales). Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen, sea a través de actos administrativos condicionados por la legislación, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley y, por tanto, de rango legal”. Esta afirmación es de carácter general y no circunstancial, es decir, no la pronunció la Sala en aquella ocasión (enero 1980) porque se trataba de Comisiones Tripartitas, sino que es válida y aplicable en términos absolutos sea cual fuere el órgano examinado, ya que, como puede fácilmente apreciarse, el párrafo transcrito tiene virtualidad propia sacándolo del contexto de aquella o de cualquier otra sentencia. El razonamiento que condujo a la conclusión que hoy destaca la exponente, no es, por otra parte, original de la Corte, sino aceptación y di-

fusión de teorías de derecho público que, para explicar el ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas, establecen una distinción entre las funciones o actividades del Estado y los actos dictados en ejercicio de la función. Según los expositores de esta tesis, reproducida en el mismo fallo que se comenta, la jurisdicción puede ejercitarse tanto por la Administración como por el Poder Judicial, pero hay que distinguir entonces entre función jurisdiccional del órgano "judicial" y función jurisdiccional del órgano "administrativo": así como el órgano judicial, cuya función principal o esencial es la emisión de actos jurisdiccionales, puede también emitir excepcionalmente actos administrativos, del mismo modo el órgano administrador, cuya emisión esencial es la emisión de actos administrativos, excepcionalmente puede asimismo realizar actos jurisdiccionales. En otras palabras, la función jurisdiccional, si bien es una "función propia" de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los otros órganos estatales también la ejercen, pero *lo que sí es una función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal* (Trevijano Foss: *Principios Jurídicos de la Organización Administrativa*. Madrid, 1957, pp. 191-192; Marienhoff, Miguel: *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1966. Tomo I, pp 85 y 55; González Pérez, Jesús: *Derecho Procesal Administrativo*. Madrid, 1966, pp. 37 y 38; Brewer-Carías, Allan R.: *Derecho Administrativo*, Caracas, Tomo I, 1975, pp. 373 a 390).

Partiendo de allí, esto es, de que "sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar la función judicial", no siendo "el Consejo de la Judicatura un órgano del Poder Judicial ni sus decisiones sentencias judiciales", la conclusión acorde con tal pronunciamiento y consecuente con la tesis expuesta y acogida anteriormente por la Sala, era que el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo y que el acto de destitución del Juez Ruiz Becerra es un acto administrativo condicionado por la legislación (Ley de Carrera Judicial) dictado por ese órgano administrativo (Consejo de la Judicatura), sometido por tanto al control judicial de este Máximo Tribunal (art. 42, ord. 12 L.O.C.S.J.).

## II

En efecto:

1. Que el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa ha sido hasta ahora admitido pacíficamente por la doctrina y la jurisprudencia, comenzando por la de esta misma Sala (Vid. doctrina: Brewer-Carías, Allan R.: *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*. Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, 1978, pp. 114 y 115). Para este autor, la Contraloría General de la República, el Consejo Supremo Electoral, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio Público, son órganos administrativos pero que gozan de una autonomía funcional respecto del Poder Ejecutivo (Jurisprudencias: Sentencias S.P.A. del 7-8-73; 7-6-82 y 20-10-83).

2. Que los órganos administrativos puedan dictar excepcionalmente actos de sustancia jurisdiccional sin perder por ello su condición de actos administrativos, ha sido también hasta ahora admitido mayoritariamente por la doctrina y la jurisprudencia de esta Sala la cual, en la sentencia citada supra (10-1-80) sostuvo que "cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les correspondieren por su referido carácter jurisdiccional". En el mismo sentido, se han pronunciado otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (Vid. entre otras, senten-

cias de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fechas 20-12-1977 y 11-5-1980).

3. Y que tratándose de actos administrativos, no están excluidos del control de la jurisdicción contencioso-administrativa con arreglo al artículo 206 de la Constitución, ha sido hasta ahora jurisprudencia firme y constante de este Supremo Tribunal.

### III

Pero en la presente oportunidad la mayoría sentenciadora se aparta de su propio criterio, resumido en los tres puntos anteriores y, para poder hacerlo, elabora toda una teoría del "órgano complejo" según la cual el Consejo de la Judicatura parece ser una especie única en nuestro ordenamiento jurídico, ya que no es ni un órgano legislativo, ni un órgano judicial, ni un órgano administrativo, sino una mezcla de los tres: un organismo "tridimensional", "con facultades a la vez *normativas* en cuanto puede dictar su propio Reglamento (art. 121 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y el Reglamento de los Concursos de oposición (art. 25 de la Ley de Carrera Judicial); *administrativas* en cuanto maneja su propio presupuesto y el de los Tribunales de Justicia, hace nombramientos; y *jurisdiccionales* cuando ejerce el poder disciplinario que le ha sido expresamente conferido por el texto constitucional" (pp. 15, 16 y 19. Subrayados de la sentencia).

Y al entrar a analizar la calificación que corresponde —de acuerdo con su naturaleza intrínseca— a las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, concluye que dichas decisiones "no son actos administrativos, sino sentencias de carácter jurisdiccional similares a las que podrían dictar los Tribunales de la República revestidas de la autoridad de la cosa juzgada (pp. 25 y 26) y excluidas, por tanto, del control en vía contencioso-administrativa (pp. 26 y 27).

La exponente discrepa totalmente de los pronunciamientos que se hacen en la sentencia respecto a la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura, al carácter de las decisiones que éste dicta en materia disciplinaria, y a las consecuencias que deriva el fallo del carácter que atribuye a dichas decisiones.

### IV

1. En primer lugar, en lo que toca a la caracterización del Consejo de la Judicatura como órgano de naturaleza compleja en virtud de la tridimensionalidad de sus funciones. Para fundamentar este aserto, el fallo cuestionado se expresa así: "Hace largo tiempo que la teoría política de la absoluta separación de los Poderes Públicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) ha sucumbido ante las realidades jurídicas impuestas por la dinámica social en la generalidad de los países de régimen constitucional" (p. 8). "Por encima de las teorías políticas y de las doctrinas jurídicas, priva su voluntad (la del constituyente) para establecer lo que crea más conveniente en cada oportunidad. Nada le puede impedir que otorgue facultades reglamentarias a un órgano distinto de los del Poder Ejecutivo, o a éste facultades legislativas, o al Poder Judicial facultades administrativas, o a las Cámaras facultades jurisdiccionales. También podría ser su voluntad —como en efecto lo fue— ordenar la creación de un organismo en que todas esas diversas facultades se encuentren reunidas. Tal es el caso del Consejo de la Judicatura" (p. 15). "Ya quedó demostrada la naturaleza compleja del Consejo de la Judicatura y sus facultades normativas, administrativas y jurisdiccionales" (p. 16). "Ocurre sin embargo, que muchos juristas se resisten a admitir la existencia de figuras nuevas creadas por el legislador, por el hábito de compararlas siempre con las instituciones ya consagradas por la tradición. Pero quíeráse o no, el Consejo de la Judicatura es un organismo tridimensional, una

de cuyas más importantes y delicadas funciones la constituyen sus decisiones jurisdiccionales en materia disciplinaria” (p. 19).

Haciendo abstracción de algunas contradicciones que se observan en los párrafos transcritos (por ejemplo: “que se otorguen facultades reglamentarias a un órgano distinto de los del Poder Ejecutivo”, con lo que se está reconociendo que las facultades reglamentarias son propias del Poder Ejecutivo, y por ende administrativas, pero luego se colocan aparte las facultades “normativas” del Consejo de la Judicatura —que no son otras que las reglamentarias— como si se tratara de facultades legislativas); y haciendo abstracción también de que esa conjunción de facultades (jurisdiccionales, normativas, administrativas) las posee igualmente la Corte Suprema de Justicia y nadie duda por ello que se trata de un órgano judicial y no “complejo”; lo cierto es que la tesis expuesta *sirve para definir la naturaleza jurídica de los actos que emanan de un determinado organismo pero la naturaleza jurídica del organismo que los dicta.*

La constatación de que en nuestro ordenamiento jurídico existan algunos entes del Estado que, *además de sus funciones propias,* pueden ejercer también otras facultades no resulta, por lo demás, nada novedosa. En efecto, ya en junio de 1977, esta misma Sala Político-Administrativa, en un fallo que parcialmente se reproduce en la Sentencia del 10 de enero de 1980 —citada ahora tanto en la decisión de la cual se disiente como en este voto salvado— se pronunció así: “La condición del acto administrativo no emana, necesariamente, de la índole del organismo que lo realiza, sino de la función o facultad que ejerce al realizarlo (criterio material). Tal conclusión surge del supuesto admitido y reconocido por la doctrina administrativa, que atribuye carácter complementario y de recíproca cooperación a los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones, en forma tal que unos y otros según las atribuciones que respectivamente les señalan las leyes, *realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les incumben.* Este parecer no desconoce el principio de la separación de los Poderes ni la ineficacia de los actos realizados con usurpación de autoridad. Por el contrario, en opinión de esta Sala, la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo *potestades típicamente administrativas y aun jurisdiccionales,* y al Poder Judicial, funciones administrativas, como el caso del nombramiento de jueces que hace este mismo Tribunal; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas, como la reglamentación parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón, que es considerado como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo toda vez que el Reglamento es norma jurídica de carácter general, dictado por la Administración Pública para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho. En otros casos, la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia entre partes litigantes, en forma *similar* (pero no idéntica ya que no gozan del atributo de la cosa juzgada propio de las sentencias de los tribunales) a como lo hace la autoridad judicial (Los subrayados y acotaciones en paréntesis son de la exponente y no del fallo).

Asimismo, tanto en el comienzo de este voto salvado (p. 43) como en el texto de la sentencia de la cual se disiente (p. 9) se hizo referencia a las modernas teorías que, en base a la anotada circunstancia (diversificación de funciones), establecen una distinción entre las funciones o actividades del Estado y los actos dictados en ejercicio de la función. En este sentido, se adopta una definición *material* de las funciones del Estado, es decir, basada en la *naturaleza* de la actividad estatal y no en la forma o el órgano del cual emanó, y se sostiene que, para llegar a dicha caracterización material, resulta indispensable no confundir la función misma con el acto que emana de su ejercicio, o sea que no debe mezclarse la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos).

Como puede apreciarse entonces, la tesis de la heterogeneidad de funciones en un mismo organismo, *no resuelve la cuestión de la naturaleza jurídica del órgano* (administrativo, legislativo o judicial) sino la naturaleza de los actos que dicta en ejercicio de cada una de esas diversas funciones que le hayan sido asignadas. El carácter de un órgano, su naturaleza intrínseca, sólo puede definirse en base a la *prevalencia* de las funciones o actividades que realiza. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus *funciones propias*, dice la Constitución (art. 118), y es partiendo de allí, de la determinación de cuáles son esas funciones "propias" que ejerce un determinado órgano, que puede encontrarse su verdadera naturaleza. Un órgano es legislativo, cuando su función propia o esencial es legislar; un órgano es judicial, cuando su función propia o esencial es administrar justicia; y un órgano es administrativo cuando su función propia o esencial es administrar, gobernar, asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, atender la satisfacción de las necesidades colectivas, mantener el orden y la seguridad pública, etc.

Y el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo, no sólo porque no es ni legislativo ni judicial —si se le aplica la teoría conceptualista negativa que define a la Administración en sentido residual: "Administración es todo aquello que no es ni Legislación ni Justicia"— sino sobre todo y fundamentalmente porque *todas* las atribuciones que le han sido conferidas constituyen potestades típicamente administrativas.

En efecto, un sector mayoritario y calificado de la doctrina administrativa (Zanobini, Alessi, García Trevijano, Garrido Falla, Montoro) coincide en determinar que las potestades o funciones propias de la Administración Pública son las siguientes: reglamentaria, imperativa, correctiva o disciplinaria y organizativa y ejecutiva (*strictu sensu*).

La mayoría sentenciadora en cambio, sólo reconoce como potestades administrativas del Consejo de la Judicatura el manejo de su propio presupuesto y el de los tribunales de justicia, el hacer nombramientos (p. 15) y los actos organizativos de los servicios judiciales (p. 26). No se detendrá, por tanto, la exponente, en el análisis de ese tipo de atribuciones. Pero sí lo hará respecto a las facultades reglamentarias y disciplinarias que son las que, parece, han impedido a la Sala catalogar al Consejo de la Judicatura como un órgano de naturaleza estrictamente administrativa.

#### A. La potestad reglamentaria de la Administración

Cualquier autor de Derecho Administrativo que se consulte no vacilará en afirmar que el estudio del poder reglamentario de la administración constituye uno de los principales capítulos de esa rama del derecho y que los actos reglamentarios representan la parte cuantitativamente más importante de las fuentes del Derecho Administrativo. En el prefacio al denso libro de Jean Claude Douence intitulado *Investigaciones sobre el poder reglamentario de la Administración (Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration. L.G.D.J., París, 1968)* el conocido profesor J.M. Auby destaca que "el poder de dictar (actos reglamentarios) traduce en quien lo detenta, la existencia de una cualidad jurídica esencial: la de autoridad administrativa", y agrega que el fundamento de ese poder se encuentra en la teoría de las "prerrogativas del poder público" (*prérogative de puissance publique*) constituyendo el reglamento la especie más representativa de esas prerrogativas, pues la administración recibe el poder de establecer, por su sola voluntad unilateral, obligaciones a cargo de terceros. Lo interesante y novedoso de la obra de Douence es que, como su título lo indica, se consagra al estudio *no del reglamento* en sí mismo (con lo cual no innovaría pues caería en la fórmula tradicional fundada en el criterio material) *sino del poder reglamentario*, es decir, que no se enfoca o estudia el "acto"



sino la "competencia", haciendo abstracción al resultado del ejercicio de esa competencia.

A los fines de este voto salvado, lo que importa resaltar es que, independientemente de la naturaleza intrínseca del acto reglamentario (carácter normativo) cuando una autoridad pública ejerce la potestad o competencia de emitir un reglamento, —constitucional o legalmente otorgada— está actuando en *función administrativa* y no legislativa ni de ningún otro tipo. En otras palabras, la facultad reglamentaria es una función propia de la Administración Pública, que se traduce en un acto administrativo: el reglamento, y no pierde ese carácter de acto administrativo por el hecho de que, excepcionalmente, emane de cualquier otra rama del Poder Público que no sea la Administración. En el caso del Consejo de la Judicatura esa facultad reglamentaria no es excepcional, sino común, ordinaria, que, como órgano administrativo que es, le ha sido otorgada por el legislador para el cabal cumplimiento de los fines que le son propios: asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

Del ejercicio de esa competencia propia dimana la amplia reglamentación que ha dictado hasta el presente sobre diversas materias (v. gr. reglamento del Consejo, estatuto de personal judicial, sobre permisos y licencias de los jueces, prima de antigüedad para jueces y demás funcionarios, reglamento de jubilación, reglamento de concurso de oposición, normas para evaluación de jueces).

Potestad reglamentaria conferida igualmente a los otros órganos de naturaleza administrativa (con autonomía funcional frente al Poder Ejecutivo) que tienen el mismo rango y origen constitucional que el Consejo de la Judicatura: Contraloría General de la República, Consejo Supremo Electoral y Fiscalía General de la República. En efecto, tan cierto es que el Consejo de la Judicatura tiene el mismo carácter administrativo que esos tres órganos (Contraloría, Fiscalía, Consejo Supremo Electoral) que el legislador de la Corte Suprema los incluyó a los cuatro, al otorgar competencia a este Supremo Tribunal para declarar la nulidad de sus *actos administrativos, generales o individuales*, sea por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad (a más de ocho años de vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ni la jurisprudencia de esta Corte ni la doctrina han puesto en duda que esos son los órganos comprendidos en la previsión del ordinal 12, art. 42 de la L.O.C.S.J.).

La alusión de la norma a los actos administrativos *generales* en el caso del Consejo de la Judicatura se refiere, obviamente, a los reglamentos que dicta, y la de los actos administrativos *individuales*, incluye las decisiones disciplinarias que emite como resultado del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora o disciplinaria que ejerce sobre los jueces.

#### B. *La potestad sancionadora y disciplinaria de la Administración*

También sobre este punto hay consenso entre los autores más reputados de derecho público, en considerar las potestades sancionadora y disciplinaria como de naturaleza netamente administrativa. Sin entrar a exponer —por extensas y prescindibles en esta oportunidad— las diferentes posiciones doctrinarias acerca del funcionamiento de la potestad sancionadora general de la Administración, basta recordar —siguiendo a Montoro— que la Administración, en el ejercicio de la potestad sancionadora, no actúa con el objeto de reintegrar el ordenamiento general, como ocurre a través de la actividad jurisdiccional del Estado, sino para cuidar de los intereses que actualiza y reintegrar el ordenamiento jurídico administrativo; de lo que se desprende que el fundamento de la potestad sancionatoria reside, en el propio *ordenamiento jurídico administrativo, en virtud del cual la administración ni solu-*

*mente tiene la potestad normativa, sino también la potestad sancionadora, encaminada a reprimir las infracciones al ordenamiento de que es titular.*

En base a esto, la mayoría de los tratadistas no admite distinciones entre la potestad sancionadora y la potestad disciplinaria de la Administración, pues entienden la potestad sancionadora de la Administración como algo de conjunto que comprende todos los supuestos en los que la Administración actúa mediante el ejercicio de la actividad *repressiva*. El hecho de que mediante aquella (sancionadora) se tienda a reprimir las infracciones debidas a incumplimiento de deberes genéricos de los ciudadanos y mediante ésta (disciplinaria) a los de carácter específico nacidos de una relación especial de sujeción, no es obstáculo para estimar que en ambos casos la administración actúa por idénticas razones y el fundamento de la potestad en virtud de la cual impone sanciones sea el mismo (Vid. Miguel Montoro Puerto: *La Infracción Administrativa. Características, Manifestaciones y Sanción*. Ediciones Nauta, S.A., Barcelona, 1965, pp. 330 y 331).

Del mismo parecer es Zanobini, quien resueltamente incluye la sanción disciplinaria dentro del campo de las sanciones administrativas, con la mera distinción de que aquella opera en el terreno de las relaciones especiales y se basa en un especial deber de obediencia y sobre un especial poder de supremacía. Si la última constituye el género —dice—, la primera constituye la especie.

Esta misma Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 19 de julio de 1984 (Exp. 4002), al analizar en un caso concreto el carácter o la naturaleza jurídica de las decisiones que dictan los jueces en materia disciplinaria o correctiva, estableció que dichas decisiones “conforman una especie de la categoría genérica de actos administrativos, porque, a través de tales providencias, el Tribunal actúa, no en ejercicio de la función jurisdiccional que le es propia, sino en función administrativa. En efecto, tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen que cuando los órganos del Poder Judicial toman alguna medida relativa a la administración de su personal (v. gr. nombramientos, destituciones, permisos, etc.), o a la organización del tribunal (reglamentos), o al orden y respecto en el recinto de los tribunales (sanciones correctivas o disciplinarias), no están resolviendo una controversia entre partes declarando el derecho aplicable con fuerza de verdad legal (función jurisdiccional), sino actuando como sujetos de derecho en una determinada relación jurídica, como gestores del interés público y, por consiguiente, las declaraciones de voluntad que emitan en cualquiera de los supuestos anotados, son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional”.

## V

Establecido así que el poder disciplinario cae en el campo de la Administración, que forma parte integrante de la potestad sancionadora genérica de la Administración, resulta inevitable concluir, respecto al caso específico que se analiza, que cuando el Consejo de la Judicatura ejercita el poder disciplinario de que está investido, está actuando en función de autoridad administrativa y que los actos que dimanen del ejercicio de ese poder, son actos de típica naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

De allí que, para resolver el problema planteado en autos, no tenía la Sala ni siquiera que acudir a la teoría —varias veces citada en este voto salvado— de distinción entre los actos cumplidos en ejercicio de una función “propia” y los que no lo son, y mucho menos a la figura del “órgano complejo”. Bastaba con analizar la naturaleza de las potestades conferidas al Consejo de la Judicatura para dictaminar que se trataba de un órgano administrativo, y que son administrativos los actos que dicta en ejercicio de esas potestades.

Hipótesis esta que la mayoría sentenciadora juzga absurda porque "sería un verdadero contrasentido pretender garantizar la independencia de los Jueces y al mismo tiempo poner por encima de ellos un ente administrativo al que quedarían jerárquicamente sometidos" (p. 19). Cree la exponente, en cambio, que lo que le da connotación particular al Consejo de la Judicatura es que se trata de un órgano administrativo de rango constitucional en el cual tienen adecuada representación las tres ramas que conforman el Poder Público de la República, lo cual, por sí solo es, o debería ser, suficiente garantía de cumplimiento de los fines superiores que justificaron su creación.

Esa composición heterogénea del Consejo de la Judicatura existía ya, por lo demás, en los órganos encargados de hacer efectiva la responsabilidad disciplinaria de los jueces, que precedieron al Consejo de la Judicatura y constituyen sus antecedentes históricos. En efecto, en un modesto trabajo de la disidente intitulado *La Responsabilidad de los Jueces en Venezuela* (Impresos Urbina, Caracas, 1982) en el capítulo concerniente al régimen disciplinario de los jueces, se examina la legislación vigente en la materia a partir de 1948 cuando se dictó la primera Ley Orgánica del Poder Judicial después de la nacionalización de la justicia en Venezuela y, en lo referente a los órganos competentes para imponer dichas sanciones se expresa:

Según la Ley de 1948: —A los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia: la Corte en Pleno, sin la asistencia del Magistrado contra quien se procedía; —En las Cortes Superiores, por el Presidente a los otros Jueces; y cuando él era el infractor, por la Corte Plena; —En los tribunales unipersonales, por el superior jerárquico.

El Estatuto Orgánico del Poder Judicial del 21 de diciembre de 1951, que sigue a aquella, contiene la innovación importante para la época, de que crea una Junta para conocer y sancionar las faltas graves de los Jueces, compuesta de cinco miembros elegidos así: dos por la Corte Federal y de Casación; dos por el Ejecutivo Federal, por órgano del Ministerio de Justicia; y el quinto, por los cuatro anteriores, salvo que no pudieran ponerse de acuerdo, caso en el cual también sería nombrado por el Ejecutivo Federal. Aunque esta Junta nunca llegó a constituirse su mención es significativa porque representa, en el espíritu del legislador, el germen del Consejo Judicial creado en la Ley Reformativa de ese Estatuto, de 30 de junio de 1956, el cual constituye a su vez, en materia disciplinaria, el antecedente inmediato del actual Consejo de la Judicatura.

Ese Consejo Judicial, creado en la Ley de 1956, estaba compuesto de cinco miembros elegidos: uno, por la Corte Federal; otro, por la Corte de Casación, preferentemente entre sus Vocales; dos, por el Ejecutivo Nacional, y el quinto, que debía ser un Juez de Instancia, por los cuatro miembros ya designados, salvo que no pudieron ponerse de acuerdo, caso en el cual sería también nombrado por el Ejecutivo. Este Consejo Judicial tenía a su cargo imponer las sanciones disciplinarias (que eran: amonestación oral o escrita, multa, suspensión y destitución del cargo) a los Jueces Superiores, Jueces de Primera Instancia, Fiscales y Defensores ante las Cortes Federal y de Casación, y Fiscales del Ministerio Público; y correspondía a los Jueces Superiores la misma facultad respecto de los Jueces Inferiores y Defensores Públicos de Presos de su jurisdicción.

Por tanto, no resulta veraz la afirmación del fallo que, para robustecer su declaración de que las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura no son actos administrativos sino sentencias de carácter jurisdiccional, sostiene (p. 26) que ello resulta conforme con el nuevo régimen legal iniciado por el propio constituyente, "que ha transferido la jurisdicción disciplinaria que antes tenía esta Corte al Consejo de la Judicatura", cuando, como se ha visto, la Corte Suprema nunca tuvo esa

potestad disciplinaria (salvo para el caso de "faltas leves", bajo la vigencia del Estatuto de 1951).

Tampoco resulta convincente para la disidente, la referencia que —también con el propósito de robustecer su posición—, hace el fallo al derecho comparado, y particularmente al derecho francés. En efecto, si bien es cierto que el Consejo de Estado de ese país conoce de las decisiones disciplinarias del Consejo Superior de la Magistratura por la vía del recurso de casación administrativa, con lo cual le otorga a ese cuerpo el carácter de jurisdicción administrativa, ello se debe a una razón, no consignada en el fallo, que tiene que ver con la composición de dicho cuerpo cuando actúa en materia disciplinaria. En tales casos, el Consejo Superior de la Magistratura de Francia, es presidido por el Primer Presidente de la Corte de Casación y formado por seis magistrados de la jurisdicción judicial (como se sabe, en Francia existen dos clases de jurisdicción: "la jurisdicción judicial" a cuya cabeza está la Corte de Casación y la "jurisdicción administrativa" en cuya cúspide se encuentra el Consejo de Estado) un Consejero de Estado, y solamente dos personas más que no pertenecen a la Magistratura (art. 1º de la Ordenanza Orgánica del Consejo Superior, de fecha 22 de diciembre de 1958).

Y es con fundamento en esta composición mayoritaria de *jueces activos* del Consejo Superior de la Magistratura, lo que ha llevado a la jurisprudencia del Consejo a darle tratamiento de tribunal cuando decide en materia disciplinaria de los Jueces, ya que, hasta ahora, el Consejo de Estado no se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de dicho órgano (Vid. estudio completo acerca del Consejo de la Magistratura francés en: Auby et Drago. *Traité de Contentieux Administratif*, L.G.D.J., París, 1962, T. I., pp. 247, 248, 514).

Es, pues, patente, como bien se dice en el fallo, la diferencia entre la institución francesa y nuestro Consejo de la Judicatura. En nuestro derecho no es dable sostener que el Consejo de la Judicatura, cuando ejerce sus facultades disciplinarias, actúa como un órgano jurisdiccional y sus decisiones están revestidas de la autoridad de la cosa juzgada. La exponente aspira a haber dejado demostrado en este escrito que el Consejo de la Judicatura venezolano es un órgano de naturaleza administrativa, al cual le han sido conferidas potestades administrativas, que el ejercicio de esas potestades se traduce en actos administrativos (sea cual fuere la forma externa que adopten: reglamentos, sentencias, resoluciones, etc.) y que, por consiguiente, todos sus actos pueden ser impugnados, por inconstitucionalidad o ilegalidad, ante la Corte Suprema de Justicia, por preverlo así el ordinal 12, artículo 42 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal.

## VI

En tal virtud, el alcance que debe dársele al artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial según la cual "las decisiones del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario no tendrán recurso alguno" no puede ser otro que el que reiteradamente ha dado este Alto Tribunal a expresiones legislativas de este tipo: la negativa de la ley a admitir ulteriores recursos contra un acto administrativo se refiere a recursos en sede administrativa, pero no al recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual ningún acto administrativo está excluido en virtud del dispositivo constitucional (art. 206 C.N.) que no establece excepciones al respecto.

Y el legislador de la Carrera Judicial ha debido entenderlo de esa manera cuando, en el artículo 52 de ese texto legal establece que "el proceso disciplinario se mantendrá en secreto, excepto para el denunciado, *hasta tanto quede firme la decisión*". Por consiguiente, si más adelante dice (art. 62) que la decisión no tendrá

recurso alguno, esa firmeza del acto sólo puede ocurrir en dos casos: o porque, existiendo un recurso jurisdiccional posterior el interesado no lo ejerció en tiempo oportuno y, por ende, el acto o decisión quedó firme, o porque, habiendo ejercido el o los recursos jurisdiccionales pertinentes, se haya producido en definitiva la decisión judicial respectiva.

Para la exponente resulta aberrante que la Corte Suprema de Justicia haya interpretado hasta ahora que las decisiones disciplinarias de los Jueces de la República son de naturaleza administrativa y no jurisdiccionales y les haya abierto la vía contencioso-administrativa pese a la norma legal (art. 132 L.O.P.J.) que establece que las sanciones disciplinarias serán impuestas por el Juez sin ulterior recurso (ver, por ejemplo, expediente 3771. S. 20-10-83), y que en esta ocasión, tratándose de una decisión de la misma naturaleza administrativa que aquéllas, tomada por un órgano que es administrativo y no judicial, la Sala se aparte de sus criterios anteriores y decida que, en la especie, las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus atribuciones disciplinarias tienen "carácter eminentemente jurisdiccional", a las cuales "quiso la ley darle carácter definitivo, no sujetas a impugnaciones posteriores por ninguna acción o recurso que para otras situaciones prevén las leyes de la República". "*Ha querido el legislador* —dice la Sala— reconocer absoluta autoridad en materia disciplinaria al *órgano jurisdiccional* al cual constitucionalmente se le otorgó dicha atribución, y *dispensarle la misma confianza que a esta Corte Suprema de Justicia, contra cuyas decisiones, ya en segunda o en única instancia, no se oír ni admitirá recurso alguno*" (pp. 13 y 14) (La cursiva es de la disidente).

Justifica esta posición la mayoría sentenciadora por tratarse, en el caso del Consejo de la Judicatura de un organismo constituido por nueve Magistrados designados por los tres altos Poderes de la República, quienes duran en sus funciones los cinco años de cada período constitucional y deben reunir las mismas condiciones que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, de acuerdo con el fallo: "Instituido por la propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial (arts. 217 y 34 respectivamente) para asegurar 'la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los Tribunales', en los Magistrados del Consejo de la Judicatura debe suponerse las facultades necesarias para el cumplimiento de tal misión; esto es, la jurisdicción disciplinaria, cuyo autónomo e independiente ejercicio garantiza la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico y las condiciones exigidas a sus miembros. No se trata de jueces ocasionales nombrados para el conocimiento de un eventual proceso. Son jueces cuya función está prevista en el propio texto constitucional, autónomos e independientes de cualquier otra autoridad; en fin, jueces naturales como los previstos en el artículo 69 de la Constitución y en los compromisos internacionales contraídos por la República" (p. 17).

Serías objeciones merece a la exponente el contenido de los párrafos transcritos de la sentencia:

1. La naturaleza intrínseca, el carácter de un acto, no se pierde en razón del autor del mismo. Cuando esta Corte Suprema de Justicia o el Congreso de la República nombran o destituyen un funcionario, ese acto de nombramiento o destitución es un acto administrativo, intrínsecamente administrativo, y no cambia su naturaleza por el hecho de que emane del Supremo Tribunal o del Parlamento, es decir, no podría decirse que por haber sido dictado por una autoridad legislativa o judicial y no administrativa, se convierte en acto legislativo o jurisdiccional. Ahora bien, ya se ha dicho y fundamentado en esta exposición, que las sanciones disciplinarias constituyen decisiones de contenido netamente administrativo, que el régimen disciplinario constituye un capítulo esencial del derecho administrativo. Por consiguiente, la naturaleza administrativa de la sanción disciplinaria no puede cambiar por la cir-

cunstancia de que, quien la imponga, sea un órgano que reúna las características anotadas en el fallo de la Sala.

2. No resultan comparables la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de la Judicatura, a los fines de deducir de esa comparación —fundada, entre otras cosas en la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico e idénticas condiciones exigidas a sus miembros— la inapelabilidad de sus decisiones. Aunque parezca superfluo, debe recordarse que ha sido el *propio constituyente* quien fijó las atribuciones específicas de la Corte Suprema de Justicia, determinó su integración, precisó la forma de elección y las condiciones de elegibilidad de sus miembros, le otorgó la condición de más alto Tribunal de la República, y dispuso terminantemente —para evitar cualquier duda al respecto, en palabras del proyectista— que contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno. Respecto al Consejo de la Judicatura, en cambio, el constituyente sólo prevé la creación de ese Cuerpo y ordena al legislador ordinario establecer su organización y atribuciones dentro del enunciado general que la Constitución establece. Es, pues, una ley y no la Constitución, la que fija los requisitos de elegibilidad de los miembros del Consejo de la Judicatura y sus atribuciones específicas, y es el legislador ordinario y no el constituyente, el que ha determinado que contra las decisiones del Consejo en materia disciplinaria no habrá recurso alguno. De haber sido esa la voluntad del constituyente, el artículo 217 de la Constitución hubiese concluido: “Contra las decisiones que dicte el Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria no se oirá ni admitirá recurso alguno”, en cuyo caso la equiparación con la Corte Suprema de Justicia resultaba posible. Por otra parte, comparte la disidente en este punto la afirmación del recurrente de que “contra las decisiones de la Corte Suprema de Justicia no se oye ni admite recurso alguno porque es el Supremo Tribunal y por definición no hay un tribunal ante el cual recurrir, pero el Consejo de la Judicatura no es un tribunal, y mucho menos Supremo”.

Asimismo, en cuanto a “la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico”, tal circunstancia no permite arribar a la conclusión del fallo, pues ya se ha visto cómo el Consejo Supremo Electoral, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República gozan también de esa autonomía funcional y sin embargo, sus actos están sometidos al control de la constitucionalidad y legalidad que ejerce este Supremo Tribunal. Es más, en el caso del Fiscal General de la República, es la propia Constitución la que establece (art. 219) que deberá reunir las mismas condiciones que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

3. El fallo afirma que los miembros del Consejo de la Judicatura “no son jueces ocasionales nombrados para el conocimiento de un eventual proceso, sino que se trata de jueces cuya función está prevista en el propio texto constitucional, autónomos e independientes de cualquier otra autoridad; en fin, jueces naturales como los previstos en el artículo 69 de la Constitución y en los compromisos internacionales contraídos por la República”. Esta declaración resulta sorprendente si, como parece desprenderse del contexto de los párrafos transcritos, la única base de sustentación para equiparar los Magistrados del Consejo de la Judicatura a los jueces de la República que con arreglo a la letra constitucional son autónomos e independientes en el ejercicio de sus funciones (art. 265 C.N.), es que esa autonomía e independencia está garantizada en los Magistrados del Consejo de la Judicatura “por la naturaleza del órgano no sometido a ningún superior jerárquico y las condiciones exigidas a sus miembros. Estas dos razones, unidas a la existencia de normas procesales contenidas en la Ley de Carrera Judicial, son pues, suficientes para que la mayoría sentenciadora concluya que “sus decisiones jurisdiccionales reúnen todas las garantías constitucionales para que puedan ser absolutamente asimiladas a las emanadas de los Tribunales de Justicia y con fuerza para pasar en autoridad de cosa juzgada” (p. 16). Se trata, en criterio de la exponente, de una interpretación bastante particular que

hace el fallo de las normas constitucionales (arts. 68, 9, 204, 205 C.N.) y legales (L.O.P.J.) que prevén y regulan la administración de justicia y la actividad jurisdiccional en Venezuela.

Por las razones expuestas, considera la Magistrada disidente que el fallo de la Sala ha debido declarar:

1. Que el Consejo de la Judicatura es un órgano de naturaleza administrativa.
2. Que las potestades conferidas por la Constitución y las leyes al Consejo de la Judicatura, incluyendo la potestad disciplinaria, son potestades propias de las autoridades administrativas.
3. Que los actos dictados por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de las potestades que tiene asignadas, incluyendo las decisiones disciplinarias, son actos de naturaleza administrativa.
4. Que por ser actos de naturaleza administrativa y no jurisdiccional, las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, no pueden adquirir el carácter de cosa juzgada definitiva.
5. Que el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial que niega recurso contra las decisiones disciplinarias del Consejo de la Judicatura, debe interpretarse, conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte, que alude a los recursos administrativos, pero nunca a los recursos contencioso-administrativos.
6. Que, en su condición de actos administrativos, las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura, sea cual fuere la forma en que se manifiesten (reglamentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, etc.) están sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 206 de la Constitución de la República.
7. Que el órgano judicial competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de nulidad contra las decisiones disciplinarias dictadas por el Consejo de la Judicatura, es la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con arreglo a lo pautado en el artículo 42, ordinal 12, de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal.
8. Que, como consecuencia de todo lo anterior, era admisible el recurso interpuesto por el Dr. Francisco Ruiz Becerra contra la decisión del Consejo de la Judicatura de fecha 26 de septiembre de 1984, que lo destituyó del cargo que ejercía de Juez Décimosexto de Primera Instancia en lo Penal.

Deplora profundamente la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas que se haya producido la decisión de la Sala Político-Administrativa de la cual ha disidente en las páginas anteriores, porque ella —sin dejar de reconocer su loable propósito institucional de fortalecer la autoridad disciplinaria del Consejo de la Judicatura—, al arrebatar del ámbito de competencia de este Supremo Tribunal el control de la constitucionalidad y legalidad de algunos de los actos dictados por dicho órgano colegiado, constituye una significativa regresión en el proceso jurisprudencial creciente y sostenido de este Máximo Tribunal, de ampliar cada vez más su radio de acción de control, constitucionalmente conférido, sobre todos los actos dictados en ejercicio del Poder Público del Estado.

#### B. *Procuraduría General de la República*

CPCA

14-3-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Carlos Aragón S. vs República (Ministerio de Desarrollo Urbano).

**No es necesario indicar el domicilio del Procurador General de la República cuando se interpone un recurso contra la República.**

Ahora bien, esta Corte observa, que en primer lugar debe establecerse que efectivamente el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en error al resolver la excepción opuesta, por cuanto la decidió con fundamento a que el sustituto del Procurador General de la República señaló como vicio de forma que el accionante no indicó el domicilio del actor, cuando ciertamente, lo que opuso fue que el recurrente no determinó el domicilio del representante legal de la República, o sea, porque no se mencionó el domicilio del Procurador General de la República. Excepción que por razones de celeridad y economía procesal visto el error de inteligencia que cometió el Sentenciador *a quo*, esta Corte pasa a resolver en esta segunda instancia, y al respecto observa:

*¿Es necesario indicar el domicilio del Procurador General de la República cuando se interpone un recurso contra la República?*

La Procuraduría General de la República, es un ente de derecho público, de rango constitucional, que forma parte de la Administración Pública Nacional, y que realiza una doble función, por una parte es el órgano de representación de la República y por la otra es un órgano consultivo de la Administración Pública Nacional; con fundamento a la primera de las funciones señaladas, le corresponde al Procurador representar judicial y extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República, lo que realizará mediante las actividades que en tal sentido cumple el Procurador General de la República y los abogados en quienes se sustituye tal representación. Estas funciones fueron ratificadas en el marco de la Ley de Carrera Administrativa, al expresarse en su artículo 66:

“Corresponde a la Procuraduría General de la República representar y defender judicialmente los intereses y derechos de la República en las controversias que se susciten entre estas y los funcionarios públicos y aspirantes a ingresar en la Carrera Administrativa, conforme las disposiciones de la presente Ley”.

Ahora bien, la Procuraduría General de la República, dada su naturaleza es indomiciliable, carece de un asiento principal de sus negocios e intereses, constituyendo la totalidad del Territorio Nacional ámbito de su interés y actuación. A través de la Procuraduría actúa judicialmente la representación de la personería jurídica de la República, y dicho órgano tiene como asiento la Capital de la República, tal situación es obvia y determina que no se requiera procesalmente una determinación expresa; además tal señalamiento no es un elemento necesario para su identificación. Ciertamente, al ser la Procuraduría un órgano con funciones constitucionales, resulta imposible incurrir en dudas e imprecisiones en su identificación por la falta de una expresión del estado civil como es el domicilio, y así expresamente declara esta Corte.

### 3. *Los Derechos y Garantías Individuales*

**CPCA**

**18-4-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Alfredo Guevara vs I.V.I.C.

**La destitución de un funcionario luego de tres amonestaciones no viola el principio non bis in idem.**



Para decidir la Corte observa:

En cuanto al alegato de inconstitucionalidad entre el ordinal 1º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa y el ordinal 8º del artículo 60 de la Constitución Nacional, razón por la cual solicita, conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, esta Corte se abstenga de aplicar la mencionada norma consagrada en la Ley de Carrera Administrativa, la Corte considera que no existe la inconstitucionalidad señalada, ello en virtud de que la amonestación constituye una sanción leve aplicada a la falta de funcionario, que se materializa con la sola imposición, ya sea verbal o escrita. Pero tal sanción, cuya finalidad primaria es la de advertir, alertar al funcionario para conseguir una adecuación de su conducta ajustada a la normativa que rige su actuación; pero cuando al aplicarse reiteradamente este fin no se alcanza, la ley, tomando una medida prudencial, la aplicación de tres amonestaciones en el transcurso de un año, faculta a la administración para que aplique la sanción de destitución; no se trata pues, de la aplicación de una doble sanción, ni de la sanción impuesta por un mismo hecho, lo cual sí estaría en violación de la norma contenida en el ordinal 8 del artículo 60 de la Constitución Nacional, por todo lo cual, no encuentra la Corte existencia de la inconstitucionalidad alegada, y en consecuencia, que se excluya de aplicación, y así se declara.

## II. El Ordenamiento Tributario del Estado

### 1. Impuestos Nacionales

#### A. Noción

CSJ-CP

24-4-85

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

**La Corte señala las características esenciales existentes en la definición del "Impuesto".**

Si se toma al azar y a manera de ejemplo cualquiera de las definiciones que en la doctrina se dan de lo que deba considerarse un impuesto, se observan como características esenciales las siguientes: prestación obligatoria de bienes que se paga por los entes económicos subordinados a las entidades públicas, en la forma, modo y cuantía determinados unilateralmente por la ley, con independencia de toda contraposición inmedita y con el fin de atender a los gastos causados por la satisfacción de las necesidades colectivas. Estas características se hallan todas presentes en la forma creada en el Reglamento cuya nulidad se ha demandado a los fines de hacer efectiva en favor del Estado Miranda la renta por concepto de venta de billetes de lotería dentro de su territorio, ya que para poder vender billetes de su lotería, actividad lícita que no puede calificarse como concesión o contraprestación otorgada por la entidad federal impositora, el Instituto demandante o cualquiera otro responsable de loterías, se verán precisados a pagar el porcentaje fijado en el artículo 5º del Reglamento en base a los billetes autorizados para ser vendidos y mediante el sellado que se prevé en el artículo 2º *ejusdem*, siendo obvio, como lo argumentó el mismo Procurador General del Estado, que el producto de esos pagos se destina al Tesoro del Estado y pasa a ser parte de los ingresos incluidos en las Leyes de Presupuesto.

El hecho de que en el artículo 3º del Reglamento se disponga que a los efectos del sellado de billetes se establecerá entre las partes, esto es, entre el Estado Mi-

randa y las entidades responsables de las loterías, un previo convenio para la fijación de un cupo mínimo de billetes por sellar, no quita al Reglamento su naturaleza creadora del impuesto, ya que si de acuerdo a lo dispuesto en su artículo 7º, la Gobernación del Estado tiene el derecho de revocar y prohibir la venta de Lotería en la jurisdicción de esa entidad federal, es lógico concluir que si los responsables de la lotería no pagasen la contribución, no podrán realizar su lícita actividad pues se les prohibiría o se les revocaría la correspondiente autorización.

No cabe la menor duda para los sentenciadores, que el Reglamento del Sellado de Loterías Particulares o de Entidades Oficiales cuya venta se permite en el Estado Miranda, creó un impuesto sobre el juego de loterías y, comoquiera que de acuerdo con el artículo 98, ordinal 1º de la Ley Orgánica de Régimen Municipal esa materia está reservada a la competencia municipal, porque el gravamen sobre juegos y apuestas lícitas forma parte de los ingresos del Municipio, y siendo las disposiciones de esta Ley de aplicación preferente a leyes estatales, ordenanzas municipales y demás disposiciones que les sean contratadas, como lo dispone su artículo 161, es menester concluir que a tenor de lo dispuesto en el artículo 18, ordinal 1º de la Constitución de la República que prohíbe a los Estados crear impuestos sobre materias de la competencia nacional o municipal, el Reglamento antes mencionado es nulo, por haber violado la Constitución y la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al crear un impuesto fuera del área de competencia estatal. Así se declara.

#### B. *Legalidad Tributaria*

**CSJ-CP**

**24-4-85**

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

**En razón del principio de la legalidad tributaria, la única fuente legítima para establecer impuestos y contribuciones, o para conceder exenciones o exoneraciones de los mismos es la Ley, por lo que cualquier ente público creador del impuesto o la contribución ha de hacerlo sólo a través de su órgano legislativo.**

Es absolutamente cierto, tal como lo alega el Instituto demandante, que en razón del principio de la legalidad del impuesto consagrado de manera terminante en el artículo 224 de la Constitución de la República, la única fuente legítima para establecer impuestos y contribuciones, o para conceder exenciones o exoneraciones de los mismos, es la ley, de tal forma que todos los demás actos jurídicos generadores de derechos y obligaciones, fueren del poder público o realizados por particulares, resultan imanes si se destinan a la creación de un impuesto o de una contribución. Este principio es absoluto en el sentido de que, cualesquiera que fuere el ente público creador del impuesto o la contribución, ha de hacerlo sólo a través de su órgano legislativo, tales son, el Congreso en el caso de la Nación, las Asambleas Legislativas en los Estados, y las Cámaras Municipales de los Municipios, a los cuales deben agregarse los que legalmente tienen poder reglamentario, como son el Presidente de la República en Consejo de Ministros y los Gobernadores de Estado.

#### 2. *Impuestos de los Estados*

**CSJ-CP**

**24-4-85**

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

**El gravamen sobre juegos y apuestas lícitas que se realicen en jurisdicción de cada Municipio está excluido de la competencia de los Estados.**

A este respecto la Corte observa que, de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 1º del artículo 18 de la nombrada Constitución, la competencia asignada a los órganos legislativos de los Estados para el establecimiento de impuestos y contribuciones, está residualmente determinada por todas aquellas ajenas a la competencia del Poder Nacional y del Municipio, estando las primeras señaladas en el ordinal 8º del artículo 136 de la propia Constitución y las segundas por el artículo 31 *eiusdem*, en cuyo ordinal 6º se prevé la posibilidad de la creación en favor de los Municipios de impuestos, tasas y contribuciones mediante la sanción y promulgación de leyes.

Además, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en la Gaceta Oficial N° 2.297 extraordinario, de fecha 18 de agosto de 1978, el gravamen sobre juegos y apuestas lícitas que se pacten en jurisdicción de cada Municipio, fue considerado por el artículo 98, ordinal 1º de dicha ley, como un ingreso Municipal, esto es, perteneciente a la esfera de competencia de los Municipios y, por ende, excluido de la competencia de los Estados y del Poder Nacional. Consiguientemente, es forzoso concluir que si la materia contemplada y contenida en el Reglamento cuya nulidad se ha demandado, deba ser considerada como creadora de un impuesto, no podrá existir duda alguna de que el ciudadano Gobernador al legislar sobre ella, habría rebasado su competencia estatal, y por ende, sería nula su actuación.

### 3. Impuestos Municipales

#### A. Impuestos sobre juegos y loterías

CSJ-CP

24-4-85

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

**El gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas pertenece a la esfera de competencia municipal, constituyendo por lo tanto ingresos de los Municipios de acuerdo con la jurisdicción donde se pacten.**

Se ha dicho con anterioridad y ahora se confirma, que el gravamen sobre los juegos y apuestas lícitas pertenece a la esfera de competencia municipal y, por ende, constituyen ingresos de los Municipios de acuerdo con la jurisdicción en que se pacten, como lo dispone el ordinal 1º del artículo 98 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y por otra parte, se ha afirmado que conforme al artículo 161 *eiusdem*, las normas de la referida Ley son de aplicación preferente a las leyes estatales, ordenanzas municipales y demás disposiciones que les sean contrarias; consiguientemente, comoquiera que el ordinal 9º del artículo 28 de la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Miranda dispone, contrariamente a lo establecido en el ordinal 1º del artículo 98 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que son rentas el producto de loterías, entretenimientos lícitos o eventos deportivos organizados directamente por el Estado, y la participación que según convenio corresponda al mismo del producto de loterías particulares o de Entidades Oficiales cuya venta se permita en el Estado, es menester concluir que esta disposición de la Ley Orgánica de Hacienda del Estado Miranda, por contrariar la de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no tiene vigencia, ya que en razón de haber sido última, promulgada años después de la primera, las disposiciones de ésta que le resulten contrarias han de entenderse derogadas a tenor de lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil, y esa derogatoria

ocurrió a partir de la fecha de promulgación de la referida Ley Orgánica de Régimen Municipal ocurrida el 18 de agosto de 1978. El hecho de que para la fecha de la demanda ya la norma cuya nulidad se solicita estaba sin vigencia, hace necesariamente improcedente dicha demanda, ya que es ilógico anular lo que no existe.

#### B. *Limitaciones Tributarias*

**CSJ-CP**

**13-2-85**

Magistrado Ponente: Gonzalo Rodríguez Corro

CASO: José M. Sanabria vs Concejo Municipal del Distrito Mariño, Estado Nueva Esparta.

**Los Municipios están sujetos a las limitaciones tributarias establecidas en el artículo 18 de la Constitución. Por lo tanto, los Municipios no pueden crear impuestos sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional, ni gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de sus territorios.**

Al establecer el ordinal 1º de la Ordenanza sobre Impuestos a Vehículos en general del Distrito Mariño del Estado Nueva Esparta —cuyo artículo 7º es el impugnado—, que los propietarios de autobuses, automoviles, camiones, remolcadores y vehículos traídos a la rastra o a remolque, pagarán a la Municipalidad un impuesto de patente tomando en consideración elementos tales como el número de puestos, el uso particular o de alquiler, capacidad y tonelaje, se entiende que la Municipalidad del Distrito Mariño hizo uso y agotó la competencia o atribuciones que le confiere a las Municipalidades el artículo 31 —ordinal 3º— de la Constitución Nacional en materia impositiva sobre vehículos, y en tal virtud, le estaba vedado crear nuevos impuestos o tributos diferentes al de patente de vehículos al cual se ha hecho referencia, por lo que al asumir tal conducta se violentaron expresas normas ya citadas de la Constitución Nacional.

De acuerdo con la disposición contenida en el artículo 34 de la Carta Fundamental, los Municipios están sujetos a las limitaciones tributarias establecidas en el artículo 18 de la misma, el cual tiene por objeto prohibir a los Estados gravar determinados bienes. En tal sentido, los Municipios no pueden —entre otras cosas— crear impuestos sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional, ni gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de sus territorios.

El criterio aquí expuesto, es coincidente con el sustentado por la Fiscalía General de la República, quien al consignar su opinión en la presente solicitud de nulidad por inconstitucionalidad, sostiene lo siguiente:

“...al estatuir la Municipalidad del Distrito Mariño el Impuesto del 7 por mil sobre el precio de adquisición del vehículo, como así lo hizo en el encabezamiento del Artículo 2 impugnado, a cargo de los compradores de vehículos que hubieren de ser matriculados por primera vez, vendidos por Agencias o Concesionarios, está estableciendo un impuesto a un bien de consumo que los municipios no pueden establecer antes de que el bien entre en circulación, de conformidad con los Artículos 34 y ordinal 2 del Artículo 18 de la Constitución, los cuales disponen:

*Artículo 34.* “Los Municipios estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el artículo 18 de esta Constitución y no podrán gravar los productos

de la agricultura, la cría y la pesquería de animales comestibles, con otros impuestos que los ordinarios sobre detalles de comercio”.

*Artículo 18.* “Los Estados no podrán: ...2) Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio”.

De igual manera, el impuesto del 4 por mil previsto en el literal a) del mismo artículo, pagadero cada vez que los vehículos usados sean vendidos o traspasados a terceros por Agencias, Concesionarios, Particulares o Corredores constituye igualmente, un impuesto que grava un bien de consumo que se causa al ser vendido el vehículo y gravita sobre el comprador infringiendo así los Artículos 34 y 18, ordinal 2º de nuestra Carta Magna antes transcritos.

Los Municipios no pueden: (Arts. 34 y 18 de la C.N.).

c) Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de la jurisdicción municipal.

Bienes de consumo son aquellos aptos para satisfacer las necesidades en forma directa e inmediata. Existen bienes de un solo y único uso o perecederos (los alimentos, por ejemplo) y bienes de uso duraderos, durables o no perecederos (muebles, vestidos, aparatos, etc.)”.

Así tenemos que, al establecer el Municipio un impuesto sobre un bien de consumo, ha incurrido en transgresión de los Artículos 34 en concordancia con el 18, ordinal 2º de la Constitución.

En relación al impuesto del 7 por mil —contenido en el literal c) del artículo 2 impugnado— sobre el valor de importación de cada vehículo transferible al primer adquiriente, que deben pagar las Agencias, Distribuidores, Concesionarios, Particulares o Corredores Comerciales que reciban vehículos de acuerdo al régimen de Puerto Libre, y los dediquen al uso o negocio de alquiler y a la venta, se observa que tal impuesto, en razón de que pecha la destinación del vehículo “al uso o negocio de alquiler y a la venta” es de la competencia del Poder Nacional, conforme a lo establecido en el ordinal 8º del Artículo 136 de la Constitución que es del tenor siguiente:

“Es de la competencia del Poder Nacional: ... 8º La organización, recaudación y control de los impuestos a la renta, y correlativamente, el ámbito de ejercicio de la potestad tributaria de los mismos, cuidando de armonizarla con el poder federal (la nación, en nuestra terminología constitucional) y a los estados federados”.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte al señalar que “Todas las actividades de los órganos públicos deben ceñirse a las reglas o normas preestablecidas; de lo contrario, sus actos carecen de eficacia jurídica, ya porque les falte como fuente primaria un texto legal, o porque la función se desborde de los límites señalados por la ley. Infringir este cerco constituye grave infracción, que apareja la consiguiente enmienda por parte de los órganos jurisdiccionales”.

Tenemos entonces que, en vista de la existencia de ciertas materias incluidas en la “reserva constitucional”, no está facultada una municipalidad para promulgar ordenanzas que establezcan impuestos sobre alguna de estas materias, por cuanto ello es de la sola competencia del Poder Nacional; las municipalidades que lo hicieren incurrirían en usurpación de atribuciones, vicio que acarrea la nulidad de la actuación de la Administración Municipal. En consideración a lo antes expuesto, el Ministerio Público estima que la Municipalidad del Distrito Mariño del Estado Nueva Esparta, al crear un impuesto adicional al impuesto sobre Patente de vehículos cuya competencia le ha sido conferida por el Constituyente, estableciendo un impuesto a un bien de consumo, para lo cual tiene prohibición expresa en la Constitución, e igualmente, invadir la esfera de competencia del Poder Nacional, ha incurrido en una evidente extralimitación

de las atribuciones que la Constitución le ha conferido a las Municipalidades en materia impositiva sobre vehículos, violando de (sic) con ello los Artículos 34, 18, ordinal 2º y 136, ordinal 8º. . .”.

Así las cosas, al establecer el Concejo Municipal del Distrito Mariño del Estado Nueva Esparta, un impuesto sobre los vehículos distinto al de la “patente” en la forma como ha quedado dicho, se extralimitó en las atribuciones que la Constitución de la República confiere a las Municipalidades en materia impositiva sobre vehículos en orden a su competencia territorial, las cuales se limitan a la facultad de imponer gravámenes sobre los vehículos en sí mismos —artículo 1º de la Ordenanza— y no sobre las ventas de esos bienes. En presencia de tales circunstancias y por virtud de los razonamientos anteriores, es forzoso concluir que el artículo 2º de la Ordenanza impugnada está viciado de inconstitucionalidad, por violación de los artículos 18 —ordinal 2º—, 34 y 136 —ordinal 8º— de la Constitución Nacional, en relación con el artículo 31 —ordinal 3º— *eiusdem*, razones por las cuales, el varias veces citado artículo 2º de la susodicha Ordenanza, debe declararse nulo.

### III. EL ORDENAMIENTO ECONOMICO

#### 1. Limitaciones a la libertad económica

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

**Las leyes pueden sustraer de la esfera particular determinadas actividades económicas.**

El dedicarse a la actividad lucrativa que cada uno prefiera, según el propio artículo 96 de la Constitución, está limitado por lo que al efecto dispongan las leyes por razones de interés social. Y la misma Ley de Minas, en su artículo 11 está autorizando al Ejecutivo Nacional, para reservar, mediante Decreto, la exploración y explotación de las substancias a que se refiere el artículo 2 *eiusdem*, y las cuales, de no mediar esa reserva, podrían ser objeto de denuncias por parte de particulares.

No existe entonces ninguna inconstitucionalidad en un Decreto que apoyado en una ley vigente, la cual le confiere esa facultad, substraer determinada actividad de la libre iniciativa particular. Así se declara.

De otra parte, el artículo 97, al disponer que “la ley establecerá lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado” está estableciendo una norma programática, pero por sí misma con fuerza de vigencia, que de ninguna manera puede inhibir, hasta tanto las disposiciones legislativas atinentes sean promulgadas, la posibilidad del Estado de administrar, promover o dirigir industrias que considere conveniente reservarse. La falta actual de esta ley no es óbice entonces para que, procediendo de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Minas, el Ejecutivo Nacional haya creído oportuno reservarse la explotación de los minerales que en un principio, el artículo 2 de dicha Ley, podían ser objeto de denuncia. Así se declara.

#### 2. Régimen de las Minas

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

**La Corte analiza la normativa prevista sobre “Denuncio” en la legislación sobre minas.**

A fin de determinar, en primer lugar, si el artículo 3 del Decreto 2.039 viola la Constitución cuando declara sin efectos los denuncios que para la fecha de su promulgación cursaban por ante el Ministerio, se hace preciso aclarar si la formulación de un denuncia, atribuye desde ese momento al particular un derecho sobre el yacimiento que corresponda o si tan sólo confiere una expectativa que está sujeta a la consolidación posterior en virtud de nuevos hechos.

El artículo 33 de la Ley de Minas establece, para el primero que denuncie un yacimiento de alguno de los minerales a que se refiere el artículo 2 *eiusdem*, el derecho a obtener el título correspondiente, siempre que haya cumplido con los requisitos señalados en la Ley. La inteligencia de esta norma ha dado lugar a controversias: mientras que para algunos implica el "otorgamiento de una concesión forzosa por el Ejecutivo" ya que "hecho legalmente el denuncia, obliga al Estado a conceder, salvo que sobrevinieran causas legales de caducidad contra el denuncia en tramitación" (Aguerreverre, Angel: *Elementos de Derecho Minero*, Edic. de 1954, p. 94), también se ha sostenido que "el denunciante lo que tiene, con respecto a la explotación de la mina denunciada, es una mera expectativa o esperanza de derecho" (González Miranda, Rufino, *cit.*, por la Procuraduría General de la República en su dictamen A.E. 4.671 del 3 de agosto de 1981 que cursa en autos). En este último orden de ideas, el citado artículo 33 de la Ley de Minas establecería sólo un derecho preferente frente a los otros eventuales denunciantes pero no el de recibir forzosamente la concesión requerida, por parte de la Administración.

Para escoger el supuesto correcto, debe analizarse en forma integral la normativa prevista. El artículo 32 de la Ley de Minas, le da al descubridor de cualquiera de los minerales a que se refiere el artículo 2, derecho a un porcentaje sobre el valor del mineral que extraiga. Ahora bien, el derecho a obtener la concesión correspondiente se lo otorga el artículo 33 de la Ley, no necesariamente al descubridor sino al primer denunciante; quedará en tales supuestos al descubridor, únicamente, su derecho sobre el porcentaje y ello, siempre que haya cumplido con los trámites previstos en los artículos 132 y siguientes.

El denuncia debe contener una serie de menciones, especificadas en el artículo 135. Una vez protocolizado, la Ley impone al interesado la presentación al Ejecutivo Nacional en el plazo de cuarenta y cinco días (art. 138) y sendas publicaciones en la *Gaceta Oficial* y en un periódico de la localidad. Se abre entonces un lapso de treinta días para que se formalicen las oposiciones de terceros que se consideren perjudicados y se provea a una decisión sobre las mismas (art. 139). En todo ese lapso, la Administración podría decidir también la negativa de oficio de la solicitud formulada, pero ello, a tenor del artículo 34, sólo si el denuncia de que se trate invade concesiones mineras vigentes que por su naturaleza sean incompatibles con la denunciada, permisos de exploración exclusiva vigentes o concesiones declaradas caducas que no hayan sido sometidas al régimen especial.

De todo lo expuesto se evidencia que la Administración no puede negarse, salvo en los supuestos indicados, a otorgar la concesión requerida, es decir, que el interesado tiene en ella algo más que una mera expectativa durante el transcurso del procedimiento.

Dentro del término "denuncia", debe advertirse, además, la existencia de un equívoco legal. No sólo puede entenderse por el vocablo la voluntad inicial del interesado dirigida a la obtención de una concesión en los términos del citado artículo 33 de la Ley de Minas, y además el escrito que contenga esa declaración de voluntad (art. 135); también alude con la palabra, el legislador, al procedimiento que se inicia a partir de la declaración de voluntad formulada por el interesado y a las consecuencias que se derivan del mismo. De tal manera, el artículo 53 de la Ley de Minas plantea ciertos supuestos de caducidad del denuncia, que no pueden entenderse referidos a la de-

claración de voluntad o al documento que la contenga, sino al procedimiento iniciado y a sus efectos.

La caducidad implica "una carga de perentoria observancia de un término (de rigor o preclusivo) en el cumplimiento de un acto, o sea en ejercitar un derecho por lo general potestativo a hacer valer por primera vez o una sola vez; con el efecto de que el derecho se pierde si el acto de ejercicio no se cumple dentro de aquel término, o (lo que es lo mismo), si se cumple fuera de aquel término (Messineo, Francesco, *Manual de Derecho Civil y Comercial*, 1954, Tomo II, pág. 75); o bien "un término dentro del cual debe ejercitarse un derecho, de tal manera que si el derecho no se ejercita dentro del término, no se podrá ya ejercitar" (Rotondi, Mario, *Instituciones de Derecho Privado*, 1953, pág. 144). Los supuestos de caducidad del denuncia, señalados en el citado artículo 53 de la Ley de Minas, implican entonces que a su ocurrencia (falta de publicaciones de parte del interesado; no presentación del plano del terreno; no subsanar las faltas anotadas por el Despacho Ejecutivo; no consignación del papel sellado y estampillas) se pierda el derecho de obtener la concesión que se requiriese mediante la declaración de voluntad presentada, quedando a salvo, como es natural, la eventual posibilidad de que el procedimiento precluido vuelva a iniciarse desde sus comienzos.

Planteados los supuestos anteriores, es claro entonces que el artículo 3 del Decreto 2.039 efectivamente tiene efectos retroactivos cuando incide sobre denuncias "en curso" para la fecha de su promulgación, y que tal circunstancia lo hace inconstitucional. Así se declara.

**CSJ-CP**

**26-2-85**

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

**La concesión de la explotación de determinado mineral no otorga al favorecido derechos de propiedad sobre la mina.**

Debe aclararse, por otra parte, que la concesión de la explotación de determinado mineral no otorga al favorecido derechos de propiedad sobre la mina. Los minerales que componen el subsuelo son propiedad del Estado, con la única excepción de los enumerados en el artículo 7 de la Ley de Minas y el denunciante de alguno de los especímenes establecidos en el artículo 2 *ejusdem* sólo es titular, hasta tanto la concesión se perfeccione, del derecho de crédito que le significa tener derecho al otorgamiento, cuando el mismo se realice. Por ello, ajenamente a la inconstitucionalidad que pudiera resultar del choque de los Decretos con alguna otra disposición de la Constitución, es lo cierto que la perturbación o desconocimiento de los derechos de crédito que pueda alegar el denunciante no pueden ser llamada "confiscación"; así se declara.

#### IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

##### 1. Reglamentos

##### A. Clases

**CSJ-CP**

**26-2-85**

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

**La Corte admite que además de los Reglamentos ejecutivos existen los Reglamentos autónomos.**



Al respecto, la Corte observa:

La facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo es una consecuencia de su atribución de hacer ejecutar las leyes y consiste en la elaboración de disposiciones de aplicación que complementan y precisan una ley formal. Pero, paralelamente a su ejercicio, el Ejecutivo puede decretar también disposiciones de carácter general que no serían reglamentos de ninguna ley en particular, ni siquiera de aquella que en casos dados resultara atributiva de su competencia. Es evidente que los Decretos 2.039 y 2.322 no son reglamentos parciales de la Ley de Minas no obstante que se apoyan, respectivamente, en los artículos 11 y 2 de la misma, por la misma razón de que tampoco es el segundo, reglamento del Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana o de la Ley Orgánica de la Administración Central, a pesar de apoyarse asimismo en dichos textos.

Por otra parte, la pertenencia del sistema minero venezolano a las corrientes regalistas, es sólo una calificación doctrinal que los estudiosos pueden concebir de una interpretación del articulado de la ley, pero no un principio supralegal de aceptación obligatoria que tenga que orientar al intérprete o menos aun, al Poder Normativo para la adecuación de soluciones. Es decir, no hay ninguna inconstitucionalidad en una disposición reglamentaria que deje de inspirarse en los substratos que el estudioso haya creído encontrar tácitos en la ley reglamentada.

De todo lo dicho se infiere que es incierto el que los artículos 3 del Decreto 2.039 y 1 del Decreto 2.322 sean reglamentos dictados en contradicción con el artículo 190, ordinal 10 de la Constitución y que por lo tanto puedan ser reputados de inconstitucionales. Así se declara.

*B. Límites a la potestad reglamentaria*

CSJ-CP

26-2-85

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

**En las materias no reservadas al legislador, el Ejecutivo puede ejercer su potestad reglamentaria.**

No hay violación de la Constitución entonces, por el solo hecho de que el Ejecutivo Nacional adopte determinadas providencias sobre la administración y explotación de las minas, y en relación a los aspectos no cubiertos total o parcialmente por la legislación nacional, y con lo cual de manera alguna se vulnera la reserva legal que consagra el artículo 136 de la Constitución.

Por otra parte, si bien el artículo 139 atribuye al Congreso la facultad de legislar sobre las materias de la competencia nacional, ello no obsta para que el Poder Ejecutivo Nacional, sea en el ejercicio de sus facultades reglamentarias, sea por alguna competencia que la ley ordinaria le atribuya, dicte en ocasiones disposiciones obligatorias de carácter general sobre las mismas materias. Lo contrario sería negar la posibilidad de todo Decreto Ejecutivo, ya que, si le estuviera vedado al Poder Ejecutivo dictar normas respecto de las materias que, de conformidad con el artículo 136, son competencia del Poder Nacional, con mucha mayor razón le estaría hacerlo en los aspectos que no son competencia de tal poder y que de conformidad con los artículos 30 y 17, ordinal 7 corresponden a los Municipios o a los Estados federados, según el caso.

CSJ-SP

13-2-85

Magistrado Ponente: Carlos Trejo Padilla

**La Corte analiza los límites a la potestad reglamentaria.**

1º El problema que plantea el presente recurso es el de si el artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, al establecer plazos, no previstos en el ordenamiento legal, para el ejercicio del derecho de preferencia a seguir ocupando el inmueble que concede a los arrendatarios dicha legislación, alteró el espíritu, propósito y razón de los expresados Ley y Decreto, concretamente los artículos 4º y 3º de la primera y artículo 40 del segundo; y si, en consecuencia, el referido texto reglamentario violó o no el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución que otorga al Presidente de la República la atribución de reglamentar las leyes sin contrariar su esencia y su finalidad.

Para decidir, la Corte observa:

En nuestro sistema jurídico, se distinguen dos clases de Reglamentos que pueden ser dictados por el Poder Ejecutivo. La primera comprende los Reglamentos Ejecutivos o de Ejecución que tienen por objeto establecer los detalles que generalmente exige la aplicación de la Ley y por ello tienen el carácter de normas secundarias respecto a las primarias que están en el estatuto legal. La segunda comprende los Reglamentos independientes o autónomos, que no tienen por finalidad regular los detalles de aplicación de una ley, sino que el Poder Ejecutivo dicta para establecer una autolimitación a las facultades discrecionales que sobre ciertas materias le confieren explícita o implícitamente la Constitución y las leyes.

Dada la naturaleza diferente de las dos clases de Reglamentos, se comprende con facilidad que los Reglamentos independientes o autónomos, incurren en violación directa de la Constitución cuando sus normas se contraponen a los principios de ésta; pero el Reglamento de una ley, al contrariar el espíritu, propósito y razón de la misma, por ese solo hecho, incurre también en infracción directa del ordinal 10º del artículo 190 del texto fundamental, por extralimitación de la competencia específica que allí se otorga al Poder Ejecutivo.

En este aspecto, no puede hablarse propiamente de violación de ley, porque cuando el Ejecutivo dicta el respectivo reglamento, no realiza un acto de aplicación de la ley, sino que elabora una norma complementaria destinada en principio a facilitar su aplicación. Por tanto, todo Reglamento Ejecutivo que sea contrario al espíritu, propósito y razón de la respectiva ley, viola directamente la Constitución de la República.

En atención a las consideraciones expuestas, la Corte declara improcedente el planteamiento de la Procuraduría General de la República que se ha analizado, y en el cual sostuvo que en este caso no hubo violación directa de la Constitución. Por consiguiente, se pasa al estudio de la materia de fondo que se vincula, como se enunció, con la pretendida inconstitucionalidad del artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre desalojo de Vivienda.

2º Se ha sostenido en la demanda que el citado artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, adolece de inconstitucionalidad, por cuanto prevé un término para el ejercicio del derecho de preferencia, otorgado a los arrendatarios por los referidos ordenamientos primarios que no está contemplado en éstos, con lo cual se altera el espíritu, propósito y razón de la ley y se contraría, por lo consiguiente, el ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución que prohíbe ese exceso del Poder Reglamentario.

En nuestro sistema constitucional, la potestad para reglamentar las leyes nacionales corresponde al Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en el mencionado ordinal 10 del artículo 190 de nuestra Carta Fundamental. Son los actos que la doctrina denomina reglamentos ejecutivos, de naturaleza normativa y efectos generales, los cuales se integran al ordenamiento jurídico positivo y se caracterizan, por lo tanto, por su generalidad, carácter *erga omnes* y por ser sus destinatarios indeterminados e indeterminables. Los reglamentos ejecutivos tienen por objeto establecer los detalles que generalmente exige la aplicación de la ley y, en la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de esta Corte, se les ha definido “como normas jurídicas de carácter general dictada por la Administración Pública, para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho”.

Enunciadas como han sido, en forma esquemática, la naturaleza jurídica de los reglamentos ejecutivos y la finalidad que se les asigna de facilitar la aplicación de la ley estableciendo los detalles que ello exige, se hace necesario determinar el alcance y la amplitud de las facultades que la Constitución en ese respecto otorga al Ejecutivo Nacional y cuáles son los límites que para el ejercicio de esa potestad se han impuesto al Presidente de la República.

3º El Presidente de la República, como antes se dejó sentado, tiene atribuciones para reglamentar total o parcialmente las leyes, pero el poder que en ese aspecto se le confiere no es absoluto o discrecional, desde luego que conforme al citado ordinal 10 del artículo 190 de la Constitución, las normas reglamentarias no deben alterar el espíritu, propósito y razón de la correspondiente ley, motivo por el cual se ha dicho que las disposiciones de los reglamentos ejecutivos tienen el carácter de normas secundarias respecto a las primarias que lógicamente son las de la ley reglamentada. Por consiguiente, los límites que la Constitución misma marca al Poder Reglamentador son los de atenerse al espíritu y a la letra de la ley, ya que si no se adecua a la finalidad que ésta persigue, el reglamento estará viciado de nulidad por fractura del nexo de congruencia que debe existir entre el ordenamiento primario y el secundario.

Sin embargo, la ley en la mayoría de los casos solamente establece disposiciones generales y abstractas, sin entrar en los detalles que exige su aplicación y que, por lo tanto, están reservados al reglamento. Es por ello que se ha reconocido a los reglamentos un campo de acción relativamente amplio en cuanto tienden al desarrollo del texto legal, especialmente cuando la ley sólo consagra normas fundamentales. “Se admite, así, que —ha dicho este Supremo Tribunal— por vía reglamentaria, pueden establecerse formalidades o requisitos no previstos en la Ley pero necesarios para asegurar su cumplimiento, o definirse palabras usadas por el legislador y cuyo alcance conviene precisar a fin de evitar dudas. Pero en este último supuesto y, en general, cuando la administración interpreta el sentido de la ley por vía reglamentaria, insiste la doctrina en que ha de entenderse que la interpretación afirmativa es válida en cuanto esté conforme a la voluntad legislativa”.

4º A la luz de los anteriores principios, corresponde analizar si el artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda alteró el espíritu, propósito y razón de las leyes para cuya ejecución fue dictado. Para ello es necesario confrontar los respectivos textos legales con el reglamentario que mediante este recurso ha sido impugnado de inconstitucionalidad.

El artículo 3º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda reza textualmente:

“Artículo 3º El inquilino que hubiere tenido que desocupar un inmueble por causa de reparación, modificación o reconstrucción tiene derecho preferente, al quedar terminadas éstas, a obtener arrendamiento por el alquiler que le señalare el Organismo regulador”.

El artículo 4º del mencionado Decreto Legislativo dice:

“Artículo 4º El inquilino que tenga suscrito contrato de arrendamiento a plazo fijo, tiene preferente derecho para seguir ocupando el inmueble al vencimiento del plazo, por un canon de arrendamiento no mayor al que fije el Organismo competente”.

“Cuando el inmueble en el caso anterior, fuere destinado a casa de habitación, el canon de arrendamiento no podrá ser mayor que el estipulado en el contrato vencido”.

Por su parte, el cuestionado artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda es del tenor siguiente:

“Artículo 45. El derecho de preferencia a que se refieren los artículos 4º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda y 40 de la Ley de Regulación de Alquileres, deberá ser ejercido por el arrendatario dentro de los treinta días anteriores a la fecha de vencimiento del contrato. En el caso previsto en el artículo 3º del Decreto Legislativo se ejercerá dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de las obras”.

Se desprende de las disposiciones positivas que se han transcrito, que el legislador ha otorgado a los arrendatarios, por razones de política social que aconsejan la protección de ciertas clases económicamente débiles, el derecho preferente para seguir ocupando el inmueble con ese mismo carácter, ya sea el vencimiento del término de duración del contrato de arrendamiento cuando éste hubiera sido pactado por tiempo determinado, o bien cuando hubieran quedado terminadas la reparación, modificación o reconstrucción que obligó al inquilino a desocupar el inmueble, salvo el caso en ambas situaciones que el inquilino hubiera incurrido en mora en el pago del canon de arrendamiento respectivo.

5º No considera esta Corte que el propósito del legislador haya sido, como lo sostiene el recurrente, el de conceder el derecho de preferencia para que éste fuera ejercido en cualquier tiempo, en vista de que la ley no fija en ese aspecto plazo alguno. Lo que ocurre es que la ley, como cuerpo de normas de contenido general, no puede ocuparse de los detalles que requiere su ejecución y por ello ha dejado esa labor en manos del Poder Reglamentario, que es el facultado por la Constitución como se dijo para desarrollar sus consecuencias, determinando los pormenores y medidas que sean necesarias para su aplicación. El Reglamento ciertamente no hubiera podido crear el derecho de preferencia, en esta materia, porque ello corresponde establecerlo a la Ley, pero una vez otorgado por ésta, bien pudo el Poder Reglamentario establecer un requisito, en cuanto al tiempo, para el ejercicio de tal derecho.

El establecimiento de término para el ejercicio del derecho de preferencia, resulta por lo demás racional y lógico. En efecto, sólo cuando se aproxima el final del contrato de arrendamiento a término fijo, es cuando el inquilino está en capacidad de saber si necesita o le conviene continuar el arrendamiento; y, en caso de reparación, modificación o reconstrucción, se comprende con facilidad que sería contrario a la seguridad jurídica que debe presidir las relaciones entre los contratantes, que el arrendatario no ejerciera su derecho de preferencia dentro de un término prudencial, contado a partir de la cesación de las causas que le impedían de hecho la ocupación del inmueble.

6º También se alega incidentalmente en la demanda que el citado artículo 45 del Reglamento contraría la disposición contenida en el artículo 1.601 del Código Civil que prevé la tácita reconducción del contrato si al vencimiento del término se deja al arrendatario en posesión del inmueble, porque al aplicar la disposición reglamentaria y no haber ejercido el inquilino su derecho preferencial, no podría alegar tam-

poco la tácita reconducción ante una demanda del propietario por vencimiento del plazo.

Con respecto al anterior planteamiento se observa:

El instituto de la tácita reconducción de los contratos de arrendamiento a plazo fijo no está prevista en el artículo 1.601 del Código Civil sino en el artículo 1.600 *ejusdem*. Lo que establece el artículo 1.601 es que si ha habido desahucio el arrendatario no puede oponer la tácita reconducción, aunque hubiera continuado en el goce de la cosa. Pero en todo caso, considera la Corte que al fijar el artículo 45 del referido Reglamento un plazo para el ejercicio del derecho de preferencia, no contraría las disposiciones mencionadas del Código Civil sobre tácita reconducción, ya que se trata de situaciones distintas en las cuales puede ampararse el arrendatario. En efecto, si el inquilino por contrato a tiempo determinado ejerce dentro del plazo establecido en el artículo 45 del Reglamento su derecho de preferencia a seguir ocupando el inmueble, puede hacerlo aun contra la voluntad del arrendador, quien en tal circunstancia no estaría asistido de la acción de desahucio por vencimiento del término. Si el inquilino adopta una conducta negligente y no ejerce ese derecho de preferencia que le otorga la ley dentro del expresado plazo reglamentario, la posibilidad de que continúe como arrendatario depende sólo de que el arrendador lo haya dejado en posesión del inmueble sin solicitar el desahucio por vía judicial o extrajudicial, ya que en tal evento se habría operado la tácita reconducción del contrato, conforme a las previsiones de los artículos 1.600 y 1.601 del Código Civil.

En consecuencia, en la situación que plantea el recurrente, no existe en realidad colisión del artículo 45 del Reglamento en cuestión con los artículos 1.600 y 1.601 del Código Civil, sino negligencia del arrendatario para ejercer su derecho de preferencia dentro del término reglamentario, dando así lugar a que el arrendador solicite el desahucio del inmueble y excluya por lo consiguiente la tácita reconducción del contrato. Así se declara.

Juzga, en consecuencia, la Corte Suprema que el artículo 45 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, al fijar término para el ejercicio del derecho de preferencia que a los arrendatarios acuerdan los artículos 40 de la primera, y 3º y 4º del segundo, no alteró el espíritu, propósito y razón de esas leyes, sino que por el contrario las desarrolló y complementó de acuerdo con la voluntad del legislador y que, por lo tanto, no incurrió en exceso de poder la Presidencia de la República al incorporar en dicho Reglamento la norma que se ha impugnado como inconstitucional.

## 2. El Procedimiento Administrativo

### A. Discrecionalidad administrativa: límites

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Varios vs República (Dirección de Inquilinato).

**La discrecionalidad administrativa no puede consistir en arbitrariedad.**

Cuando la solicitud de autorización de desalojo se fundamenta en que el inmueble arrendado va a ser demolido, reconstruido totalmente o reparado, de modo que haya necesidad de exigir su desocupación, la autoridad administrativa competente en

materia de inquilinato, a tenor del mismo texto legal, actúa a su criterio para otorgar o no la autorización. En efecto, el Literal C del artículo señalado del Derecho en comentarios, textualmente establece que en casos de demoliciones, reconstrucciones y reparaciones, el órgano administrativo "a su juicio concederá la autorización con vista de los permisos otorgados por la Ingeniería Municipal o por las autoridades sanitarias competentes". En otras palabras, que presentados los correspondientes permisos, es el organismo de inquilinato quién juzga si en verdad se hace necesaria la desocupación, imponiéndole la Ley como limitación, el que lo haga con base a los permisos otorgados. De forma, que si en su criterio, de los permisos mencionados se desprende su convicción de que la desocupación es necesaria, bien puede acordar el desalojo, porque en definitiva es "a su juicio", que tal circunstancia está demostrada. Igualmente, si en base a aquel permiso, no surge dicha convicción, podrá negar el desalojo.

Ahora bien, de utilizar la amplia facultad que le otorga la Ley, arbitrariamente y desproporcionadamente, y sobre todo, falseando la verdad, incurriría el organismo de inquilinato en vicios tales como el de desviación de poder, falso supuesto, o de abuso de poder, que son los límites que se imponen a los actos discrecionales, de acuerdo a lo que establece el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Estos vicios corresponden denunciarlos a los interesados, y además les corresponde aportar la prueba de tales ilegalidades, cuestión que no ocurrió en autos. Por tanto, en el presente caso no constituye vicio de ilegalidad alguno el que el organismo de inquilinato, haya considerado suficiente para acordar el desalojo, los permisos otorgados por las autoridades municipales y sanitarias, porque actuó en ejercicio de sus facultades legales para decidir como decidió, y así se declara.

#### B. Pruebas

##### a. *Apreciación*

**CSJ-SPA (85)**

**18-3-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Se denuncia la violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, por haber ignorado la Resolución ministerial una prueba promovida por la demandante y haber decidido, en consecuencia, sin arreglo a las acciones deducidas y las excepciones o defensas opuestas. Se refiere la demandante a la Resolución del Inspector III del Trabajo en el este del Area Metropolitana, de 6 de mayo de 1982, anteriormente citada. La Corte advierte que las disposiciones cuya violación se denuncia están dirigidas al juez y en lo que atañe a la Administración constituyen únicamente principios orientadores para el mejor desempeño del cometido que le asigna la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en sus artículos 62 y 9, de resolver todas las cuestiones planteadas y en forma motivada, como en efecto ocurrió en este caso. La Administración actuó de manera adecuada al no apreciar una prueba que, por no presentar relación con las cuestiones planteadas, ni estar siquiera referida a las personas involucradas por tales cuestiones, era manifiestamente impertinente, y así se declara.

b. *Documentos Administrativos***CPCA****14-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: María Elena de García vs República (Dirección de Inquilinato).

**El documento administrativo está dotado del valor de una presunción de legitimidad y veracidad acerca de su contenido y en este sentido hace plena prueba mientras no sea desvirtuado su valor presuntivo.**

A este respecto la Corte observa: El Informe practicado por el funcionario fiscal de la Dirección de Inquilinato propiamente constituye un documento administrativo, por cuanto se trata de una declaración emanada de un funcionario sobre determinados hechos, para lo cual está debidamente autorizado, y que consta en un instrumento escrito. Tal documento, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corte, está dotado del valor de una presunción de legitimidad y veracidad acerca de su contenido, es decir, sobre lo que el funcionario declara, y en ese sentido, hace plena prueba mientras no sea desvirtuado su valor presuntivo. Mientras no se demuestre lo contrario en la correspondiente Acta, conserva su pleno valor probatorio como documento administrativo, que esta Corte, en decisiones reiteradas, respecto a su valoración, ha asimilado a los documentos públicos, de acuerdo a la regla contenida en el artículo 1.359 del Código Civil, pero sin llegar a confundirlo con tales documentos, hasta el punto que ha aclarado que no sólo a través de la tacha de falsedad se puede destruir su validez, sino mediante cualesquiera otro medio probatorio legalmente admisible.

En el caso de autos, no encuentra la Corte prueba alguna que el funcionario fiscal de la Dirección de Inquilinato hubiera falseado la verdad para favorecer indebidamente a una de las partes, en este caso, al arrendador; ni tampoco la apelación en esta Alzada, ni en el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, promovió prueba alguna en este sentido, por lo que debe desestimarse la denuncia de indefensión y de violación de las anteriores normas legales señaladas anteriormente, y así se declara. A mayor abundamiento observa la Corte que las inspecciones oculares realizadas ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no destruyen la declaración contenida en el Acta Fiscal, por lo que no podía el Tribunal *a quo*, en base a esas inspecciones, no apreciar el valor presuntivo favorable a la pretensión del arrendador derivado de dicha Acta, de que aquél necesita su inmueble para habitarlo con sus familiares, y sobre la situación de incomodidad en que se encontraba viviendo dicho arrendador en otro inmueble, y así se declara.

Desestimados los motivos de impugnación de la sentencia apelada, debe declararse improcedente la apelación de la arrendataria, como en efecto así se declara.

**CPCA****21-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Meleyda C. de Martínez vs República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

**El expediente administrativo relativo al procedimiento disciplinario es la prueba fundamental de los motivos del acto sancionatorio, en el caso de la destitución.**

Ahora bien, la prueba fundamental de los hechos que determinan la tipificación de la causal de destitución en la cual se fundamenta la Administración para sancionar a los funcionarios, la constituye el expediente administrativo, en el cual debe contenerse el procedimiento disciplinario, de donde emerge la convicción de que en verdad el funcionario cometió los hechos que se le imputaron, en concreto, de su culpabilidad. Por otra parte, se tiene que el expediente administrativo, forma una sola unidad, pero compuesto de diferentes medios probatorios. Unos pueden ser documentos públicos o auténticos otorgados por las partes ante Registradores o Notarios, otros documentos privados reconocidos o tenidos como tales, pero también otros, la mayoría, son documentos administrativos, o sea, aquellos instrumentos escritos en los cuales consta alguna actuación de un funcionario competente. Estos documentos administrativos están dotados de una presunción favorable respecto de la veracidad de lo declarado por el funcionario en el ejercicio de sus funciones, que puede ser destruida por cualquier medio legal, y no únicamente a través de la tacha de falsedad. En efecto, los documentos administrativos no pueden asimilarse a los documentos públicos o auténticos, cuyo valor probatorio solo puede ser destruido mediante la simulación o el juicio de tacha. Por el contrario, los instrumentos administrativos admiten cualquier prueba en contra de la veracidad de su contenido.

En consecuencia, el expediente administrativo relativo al procedimiento disciplinario es la prueba fundamental de los motivos del acto sancionatorio, en el presente caso, de la destitución, y la Administración, en razón de la carga de la prueba que soporta debe aportarlo debida y oportunamente al juicio. En dicho expediente, por otro lado, no sólo deben aparecer acreditados materialmente la configuración de la causal de destitución, sino también el cumplimiento de los actos del procedimiento disciplinario, tales como la notificación al funcionario sancionado, y las oportunidades que se le otorgaron para que respondiera a los cargos que se le hicieron, y para que promoviera las pruebas pertinentes, y para que presentara cualquier tipo de alegato, en su favor. Y finalmente, la notificación del acto definitivo por el cual se le impuso la sanción.

En el caso de autos, el Tribunal Accidental de la Carrera Administrativa, consideró que la Administración no aportó la prueba de los motivos del acto, o sea, que la funcionaria había faltado injustificadamente a su trabajo más de tres días seguidos en un mes, en concreto, los días 3, 6, 7, 9 y 10 de julio de 1981. En efecto, dicho Tribunal consideró que tal prueba no existía por cuanto consideró que las Actas en donde constan aquellas inasistencias, y que figuran en el expediente administrativo a los Folios 27, 28, 29 y 30, son pruebas de testigos, que no pueden tenerse como válidas, ni siquiera administrativamente, y que aún en el supuesto de que fueron testimoniales, debían haber sido ratificadas judicialmente, lo cual no se hizo. Por ello, el mencionado Tribunal no le dio valor a aquellas actas.

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Meleyda C. de Martínez vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Considera esta Corte, que el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en un falso supuesto al considerar las Actas que corren en el expediente administrativo como pruebas de testigos, ya que desde el punto de vista de su naturaleza son documentos administrativos, en los cuales constan declaraciones de funcionarios públicos sobre determinados hechos, por lo que conservan su valor, si no son impugnadas en juicio por la querellante y destruida su presunción de legalidad y veracidad, por cual-



quier medio probatorio pertinente. De forma, que el Tribunal de la Causa procedió incongruentemente, al no sujetarse a lo alegado y probado, porque consideró testimoniales a unos documentos administrativos, que ha debido valorar a objeto de determinar si en verdad, puede dársele el valor presuntivo de prueba de los hechos que se le imputaron a la querellante. Por esta razón, la sentencia apelada debe ser revocada, por violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

**CPCA****27-3-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Alejandro Mello vs República (Ministerio de Fomento).

Por otra parte, en cuanto a la necesidad de ratificación del expediente disciplinario en sede jurisdiccional, alegada por el recurrente, la Corte observa, que el expediente contentivo del expediente disciplinario contiene documentos administrativos que tienen todos los requisitos extrínsecos para su validez, sin necesidad, como se alega, de su ratificación en sede jurisdiccional, ya que el documento administrativo, según doctrina reiterada de esta Corte, mantiene su presunción de legitimidad hasta tanto esta última no sea desvirtuada, lo cual no ocurrió en el caso de autos, no pudiendo por ello negársele el valor probatorio como se pretende, y así se declara.

### 3. *Los Actos Administrativos*

#### A. *Clases*

**CPCA****18-4-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Varios vs Universidad del Zulia.

Requiere además el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la solicitud de suspensión recaiga sobre una providencia administrativa de *efectos particulares* que no haya sido ejecutada.

El requisito anteriormente indicado, en el presente caso es necesario someterlo a análisis y formular al respecto algunas precisiones. Ciertamente, el objeto del presente recurso, como bien lo asientan los accionantes en el libelo es la pretensión de nulidad contra el acto administrativo dictado por el *Consejo Universitario de la Universidad del Zulia*, contenido en Oficio N° 17.385 fechado el 23 de enero de 1985, mediante el cual se resolvió instituir un *arancel diferencial por derecho a inscripción* para ser aplicado a los estudiantes de dicha Universidad, donde se establecen diversas tarifas dirigidas a los alumnos por concepto de inscripción en esa Universidad; tarifa semestral que está fundamentada con base a una escala de ingresos del estudiante, sus padres o representantes. Estima esta Corte, que el acto administrativo impugnado por sus destinatarios tiene que ser necesariamente calificado como un acto de efectos generales, al *no ser posible determinar las personas que están bajo el supuesto de dicha providencia*, por cuanto el mismo le será aplicado a todos los estudiantes de la Universidad del Zulia.

El Juzgado de Sustanciación de esta Corte, al admitir el presente recurso calificó como de efectos generales el acto administrativo impugnado; y en tal virtud, le estableció como procedimiento el de los juicios de nulidad contra los actos de efectos generales contenidos en los artículos 115 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; calificación que esta Corte ratifica en esta oportunidad, y así expresamente lo declara.

Ahora bien, si el acto impugnado es como en efecto ha sido calificado: un acto de efectos generales, consecuentemente debemos afirmar, que en el presente caso no se cumplen la totalidad de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, o sea, como indicamos anteriormente constituye presupuesto indispensable, para la procedencia de la solicitud de suspensión de un acto administrativo, que el acto sobre el cual recae la petición sea de efectos particulares, situación que obviamente no se cumple en el presente caso, y así expresamente lo declara esta Corte, y en consecuencia, se declara improcedente la presente solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.

#### B. *Requisitos: Competencia*

**CPCA**

**25-4-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Rafael A. Villalón vs. República (Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Nuclear).

Por otra parte, no está demostrado en juicio la delegación de la facultad de remover por parte del Presidente en favor del Secretario Ejecutivo, pero además se tiene que de haber sido demostrado resultaría ilegal, por cuanto tal delegación no está contemplada en las atribuciones del Presidente, y así se declara. En efecto, en el Folio 66 corre copia certificada de la delegación efectuada por el Presidente del citado Consejo, el Ministro de Energía y Minas, al indicado Secretario, pero la misma sólo se refiere a la tramitación de nombramientos, contrataciones, remuneraciones y remociones del personal de la Secretaría Ejecutiva, que hubieren sido aprobados por el Consejo. Además, la misma delegación comprende sólo la firma de los documentos en donde consten tales actuaciones, hasta el punto que en su texto se le advierte al Secretario Ejecutivo, que deberá rendir una relación al Presidente de los actos y documentos que hubiere firmado en virtud de la delegación mencionada.

En consecuencia, comparte la Corte criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de que existe el vicio de incompetencia manifiesta en el acto impugnado, por lo que debe ser anulado de manera absoluta y así se declara.

#### C. *Notificación*

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: INSID, C.A. vs República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

La Corte observa en cuanto al último de los pedimentos del recurrente: Suspensión del acto por *notificación defectuosa*, que la misma es a todas luces improcedente

porque no es este el supuesto que regula el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que solo hace referencia a los casos de suspensión porque se pueden originar para el recurrente perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva y advierte administrativamente que cualquier vicio o irregularidad de la notificación fue subsanada y convalidada por él mismo, al recurrir en nulidad contra el acto emanado de la Comisión, por parte de este organismo jurisdiccional.

#### D. Nulidad

**CPCA**

**22-4-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Bethzaida C. Velázquez G. vs Instituto Nacional de Hipódromos.

#### **La Corte establece las diferencias entre la nulidad absoluta y la nulidad relativa de los actos administrativos.**

Finalmente, el señalamiento de la sustituta del Procurador General de la República de que las únicas causas de nulidad de los actos administrativos son las contenidas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que el juzgador no aludió a ninguna de ellas para declarar la nulidad del acto, no tiene fundamento alguno. En efecto, la nulidad de un acto puede provenir de un vicio de nulidad absoluta o bien de un vicio de nulidad relativa. Los supuestos del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos son los que producen la nulidad absoluta del acto; pero no agotan la posibilidad de otros vicios capaces de afectar igualmente al acto de nulidad.

Tanto la nulidad absoluta como la nulidad relativa producen la extinción del acto afectado, radicando la diferencia entre ellos esencialmente en lo siguiente:

1. La nulidad absoluta no puede ser convalidada (art. 81 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) en cuanto que la nulidad relativa sí puede serlo.

2) Alegada la nulidad absoluta en el procedimiento administrativo puede solicitarse en base a ello la suspensión de los efectos del acto (art. 87 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo).

3. La nulidad absoluta afecta a la totalidad del acto; en cuanto que la nulidad relativa puede ser tanto parcial como total (art. 21 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

4. La nulidad absoluta puede ser "reconocida" por la Administración en cualquier tiempo (art. 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos); en cuanto el vicio es de nulidad relativa. Fuera de las anteriores diferencias las nulidades expuestas tienen el mismo efecto, por cuanto como se señaló producen la extinción del acto. La verificación de la existencia de cualquiera de ellas tiene efectos declarativos, esto es, *ex tunc* (hacia el pasado), por cuanto significa la constatación de que el acto adoleció desde sus orígenes de un vicio que afecta su validez.

Tanto la nulidad absoluta como la nulidad relativa deben ser denunciadas por ante la autoridad competente por los "interesados" a los fines de que sea declarada la extinción del acto, ya que no se admite en el sistema venezolano la llamada "teoría de la inexistencia", en base a la cual el acto afectado por tal vicio puede ser desconocido por cualquiera y no se requiere declaratoria expresa de la nulidad. Tanto el vicio de nulidad absoluta como el de nulidad relativa deben ser denunciados bien sea por vía de los recursos administrativos o de los recursos jurisdiccionales dentro de lap-

sos rígidos (de caducidad), vencidos los cuales ya no es posible la impugnación del acto.

Visto lo anterior, carece de todo fundamento el alegato de la sustituta del Procurador General de la República de que el acto sólo podía ser declarado nulo en base a algunas de las causales contempladas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por cuanto, en el caso de autos, el acto estuvo viciado por una razón plenamente demostrada como lo fuera la inmotivación intrínseca, por no encontrarse en el supuesto de la norma que sirviera de fundamento a la sanción.

#### 4. *Los Recursos Administrativos: Poderes y deberes del Superior Jerárquico*

**CPCA**

**18-4-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Línea Aeropostal Venezolana vs República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

Por ello la revisión que efectúa el órgano de alzada debe ser exhaustiva para examinar la adecuación o no a la Ley de la decisión del inferior, de allí la obligación que impone la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (arts. 62 y 89) al órgano administrativo de resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo de recurso *aunque no hayan sido alegados por los interesados*.

La interposición del recurso administrativo otorga al órgano competente para decidirlo, la facultad de volver sobre el acto impugnado y, en su caso, emitir un pronunciamiento sobre su confirmación, modificación o revocatoria, previo el examen de las razones de hecho y de derecho en que se funda, de allí que el incumplimiento de tales extremos vicia de ilegalidad el acto y lo hace pasible de anulación.

## V: LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

### 1. *Inconstitucionalidad de las leyes: Violación directa de la Constitución*

**CSJ-CP**

**26-2-85**

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

**Las violaciones a la Constitución que den origen a la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo Nacional deben ser directas.**

Es criterio doctrinario pacífica y universalmente admitido, el que la inconstitucionalidad de una determinada norma resulta siempre excepcional y que, en los casos en que existan diversas posibilidades de interpretación, debe preferirse siempre aquella que armonice el texto constitucional con el de la norma en discusión. Por otra parte, las violaciones a la Constitución que den origen a la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo Nacional deben ser directas; no surgir de meros planteamientos teóricos o de la eventual colisión entre la norma que se impugna y alguna otra que corresponda a la legislación ordinaria. Si bastara el presunto choque entre una disposición emanada del Poder Ejecutivo y alguna norma legal para concluir en la incons-

titucionalidad de la primera, carecería de sentido el principio de la legalidad y la inconstitucionalidad arrojaría todo supuesto de contradicción entre normas de diferente jerarquía.

## 2. *Recurso de Amparo*

CSJ-SCC

31-1-85

Magistrado Ponente: Adán Febres Cordero.

CASO: Varios vs C. N. de Galletas Nabisco La Favorita, C. A.

**No procede el Recurso de Casación contra ninguna actuación procesal que directa o indirectamente se relacione con el "Amparo Constitucional".**

Conforme a doctrina de la Sala, le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, decidir en definitiva sobre la admisión o no del Recurso de Casación, cuando los Tribunales de alzada hayan errado en cuanto a esa admisibilidad o su negativa; en este segundo caso, por la vía del Recurso de Hecho, para ordenar al juzgador oírlo; y en el primero, para negarlo, al ir a decidir el Recurso formalizado pero que fue indebidamente oído, lo que deberá hacer la Corte como punto previo en su sentencia del Recurso y no por auto separado y con anterioridad.

Ahora bien, el fin útil y único que justificaría el análisis y decisión del presente recurso, se originaría en la circunstancia cierta de que frente a la decisión interlocutoria, pronunciada en la instancia, fuera legalmente admisible el recurso extraordinario de Casación. De ahí que si la sentencia recurrida en Casación, *per se*, carece de la posibilidad legal de ejercer ese recurso extraordinario, ocioso e inútil resultaría el análisis del presente recurso y de otras circunstancias de hecho y de derecho que constan en las copias certificadas elevadas a consideración de la Sala.

En decisión de esta Sala de fecha 14 de diciembre de 1983, al resolver un Recurso de Casación anunciado y oído contra una decisión de la alzada que había declarado improcedente un recurso de amparo constitucional que en su oportunidad había sido acordado por el respectivo Juez de la Primera Instancia, esta Sala, después de ratificar el derecho que le asiste de pronunciarse en definitiva sobre la admisibilidad o no del Recurso de Casación, estableció la siguiente doctrina:

"En este orden de ideas se encuentra que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, es requisito primigenio, fundamental, sin cuya existencia pueda tener vida el recurso de casación, que su admisibilidad sólo está prevista para los juicios civiles o mercantiles. Por manera que no se le concibe sin la existencia de la relación procesal denominada juicio, y que esta Corte tiene definida en jurisprudencia de 6-11-69, confirmada, ratificada en 14-8-79, como "las controversias judiciales suscitadas por conflictos intersubjetivos de intereses que el órgano judicial debe resolver por sentencia, previa sustanciación de la causa a través de las formas procesales previstas por la Ley".

"Ahora bien, en el caso de autos la sociedad mercantil Compañía Ranrey Internacional S.A., mediante el señalado escrito dirigido al Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, de fecha veinte y uno (21) de octubre de mil novecientos ochenta y dos (1982), inicia un procedimiento de amparo de la garantía constitucional de libertad de comercio, con el siguiente petitorio:"

“...acudimos ante su competente autoridad en demanda de la preservación jurídica de nuestra representada en el ejercicio de sus derechos a ejercer la libre industria y comercio, con arreglo y acatamiento a las disposiciones consagradas en nuestra Constitución Nacional y leyes de la República, vulnerados en la forma antes señalada, por lo cual solicitamos que de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Nacional, se decrete el Amparo a favor de nuestra representada suspendiéndose el *veto* impuesto por el Sindicato Unión de Obreros y Empleados Petroleros y sus similares del Distrito Sotillo del Estado Anzoátegui y en consecuencia se dicten las providencias pertinentes a objeto de asegurar el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida, notificándose de ello a la referida organización judicial y a las empresas Lagoven S.A. y Meneven S.A.”.

“Es decir en manera alguna trata de una acción a seguirse dentro del procedimiento ordinario ni dentro de los procedimientos especiales, destinada a obtener un pronunciamiento, sentencia, que decida una controversia suscitada entre partes. Es requerimiento al Organismo Jurisdiccional de la localidad, para que restablezca, con información o notificación del Sindicato en quien se pretende la conducta transgresora, mediante el llamado *veto* y de las empresas a través de las cuales se ha dado efectividad a la actitud unilateral del Sindicato. Y justamente ajustado a ese pedimento y con actuación sumaria de simple información fue decretado en Primera Instancia el amparo solicitado, revocado por el Superior, por las razones contenidas en la recurrida en casación. Ahora bien, no resulta de lo expuesto que el caso en especie corresponde a la actividad denominada juicio, cuya definición se ha transcrito, indispensable es por lo cual del caso establecer que el recurso de casación que motiva las presentes actuaciones es inadmisibles”.

Por aplicación de la anterior doctrina que una vez más se reitera, las actuaciones o procedimiento seguidos para acordar o negar un mandamiento de amparo constitucional no constituyen juicio en los términos señalados por el artículo 418 del Código de Procedimiento Civil, y en consecuencia, ninguna actuación procesal que directamente se relacione con el amparo constitucional estaría sometida al Recurso de Casación; de donde resulta, por consiguiente, inútil y ocioso analizar el contenido de una decisión interlocutoria como la presente, en donde se aspira que la Sala declare admisible un Recurso de Casación contra una sentencia que resuelve la forma de oír una apelación tramitada en un procedimiento de amparo constitucional.

## VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. Organos

#### A. Competencia de la Corte Suprema de Justicia

##### a. Conflictos entre Autoridades Municipales

**CSJ-SPA (46)**

**28-3-85**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

CASO: Osnelio Zambrano vs Concejo Municipal del Distrito Urdaneta, Estado Zulia.

**La competencia de la Corte Suprema de Justicia en materia municipal es limitada, entre otros casos a los conflictos entre**

**autoridades municipales que amenacen la normalidad institucional del Municipio, por lo que la impugnación de un acto de destitución de un funcionario, sólo puede intentarse ante los Tribunales superiores en lo Contencioso-Administrativo.**

En el escrito contentivo de su demanda el recurrente invoca el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y en escrito posterior insiste en que, de acuerdo a esa disposición y a la sentencia de la Sala del 7 de mayo de 1984 (Manuel Briceño Torres), la competencia es de esta Sala, por lo cual la cuestión debe analizarse de esta otra hipótesis; y, al respecto, se observa:

La disposición legal contenida en el señalado artículo 146, dice así:

“En caso de conflicto entre las autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio, pueden aquéllas o el Gobernador del Estado solicitar la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la legitimidad de las autoridades municipales deberán ser emitidas en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producirla los recaudos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema solicitare recaudos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión de la Corte se producirá dentro de los ocho (8) días siguientes”.

Por tanto, la competencia de la Sala —a tenor de esa disposición que se acaba de transcribir— se circunscribe a algún conflicto entre “autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un Municipio”, esto es, a conflicto entre personas que, dentro del Municipio, ejercen y cumplen funciones de autoridad superior, como son los Concejales y los del orden ejecutivo (Prefectos, Alcaldes, Jefes Civiles), de manera que la competencia de la Sala se limita a las cuestiones que enfrentan a funcionarios de tan alto nivel, pues son los únicos que podrían “amenazar la normalidad institucional” ya que tienen la máxima representación del ente, y por eso fue por lo que la Sala conoció y decidió en el caso invocado, ya que la cuestión se suscitó entre Concejales y a propósito de la elección de la Directiva del Concejo Municipal del Distrito Páez del Estado Apure.

Ahora bien, además de esos posibles conflictos entre autoridades, la misma Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé la ocurrencia de otras situaciones que enfrenten a los Concejales por una parte, y por la otra a funcionarios municipales de rango inferior; en efecto, conforme a esa Ley corresponde a los concejales designar al Secretario Municipal, al Administrador Municipal y al Síndico Municipal (arts. 60, 63 y 67, respectivamente), quienes pueden ser removidos de acuerdo a lo que en ellos se prevé.

Cuando uno de tales funcionarios fuese removido de su cargo, la decisión del Consejo es recurrible —dicen de manera idéntica los artículos 60, 63 y 67— “ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo correspondiente” (sic) y —agregan— que el órgano “decidirá conforme a lo dispuesto en el artículo 146”.

Como se ve, si bien la Ley —en caso de remoción de alguno de esos funcionarios— estatuye un recurso tramitable igual al previsto en el artículo 146, omite nombrar a la Corte misma como el órgano jurisdiccional competente para conocer y decidir, y acude al Tribunal “correspondiente”, esto es, no estatuyó —como sí lo hizo en el artículo 146— exacta, precisa y directamente la competencia de la propia Corte Suprema de Justicia, y esto es lógico y explicable ya que el conflicto entre los altos funcionarios (los Concejales por ejemplo) significa enfrentamiento entre quienes ejercen el Poder Público y, consecuentemente, atenta contra la vida institucional del ente, lo cual amerita la intervención del Alto Tribunal de la República; en cambio, el

Secretario, el Administrador y el Síndico son funcionarios designables y removibles por los Concejales, de modo que cuando éstos hacen uso de la facultad de remoción que se les confiere, surge un conflicto dirimible ante la autoridad jurisdiccional, pero no un enfrentamiento entre los altos niveles representativos del Municipio, por lo cual debe ventilarse —tal como se indica en los artículos 60, 63 y 67— ante el Tribunal correspondiente dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, estableciendo así una clara distinción —en cuanto al competente— para cuando el problema fuese entre las altas autoridades, pues aquí el órgano sí es la Corte, mientras que el de la remoción es aquel que le corresponda según lo planteado.

Y por cuanto, en el caso, el recurso ha sido ejercido por quien desempeñaba el cargo de Secretario Municipal y por cuanto alega que su destitución (remoción) pronunciada por el Concejo es nula, sin haber alegado directa violación de la Constitución, el órgano es igualmente uno de los Tribunales Superiores previstos en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por ser el Juez, contencioso-administrativo natural para los actos ilegales de efectos particulares emanados de los Concejos Municipales de la República, y dentro de esa organización concretamente es competente el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo de la Región Occidental, con sede en la ciudad de Maracaibo, Estado Zulia, por tener jurisdicción en el territorio del Distrito Urdaneta de ese Estado y, por ende, competente por la materia y por el territorio.

En definitiva mirado como un recurso ordinario de anulación o mirado como el recurso especial que estatuyen los artículos 60 y 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esta Sala no es la competente para conocer, sino que la competencia le corresponde al antes nombrado Juzgado Superior, por todo lo cual la apelación ejercida es improcedente, y por ello la determinación del procedimiento a seguir toca al Tribunal competente, de manera que este fallo no se pronuncie acerca de si debe seguirse el fijado por la Ley Orgánica de la Corte para las acciones de nulidad de actos administrativos de efectos particulares o el especial que contempla el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuestión que habrá de precisar en su oportunidad, el Juzgado Superior. Así se declara.

b. *Inconstitucionalidad de actos administrativos municipales*

CSJ-SPA (85)

18-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zopi

CASO: Terrazas de Vista Alegre vs Concejo Municipal, Distrito Ricaurte, Estado Aragua.

**La competencia de la Corte en materia de inconstitucionalidad de actos municipales sólo existe cuando se alega una violación directa de la Constitución.**

No hay duda que el Acuerdo impugnado es un acto administrativo de efectos particulares emanado de una autoridad municipal (concretamente el Concejo Municipal del Distrito Ricaurte del Estado Aragua), y siendo así la competencia para conocer del recurso invocado es de los Tribunales Superiores previstos en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, salvo que la impugnación fuese por razones de inconstitucionalidad, caso en el cual la competencia es de esta Sala Político-Administrativa.



Ahora bien, el presente recurso —pese a impugnar un acto municipal— se intentó por ante esta Sala en virtud de considerarse —aun cuando no se lo dijo expresamente— que se funda en razones de inconstitucionalidad, y el Juzgado de Sustanciación así debió entenderlo puesto que lo admitió sin comentar especialmente lo de la competencia. Empero, no basta con que en el recurso o acción se señale violación de algunos preceptos constitucionales para considerar, sin más, que su conocimiento compete a la Sala, pues la tiene sólo cuando esta violación resulte directa, esto es, se atribuya el acto de vulnerar directamente preceptos constitucionales, y de modo que pueda examinarse la posible inconstitucionalidad sin acudir a reglas contenidas en otras leyes, que realmente serían las infringidas por el acto.

En el caso de autos, si bien se alude a expropiación y a confiscación, en definitiva el único precepto constitucional invocado es el contenido en el artículo 99 de la Constitución que dice:

“Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general”.

En consecuencia, lo estatuido en la disposición que se acaba de transcribir es simplemente un principio general, pero en sí misma no es una regla que pueda ser directamente violada e infringida, pues es necesario acompañar la denuncia de la violación de otras reglas de rango no constitucional, y esto se hizo por las recurrentes del caso, ya que denunciaron la violación de los artículos 545 del Código Civil y 3º y 10 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social que establece la necesidad de mediar decreto de expropiación. Por ello, la sola invocación del artículo 99 de la Constitución —sin haberse indicado expresamente como violadas (indicación necesaria de conformidad con el artículo 122 de la Ley Orgánica de la Corte, en concordancia con el 113 *ejusdem*) otras disposiciones de la Corte Fundamental hace que, en definitiva, el presente recurso lo sea por razones de ilegalidad, en cuya virtud la Sala no es la competente, sino los Tribunales Superiores Civiles, tal como está previsto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte; y por tratarse de un acto emanado de un Concejo Municipal del Estado Aragua, dentro de esos Tribunales es competente el Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y de lo Contencioso Administrativo de la Región Capital, con sede en Maracay, Estado Aragua y jurisdicción en el territorio de este Estado, por lo cual a él debe remitirse el expediente para que continúe conociendo y provea sobre el pedimento de suspensión, que la Sala se abstiene de examinar por su incompetencia.

*B. Competencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo:  
Competencia en Alzada*

**CSJ-SPA (82)**

**14-3-85**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

**La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer en 2ª Instancia de la impugnación de los reparos formulados por la Contraloría General de la República.**

Antes que todo, es necesario analizar la competencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, para conocer en apelación de esta clase de recursos, y al efecto, los artículos 103 y 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría

General de la República, indican la jurisdicción en la cual han de ventilarse los reparos que formule la Contraloría:

Artículo 103. 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 contencioso-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”.

“Artículo 116. Mientras se crean los Tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, los Tribunales Superiores de Hacienda conocerán de los recursos contra los reparos; de las decisiones de éstos se oirá apelación por ante la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y se las consultará en todo caso con dicha Sala cuando sean totalmente exonerativas de responsabilidad”.

“Queda a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en relación con los recursos contra las decisiones de la Contraloría”.

Atendiendo a lo dispuesto en las normas transcritas, y una vez en marcha los Tribunales Superiores con competencia en lo contencioso-administrativo, entrarían ellos a conocer de los reparos formulados por la Contraloría, y de sus decisiones conocería en apelación la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, creada en el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuya competencia le atribuye la ley, específicamente en el ordinal 4º del artículo 185 *eiusdem*, y así lo señaló esta misma Sala en su fallo del 26 de marzo de 1984, al decidir:

“... de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y por cuanto la sentencia apelada fue dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Circunscripción Judicial de la Región Capital corresponde el conocimiento del presente recurso de apelación a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo”.

## 2. *Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación*

### A. *Naturaleza del Recurso*

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: C. A. ATRIUM vs Concejo Municipal del Distrito Sucre, Estado Miranda.

**El recurso contencioso-administrativo de anulación, es un recurso objetivo, en el cual no existe una contienda entre sujetos de derecho.**

El formalizante contradice el criterio del Juez *a quo* que se manifestara en el sentido de no existir partes en el procedimiento contencioso-administrativo de nulidad.

Al efecto se observa que cualquiera sea la postura que se acoja respecto a la discusión doctrinaria sobre la naturaleza del recurso contencioso-administrativo de anulación, es indudable que el procedimiento previsto para el mismo es el de un re-

curso objetivo, esto es, que no existe la contienda entre dos sujetos titulares de una situación jurídica subjetiva, sino el señalamiento al Juez que actúa como contralor de la legitimidad de la Administración, de que un acto por ella dictado es ilegítimo. Al respecto, tal como lo señalara esta Corte en anteriores fallos el legislador al establecer un procedimiento único para los recursos contra los actos particulares, no estableció diferencia entre los que son el resultado de una actividad cuasi-jurisdiccional de la Administración y los que no tienen tal carácter. Los primeros son aquellos en los cuales a la Administración le toca dirimir un conflicto de derechos subjetivos. En sentencia relativa a la materia inquilinaria, esta Corte señaló que en este campo hay decisiones de la Administración que poseen naturaleza cuasi jurisdiccional, como lo son las relativas al desalojo de un inmueble, en cuyo procedimiento el propietario que la solicita y el inquilino tienen intereses contrapuestos, por lo cual la Administración que decide se pronuncia como un juez, esto es, como un árbitro imparcial que aplica la voluntad de la Ley al caso concreto. En otros asuntos inquilinarios, como fuera el caso de la sentencia aludida, no existen partes de la relación de derecho material, como es el caso de las regulaciones o fijaciones de los cánones de alquiler, en las cuales, lo que se debate es exclusivamente la conformidad del acto que lo establece con la Ley, y no el derecho que pudieran ostentar el propietario o el inquilino. Independientemente de la anterior discusión que constituye un punto que, a falta de un dispositivo expreso de la Ley ha sido y deberá ser objeto de un amplio desarrollo jurisprudencial, está el hecho antes señalado de que el procedimiento contencioso-administrativo de anulación contemplado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es esencialmente objetivo, con prescindencia de la noción de partes, lo cual se revela en el hecho de que el Juez no está obligado a notificarlo a la Administración autora del acto; en el hecho de que el Juez puede o no ordenar la publicación del cartel para el llamamiento de los interesados y, en el hecho de que la Administración autora del acto puede comparecer como parte coadyuvante, como ha sucedido en muchos casos en los cuales la misma estima que el acto está viciado tal como lo afirma el recurrente, por lo cual solicita su nulidad. La circunstancia de que esta Corte haya valderamente estimado que la Administración autora del acto es "parte natural en el proceso contencioso-administrativo", esto es, que puede comparecer al mismo y hacer sus alegatos, no cambia la esencia de lo antes afirmado y carece en consecuencia de fundamento que se niegue por ello al recurso contencioso su carácter objetivo y se le califique como una simple controversia entre sujetos. Por todo lo anterior no tiene asidero el alegato del formalizante, y por el contrario, sí está ajustado a derecho el fundamento de la decisión recurrida y así se declara.

## B. *Admisibilidad*

### a. *Decisión*

**CSJ-SPA (85)**

**18-3-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zopi

CASO: Soc. Mercantil Anónima Terrazas de Vista Alegre C.A. y Agropecuaria Hemisférica, C.A. vs Concejo Municipal del Distrito Ricaurte, Estado Aragua.

**La decisión sobre la admisibilidad o no de un recurso contencioso-administrativo puede ser adoptada por la Sala en Pleno, al conocer de la solicitud de suspensión de efectos, a pesar de que el Juez de Sustanciación haya admitido el recurso.**

Aun cuando el Juzgado de Sustanciación admitió el recurso, es criterio de la Sala que, no obstante ello, tiene la potestad —al asumir el conocimiento del asunto— de revocar la admisión, porque, sin duda, el pronunciamiento del Tribunal sustanciador cuando admite es provisional y está sujeto a la posterior revisión, de oficio o a solicitud de algún interesado, por la Sala en Pleno, por manera que esa admisión, consecuencia de un examen *prima facie* y somero del sustanciador, es revisable en todo tiempo por la propia Sala, evitando, de esa manera, que un recurso inadmisiblemente pueda llegar al estado de sentencia y débase, en tal final oportunidad, declararlo improcedente por no ser viable.

En consecuencia, antes de entrar al problema de la suspensión del acto, la Sala, como cuestión previa asume el examen de la admisibilidad o no del recurso, a la luz de los alegatos y hechos suscitados. Así lo declara.

b. *Condiciones de inadmisibilidad: Lاپso de caducidad en la impugnación de actos de efectos temporales*

**CSJ-SPA (116)**

**25-4-85**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Dr. Juan J. Briceño G. vs República (Consejo Supremo Electoral).

**La Corte analiza cuidadosamente el concepto y naturaleza de los actos administrativos de efectos temporales, a los efectos de determinar la aplicabilidad del lapso breve de caducidad del recurso contencioso-administrativo de anulación.**

Intentó el recurrente su acción contra el susodicho acto emanado del máximo organismo electoral que, expresa su apoderado judicial, “declaró con lugar solicitud del ciudadano Walter Oscar Márquez Rondón, en el sentido de proclamarlo como Diputado Principal Adicional por el partido político Movimiento al Socialismo (MAS) y como suplentes a los ciudadanos Alfredo Rodríguez Aponte y Enrique Ochoa Antich... para el período constitucional 1984-1989 y en la cual dejó sin efecto la proclamación de mi mandante Juan José Briceño Guerrero como Diputado Adicional Principal por el partido Movimiento al Socialismo (MAS) y la de los suplentes ciudadanos Jesús Guerrero Meléndez y Julio Bustamante, por el Estado Portuguesa, publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 32.899 de fecha 18 de enero de 1984...”.

El impugnado auto de Sustanciación declaró inadmisibile el recurso por considerarlo ejercido fuera del lapso de treinta días previsto por la ley para la impugnación de los actos de efectos temporales. Razonó de la siguiente manera el Tribunal autor de la decisión recurrida:

“Este Juzgado considera que lo resuelto por el Consejo Supremo Electoral, tiene una duración temporal, pues la designación de Diputados al Congreso Nacional, tiene la misma duración que el período constitucional, por lo tanto es de efectos temporales, siendo procedente aplicar lo establecido en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su último aparte que pauta: ... “Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días”.

En el presente caso, se observa, que el acto impugnado fue publicado en la Gaceta Oficial de fecha 30 de enero de 1984, y la demanda fue intentada el día 1º de marzo de 1984 (folio 6), o sea, después de haber transcurrido más de treinta (30) días de la fecha de publicación, dicho cómputo lo hace el Juzgador en esta forma: un (1) día de enero, o sea el treinta y uno (31) y veintinueve (29) días de febrero que da un total de treinta (30) días y la demanda como ya se dijo fue intentada el primero (1º) de marzo de 1984.

Por cuanto la demanda fue intentada después de vencidos treinta (30) días de haberse publicado la Resolución impugnada, por aplicación del último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y el ordinal 3º del artículo 84, *ejusdem*, que pauta que no se admitirá ninguna demanda cuando fuere evidente la caducidad de la acción o del recurso intentado; en consecuencia, es criterio de este Juzgado que la acción intentada es inadmisible y así se declara”.

Observa la Corte:

1. Establece en efecto nuestro ordenamiento jurídico positivo un lapso excepcional (treinta días) —por comparación con el ordinario (seis meses)— de caducidad para la impugnación de los que el legislador califica como “actos de efectos temporales” (aparte final del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), norma respecto de la cual el proyectista expresó sobriamente: “La misma disposición, en su último aparte, reduce en cambio a treinta días el lapso de caducidad cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, previsión que se justifica por la misma naturaleza de los actos” (Exposición de Motivos del Proyecto).

Ante la duda acerca de la “naturaleza” de ese llamado por el legislador “acto de efectos temporales”, nuestra doctrina ha reflexionado y ejemplificado en los términos que de seguidas se transcriben:

“...la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estableció una novedad en cuanto al lapso de caducidad. Hasta 1976, éste era único y uniforme de seis meses, salvo las excepciones de lapso más breves previstos en leyes especiales. A partir de la nueva ley, se agregó un elemento adicional: para los actos de efectos temporales, el lapso es de 30 días.

Sin duda, esto plantea el problema de la temporalidad. Un permiso o autorización de uso de un bien del dominio público, por ejemplo, de 20 años, ¿es un acto de efectos temporales de acuerdo a lo establecido en el artículo 134 de la ley? ¿Cuál es el lapso de duración de los efectos de un acto administrativo, para que comience a considerárselo como un acto de efectos temporales?

Por ejemplo: un acto de elección de una directiva de un colegio de abogados, cuya duración en el cargo es de dos años, ¿es un acto de efectos temporales o no? Pienso que la ley, al establecer este breve lapso, se refiere a *aquellos actos cuya duración está muy limitada en el tiempo* y no a todo acto sometido a término. En todo caso, será la jurisprudencia la que irá delineando la aplicación de esta norma”. Brewer, A. R.: *Contencioso Administrativo en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Colección Estudios Jurídicos N° 10, Caracas, 1981, págs. 154 a 155 (subrayados de la presente decisión).

Reflexiones que han sido adicionalmente concretadas en los siguientes términos:

“...todo acto administrativo particular tiene efectos temporales. Sin embargo, para precisar el contenido de esta categoría de actos administrativos considero que hay que tener en cuenta la situación jurídica que nace del acto. Si la situación jurídica tiene una vigencia determinada en el tiempo el acto será de efectos temporales. Por ejemplo, una licencia que tenga una vigencia

de tres meses para hacer la importación será un acto de efectos temporales. Un nombramiento, por el contrario, crea una situación jurídica permanente, pues el funcionario deriva de ese acto derechos y obligaciones hasta tanto termine su relación de empleo público" (Andueza, J. G., en la misma obra, pág. 80).

El último de los autores citados concluye afirmando:

"Pero si el cargo para el cual se ha hecho el nombramiento es por un plazo, fijo, ese nombramiento puede considerarse como un acto de efectos temporales". Doctrina que es la que parece acoger, implícitamente, la decisión apelada.

En la señalada vía ejemplificativa, jurisprudencia de esta misma Sala ha señalado que "...la convocatoria a una convención obrero patronal para negociar y suscribir un contrato colectivo, tiene como únicas destinatarias las personas naturales y jurídicas a que ella se refiere y sus efectos se extinguen al vencimiento del plazo improrrogable establecido en la ley. Se trata, en consecuencia, de un acto particular de efectos temporales contra el cual no puede recurrirse sino dentro del plazo de treinta días a contar de la publicación de la Resolución correspondiente en la Gaceta Oficial en conformidad con el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (s. de 14-6-77 caso: Osman Hernández y otros c/Resolución del Ministerio del Trabajo).

En sentido equivalente al de la doctrina que implícitamente sustenta el auto apelado, se orienta también la reciente jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo cuando, en los términos que a continuación se transcriben, analiza la disposición final del citado texto de la Ley Orgánica que rige las funciones del Máximo Tribunal:

"Reconoció así el legislador la existencia del acto administrativo temporal, porque el mismo fija la duración de su eficacia de manera explícita, en cuya virtud, sus efectos cesan *ipso facto*, según su propia decisión...

El acto en sí mismo, por virtud de la Ley, determina la duración de sus efectos: invisten al nombrado del carácter de Síndico Procurador Municipal por el plazo de cinco años, y deviene un acto administrativo de carácter *temporal* cuya nulidad, conforme al artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puede ser solicitada en el plazo de 30 días, una vez el mismo haya sido emanado y adquirido eficacia" (s. de 21-6-84, caso: Humberto Paesano Galindo).

Por la novedad que, como puede apreciarse, todavía hoy constituye en Venezuela la configuración del concepto de "acto de efectos temporales", en el sentido y a los fines en que lo consagra la señalada norma legal, ha estimado la Corte útil la transcripción de los precedentes aportes doctrinario y jurisprudencial, y conveniente asimismo sentar una orientación de este Alto Tribunal al respecto:

Encuentra la Sala que la distinción entre actos de efectos temporales y permanentes tiene que ver con lo que en doctrina se conoce bajo la denominación de "agotamiento del acto administrativo" que, en congruencia con los efectos de éste, comporta diferentes maneras o modalidades:

1º En ciertos actos sus efectos se agotan de una sola vez (imposición de una multa, amonestación al funcionario).

2º En otros, esos efectos se producen durante un tiempo más o menos extenso, vencido el cual el acto se considera consumado o agotado. Esta hipótesis, como lo reconoce la doctrina extranjera, se presenta con frecuencia: suspensión de un funcionario por varios meses, otorgamiento de un permiso con plazo. Pero, advierte Sayagues, "...el plazo de ejecución del acto no tiene por qué estar determinado de antemano: puede ser variable, depender de una condición resolutoria, etc.; y finalmente,

3º Puede ocurrir también que los efectos sean permanentes, duren hasta tanto se produzca la extinción del acto. "Esto acaece en situaciones muy variables. El acto que dispone de la exoneración de toda clase de impuestos para una institución es un ejemplo típico, pues surtirá efectos y deberá cumplirse año a año, hasta tanto se modifique la ley o desaparezcan las circunstancias de hecho que lo motivaban" (Sagües Laso, E.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, 1959, tomo I, págs. 457 a 498).

Considera la Corte —con el señalado propósito de dejar sentada una orientación, siquiera sea preliminar, sobre la materia— que es la segunda hipótesis el apropiado campo dentro del cual las señaladas doctrina y jurisprudencia venezolanas han acertadamente centrado sus preocupaciones acerca de la concepción del acto administrativo de efectos temporales; pero que, al mismo tiempo y a los fines del plazo breve de caducidad del recurso contencioso a que se refiere el señalado párrafo final del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, las transcritas apreciaciones se corresponden más bien con doctrina extranjera seguramente elaborada con arreglo a sistemas de derecho positivo donde la distinción entre los efectos del acto a los fines del agotamiento de éste no se encuentra correlativamente conectada con la importantísima consecuencia de un diferente lapso de caducidad del recurso para la revisión del mismo en vía contencioso-administrativa. Considera por tanto la Corte, que la interpretación de la comentada decisión legal debe hacerse en función de las mismas características especiales que se derivan del propio texto legislativo; a saber:

1º El artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia convierte en regla el plazo de caducidad de seis meses contra los actos de efectos "particulares", sin añadir ninguna otra calificación adicional de dichos actos por razón de sus efectos, en tanto que el plazo breve de treinta días lo reserva para otros actos, también particulares pero, además, con *adicionales efectos* calificados por el legislador de "temporales". En buena lógica constituirían, pues, estos últimos, la excepción.

2º Resulta asimismo lógico y natural que dicha regla esté destinada a cobijar la mayor cantidad de actos administrativos a ella sometidos.

3º De todo lo cual se desprende que la interpretación del concepto de actos de efectos temporales en Venezuela, a los fines indicados en la susodicha norma, debe orientarse en sentido restrictivo.

En la señalada vía interpretativa, la Corte considera:

De una parte, los citados ejemplos aportados por la jurisprudencia y doctrina nacionales y extranjeras, aparentemente no cuentan, a juicio de la Sala, con un común denominador que permita asimilarlos —al menos a los fines, consagrados en el texto venezolano, de un diferente y breve plazo de caducidad— y concederles idéntico tratamiento de actos de efectos temporales tanto a la licencia de dos o tres meses para realizar una importación, como el nombramiento con plazo fijo (incluso correspondiente al período constitucional de cinco años) para desempeñar el respectivo cargo, o a la autorización de uso del dominio público por veinte o más años.

Respecto del segundo observa la Sala que, sin duda los nombramientos a plazo fijo son abundantísimos: resultaría, en consecuencia, por lo menos chocante aplicarles un plazo de caducidad originariamente concebido en el texto legal como excepción; aparte de que, mientras no opere la sustitución en el ejercicio del cargo mediante otro acto de nombramiento, el inicial obliga al funcionario a la permanencia en el desempeño de sus funciones para no ver interrumpida la necesaria continuidad en la prestación del servicio público.

De otra parte, advierte la Sala que, por lo que toca al primero de los señalados ejemplos, lo que parece estar presente en la intención del proyectista y del legislador para la concepción de ese acto como de efectos temporales a los fines de la caducidad prevista en la norma, es sobre todo la precariedad del lapso acordado al particular

para el cumplimiento de los efectos del mismo, transcurrido el cual —háyase o no realizado la conducta prevista en dicho acto (la importación, en el caso)— éste se extingue, salvo la correspondiente renovación, con los mismos efectos temporales. Se encuentra de esta manera sometida la licencia de importación —a diferencia de los actos administrativos también señalados por vía de ejemplo, y a la manera de ciertos negocios de Derecho privado— al cumplimiento de una condición siempre extintiva: que la importación se realice, o no, dentro de determinado lapso; y de ahí el interés del legislador en que los alegatos de ilegalidad contra el acto que la haya autorizado, sean esgrimidos dentro de un proceso para el cual pauta un plazo de caducidad más breve que el ordinario. Sin que por otra parte, sea especialmente —a los puros efectos de la concepción teórica del asunto o a los fines más prácticos del tratamiento ordinario de la caducidad del recurso— relevante el hecho lamentable de que, por la lentitud del proceso, la decisión que declare procedente la impugnación sobrevenga con retraso, y aun tardíamente.

En efecto, un examen de la jurisprudencia nacional y extranjera en materia de anulación revela, a juicio de la doctrina, como una de las notas más características del contencioso —la cual ha comunicado a éste subsistencia y virtualidad no ajenas a su éxito— la de que dicho recurso permite al administrado la satisfacción de ver restablecido, así sea simbólicamente, su derecho vulnerado; sin olvidar la correspondiente indemnización compensatoria que al lesionado le es dable obtener, como consecuencia de la anulación pronunciada por el juez, indemnización a veces ni siquiera solicitada por el recurrente, quien a menudo se contenta de esta manera, *a priori*, con los solos efectos anulatorios del acto ilegalmente concebido.

Así como también han de ser tomados en cuenta, a juicio de la Corte y con arreglo a las ya señaladas peculiaridades de nuestro Derecho positivo, los distintos efectos que la adopción de los actos podría producir, no sólo para el beneficiario de los mismos sino también para el lesionado por ellos, natural impugnante éste de la decisión y quien, en el caso concreto a resolver, obviamente no puede considerársele afectado de manera temporal: proclamación de un diputado, en desmedro de la posición o status que un acto precedente, luego sustituido por otro, pudo haber creado a favor del hoy impugnante. Caso en el cual resultaría, al menos para éste, inaplicable por injusto el plazo breve de caducidad (treinta días), previsto en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia a los fines de intentar recurso contencioso administrativo contra actos de efectos temporales.

Pareja conclusión se desprende de la transcrita decisión de instancia inferior a la de este Supremo Tribunal, en la cual, a pesar de haber considerado esa Corte como “temporales” —para el beneficiario, pero también para un eventual tercero afectado— los efectos del nombramiento a término fijo, estimó no obstante que en el caso de la *destitución* (de este recurrente concreto), los efectos, a diferencia de los producidos por el nombramiento, son obviamente diferentes —aunque los calificó de “instantáneos”— para el afectado por aquella. Se expresó de esta manera la sentenciadora, actuando a su vez en segunda y necesariamente última instancia:

“Las aseveraciones anteriores reflejan claramente que el juzgador de primera instancia incurrió en error y aplicó indebidamente la caducidad a que hacemos referencia porque si bien la misma tiene aplicación en el caso del acto de nombramiento del Síndico Procurador Municipal, cuando el mismo lesione el interés personal, legítimo y directo de un tercero, no es ello cierto en el caso de la *destitución de dicho funcionario*, que aparece por el contrario, como acto de efectos instantáneos, no sujeto a término alguno, a través del cual se separa del cargo al funcionario con fundamento en *causas graves* que aprecia el Concejo y previa formación del expediente respectivo. Dicho acto queda sujeto a los fines de su impugnación por el interesado al lapso ordinario de *seis meses*



que prevé en su encabezamiento el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (Señalada sentencia de 21-6-84, emanada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Subrayado en el propio texto de la decisión).

En efecto este Supremo Tribunal considera que, en casos como el presente, aun cuando se insistiere en calificar al acto de proclamación de un diputado por el período constitucional como de efectos temporales, no podría extenderse el mismo calificativo a los que produce para quien instantánea, pero también permanentemente si el acto no fuere revocado, se ve sustituido en la misma función por virtud del acto proclinatorio, y, en su consecuencia, no le puede ser aplicado al recurso que contra dicho acto intentare el afectado, el plazo breve de caducidad previsto, sólo para los "de efectos temporales", en el párrafo final del artículo 134 de la Ley Orgánica de La Corte Suprema de Justicia. Así se declara igualmente.

C. *Efectos de la interposición del recurso*

**CPCA**

**27-3-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: J. Vieira BN F. de Benitez vs República (Dirección de Inquilinato).

**Los actos administrativos con vigencia temporal, sometidos a caducidad, permanecen vigentes una vez que impugnados en vía administrativa, y no necesitan ser renovados sucesivamente durante el transcurso del juicio.**

Por lo que atañe a la caducidad alegada del permiso de reparación, esta Corte observa y, con ello reitera el criterio asentado en fallos anteriores, que la vigencia de los permisos administrativos en los cuales se fundamentan las solicitudes de desalojo planteadas ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, debe ser verificada en el momento en que se introduce la solicitud ante dicho organismo administrativo, o bien en el momento de la promoción de las pruebas en el procedimiento administrativo, sin que sea necesario que el solicitante renueve periódicamente tales permisos cuando la solicitud ha sido impugnada y se encuentra pendiente de decisión por ante los tribunales contencioso-administrativo. Debe recordarse al efecto que el control que se realiza sobre los actos administrativos por parte del Juez contencioso-administrativo, versa sobre la legitimidad de tales actos en el momento en que fueron dictados. En el caso de autos tanto al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato como a esta Corte les corresponde verificar si el acto del organismo administrativo estuvo ajustado a derecho por fundamentarse en los requisitos exigidos por la normativa vigente en la oportunidad en que se formulara la solicitud. El anterior criterio como se señalara, ya ha sido precedentemente asentado por esta Corte y constituye jurisprudencia reiterada y constante, en razón de lo cual carece de todo fundamento el motivo de impugnación alegado contra la sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato y así se declara.

D. *Remisión del Expediente Administrativo***CPCA****11-4-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Ana C. García vs República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

**La ausencia reiterada del "expediente administrativo" puede originar un supuesto de responsabilidad administrativa.**

La Corte comparte el criterio del *a quo* y observa que en efecto, no aparece en autos el expediente disciplinario que forzosamente y en resguardo del derecho de defensa debió levantarse a la funcionaria, ni tampoco el mismo fue promovido oportunamente ante esta alzada. Siendo esta jurisdicción "revisora" del actuar administrativo y no pudiendo producirse ningún acto que no se fundamente en los hechos debidamente comprobados y en normas legales que basen la actuación de la Administración, en uno u otro sentido, resulta particularmente grave que no se presente el expediente administrativo de la actuación administrativa y fundamento, por ende, de la legalidad de la misma. La negligencia anotada y su reiteración ante esta Corte puede originar un supuesto de responsabilidad administrativa, conforme a las previsiones de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.

E. *Suspensión de efectos del acto recurrido***CPCA****11-4-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: García Tuñón. C.A. vs República ( Ministerio del Trabajo - Comisiones Tripartitas).

Al efecto se observa que la suspensión prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es una medida excepcional que puede acordar el Juez contencioso-administrativo en los casos en que hubiese sido interpuesto un recurso de nulidad contra un acto de efectos particulares, cuando así está previsto por la ley y a falta de tal previsión, en los casos en los cuales la misma sea requerida para evitar daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva, tomando en cuenta las circunstancias del caso. En vista de lo anterior, el Juez que conoce de la solicitud de suspensión, si bien posee un amplio poder de apreciación, debe fundarse en los elementos de juicio que le aporte el solicitante, demostrativos del daño irreparable que el acto impugnado le acarrearía. La disposición citada del artículo 136, constituye así una excepción al principio de que los actos administrativos producen sus efectos de inmediato sin necesidad de homologación alguna por parte de un órgano externo de la Administración (Principio de Ejecutividad), y así mismo del que establece que los actos que imponen cargas reales o personales a los administrados han de cumplirse aún en contra de la voluntad de éstos (Principio de Ejecutoriedad).

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Bayardo Ramírez Monagas vs República (Juzgado Superior 2do. en lo Civil, Mercantil, Penal, de Tránsito, de Trabajo y de Menores. C. Jud. Estado Táchira).

**La decisión de suspensión de efectos de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa cuando hay una garantía contribucional envuelta, participa de la naturaleza de las acciones de amparo de los derechos ciudadanos.**

Frente al rigorismo del principio ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, previstos, como regla general y con carácter supletorio para cualesquiera actos de tal naturaleza, inclusive para los dictados por autoridades judiciales y legislativas, cuando ejerzan funciones administrativas, en el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como ocurre en el presente caso, y que determina que dichos actos son de ejecución inmediata, sin que la interposición de los recursos administrativos o jurisdiccionales, puedan impedirla, sin embargo, por excepción y como un mecanismo de protección de los derechos e intereses de los administrados, se permite, a los Tribunales Contencioso-Administrativos, mediante una medida de carácter cautelar, y por ende provisional, suspender tal ejecución, en caso de que se interpongan acciones de nulidad, en contra de aquellos actos. Dicha medida, aunque requiere de la instancia de parte interesada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin embargo su otorgamiento queda librado al soberano criterio del Tribunal Contencioso-Administrativo que conoce del respectivo recurso de anulación.

Por otro lado, la intención del legislador al consagrar tal medida de suspensión temporal, fue la de prever una especial protección procesal para los particulares, en el sentido de garantizarles las resultas del juicio de nulidad, anticipándoles los efectos de la sentencia definitiva, de modo que no resulte inútil un fallo estimatorio de la pretensión de nulidad, y por ello, participa, aunque no se asimila, de la naturaleza de toda medida preventiva, cual es la de asegurar los resultados de las sentencias, pendientes los juicios. Dado ese carácter, se permite a los jueces que se pronuncien y acuerden la suspensión sin audiencia de la parte autora del acto, y sin contención. Trátase por tanto, de una incidencia autónoma no contenciosa, breve y sumaria, donde sólo intervienen el Tribunal y el recurrente.

Desde otro orden de ideas, en virtud de su carácter de incidencia breve, sumaria y no contenciosa, la medida de suspensión judicial de los actos administrativos participa de la naturaleza de las acciones de garantía y amparo de los derechos de los ciudadanos, y por ello, los Jueces Contencioso-Administrativos también tienen la función de protegerlos, y por tanto, dentro de su competencia asumen la de velar por la protección de aquellas garantías fundamentales, de modo que si no se acuerda dicha medida oportunamente y con sumaria, se desvirtuarían los fines proteccionistas y de amparo ciudadano, que también tienen los recursos de anulación frente a los actos administrativos a los cuales se les imputa ilegalidad. También a través de estos actos pueden afectarse garantías constitucionales, y si no se provee su restablecimiento provisional, mientras transcurre el juicio, durante el cual se va a determinar si en verdad deben o no anularse tales actos, la vigencia del estado de Derecho se vería debilitada.

Sin embargo, no debe olvidarse por otro lado, que la suspensión de los actos administrativos deroga otro principio fundamental del estado de Derecho, cuál es el de la ejecución inmediata de los actos de las autoridades, que por regla general se presu-

men válidos y legítimos, de modo que si no se maneja con equilibrio aquella suspensión, el principio de autoridad quedaría quebrantado. Por esta razón, la suspensión de los actos administrativos, por más justificada que aparezca, siempre será excepcional, de allí que para que pueda ser acordada tiene que existir también una verdadera y real justificación. Esta puede venir dada no solo por los perjuicios materiales irreparables que puedan originarse de la ejecución del acto antes de la sentencia, sino por sobre todas las cosas, por la jerarquía y entidad de los derechos en juego. Tan es así, que si con la ejecución inmediata de los actos administrativos se afectan derechos consustanciales y fundamentales de la persona humana, que ontológicamente forman parte de la misma definición de los seres humanos, considerados como integrantes de una sociedad, y no como objetos de ella, la suspensión, derogatoria del principio ejecutorio de los actos administrativos, derivado de la presunción de legitimidad, que los protege, estaría más que justificada.

Por las razones expuestas, es por lo que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 136, condiciona la medida excepcional de suspensión de los actos administrativos, pendiente la tramitación judicial de los recursos de anulación, a que exista el riesgo de no poder resarcirse por la sentencia definitiva, los perjuicios que ocasionaría la ejecución inmediata de los actos administrativos, para el supuesto que al final se declarara procedente su nulidad. Trátase en consecuencia de una condición objetiva: la no reparación de los perjuicios, o la dificultad de la misma, por la sentencia definitiva. Tal irreparabilidad o dificultad corresponde a la parte interesada alegarla y probarla, y a los Tribunales Contencioso-Administrativos apreciarlas y declararlas, en definitiva. De considerar éstos que objetivamente surge la convicción de que de tal entidad son los perjuicios, pueden ejercer el atributo de suspender un acto de autoridad, que por regla general se presume válido, sin que por ello, por otra parte, se quebrante el estado de Derecho, o sufra mengua la seguridad del orden jurídico.

En el caso de autos, el acto cuya nulidad se pretende se trata de una medida correccional, de aquellas, dentro de los actos sancionatorios, que pretenden restablecer y garantizar el respeto y la autoridad lesionada, con penas, que más que su efecto inmediato penal, lo que persiguen es un efecto aleccionador y ejemplificante. Sin embargo, a pesar de su justificado fin, no debe olvidarse que la ejecución de aquellas medidas incide en un bien inestimable, cual es la libertad personal, que para sociedades como la nuestra, está por encima de cualesquiera otro bien material o inmaterial. Esta sola consideración permite estimar como irreparables los perjuicios que a las personas se causarían, si después de haber sido privados de su más preciado valor, la libertad, la medida que la afectó resultó ser ilegítima o ilegal. La libertad, como la base de cualquier otro derecho, debe merecer la más pronta de las protecciones y garantías, cuando se impugne el acto de autoridad que la restringe. En este sentido, ante el alegato del recurrente de la peligrosidad que para su vida representa recluírsele en un centro penitenciario, con otras personas a quienes ha combatido, por su actividad anti-drogas, para esta Corte, es más significativo la pérdida de un valor fundamental, así sea por poco tiempo, como lo es la libertad, independientemente que represente o no un peligro para su vida. Ello es tan cierto, que cuando un lugar tan preciado como el hogar, se convierte en prisión, se torna insoportable. En consecuencia, para esta Corte, la irreparabilidad del riesgo de que se ejecute un acto administrativo de privación de libertad, tiene un valor superior, porque representa la pérdida misma de la esencia de la definición de las personas humanas: su libertad. Tal perjuicio, en caso de darse, no puede ser reparado por ningún otro bien sustitutivo. Además, sería chocante que por las solas condiciones profesionales, o por el tipo de actividades de determinadas personas, se les considerase por encima del común de los ciudadanos, hasta el punto de que no pudiera aplicársele sanción correccional alguna, por el solo argumento de que su vida corre peligro. Este argumento no puede

acogerlo la Corte, bajo el riesgo de dividir a las personas entre los que pueden castigarse y los que nunca pueden sancionarse. Sería como afirmar que los jueces no podrían sufrir penas restrictivas de la libertad, porque su oficio es aplicar tales penas.

En consecuencia, estima la Corte como irreparable, el daño que se causaría al recurrente si se ejecuta el acto correccional, y luego en la sentencia definitiva la medida en cuestión es anulada. No habrá forma alguna de reparar la pérdida de la libertad por ocho días, ya que sería imposible retrotraer el tiempo para que ello se borrara. Es decir, que dada la naturaleza del valor envuelto en la ejecución de la medida impugnada, su beneficio para quien disfruta de libertad, es inapreciable en dinero y en tiempo, ya que la pérdida de la posibilidad de desenvolver las facultades personales, que supone la libertad, no tiene precio, ni compensación, ni tampoco sustitución.

Aparté de lo anterior la Corte observa que el recurrente señala en su recurso, que la suspensión de la medida correccional, se justifica porque los motivos de su demanda son los de la nulidad absoluta, pero ocurre que a tenor de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en vía judicial, los fundamentos del recurso por sí solos no son suficientes para justificar la suspensión de la ejecución de los actos administrativos, como sí sucede en la vía administrativa (art. 86 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), por tanto, este alegato se desestima.

CPCA

11-4-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Transporte Colectivo Amaral C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

**La sola ejecución de un acto y los perjuicios que normalmente causa la misma, no son motivo para que proceda la suspensión de efectos.**

La medida de suspensión prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por su carácter excepcional frente al principio de la ejecución inmediata de los actos administrativos, proclamado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 8º, y que en materia de despidos injustificados se ratifica en los artículos 8º y 14 de la Ley de la materia, requiere del cumplimiento de determinados requisitos, que condicionan su procedencia. Tales requisitos, señalados en el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal son: La instancia de parte interesada, en primer término. En segundo lugar, que el acto impugnado sea un acto administrativo de efectos particulares. En tercer lugar, que la ley lo permita, y en cuarto lugar, que la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Si el Tribunal lo considera conveniente, sería un quinto requisito la constitución de una caución suficiente por parte del solicitante.

Ahora bien, en el caso de autos la propia recurrente solicitó de la Corte se suspendiera el acto recurrido, y además, éste tiene la naturaleza de un acto administrativo de efectos particulares, y en cuanto a que la ley permita su suspensión, no existe disposición expresa de la Ley Contra Despidos Injustificados que así lo prevea, por lo que el caso en cuestión, debe satisfacer el cuarto de los requisitos mencionados, o sea, que la ejecución del acto cause perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

A este respecto la Corte observa, que lo normal dentro del régimen jurídico de los actos administrativos, es que éstos produzcan de inmediato efectos en las esferas individuales de los administrados, es decir, que creen, extingan o modifiquen relaciones jurídicas particulares, siendo por tanto su ejecución el efecto ordinario, y en este sentido, el solo alegato de los daños que dicha ejecución cause *per se*, no es suficiente para justificar su suspensión, ya que como se explicó ello es lo que corrientemente sucede.

En el caso de autos, la empresa recurrente alega que si se ejecuta el acto recurrido debe pagar salarios caídos, y que si se niega al recenganche deberá pagar prestaciones sociales dobles, y además, que pudiera ser objeto de multas acumulativas por parte de las autoridades del trabajo. En otras palabras, que la recurrente señala como perjuicios los que la misma ley impone por haber quedado firme el acto administrativo, y también los que serían la consecuencia de su incumplimiento, es decir, las multas. Pero, por otro lado, observa la Corte, que la interesada alega como justificado para que este Tribunal suspenda el acto, un hecho eventual, que sólo depende de su sola voluntad, el que decida no reincorporar al trabajador y que por ello tenga que pagar prestaciones dobles.

La argumentación de los daños, por lo que no se ha dado cumplimiento a la exigencia del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de que la ejecución del acto cuya nulidad se solicita, cause perjuicios no reparables o de difícil reparación, y que por ello es indispensable que se suspenda, ya que si bien tales perjuicios no requieren de una prueba plena, como si se tratara de una demanda de daños y perjuicios, sin embargo, sí es necesario llevar la convicción al Tribunal de que ciertamente no habría forma posible alguna de resarcirse de aquellos perjuicios, si el acto impugnado se ejecuta, y así se declara.

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: INSID C.A. vs República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

**Para que proceda la suspensión de efectos de un acto administrativo, el daño alegado debe ser actual.**

En cuanto a la solicitud de suspensión que el recurrente en eventuales hechos dañosos, esta Corte, reitera criterio conforme al cual, salvo contadas excepciones, los perjuicios irreparables o de difícil reparación deben ser idóneamente comprobados para originar una medida de suspensión que como excepción al principio de ejecutividad del acto administrativo es de aplicación restrictiva. En virtud de lo expuesto, al no tratarse de un daño actual, sino de una posibilidad de que el mismo ocurra, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara *sin lugar* la solicitud de suspensión formulada por Instalaciones Industriales (INSID C.A.).

**CPCA**

**18-4-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: (Tamoi, C.A.) vs República (Ministerio del Trabajo-Comisiones Tripartitas).

Al respecto esta Corte observa:

Que el apoderado judicial de la recurrente basó la solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado en la afirmación genérica de que la ejecución de dicha providencia le acarrearía graves consecuencias económicas y morales a la empresa; pero es el caso, como puede observarse, que no se determinan cuáles son esas graves e irreparables consecuencias, obligación que evidentemente está a cargo del recurrente, quien debe indicar con precisión los daños que podría ocasionar la ejecución del acto administrativo cuya nulidad se demanda, por cuanto la posibilidad de suspender temporalmente los efectos de un acto administrativo tienen una naturaleza excepcional, y en tal razón, deben estar claramente determinados los daños irreparables o de difícil reparación a sufrir que en definitiva recomiende la suspensión temporal del acto administrativo.

F. *Pruebas*

a. *Documentos*

**CPCA**

**14-3-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Belia Sierra de Valdez vs República. (Dirección de Inquilinato).

**Las actas fiscales no pueden considerarse documento público; dan fe de su contenido pero sólo hasta prueba en contrario.**

Las declaraciones emitidas en el Acta Fiscal de Fomento tienen el carácter de auténticas, es decir, que hacen o dan fe pública pero solo hasta prueba en contrario, situación muy distinta en cuanto a la fe del instrumento público, que sólo puede desvirtuarse mediante la tacha de falsedad. No era por lo tanto, por este último procedimiento en el cual pudiera desecharse lo afirmado por ese funcionario, como lo sostiene la formalizante, sin embargo al no producir la arrendataria solicitante del *Derecho de Preferencia*, una prueba contraria debió mantenerse en todo su valor lo afirmado en el acta levantada por el Fiscal de Fomento, es decir de que la arrendadora oponente al *Derecho de Preferencia* reside con su familia, de manera incómoda, en una sola habitación de dicho inmueble, y así se declara.

b. *Carga de la prueba*

**CPCA**

**25-4-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Raquel A. Villalón vs República (Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Nuclear).

Desde otro orden de ideas, alegada la incompetencia por la querellante, tratándose este algeato de un hecho negativo, su contraprueba, o sea, la del hecho positivo de la competencia, corresponde a la Administración, quien es en verdad la que debe demostrar lo contrario de lo que afirma negativamente la querellante, es decir, que sí actuó legítimamente. Tal consideración resulta de los principios derivados de la

carga de la prueba, dado que a pesar que el acto administrativo se presume legítimo, sin embargo, ello no puede llevar a exigir una prueba negativa a la actora, o sea, la no competencia de la Administración. Por el contrario, la afirmación de un hecho positivo, de que en verdad el acto es legítimo, porque ciertamente el funcionario que lo produjo sí es competente, debe producirla la Administración, para que una vez demostrada tal afirmación, la presunción de legitimidad vuelva a proteger al acto en cuestión. Pues bien, en autos no se encuentra prueba alguna de la gestión relacionada con la remoción por parte del Secretario Ejecutivo, por ante el Presidente, que éste hubiera autorizado previamente a la remoción de la querellante. En consecuencia, el Tribunal de la Carrera Administrativa procedió acertadamente al anular el acto de remoción por la incompetencia del funcionario que la produjo, y así se declara.

### G. Procedimiento

#### a. Lapsos de audiencia

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: C.A. Atrium vs Concejo Municipal del Distrito Sucre, Estado Miranda.

**Los lapsos de audiencias permiten a los interesados poder cumplir sus actuaciones en horas laborales de los días de audiencias, por lo que no debe confundirse el día de audiencia con la audiencia del día.**

Pasa esta Corte a pronunciarse sobre los motivos aducidos por el formalizante en contra del auto que negara la constitución del Tribunal con asociados, pero previamente le corresponde decidir sobre el alegato del recurrente de que la formalización de la apelación fue extemporáneamente presentada.

#### *Presentación del escrito de formalización en horas de secretaría*

La parte recurrente ha solicitado se tenga por desistida la apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por haber sido efectuada la formalización una vez vencida la audiencia del último día del lapso previsto para ello. Al efecto se observa que el artículo 162 antes citado señala:

“Artículo 162. En la audiencia en que se dé cuenta de un expediente enviado a la Corte en virtud de apelación, se designará Ponente y se fijará la décima audiencia para comenzar la relación. Dentro de ese término el apelante presentará escrito en el cual precisará las razones de hecho y de derecho en que se funde. Vencido ese término correrá otro de cinco audiencias para la contestación de la apelación. Si el apelante no presentare el escrito en el lapso indicado, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de la otra parte”.

De acuerdo con lo antes transcrito el lapso para formalizar la apelación es de 10 audiencias y comenzará a computarse al día siguiente de la fecha en que se dé cuenta de un expediente remitido a la Corte en virtud de una apelación. Se trata de



un lapso abierto y no cerrado, por cuanto en cualquiera de las 10 audiencias que la Ley señala puede efectuarse el acto en cuestión. Ahora bien, efectivamente consta en autos que vencida la audiencia del día 6 de marzo de 1985 el apelante se presentó en horas de secretaría a efectuar la formalización, por lo cual los recurrentes estiman que tal formalización fue extemporánea y que a tal situación ha de atribuírsele la consecuencia de un desistimiento tácito en la forma contemplada en el mismo artículo 162, declarándose firme el auto apelado. Esta Corte observa y con ello reitera su criterio asentado en anteriores decisiones que, si bien el lapso para formalizar la apelación es de 10 audiencias tal cosa no significa en forma alguna que dicha actuación no pueda efectuarse en horas de secretaría de los días de audiencia que la Ley acuerda al efecto. El lapso en consecuencia es computado por audiencias, pero nada prohíbe al formalizante presentar su escrito en horas de secretaría de cualquiera de los días prefijados. La noción de día de audiencia no puede confundirse con la de audiencia del día, rigiendo en tal caso el criterio del día civil que contempla el Código de Procedimiento Civil. En base a tales consideraciones se desestima el alegato del recurrente y esta Corte pasa a decidir la apelación.

b. *Actuación de la República*

CPCA

21-3-85

Magsitrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: José C. Hernández vs INAVI.

**La no comparecencia para hacer valer un documento presentado por la República que fue tachado comporta unas consecuencias diferentes a la no comparecencia al acto de contestación de la demanda o de una excepción opuesta ya que aquí no se discute la demanda o la defensa en sí, sino el valor de una prueba promovida por la República.**

La no comparecencia para hacer valer un documento presentado por la República que fue tachado comporta unas consecuencias diferentes a la no comparecencia al acto de contestación de la demanda o de una excepción opuesta ya que aquí no se discute la demanda o la defensa en sí, sino el valor de una prueba promovida por la República. Por otra parte, de la previsión contemplada en el ordinal 1º del artículo 322 del Código de Procedimiento Civil no puede derivarse otro privilegio para la República en materia probatoria y ello porque no está contemplado de una manera expresa, por lo cual al extenderse a otras situaciones, como lo hizo el *a quo*, se incurre en extralimitación de funciones al establecer una desigualdad entre las partes, al reconocerle a una de ellas un derecho no acordado por la Ley con grave perjuicio para la otra parte, incurriendo en flagrante violación de los artículos 162, 12 y 21 del Código de Procedimiento Civil, ya que al acoger el criterio de considerar contradicha la formalización de la tacha, no se atiende a lo alegado y probado en autos, no mantiene a las partes en los respectivos derechos y con arreglo a las acciones deducidas y a las defensas y excepciones opuestas, saca elementos de convicción fuera de juicio al aplicar por analogía al caso de la tacha el artículo 76 de la Ley de Carrera Administrativa.

Estima la Corte, que al no concurrir el sustituto del Procurador General de la República, en la tercera audiencia después de presentado el escrito de formalización de la tacha por parte del apoderado actor, a declarar si insistía o no en hacer valer

los instrumentos tachados y los motivos y hechos circunstanciados, con los cuales se proponía combatir la tacha, el Tribunal *a quo* ha debido declarar terminada la incidencia de tacha y ordenar que el juicio siguiera su curso legal. Al no proceder en la forma señalada, el Tribunal de la Carrera Administrativa, interpretó indebidamente el artículo 76 de la Ley de Carrera Administrativa, y no aplicó correctamente las normas contenidas en los artículos 320 y 321 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

c. *Declaratoria de urgencia*

**CPCA**

**18-4-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Varios vs Universidad del Zulia.

**Para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad, se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la norma.**

Ahora bien, para que proceda la declaratoria de urgencia en los juicios de nulidad, se requiere que del propio asunto planteado se derive la necesidad de no aplicar la tramitación ordinaria establecida en la norma, por afectar los hechos sometidos a la *litis* intereses colectivos, o que constituyan los mismos una cierta amenaza sobre bienes o intereses particulares, o que produzcan daños por el transcurso del tiempo de difícil o imposible reparación o cuando se amenacen servicios imprescindibles.

En el caso de autos, los accionantes no justificaron expresamente las razones y supuestos que los conducen a solicitar la declaratoria de urgencia, por otra parte, esta Corte observa, que en el recurso se presentan diversos planteamientos, así como hechos y circunstancias controversiales que evidentemente requieren un cuidadoso examen por parte del Sentenciador. Es de observar además, que en el presente caso se requiere oír al Organo Administrativo recurrido dada la trascendencia e importancia de la materia a debatirse en lo que respecta al normal funcionamiento de la *Universidad del Zulia*.

Con fundamento a las anteriores circunstancias esta Corte debe rechazar como en efecto rechaza los pedimentos de declaratoria de Urgencia y de Mero Derecho formuladas por los recurrentes, ante su obvia improcedencia, y en tal consecuencia ordena que se continúe el presente procedimiento de conformidad con lo dispuesto en los artículos 112 y siguientes de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia normas que establecen los actos procesales y términos a seguir en los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos generales; y así expresamente se declara.

H. *Decisión*

a. *Poderes del Juez: Apreciación de vicios de orden público*

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Miguel di Ruggiero vs Comisión Metropolitana de Urbanismo.

**El vicio de incompetencia puede ser detectado por el Juez en cualquier grado o estado de la causa, aun cuando no haya sido alegado por las partes.**

Estima el apelante que el juez no podría detectar de oficio el vicio de incompetencia del acto, por cuanto ello significaba sustituirse en la parte interesada, que en ningún momento lo alegara.

Al respecto se observa que las disposiciones de orden público pueden ser hechas valer por el juez en cualquier tiempo aun de oficio. Incluso en materia civil rige el principio antes asentado, señalando al efecto el artículo 11 del Código de Procedimiento Civil:

“En materia civil el Juez no puede proceder sino a instancia de parte, salvo el caso en que la Ley lo autorice para obrar de oficio o cuando, *en resguardo del orden público* o de las buenas costumbres, sea necesario dictar cualquier providencia legal, *aunque no la soliciten las partes*”.

La incompetencia es al efecto un vicio insanable de tal naturaleza que el juez puede detectarlo en cualquier grado o estado de la causa, aun cuando no haya sido alegado por las partes, por cuanto el mismo afecta irremediabilmente tanto la validez como la eficacia del acto y en base a tal circunstancia carece de todo fundamento la impugnación que efectuara la apelante y así se declara.

b. *Contenido de la sentencia*

**CPCA**

**27-3-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Clodosbaldo Russian vs Concejo Municipal del Distrito Federal.

... resulta evidente que al estimar por las razones que consideró evidentes que el acto impugnado había sido dictado en contradicción con la ley, el juez no tenía por qué pronunciarse sobre todos y cada uno de los motivos de impugnación. En efecto si el juzgador estima que un acto está viciado por determinadas razones y declara su nulidad en base a las mismas, no puede existir vicio en su decisión por haber omitido el pronunciarse sobre las restantes impugnaciones efectuadas por el recurrente. Incluso es posible y valedero que el juez se aparte de las impugnaciones aducidas por los recurrentes y haga valer consideraciones propias que lo lleven a la convicción de que un acto está viciado sin que ello afecte la validez del fallo. Es por las razones que anteceden que se considera infundado el alegato del formalizante y así se declara.

**CPCA**

**27-3-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Clodosbaldo Russian vs Concejo Municipal del Distrito Federal.

**El juez contencioso-administrativo debe siempre pronunciarse en forma expresa conforme a los elementos de autos, sobre la nulidad del acto impugnado y debe declarar con o sin lugar el recurso.**

Efectuado en anterior análisis de ello se evidencia que la sentencia dictada por el Juez Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, Región Capital partió de un falso supuesto al ignorar el hecho que constaba en autos del vicio que afectara a la designación del Contralor y que impedía que fuese válida la ratificación del nombramiento que el mismo hiciera en la persona de Luis Hernández Medina. Al respecto esta Corte observa que si bien en el procedimiento administrativo un acto objeto de impugnación puede extinguirse por una causa sobrevenida, lo cual permite que el órgano administrativo que conoce de la misma haga abstracción de ella, no puede suceder lo mismo en sede jurisdiccional cuando se demanda la nulidad de un acto, respecto a la cual el juez debe pronunciarse en forma expresa y, tomando en cuenta los elementos presentes en los autos, debe declarar con o sin lugar el recurso. En el caso presente el evidente falso supuesto en que incurriera el juzgador lo llevó a una conclusión errónea en el sentido de que no había materia sobre la cual decidir, por lo cual, procede declarar la nulidad del fallo y, al mismo tiempo, en base a las conclusiones que precedentemente se señalaron, declarar parcialmente con lugar el recurso interpuesto por el ciudadano Clodosbaldo José Russian Uzcatégui, antes identificado, en el sentido de que el acto de designación que impugnara, esto es, el que recayera sobre su sustituto Luis Hernández Medina estuvo viciado, por lo cual le correspondía permanecer en el ejercicio del cargo hasta tanto no fuese válidamente sustituido, hecho que se produjo en fecha 12 de agosto de 1982, correspondiéndole en consecuencia, por concepto de indemnización, el pago de los salarios y demás emolumentos causados desde el día 7 de mayo de 1981 hasta el 12 de agosto de 1982.

En vista de las precedentes consideraciones 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 *Clodosbaldo José Russian Uzcatégui*, antes identificado, contra la sentencia de fecha 10 de julio de 1984 del Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo, Región Capital, y así mismo respecto al recurso de nulidad que fuera objeto de la misma lo *declara parcialmente con lugar* en el sentido de que se declara nulo el acto de designación que recayera sobre el ciudadano Luis Hernández Medina, por lo cual, en la forma en que quedara establecido, al recurrente le correspondía la titularidad del cargo de Sub-Contralor Segundo Interino desde el 7 de mayo de 1981 hasta el 12 de agosto de 1982, fecha en la cual quedó en vigencia la designación de su sustituto, por lo cual le corresponde por concepto de indemnización el pago de los sueldos y demás emolumentos correspondientes al señalado período, esto es, del 7 de mayo de 1981 al 12 de agosto de 1982. Igualmente esta Corte, en base a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala que dada la naturaleza de la situación planteada que se conecta con la legitimidad de una cantidad indeterminada de decisiones, estima que la nulidad declarada no afecta la validez de los actos realizados por quien sustituyera al recurrente durante el período precedentemente citado y así lo declara.

c. *Constitución de asociados*

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: C.A. Atrium vs Concejo Municipal del Distrito Sucre, Estado Miranda.

**La decisión del recurso contencioso-administrativo de anulación sólo puede ser dictada por el juez natural.**

La decisión apelada estima que el objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación es de tal naturaleza que la sentencia que sobre el mismo recaiga sólo puede ser dictada por el juez natural. El formalizante, por su parte objeta la anterior afirmación señalando genéricamente, por una parte, que no es cierto que los asociados sólo proceden cuando se debaten intereses privados y alegando, por otra parte que en el caso del recurso interpuesto por la empresa ATRIUM C.A., lo que estaba en juego era su interés patrimonial. Por lo que atañe al primer alegato genérico antes expuesto, esta Corte observa que, siendo el Juez Contencioso-Administrativo el contralor de la legitimidad administrativa a través del recurso contencioso-administrativo de nulidad, la materia es de eminente orden público, lo cual significa que *sus disposiciones no pueden ser derogadas por los interesados*, orden público se opone en su contenido esencial al principio de la autonomía de la voluntad. Es cierto que el legislador puede prever situaciones en las cuales figuras como la de los asociados sean posibles aun en materias vinculadas con el orden público; pero aquí estamos ante un dispositivo expreso de ley. De lo anterior deriva necesariamente que la decisión del recurso contencioso-administrativo de anulación no puede ser sustraída al juez natural y en tal sentido estuvo ajustado a derecho el criterio del juez *a quo* y así se declara.

#### I. *Improcedencia del Recurso de Casación*

CSJ-SPA (113)

18-4-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: Amado N. Espina P. vs Universidad Central de Venezuela.

**No procede el Recurso de Casación contra las Sentencias dictadas por los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con motivo de los recursos Contencioso-Administrativos, en cualquiera de sus modalidades.**

El recurso de casación anunciado en el caso de autos recae sobre una sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el 12 de abril de 1984, mediante la cual dicho tribunal declaró inadmisble, por caducidad de la acción, la demanda de nulidad intentada por el hoy recurrente de hecho Amado Nell Espina Portillo, contra sendos actos administrativos emanados, respectivamente, del Consejo de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela y del Consejo Universitario de esa misma institución, así como el reconocimiento de los ascensos en el escalafón docente y los sueldos dejados de percibir, a que dice tener derecho el recurrente.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo declaró inadmisble el referido recurso de casación en base a lo establecido en el último aparte del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que niega todo recurso contra las decisiones que dicte dicho órgano jurisdiccional en ejercicio de las atribuciones conferidas en los ordinales 1º al 4º de ese mismo artículo, entre las cuales se encuentra la sentencia que originó el anunciado recurso de casación, por haber recaído en un juicio de nulidad por ilegalidad incoado contra actos administrativos emanados de una autoridad administrativa universitaria, comprendida, según lo decidido reiteradamente por este Alto Tribunal, en el supuesto contemplado en el ordinal 3º de la norma legal señalada.

A la motivación de la Corte Primera añade la Sala que los códigos y leyes nacionales no prevén la existencia ni regulan el ejercicio del recurso de casación contra sentencias dictadas, en ninguna instancia, por órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, con motivo de recursos contencioso-administrativos, en cualquiera de sus modalidades.

### J. Perención

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Luis A. Zapata vs República (Procuraduría General de la República).

**La perención de la instancia no procede una vez que el órgano jurisdiccional ha dicho "vistos".**

La perención de la instancia es una forma de dar por terminados los juicios, mediante la cual se le aplica a la parte negligente en una litis una sanción procesal que extingue la instancia. La perención se encuentra establecida de manera genérica en el artículo 201 del Código de Procedimiento Civil, y de manera especial dirigida al procedimiento contencioso-administrativo en el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, donde se limita al término ordinario de 3 años indicado en la Ley general procesal a un lapso de un año para los procedimientos que se cumplen ante esta especial jurisdicción.

Ha sido un debate reiterado, pero igualmente resuelto tanto por la Sala Política-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia como por esta Corte, que dicho término especial no procede una vez que el órgano jurisdiccional ha dicho "vistos", por cuanto al hacerse tal manifestación en un proceso, cesan las actuaciones de las partes quienes quedan a la espera de la sentencia. Ciertamente, no puede entonces, aplicársele una sanción procesal a una de las partes con tan breve término, si procesalmente la parte no está obligada a actuar, cuando a quien le corresponde realizar el más importante acto procesal es al propio órgano jurisdiccional y no lo ejecuta; en tal consecuencia, esta Corte rechaza la solicitud de perención formulada por la República, por cuanto si bien han transcurrido un lapso superior a un año desde la última actuación procesal, esta fue en la oportunidad que la Corte dijo vistos; en tal virtud, en el presente caso, no procede la perención breve que establece el artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así expresamente lo declara esta Corte.

### 3. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales

#### A. El Contencioso de la Carrera Administrativa

##### a. Admisibilidad: Agotamiento de la vía administrativa

**CPCA**

**18-4-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Francis Franco vs Instituto Nacional de Hipódromos.

**En materia de la carrera administrativa, el agotamiento de la vía administrativa se realiza con el cumplimiento de la instancia de conciliación ante la Junta de Advenimiento.**

5. En cuanto al recurso jerárquico que interpuso el querellante ante el Ministro de Agricultura y Cría, conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debe observarse que esta Corte ha decidido que ante la existencia, en una Ley especial, de una vía de recurso distinta a la que consagra dicha Ley orgánica debe atenderse a las previsiones de la primera, sobre esta base, se ratifica que en materia de Carrera Administrativa, el funcionario sólo está obligado a agotar la instancia de conciliación para ocurrir luego al órgano jurisdiccional, sin que sea necesario, si el acto que lo lesiona emana de la autoridad de un instituto autónomo, que ejerza el recurso que prevé el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Si el interesado ejerce *motu proprio* el recurso a que hace referencia el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la interposición de éste no produce efecto alguno y el lapso de caducidad corre a partir de la decisión que originalmente lesionó sus derechos e intereses. Si por el contrario, el interesado ejerció dicho recurso porque así se lo notificó erróneamente la Administración se produce el efecto previsto en el artículo 77 de la nombrada Ley Orgánica, en cuya virtud el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos que le corresponden *para interponer el recurso apropiado*; en este caso, ante el Tribunal de la Carrera Administrativa.

b. *Poderes del Juez*

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Gregorio R. Pino M. vs República (Ministerio de Hacienda).

**El tribunal de la Carrera Administrativa no es competente para juzgar y revisar la justificación de la reducción presupuestaria, su aplicación y distribución del gasto reducido y su conveniencia o no, en el caso de retiro por reducción de personal debido a reajustes presupuestarios.**

Respecto al vicio de *ultra petita* atribuido a la sentencia apelada por la sustituta del Procurador General de la República, por haberse referido a cuestiones ajenas a la normativa legal que rige el retiro por la reducción de personal debida a reajustes presupuestarios, como lo son las afirmaciones de dicho Tribunal, que tal reducción ha debido recaer sobre otros conceptos o gastos y no en una eliminación de cargos, porque ésta debería ser la última reducción por tal concepto, así como lo aseverado por el mismo Tribunal que la distribución de la susodicha reducción no debería haber afectado a los cargos ocupados por funcionarios de carrera, la Corte estima que tal vicio no existe, ya que en verdad éste se da cuando el Tribunal o el Juez acuerda más de lo pedido o solicitado por las partes, pero en el presente caso el Tribunal de la Carrera Administrativa anuló el acto de retiro y ordenó la reincorporación del actor, junto con el pago de sus sueldos no percibidos, que era lo efectivamente pedido en la querrela. Ahora bien, cuando el Juez examina cuestiones extrañas a su oficio, como las atinentes a la disciplina fiscal, o a la filosofía del gasto social, y en concreto, las medidas de reajuste presupuestario, para concluir en que los conceptos que han debido sufrir las modificaciones presupuestarias han debido ser unos y no otros, y entre ellas, la de eliminar cargos, el vicio propiamente es el de la incompetencia, y

más propiamente, el que el ordinal 2º del artículo 420 del Código de Procedimiento Civil, denomina "usurpación de funciones", que se da cuando el Juez ejerce las competencias de otros funcionarios, legislativos o administrativos, o sea, funciones no judiciales, que significa una violación de las normas de su propia competencia, en este caso de las contenidas en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa. Pero por otra parte, cuando los Tribunales analizan cuestiones extrañas a su oficio, y en particular, a las que le corresponden como Tribunal Contencioso-Administrativo, en un caso concreto, de controlar la legalidad y legitimidad de una actuación administrativa, la sentencia que dicten tales Jueces están viciadas de incongruencia, porque no se atuvieron a lo que fue alegado y probado en autos. Es decir, en el presente caso, si para retirar al funcionario se cumplieron o no con las formalidades y con los trámites de la reducción de personal, y si en verdad tal reducción existe o no, pero no entrar a ponderar el reajuste presupuestario en sí mismo.

En la forma expuesta lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, en el sentido de que resulta ajeno a la función de la jurisdicción contencioso administrativa de carrera administrativa, valorar y controlar las medidas fiscales propiamente dichas, para concluir en que han debido ser otras diferentes a las que dieron lugar al retiro. Por tanto, se ratifica que el Tribunal de la Carrera Administrativa no puede juzgar y mucho menos revisar la justificación de la reducción presupuestaria y su aplicación y distribución, en concreto, el rubro o gasto reducido, y su conveniencia o no. Por ello, en casos como el presente su función consiste en verificar si la Administración cumplió con el trámite a que se contrae el ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, la situación de disponibilidad indicada en el artículo 54 *ejusdem*, así como las requeridas en el artículo 118 del Reglamento de dicha Ley, para así poder eliminar la estabilidad de que disfrutaban los funcionarios de carrera, y así se declara.

**CPCA**

**27-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: L. J. Rodríguez vs República (Ministerio de Hacienda).

**El Juez Contencioso-Administrativo al entrar a examinar la conveniencia del acto que se impugna, la política que lo motiva, así como si debió dictarse otro acto que considere más beneficioso, está usurpando las funciones administrativas y extralimitándose de sus propias atribuciones.**

El Tribunal de la Carrera Administrativa como Tribunal Contencioso Administrativo tiene como función verificar la legalidad de las actuaciones de la Administración traducidas en actos de aplicación de la ley, y si en un caso concreto se cumplieron los trámites y formalidades prescritos, y también si el órgano administrativo actuó conforme a las autorizaciones y competencias que le han sido otorgadas y además, si las utilizó para los fines determinados previamente por la misma Ley. Igualmente, puede verificar si los hechos materiales que la Administración señala como supuestos o base de su decisión, son verdaderos o falsos, y en los casos de actos discrecionales, si la autoridad no se excedió de los límites que fija la no arbitrariedad. Por tanto, su función jurisdiccional está claramente definida, pero, si a pesar de ello, el referido Tribunal entra a examinar la conveniencia del acto, y sobre todo la política que lo inspira, así como si ha debido dictarse otro acto, que considera más beneficioso, estaría sin dudas usurpando las funciones administrativas y extralimitándose de sus pro-



pías atribuciones. Tal ocurrió en el caso presente, en el cual el Tribunal de la Carrera Administrativa analizó cómo ha debido aplicarse el reajuste presupuestario de gastos de personal en el Ministerio de Hacienda, señalando que no debió aplicarse reduciendo personal, sino tomándose otras medidas presupuestarias, y cómo en verdad puede justificarse una economía de este tipo. Igualmente, dicho Tribunal criticó la forma como el indicado Ministerio efectuó la limitación financiera en su presupuesto. En consecuencia, como lo ha asentado esta Corte en reiterada jurisprudencia, el Tribunal de la Carrera Administrativa controló más que la legalidad y legitimidad del acto impugnado, la política de reducción presupuestaria que llevó a cabo el Ministerio de Hacienda, usurpando las funciones de los organismos administrativos y legislativos de control fiscal, violando también las normas definitivas de sus propias competencias, cuáles son las contenidas en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, no decidiendo tampoco conforme al objeto debatido, con lo cual infringió los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

**CPCA****21-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Hernán Montiel vs República (Ministerio de Agricultura y Cría).

**La competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa consiste en el examen de la legalidad y legitimidad de los actos administrativos dictados en ejecución de la Ley de Carrera Administrativa, pero no puede juzgar su aspecto técnico, su oportunidad, su conveniencia económica o social, ni si debió dictarse otro acto que considere más beneficioso, pues tal proceder constituye una extralimitación de sus funciones.**

Examinando el fallo apelado la Corte encuentra que ciertamente el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en una extralimitación de sus funciones judiciales, cuando entró a ponderar el aspecto fiscal de la reducción presupuestaria en el Ministerio de Agricultura y Cría, al estimar que la reducción ordenada en el Decreto Nº 1.162 de fecha 30 de julio de 1981, ha debido aplicarse a gastos de personal como viáticos, horas extraordinarias, suplencias, supernumerarios, etc., antes que eliminar cargos ocupados por funcionarios de carrera, y que por sus perjudiciales consecuencias en casos de reajustes presupuestarios, debe tenerse presente la situación subjetiva de los funcionarios.

De acuerdo a lo establecido en el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, la competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa consiste en el conocimiento y decisión de las reclamaciones que formulen los funcionarios, cuando consideren que han sido lesionados en sus derechos por disposiciones administrativas de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la Ley de Carrera Administrativa, es decir, del control de los actos administrativos dictados en ejecución de la referida Ley. Por tanto, en el caso de autos, la función como Tribunal Contencioso Administrativo del Tribunal de la Carrera Administrativa estriba en el examen de la legalidad y legitimidad de aquellas disposiciones, pero no puede juzgar su aspecto técnico, su oportunidad, su conveniencia económica o social, y mucho menos, si en concreto la medida no ha debido ser la de eliminar cargos, sino otra

de reajuste presupuestario diferente, como la de rebajar partidas de gastos de personal. Tal proceder constituye un vicio de incompetencia por razón de la materia, en concreto una usurpación de las funciones administrativas, y además representa un vicio de incongruencia, por no decidir el Juzgador conforme al objeto del litigio, sino cuestiones extrañas. Por tanto, el Tribunal *a quo* violó las normas atributivas de sus propias competencias, como órgano de la jurisdicción contencioso administrativa, infringiendo el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, así como los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, y por tanto la sentencia apelada debe ser revocada, como en efecto así se declara.

c. *Sentencia: Decisiones de condena*

**CPCA**

**27-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: L. J. Rodríguez vs República (Ministerio de Hacienda).

Al declarar la nulidad del acto de retiro, procede también la reincorporación del querellante al cargo que ocupaba o a otro de igual jerarquía o remuneración, así como la cancelación de los sueldos dejados de percibir, sólo que por no tratarse de una obligación legal de pagar salarios caídos, ni tampoco el de intereses, sino el monto de una indemnización por daños y perjuicios, tal indemnización no puede quedar indefinido en el tiempo, sino que debe fijarse su monto. Por tal razón, los sueldos reclamados deben pagársele hasta la fecha de la publicación de esta sentencia y no hasta la reincorporación a su cargo, como lo solicita el querellante, ya que esto sería sujetar la condena de dicho pago a un hecho futuro, con lo cual se violaría el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

**CPCA**

**25-4-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Raquel A Vallalón vs República (Consejo Nacional para el Desarrollo de la Industria Nuclear).

**El reclamo del pago de las remuneraciones en caso de que el retiro de un funcionario fuera anulado, es una pretensión de condena de una indemnización de daños y perjuicios en contra de la Administración.**

La querellante plantea en su escrito de contestación de la apelación, y sostiene que esta Corte debe modificar su criterio respecto a la no procedencia del pago de las remuneraciones hasta la reincorporación de los funcionarios, porque tal ha sido el criterio de la sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, y además que no es cierto que este pago hasta la reincorporación de los funcionarios no resulta violatorio del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, en criterio de esta Corte, el reclamo del pago de las remuneraciones en caso de que el retiro fuera anulado, no es más que una pretensión de condena de una indemnización de daños y perjuicios en contra de la Administración, derivada

de un hecho ilícito de aquella, es decir, extra contractual, como lo es la realización de un acto administrativo ilegal, o sea, por haber actuado sin sujetarse a las normas y formalidades que lo rigen. Esta pretensión puede ser intentada separadamente de la pretensión de nulidad del acto impugnado, o también acumularse como ésta en un mismo libelo, en razón de que dicha acumulación está permitida implícitamente por el ordinal 1º del artículo 73 de la Ley de Carrera Administrativa, y ahora confirmada por el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es la fuente general y supletoria de las jurisdicciones contencioso-administrativas especiales. Pero, por el hecho de que se pueda acumular a una pretensión de nulidad de un retiro otra de condena de pago de sueldos por concepto de indemnizaciones por causa de la ilegalidad denunciada, no por ello pierde su naturaleza de indemnización dicho pago de los sueldos no percibidos, que a diferencia de lo que ocurre en la Ley Contra Despidos Injustificados, en los casos de que se declare el reenganche de los trabajadores despedidos injustificadamente, si se trata de pagos periódicos, suerte de pena o sanción. En carrera administrativa la Administración Pública paga una verdadera indemnización de daños y perjuicios, de ser nulo un retiro, representado por la pérdida de la remuneración, que nunca han de quedar indefinidos en el tiempo, de modo que no puede seguirse causando periódicamente, como si fueran intereses o multas, u otro tipo de sanción pecuniaria. En consecuencia, tratándose simplemente de daños y perjuicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 162 y 174 del Código de Procedimiento Civil, debe determinarse su monto, y así se declara.

A este respecto, esta Corte, además de reiterar su criterio sobre la procedencia del pago de los sueldos hasta que ocurra la reincorporación de los funcionarios cuyas remociones y retiros hubieran sido anulados, hace suyos los siguientes conceptos emitidos por la sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de fecha 13 de marzo de 1975, los cuales son los siguientes:

“En cuanto a este punto y a juzgar por el fallo apelado, el Tribunal de la Carrera Administrativa considera que al anular el acto de destitución, debe forzosamente condenar a la parte demandada el pago de todos los sueldos que el reclamante exija y que haya dejado de percibir mientras permanezca fuera del servicio.

Indudablemente que esta es la forma más sencilla de resolver el problema que plantea la estimación del monto del daño que haya ocasionado al reclamante su destitución y uno de los medios más idóneos de que dispone el órgano jurisdiccional para lograr que la Administración reincorpore a aquél al servicio público sin tardanza ni obstáculos injustificados. Pero también es cierto que siendo el sueldo la compensación por el trabajo realizado, no es lógico que se tome la suma de los sueldos que habría devengado el funcionario de haber seguido trabajando en el servicio como base única para determinar el monto de la indemnización que deba pagarse al reclamante por el daño que le haya causado una medida de destitución. Es posible que por causas ajenas a su voluntad el funcionario haya permanecido inactivo durante todo el tiempo que estuvo fuera del servicio, pero también lo es que inmediatamente después de su destitución, encuentre otro trabajo donde devengue un sueldo igual o mayor que el que antes recibía, caso en el cual el pago de los sueldos dejados de percibir sería más que la reparación del daño causado por hecho ilícito, una sanción impuesta por el Tribunal a la Administración por la ilegalidad en que hubiese incurrido.

B. *El Contencioso-Tributario*

CSJ-SPA (111)

18-4-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

CASO. Shell de Venezuela N.V. vs República (Contraloría General de la República).

**Los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario son los competentes para conocer de los reparos formulados por la Contraloría; excluidos de su competencia los relativos a los tributos aduaneros.**

El reparo formulado por la Contraloría se fundamentó en que: "No fueron liquidados los derechos de atraque, fondeo y muelle causados por el arribo a puerto de dichos buques. Los mencionados derechos están previstos en el Decreto Nº 538 de fecha 17 de mayo de 1947...".

Como cuestión previa a la solicitud formulada por la apoderada judicial de la recurrente en su escrito de fundamentación a la apelación ante esta Corte, se hace necesario analizar la competencia del Tribunal Superior Primero de Hacienda para decidir la causa que fue sometida a su conocimiento y la de esta Sala para conocer en apelación de esta clase de recursos.

Mientras no estuvo organizada la jurisdicción Contencioso-Administrativa, los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los reparos formulados por la Contraloría, fueron los Tribunales Superiores de Hacienda, de acuerdo al artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; una vez creados los Juzgados Contencioso-Administrativos y en vista de la remisión que la Ley de la Contraloría hacía a los Tribunales de esa jurisdicción por crearse (artículo 116 *ejusdem*), con la entrada en vigencia en 1977 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la emisión el 8 de mayo de 1977 del Decreto Nº 2.057 e instalación de los tribunales correspondientes, se atribuyó tal competencia (excluida la relativa a impuestos sobre la renta), a los Juzgados Superiores de lo Contencioso-Administrativo, conociendo en apelación de sus decisiones la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de acuerdo al ordinal 4º del artículo 185 de la Ley que rige a la Corte. A partir del 31 de enero de 1983, fecha de entrada en vigencia del Código Orgánico Tributario (art. 224 *ejusdem* en concordancia con el art. 174 de la Constitución), los Tribunales de Impuestos sobre la Renta absorbieron provisionalmente la competencia para conocer de los reparos formulados por la Contraloría, excluidos los relativos a tributos aduaneros (art. 1º *ejusdem*) y una vez creados los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario, a que se refiere el artículo 213 del Código Orgánico Tributario, entraron éstos a conocer en primera instancia de los recursos contra los referidos actos administrativos de reparo.

El orden sucesivo descrito, indica que la competencia para conocer de este tipo de recursos estuvo atribuida al Tribunal Superior de Hacienda hasta 1977; a partir de ese año pasó a los Juzgados Superiores de lo Contencioso-Administrativo; y con la entrada en vigencia del Código Orgánico Tributario el 31 de enero de 1983, se trasladó, luego de una etapa provisional, a los Tribunales Superiores de lo Contencioso-Tributario.

C. *El Contencioso-Inquilinario*

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Varios vs República (Dirección de Inquilinato).

**La apelación contenida en los artículos 15 y 17 de la Ley de Regulación de Alquileres y 62 y 70 de su Reglamento es un recurso contencioso-administrativo, por lo que los recurrentes por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato deben en esa oportunidad exponer los fundamentos de su recurso, sin que el tribunal pueda suplir los motivos de impugnación del acto recurrido.**

A este respecto observa la Corte, que siendo en verdad un recurso contencioso-administrativo de anulación, la llamada apelación a que se contraen los artículos 15 y 17 de la Ley de Regulación de Alquileres y 62 y 70 de su Reglamento, los "apelantes", o mejor dicho, recurrentes por ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato deben en esa oportunidad exponer los fundamentos de su recurso, sin que el referido Tribunal pueda suplir los motivos de impugnación del acto recurrido. De no comparecer a cumplir con tal carga, al Tribunal de Apelaciones de Inquilinato sólo le corresponde verificar el cumplimiento de las normas de orden público por parte de la Dirección de Inquilinato, en concreto si encontró comprobada la causal de desalojo, pero no podrá, ante la falta de fundamentación del recurso, volver a examinar todas y cada una de las defensas y alegatos que los interesados opusieron en el procedimiento administrativo, y que fueron objeto de decisión por parte de aquella Dirección. Si los interesados aspiran a que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato revise la decisión relativa a su defensas opuestas a las solicitudes administrativas, deben así alegarlo en la oportunidad a que se refieren los artículos 74 y 75 del Reglamento citado. De lo contrario, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato sólo revisará el cumplimiento del procedimiento por parte del organismo de inquilinato, y si en verdad existe prueba sobre lo resuelto por dicho organismo, pero no podrá, dada la naturaleza de recurso contencioso-administrativo de anulación de las llamadas apelaciones en contra de las resoluciones de la Dirección de Inquilinato, proceder, como si se tratara de una verdadera apelación procesal, oída en el efecto devolutivo, entrar a revisar la totalidad de lo decidido, porque ciertamente que no se trata de una Alzada administrativa respecto del organismo competente de inquilinato, sino de una verdadera instancia, que se inicia por primera vez, es decir, de un verdadero juicio, y por ello, por no tratarse estrictamente de una Alzada, no puede el citado Tribunal, sino examinar lo relativo al cumplimiento de las normas de orden público, y a la comprobación de la causal de desalojo, y así se declara.

## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. Designación

CSJ-CP

6-3-85

Magistrado Ponente: Otto Marín Gómez

Para la designación de un funcionario público han de cumplirse las fases del acto administrativo que lo constituyen: nombramiento, publicación en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, aceptación, juramentación y toma de posesión del designado. Cumplidas satisfactoriamente estas fases el acto administrativo surte todos sus efectos. La prueba del mismo la constituyen la constatación del cumplimiento de las fases referidas.

### 2. Cargos

CPCA

27-3-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Clodosbaldo Russian vs Concejo Municipal del Distrito Federal.

**En los casos de cargos temporales el titular, al vencimiento del término, pasa a la categoría de interino hasta que se le nombre sustituto o se le designe de nuevo.**

El recurrente Clodosbaldo José Russian Uzcátegui, antes identificado, había sido designado válidamente como Sub-Contralor Municipal Segundo el 28 de febrero de 1974, por lo cual en base a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ordenanza de Contraloría Municipal del Distrito Federal su mandato había vencido el 28 de febrero de 1979, por lo cual en la fecha en que se produjo su remoción el mismo no era titular del cargo en propiedad sino que lo ejercía con el carácter de interino, tal como lo señala el Concejo Municipal. En efecto, de acuerdo con su duración los cargos se clasifican en permanentes y temporales. Los permanentes confieren su titularidad a quien ha sido designado para ellos por un lapso indeterminado de tiempo; en cuanto que los temporales sólo acuerdan tal titularidad durante el período de tiempo para el cual han sido previstos. Generalmente en el sistema venezolano los cargos por elección son temporales por cuanto durante el período constitucional de los cinco años o por un lapso más breve cuando la ley así lo indica.

Ahora bien, respecto al ejercicio de los cargos temporales se aprecia que al vencimiento del término, quien lo ejerce no pierde por ello *ipso jure* su investidura; pero sí pierde la estabilidad para seguirlo desempeñando, por lo cual permanecerá en su ejercicio en un régimen interino hasta tanto no sea sustituido legítimamente, esto es, por quien haya sido designado de conformidad con las normas que rigen la materia, para suplirlo. De allí que no puede sostenerse la existencia de una especie de tácita reconducción (como la que rige en el contrato de arrendamiento) para la relación de empleo público, sino que concluido el lapso de vigencia del nombramiento el período no se renueva automáticamente, sino que el titular cambia su condición jurídica y pasa a ser un funcionario interino hasta tanto no sea previsto el cargo en la forma de ley. De lo anterior se evidencia que el recurrente no podía ampararse en

la disposición de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que impide la remoción de los titulares cuando no ha sido seguido el procedimiento para demostrar la causal por la cual se le destituye, ya que como se asentara, la estabilidad sólo lo protegía en lo que atañe al mantenimiento del cargo hasta tanto no fuera sustituido *válidamente* por un nuevo titular. Pasa en consecuencia esta Corte a verificar la validez del nombramiento de la persona que sustituyera al recurrente.

3. *Retiro*

**CPCA**

**27-3-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: L. J. Rodríguez vs República (Ministerio de Hacienda).

Desde otro orden de ideas, como también lo ha establecido esta Corte, la eliminación de cargos por motivos de reajustes presupuestarios, no significa en sí mismo un cambio en la organización administrativa o una modificación de los servicios, ya que la eliminación de cargos no supone por sí una desaparición de unidades de una organización o la creación de otras nuevas, o también que tampoco implica una alteración de un servicio. En efecto, eliminar cargos no significa suprimir Oficinas, Departamentos o Secciones, sino porque las partidas correspondientes no permiten pagar los sueldos de los funcionarios que los ocupaban, y ello tampoco es modificar servicios u organizaciones administrativas, y en consecuencia, la reducción no requiere sino de aquellas formalidades y trámites, pero no de un estudio particularizado de cada caso, porque como se expresó, el problema no es de selección sino de disponibilidad de recursos presupuestarios, y así se declara.

**CPCA**

**25-4-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: J. A. Perdomo vs República (Ministerio de Hacienda).

**El incumplimiento de los requisitos de validez del acto de retiro por reducción de personal (a pesar de su discrecionalidad) acarrea su invalidez.**

Por otro lado, no consta tampoco en el referido expediente, que la Administración hubiera en verdad realizado los trámites necesarios, para determinar la posibilidad o no de la reubicación. Siendo como lo es el retiro por reducción de personal un acto de la Administración sometido a requisitos fundamentales para su validez, a pesar de su discrecionalidad, el incumplimiento de los mismos acarrea indefectiblemente su invalidez. En el presente caso, uno de esos requisitos insubsanables lo es la aprobación previa del Consejo de Ministros, la cual no fue aportada a juicio por la Administración, y ello es suficiente para que proceda la nulidad del acto impugnado de retiro. Así mismo, la disponibilidad y la reubicación condicionan la validez del egreso definitivo del funcionario de carrera, cuestión ésta que tampoco acreditó la Administración. En consecuencia, el Tribunal de la Carrera Administrativa procedió acertadamente al anular el acto de retiro en base al incumplimiento de los requisitos señalados, por lo que no procede revocar la sentencia apelada, ya que al contrario de lo que denunció la sustituta del Procurador General de la República, dicho Tribunal se ajustó a lo alegado y probado en autos, y así se declara.

**CPCA****18-4-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Alfredo Guevara vs I.V.I.C.

**El lapso de días a contar a los efectos del cómputo de las 3 amonestaciones escritas como causal de destitución se refiere al término que debe transcurrir entre una amonestación y otra que no debe exceder de 365 días continuos, no incluyéndose en tal lapso el de la destitución.**

En cuanto a la violación del artículo 99 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, alegada, del examen de la sentencia recurrida, la Corte encuentra que la referida norma dispone que las tres amonestaciones escritas, constituyen causal de destitución cuando se produce en un plazo de 365 días continuos, y en consecuencia comparte el criterio sustentado por la recurrida al asentar que "la interpretación que debe hacerse de la norma transcrita es la de que el lapso de días a contar se refiere al término que debe transcurrir entre una amonestación y otra que no debe exceder de un (1) año, es decir, trescientos sesenta y cinco días continuos y dentro de tal lapso no debe incluirse el de la destitución, sino computar el término transcurrido entre las amonestaciones escritas". En otros términos, que las amonestaciones, como acumulativas para originar la sanción de destitución no tienen límite mínimo de tiempo pero sí, un límite mayor, es decir, que si la tercera amonestación se produce en un lapso superior a los 365 días de la primera, pierden eficacia las tres (3) amonestaciones, y de ocurrir una cuarta, pasaría a ser la primera para un nuevo cómputo. Tampoco significa que debe transcurrir un año, muy bien podrían producirse en tres días consecutivos.

Al haber quedado firmes las tres amonestaciones en razón de que el afectado no interpuso recurso alguno, el acto de destitución está revestido de legalidad, y así se declara.

## VIII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. *Propiedad: Confiscación*

**CSJ-CP****26-2-85**

Magistrado Ponente: José S. Núñez Aristimuño

La confiscación es un procedimiento extraordinario por medio del cual el Estado despoja a un particular de su propiedad, que de acuerdo con la Constitución sólo procede en el supuesto específico del artículo 250 de la Carta Magna, como sanción a los culpables de derogatorias de fuerza. Ahora bien, no puede llamarse "confiscación" todo acto del Poder Público que restrinja el libre ejercicio del derecho de propiedad. Este queda sujeto a las restricciones, contribuciones y obligaciones que establezca la ley (art. 99), y entre las mismas debe ubicarse la posibilidad de disponer de un recurso natural, de parte del Estado.



## 2. Expropiación

### A. Oposición

**CSJ-SPA (84)**

**18-3-85**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: C.A. Metro de Caracas vs. Varios.

**La Corte señala las dos únicas causales de oposición a la expropiación; así como la oportunidad para su formulación.**

Para decidir la Corte observa:

Conforme a la regulación que del procedimiento respectivo hace nuestra vigente Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, su propia naturaleza impide suspensiones capaces de desvirtuar la finalidad de interés general o colectivo que preside la institución. En atención a ello dispone el artículo 26: "La oposición a la solicitud de expropiación sólo podrá fundarse en violación de ley, o en que la expropiación debe ser total, pues la parcial inutiliza la finca o la hace impropia para el uso a que esté destinada".

Dos son por lo tanto, en Derecho Venezolano las únicas causales de oposición a la expropiación, y en rigor una —violación de ley— pues la otra consiste propiamente en una solicitud de expropiación total —y no parcial— de la casa, por parte del propietario a quien la medida afecte.

Mas, precisamente en atención a la celeridad que el proceso de expropiación y en atención a su finalidad pública o social, exige que tales alegatos tengan una oportunidad precisa para su formulación: es la pauta en el artículo 24 *ejusdem*, en concordancia con los precedentes 20 a 23 y la resolución por el juez de esas oposiciones fuera del lapso constituiría, a su vez, violación de ley, por su parte.

### B. Avalúo

#### a. Elementos

**CPCA**

**18-4-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Armando Pantoil vs CGDLR

**Tanto la zonificación como los otros elementos que determinan el valor del inmueble deben considerarse al momento de realizar el correspondiente avalúo.**

Que en el escrito extemporáneamente presentado por el representante de la República, donde señala que la zonificación de un inmueble constituye uno de los elementos que deben de tomarse en consideración por los peritos para realizar el justiprecio del bien y debe hacerse con base a la zonificación existente al momento de dictarse el Decreto Expropiatorio; al respecto observa esta Corte, que la zonificación tiene que ser necesariamente la que responda a las condiciones actuales del inmueble, o sea, la que tiene atribuida el inmueble para el momento en que se mate-

realiza la expropiación, oportunidad que se determina al efectuarse el justiprecio, esta es la más sana y correcta interpretación del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en tal consecuencia, tanto la zonificación como los otros factores que determinan el valor del inmueble deben considerarse al momento de realizar el correspondiente avalúo, y así expresamente lo declara esta Corte, supuesto que en el presente caso fue debidamente cumplido.

b. *Valor real*

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: República vs Luis A Zapata.

**Los supuestos que van a establecer la similitud entre inmuebles a los efectos de la determinación del "valor real" del bien expropiado, no sólo están determinados por su proximidad espacial, sino por un conjunto de factores cuyo análisis global permite establecer los términos de comparación ciertos y valederos.**

Que los peritos a los fines de la elaboración del Informe de Avalúo, dentro del marco de Ley, gozan de libertad para establecer criterios técnicos que conduzcan a la más exacta determinación del valor real del bien expropiado; ahora bien, los supuestos que nos van a establecer la similitud entre inmuebles, no sólo están determinados por su proximidad espacial, por cuanto la similitud, como ha sido asentada por esta Corte, responde a un conjunto de factores cuyos análisis global permitirá establecer términos de comparación ciertos y valederos; supuestos que entre otros pueden ser: la zonificación, el uso que se le dé al terreno, sus características topográficas, los servicios con que cuenta, el nivel de deterioro del sector, que en algunos casos la proximidad puede establecer la similitud requerida, en otros casos inmuebles que están contiguos carecen de toda semejanza en los factores anotados, y los mismos no pueden ser considerados similares a los efectos de establecer el justo valor. De lo indicado se desprende, que la similitud debe ser establecida con base a fundamentos lógicos, y tal requerimiento no está dado únicamente por el supuesto de la proximidad; en tal consecuencia, esta Corte tiene que rechazar como en efecto lo hace el presente alegato, y así expresamente lo declara.

c. *Valores actuales*

**CPCA**

**21-3-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: República vs Luis a Zapata.

**En el juicio expropiatorio, los elementos que conforman el justiprecio del bien que se va a expropiar tienen que ser necesariamente fundamentados en los valores actuales, o sea los existentes para el momento en que se realiza la expropiación.**

Igualmente el ciudadano *Luis Antonio Zapata* señaló que los peritos, para establecer el valor definitivo del inmueble, tomaron en cuenta los valores promedios de los actos de transmisión que afectaron a inmuebles similares en los 12 meses anteriores y previos a la fecha del Decreto de Expropiación.

Al respecto esta Corte observa:

Que en esta oportunidad, debe ratificar la jurisprudencia reiterada y mantenida por sí misma como por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de establecer que los elementos que van a conformar el justiprecio de todo bien o derecho que se trate de expropiar, tienen que ser necesariamente con fundamento a los valores actuales, o sea los existentes para el momento en que se hace la expropiación. Esta sana y correcta interpretación del contenido del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, nos permitirá una aproximación más cierta al valor real del bien expropiado, lo que en definitiva expresará una justa indemnización para el titular del derecho afectado, sin acarrearle un empobrecimiento ni un enriquecimiento patrimonial.

En el caso de autos, estima esta Corte, que los peritos evaluadores al realizar el informe impugnado, tomaron como elementos del mismo el valor establecido en los actos de transmisión del inmueble expropiado en los 6 meses previstos de la fecha del Decreto de Expropiación; igualmente tomaron los precios medios que se vendieron inmuebles similares en los 12 meses anteriores a la fecha del Decreto de Expropiación; como consta en el Informe que corre a los folios 14 al 26 del presente expediente. De allí, establece esta Corte, que ciertamente los peritos evaluadores no tomaron como referencia los valores actuales, sino que fundamentaron su criterio con base a valores pretéritos, previos en todo caso al Decreto de Expropiación, cuando han debido tomar los valores existentes al momento de realizar el avalúo; en consecuencia esta Corte debe declarar, como en efecto declara, la procedencia de la presente impugnación.

d. *Nulidad*

**CPCA**

**11-4-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**A los efectos de la determinación del justiprecio, la experticia fundamentada en falso supuesto y carente de la motivación exigida en el artículo 1425 del Código Civil, es nula.**

Por otra parte los expertos han tomado como factor determinante la afectación del terreno para fines asistenciales, lo cual a juicio de esta Corte en forma alguna es el factor determinante de acuerdo con el artículo 35 de la Ley de Expropiación que establece los elementos que han de tomarse en cuenta para practicar el avalúo y es en base a tal criterio que, sobre los valores obtenidos efectúan un "correctivo" que reduce los resultados; sin señalar los motivos en base a los cuales tal porcentaje fuera aplicado. Al efecto se observa que los elementos enunciados en el mencionado artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social son los valores a los cuales deben ceñirse los expertos sin que puedan sobreponer a los mismos, como lo hicieron, una circunstancia extraña.

Al efecto el mismo artículo 35 exige que se tomen en cuenta "todas las otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que se hayan hecho para fijar su justo valor, las cuales también se especificarán. En el informe de la mayoría se calcula el precio utilizando dos operaciones de venta, una de 1978 y otra de 1980;

pero los mismos no efectúan corrección alguna para trasladar a la fecha del arreglo amigable, esto es, a diciembre de 1983, los precios de las compraventas indicadas. Por otra parte es cierto que los expertos al aplicar los correctivos a los referenciales utilizados no señalan en base a qué criterio efectuaron tales correctivos. Los expertos han debido señalar cuál fuera la razón de su escogencia, y al no hacerlo, tal como lo señala el impugnante, su criterio no pasa de ser una apreciación subjetiva y así mismo es evidente que matemáticamente incurren en un error. De todo lo anterior resulta indudable que en la determinación del avalúo los expertos no sólo precisaron los motivos en base a los cuales obtuvieron el valor del terreno, ya que el correctivo aplicado a los valores obtenidos no están determinados en base a criterios específicos sino que partieron de un supuesto no previsto en norma alguna al cual se atribuyeron un valor determinante, como lo es la zonificación asistencial del terreno. En razón de lo anterior la experticia se fundamenta por una parte en un falso supuesto y por otro carece de la motivación exigida en el artículo 1.425 del Código Civil y en vista de ello es procedente su nulidad, por lo cual esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, procederá por sí misma a practicar un nuevo avalúo oyendo el dictamen de dos peritos que serán designados al efecto en la segunda audiencia siguiente a aquella en que este fallo quede definitivamente firme.

### 3. Régimen inquilinario: Desalojo de vivienda; demolición

CPCA

21-3-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Varios vs República (Dirección de Inquilinato).

**En el caso de la solicitud de desalojo de viviendas fundamentada en la demolición del inmueble, el organismo de inquilinato es el encargado de otorgar o no dicha autorización de desalojo según su criterio basándose únicamente en los permisos otorgados.**

Por último, los apelantes denuncian que tanto la Dirección de Inquilinato, como el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, no han debido permitir el desalojo de los arrendatarios, porque no se dieron cumplimiento a una serie de requisitos, entre ellos, la presentación de los proyectos de obras aprobadas y no de simples anteproyectos, y además que tales permisos estén vigentes; la demostración de la capacidad de autofinanciarse del arrendador para llevar a cabo la demolición; apreciar la escasez de vivienda y las zonificaciones en las cuales se encuentren los inmuebles, a este respecto observa la Corte:

El requisito que impone el Derecho Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, en el Literal C de su artículo 1º, al organismo de inquilinato para autorizar el desalojo, es que decida a su juicio, con base a los permisos concedidos por las autoridades municipales y sanitarias, y que se demuestre que se va a proceder a la demolición, reconstrucción total o reparación, y que para ello el organismo correspondiente debe fundamentarse en tales permisos. Por tanto, no pueden aquellos organismos entrar a examinar el porqué se otorgaron determinados permisos, por ejemplo, en base a un anteproyecto y no con fundamento a un proyecto definitivo, en razón de que ello escapa a su competencia, ya que los extremos para otorgar o no los permisos en cuestión, se supone que han debido ser comprobados por la Ingeniería Municipal, o

por las autoridades sanitarias, según el caso. De forma, que a los efectos del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, basta que exista el permiso para efectuar algunas de aquellas obras, que lleve a la convicción al organismo de inquilinato de que es necesaria la desocupación de los inmuebles arrendados, para que en base a estos instrumentos el organismo competente decida si acuerda o no el desalojo, atendiendo a su juicio y criterio ponderado. No es necesario, por tanto, que el organismo de inquilinato examine si se ha demostrado la capacidad de financiamiento del arrendador para concluir en que es verdad que va a demoler, reparar o reconstruir el inmueble, o si la obra corresponde a la zonificación, o si no conviene que se destruya una vivienda, porque tales extremos corresponde examinarlos a los organismos competentes de la Ingeniería Municipal, o sanitarios, quienes tienen a su cargo el control del urbanismo y el del desarrollo de las construcciones habitacionales, y así se declara.

---

# Jurisprudencia Internacional

## CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS OPINIONES Y RESOLUCIONES 1983

Manuel E. Ventura Robles

*Secretario Adjunto*

*Corte Interamericana de Derechos Humanos*

La Corte Interamericana de Derechos Humanos celebró dos períodos de sesiones ordinarias y uno de sesiones extraordinarias durante el año 1983. El último período de sesiones ordinarias, denominado Noveno Período Ordinario de Sesiones, se realizó en su sede, en San José, Costa Rica, del 1 al 9 de setiembre de 1983. En él adoptó las resoluciones más importantes correspondientes a ese año. Todos los jueces estuvieron presentes a saber: Pedro Nikken, Presidente (Venezuela); Thomas Buergenthal, Vicepresidente (Estados Unidos de América); Huntley Eugene Munroe (Jamaica); Máximo Cisneros Sánchez (Perú); Carlos Roberto Reina (Honduras); Rodolfo E. Piza Escalante (Costa Rica) y Rafael Nieto Navia (Colombia). Estuvieron, además, presentes: Charles Moyer, Secretario y Manuel E. Ventura, Secretario Adjunto.

Durante este período de sesiones, concretamente el día 8 de setiembre de 1984, la Corte adoptó una importante opinión consultiva sobre la pena de muerte y dictó una resolución en el "Asunto Viviana Gallardo y Otras" (Nº G-101/81), que había sido retenido en su lista de asuntos pendientes en espera del trámite respectivo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Analizaré, en primer lugar, la opinión consultiva, para analizar después la resolución dictada en el caso Nº G-101/81.

### OPINION CONSULTIVA OC-3/83 DEL 8 DE SETIEMBRE DE 1983

#### RESTRICCIONES A LA PENA DE MUERTE

*(Arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*

#### *Introducción*

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó a la Corte, mediante comunicaciones de 15 y 25 de abril de 1983 y con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, una opinión consultiva sobre la interpretación del artículo 4 del mencionado Convenio.

Concretamente, la Comisión preguntó a la Corte:

“1) ¿Puede un gobierno aplicar la pena de muerte a delitos para los cuales no estuviese contemplada dicha pena en su legislación interna, al momento de entrar en vigor para ese Estado la Convención Americana sobre Derechos Humanos?

2) ¿Puede un gobierno, sobre la base de una reserva hecha al momento de la ratificación al artículo 4, inciso 4 de la Convención, legislar con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención imponiendo la pena de muerte a delitos que no tenían esa sanción cuando se efectuó la ratificación?”.

Comunicó también, la Comisión a la Corte, que la razón por la que formulaba la consulta era la existencia de divergencias con el Gobierno de Guatemala, acerca de la interpretación de la parte final del segundo párrafo del artículo 4 de la Convención Americana y de los efectos y alcances de una reserva formulada por dicho país al párrafo cuarto del ya mencionado artículo 4 de la Convención Americana.

Los párrafos en cuestión del artículo 4 del Pacto de San José de Costa Rica disponen que:

“2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada del tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente”.

“4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos”.

La reserva que el Gobierno de Guatemala formuló al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos dice textualmente:

“El Gobierno de la República de Guatemala ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, haciendo reserva sobre el artículo 4, inciso 4, de la misma, ya que la Constitución de la República de Guatemala, en su artículo 54, solamente excluye de la aplicación de la pena de muerte a los delitos políticos, pero no a los delitos comunes conexos con los políticos”.

Como se ve, la consulta formulada por la Comisión revestía una importancia fundamental para el sistema de protección internacional de los derechos humanos que han adoptado los Estados americanos, ya que la Corte debía opinar, interpretando la Convención Americana, si un Estado Parte en ella puede invocar una reserva como la citada para imponer la pena de muerte a delitos que no la tenían prevista en la fecha de entrada en vigencia de la Convención, o usarla para justificar la aplicación de la pena de muerte a delitos comunes conexos con políticos que no la soportaban antes.

La Corte reiteró en esta ocasión que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene “un derecho absoluto de pedir opiniones consultivas dentro del marco del artículo 64.1 de la Convención”.

#### *Las objeciones del Gobierno de Guatemala*

El Gobierno de Guatemala solicitó a la Corte, el 19 de abril de 1983, que se abstuviera de emitir la opinión consultiva solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Fundamentó su petición en que el artículo 62.3 de la Convención dispone que la Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de sus disposiciones, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia. Consecuentemente, “como Guatemala, ni al momento del depósito de su instrumento de ratificación de la Convención, ni en ningún momento posterior, ha declarado que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación de la Convención, de conformidad con el artículo 62 numeral 1, es evidente que la Corte debe abstenerse de emitir la opinión consultiva requerida por la Comisión, por carecer de competencia para el efecto”.



El Presidente de la Corte, en consulta con la Comisión Permanente, ordenó a la Secretaría, tal y como lo dispone el artículo 52 del Reglamento, que tanto la consulta formulada por la Comisión Interamericana como los argumentos del Gobierno de Guatemala sobre la competencia de la Corte, fueran transmitidos a todos los Estados Miembros de la OEA para conocer sus opiniones sobre ellos.

El 18 de mayo de 1983 el Gobierno de Guatemala presentó una nueva objeción cuestionando la legalidad del procedimiento, ya que en su opinión la Comisión Permanente debió haber decidido que la petición de opinión consultiva era inadmisibles o, separado el fondo del procedimiento de las objeciones a la competencia formuladas por Guatemala, las que consideró debían ser resueltas como una cuestión preliminar.

El Presidente de la Corte informó al Gobierno de Guatemala que ni él ni la Comisión Permanente están facultados para desestimar solicitudes de opinión consultiva y que solamente la Corte en pleno gozaba de competencia para resolver las objeciones presentadas por Guatemala; también informó que la Corte en pleno revisaría la decisión, por él tomada en consulta con la Comisión Permanente, sobre la manera en que se abordó la solicitud de Guatemala.

#### *Consideración de las objeciones formuladas por el Gobierno de Guatemala*

La Corte consideró, en primer lugar, las objeciones procesales formuladas por el Gobierno de Guatemala. Posteriormente consideró las objeciones a la competencia.

Sobre el procedimiento, los jueces consideraron que tanto el Presidente como la Comisión Permanente actuaron debidamente al transmitir las objeciones que presentó Guatemala a los Estados Miembros y a los órganos de la Organización, ya que "la Comisión Permanente es un órgano consultivo y, como tal, no está facultada para fallar sobre la competencia de la Corte, ni en general sobre la admisibilidad de los casos contenciosos o de las solicitudes de opinión consultiva...".

Señaló también, la Corte, que el artículo 44.1 del Reglamento dispone que quedan reservadas a su decisión las sentencias, las opiniones consultivas y las resoluciones interlocutorias que pongan término al proceso, por lo que la Comisión Permanente no tenía competencia para acoger la petición de Guatemala de desestimar la petición de opinión consultiva.

En cuanto al argumento de Guatemala de que sus objeciones a la competencia de la Corte no debían ser tratadas junto con el fondo de la petición de la Comisión, la Corte hizo ver que en materia contenciosa el ejercicio de su competencia depende del consentimiento de los Estados para someterse a su jurisdicción; pero que en un procedimiento consultivo: "No hay partes, pues no hay demandados ni actores; ningún Estado es requerido a defenderse contra cargos formales, ya que el procedimiento no los contempla; ninguna sanción judicial está prevista ni puede ser decretada. A lo único que el procedimiento está destinado es a facilitar a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA la obtención de una interpretación judicial sobre una disposición de la Convención...".

Entre otras razones, para concluir que no había justificación para modificar la decisión de acumular la consideración de la competencia de la Corte junto con el fondo de la petición, los jueces argumentaron que el retraso que ocasionaría la consideración preliminar de las objeciones a la competencia de la Corte, perjudicaría muy seriamente el propósito y la utilidad del poder que le brinda el artículo 64 de la Convención para evacuar consultas.

Sobre la competencia, el Gobierno de Guatemala era de la opinión de que si en la opinión consultiva se involucraba directamente a un Estado determinado, lo que según él ocurría en el caso concreto, la Corte no podría pronunciarse si el Estado mencionado no había aceptado la competencia obligatoria de la Corte. Al rebatir este

argumento, los jueces pusieron de relieve la diferencia que existe entre la función jurisdiccional de la Corte y la consultiva, según lo dispone, claramente, el artículo 2 del Estatuto. Al ejercer función jurisdiccional, la Corte debe establecer la veracidad de los hechos denunciados y establecer si éstos constituyen violación de la Convención. En cambio, al ejercer la función consultiva, la Corte no está llamada a declarar la verdad de unos hechos sino a emitir su opinión sobre la interpretación de una norma. Señaló la Corte que las opiniones consultivas "no tienen el mismo efecto vinculante que se reconoce para sus sentencias en materia contenciosa".

Se explicó claramente que la función contenciosa está regida por los artículos 61, 62 y 63 de la Convención, mientras que la consultiva lo está por el artículo 64.

Puso de relieve la Corte el hecho de que pese a que la consulta se originara en una controversia entre la Comisión y el Gobierno de Guatemala acerca de la interpretación del artículo 4 de la Convención, no existía razón suficiente para abstenerse de ejercer su función consultiva, en lo que estaba de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, que ha rechazado reiteradamente peticiones para que no ejerza su función consultiva en aquellos casos donde se ha alegado que por la controversia que existe sobre un punto lo que se haría sería resolver un caso contencioso encubierto.

Consideró, además, la Corte que no existe razón alguna para extender los requisitos contenidos en los artículos 61, 62 y 63 de la Convención (jurisdicción contenciosa), al artículo 64 que establece y regula la competencia consultiva y que, como las reservas se integran al tratado mismo, el artículo 64 la faculta para emitir una opinión consultiva solicitada por existir una controversia sobre el alcance de una reserva formulada por un Estado Parte en la Convención.

Por tanto, la Corte, por unanimidad, manifestó que "rechaza la solicitud del Gobierno de Guatemala para que se abstenga de rendir la opinión consultiva solicitada por la Comisión". También, por unanimidad, "decide que es competente para rendir esta opinión consultiva...".

#### *Interpretación de la Convención*

Para evacuar la consulta, la Corte consideró necesario interpretar el artículo 4 de la Convención, especialmente sus párrafos 2 y 4, con el fin de precisar su sentido y alcance. Se valió para ello de los criterios de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, "que pueden considerarse reglas de derecho internacional general sobre el tema".

Concretamente, la Corte recurrió al artículo 31.1 del mencionado convenio, el cual acoge el principio de la literalidad, de la primacía del texto al interpretar una norma; antepone los criterios objetivos de interpretación a los subjetivos, a la intención de las partes, lo que la Corte consideró idóneo tratándose de un convenio de derechos humanos porque, reiteró, "no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes". Por el contrario, "su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes".

Señaló que en materia de pena de muerte la Convención no llegó a decidir su total abolición, pero sí expresa una indudable progresividad tendiente a limitar de una manera definitiva su aplicación y su ámbito, para que así éste se vaya reduciendo hasta la supresión final. Afirmó que con la última frase del artículo 4.2 de la Convención se prohibió la extensión de la pena máxima y su imposición a delitos para los que no estaba prevista al momento de entrar ella en vigencia.

Así que la Corte expresó que al interpretar el artículo 4.2 en mención, “no es posible albergar duda alguna respecto de la prohibición absoluta contenida en esta disposición, según la cual ninguno de los Estados Partes puede disponer la aplicación de la pena de muerte respecto de delitos para los cuales no estuviere contemplada previamente por su legislación interna. Ninguna disposición de la Convención autoriza para dar un sentido distinto al de por sí claro texto del artículo 4.2, *in fine*. El único camino para llegar a una conclusión diferente sería una reserva formulada oportunamente que excluyera en alguna medida la aplicación de la mencionada disposición respecto del Estado reservante, siempre que dicha reserva fuera compatible con el objeto y fin de la Convención”.

#### *La interpretación de las reservas a la Convención Americana*

La Corte consideró que la interpretación del tratado implica la interpretación de las reservas, por lo que éstas deben también analizarse con las normas propias del derecho internacional general y las específicas que incluye la Convención. Es decir, la reserva debe interpretarse, como lo dispone el artículo 31.1 de la Convención de Viena, de acuerdo con su tenor literal, dando a los términos un sentido corriente dentro del contexto general del tratado. También debe analizarse relacionándola con lo que dispone el artículo 29 de la Convención, por lo que debe “concluirse que, en aplicación del párrafo a) de dicho artículo, una reserva no puede ser interpretada de tal modo que conduzca a limitar el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención en mayor medida que la prevista en la reserva misma”.

Reiteró en este punto la Corte que al interpretar las reservas hay que tener en cuenta el objeto y fin del tratado, que en el caso concreto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos.

#### *Interpretación de una reserva al artículo 4.4 de la Convención*

Al considerar este punto, la Corte relacionó el artículo 4.4 con el artículo 4.2 de la Convención. Encontró que el sentido de ambas disposiciones en su contexto es perfectamente claro y diferente, ya que mientras el artículo 4.2 limita la extensión de la pena de muerte, para toda clase de delitos, hacia el futuro, el 4.4 la proscribía para los delitos políticos y comunes conexos con aquellos que ya estuvieren sancionados con tal pena anteriormente, porque hacia el futuro basta con la prohibición del artículo 4.2. Por lo tanto, si un Estado reserva el párrafo 4 y no hace lo mismo con el párrafo 2, lo que reserva es la posibilidad de mantener la pena de muerte para delitos políticos o conexos con aquellos que ya la tuvieran establecida con anterioridad, pero se mantiene para él la prohibición de aplicar la pena de muerte a nuevos delitos de cualquier naturaleza que sea. La Corte también consideró que las anteriores conclusiones son aplicables, en general, a la reserva hecha por Guatemala.

Propiamente, sobre las preguntas formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte fue de opinión, por unanimidad:

En respuesta a la primera pregunta: “que la Convención prohíbe absolutamente la extensión de la pena de muerte y que, en consecuencia, no puede el Gobierno de un Estado Parte aplicar la pena de muerte a delitos para los cuales no estaba contemplada anteriormente en su legislación interna...”

En respuesta a la segunda pregunta: “que una reserva limitada por su propio texto al artículo 4.4 de la Convención, no permite al Gobierno de un Estado Parte

legislar con posterioridad para extender la aplicación de la pena de muerte respecto de delitos para los cuales no estaba contemplada anteriormente”.

Los jueces Carlos Roberto Reina y Rodolfo E. Piza emitieron opiniones separadas.

*Asunto Viviana Gallardo y otras (Nº G-101/81)*

El Gobierno de Costa Rica, por medio de telegrama de 6 de julio de 1981 y de escrito de fecha 15 de julio de 1981, manifestó a la Corte su decisión de someter a su conocimiento el caso de la muerte en prisión de Viviana Gallardo y de las lesiones de sus compañeras de celda, que fueron causadas por un Guardia Civil encargado de la vigilancia de ellas en la Primera Comisaría de la Institución, el 1 de julio de 1981.

El Gobierno solicitó que la Corte determinara si los hechos constituían una violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, para tal fin, renunció al requisito del agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna y del agotamiento previo de los artículos 48 a 50 de la Convención, es decir, del procedimiento ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte, mediante resolución del 13 de noviembre de 1981, acordó por unanimidad no admitir la demanda introducida por el Gobierno de Costa Rica para que fuera conocido el caso de Viviana Gallardo y otras; remitir el asunto a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, además, retenerlo en su lista de asuntos pendientes en espera del trámite ante la Comisión (Ver: *Revista de Derecho Público* Nº 8, octubre-diciembre 1981).

La Comisión, en Resolución Nº 13/83 de 30 de junio de 1983, acordó declarar inadmisibile la petición de conformidad con el artículo 48, numeral 1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dispone que se podrá declarar la inadmisibilidad de una petición sobre la base de una prueba sobreviniente; comunicar la resolución al Gobierno de Costa Rica y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y archivar el asunto de acuerdo con lo que dispone el artículo 32 (c) de su Reglamento.

Para fundamentar esta resolución, la Comisión Interamericana puso de relieve el carácter subsidiario con que opera el sistema de protección internacional de los derechos humanos. Dijo textualmente la Comisión: “Que el Sistema Institucional de Protección de los Derechos Humanos establecido en la Convención para el trámite de peticiones o comunicaciones, dentro de las limitaciones fijadas en ella, y al cual los Estados Partes se han obligado voluntariamente a observar, opera salvo las excepciones consagradas en la propia Convención, en defecto del sistema jurídico interno, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos”. Sobre el caso concreto expresó que “el Gobierno de Costa Rica ha actuado de conformidad con las disposiciones legales vigentes, sancionando con todo el rigor de la ley al responsable de los actos denunciados”.

La Corte, con base en las anteriores consideraciones, resolvió suprimir de su lista de asuntos pendientes el “Asunto Viviana Gallardo y otras”; archivar el expediente y notificar la resolución al Gobierno de Costa Rica y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Juez Rodolfo Piza Escalante formuló un extenso voto salvado o disidente para que la Corte declarara que: 1) en virtud de la Resolución de la Comisión Nº 13/83 de 30 de junio de 1983, deben tenerse por agotados jurídicamente los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 de la Convención; 2) por lo tanto, cumplida la condición de procedibilidad impuesta por el artículo 61.2 de la Convención y de acuerdo con la Resolución de la Corte de 13 de noviembre de 1983, ésta

debe reasumir el conocimiento de la petición presentada por el Gobierno de Costa Rica.

En opinión del Juez Piza Escalante, el “Asunto Viviana Gallardo y otras” era un “caso” susceptible de la jurisdicción contenciosa ordinaria de la Corte; la Corte era competente para conocer del caso ya que Costa Rica ha aceptado la jurisdicción obligatoria del Tribunal; el Gobierno de Costa Rica estaba legitimado por el artículo 61.1 de la Convención para someter el caso a la Corte; la renuncia formulada por el Gobierno de Costa Rica al requisito de previo agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna era admisible, por lo que debió tenerse por cumplida la condición de procedibilidad establecida por el artículo 46.1 (a) de la Convención, y la petición del Gobierno de Costa Rica era admisible y debió dársele el curso correspondiente.



## BIBLIOGRAFIA





## Libros

Jesús CABALLERO ORTIZ, *Los institutos autónomos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, 334 páginas. Publicación del Fondo de Inversiones de Venezuela con ocasión de su X Aniversario.

*Estructura de la obra:* Está dividida en doce títulos, cuatro (4) anexos y tres (3) índices (de autores; alfabético e índice general). Los títulos se clasifican a su vez en secciones y éstas en párrafos.

La obra objeto de la presente reseña constituye un enfoque de todos los aspectos fundamentales que conciernen a los institutos autónomos. Se inicia con la conceptualización general de lo que son los señalados entes de la Administración Descentralizada, lo cual se expone mediante el análisis de los elementos que los caracterizan. El resultado de la tarea realizada le revela al autor que no es posible efectuar una caracterización de acuerdo con la naturaleza de la actividad que dichos institutos realizan, por ser múltiples los contenidos de la misma. El desarrollo de la materia sigue con la exposición del proceso evolutivo de creación de los institutos autónomos que es clasificado mediante la determinación de varios períodos históricos. La tarea que, agotado lo anterior, emprende el autor, es la de describir la organización interna de los institutos autónomos, como conclusión de lo cual estima que respecto a las juntas directivas de los mismos no pueden hablarse de un sistema de representación de grupo de intereses, salvo casos excepcionales, ya que los trabajadores constituyen el único sector que, con alcance general, se halla representado en las juntas directivas, sistema que sin embargo es necesario perfeccionar. Respecto a la organización general el autor llega a la conclusión de que las dificultades no son del sistema como tal, sino un problema de personas, que tiene como solución clave la escogencia de los más idóneos.

El régimen de personal es exhaustivamente expuesto en la obra, analizándose la aplicación en el mismo de la Ley de Carrera Administrativa, así como el derivado de las leyes creadoras de los institutos autónomos, concluyéndose con el examen del problema de la contratación colectiva.

El título VI abarca el régimen financiero, con especial referencia al presupuestario, pasando en el título VII al análisis del régimen tributario, esto es, el de los institutos como sujetos activos de obligaciones tributarias. El régimen de los bienes ocupa el título VIII.

La actividad contractual es objeto de pormenorizado examen por parte del autor, quien expone algunas de las reglas aplicables a los contratos que suscriben los institutos autónomos, pasando a analizar los que se clasifican como de interés nacional y deteniéndose finalmente en el régimen de las concesiones.

El procedimiento administrativo tanto el de primer grado, o constitutivo del acto, como el de los recursos, ocupa la atención del autor en el título X, quien pasa de inmediato a efectuar el estudio del contencioso-administrativo, el cual analiza, no sólo en lo que atañe al general, sino también respecto a varias de las formas que reviste el contencioso especial, a saber: el Contencioso de la Carrera Administrativa, el Contencioso Tributario y el Contencioso Agrario. El estudio concluye con el examen de las formas de control a los cuales están sometidos los institutos autónomos.

Los anexos constituyen una valiosa información sobre los institutos autónomos existentes y sus clasificaciones.

La obra, desde el punto de vista sistemático, está correctamente elaborada, uniéndose a ello las apropiadas referencias bibliográficas y, sobre todo, el buen manejo de una jurisprudencia actualizada, por lo cual puede estimarse que constituye un libro imprescindible en su campo y un fecundo aporte, tanto al Derecho Administrativo, como en general, al conocimiento de nuestras instituciones públicas.

El autor, Jesús Caballero Ortiz, quien ya nos ofreciera una obra anterior de gran densidad sobre las empresas públicas, así como múltiples artículos jurídicos sobre otros temas vinculados con la teoría de la organización, nos demuestra que para hacer investigación en nuestro campo es necesario no sólo tener la preparación e instrumentos que él posee, sino también haber estado en contacto directo con las relaciones y figuras objeto del estudio, para obtener, como lo hiciera, el brillante resultado alcanzado, representado en un libro erudito, útil y al mismo tiempo accesible a cualquier interesado.

*Hildegard Rondón de Sansó*



