

revista
de
derecho
publico

Nº 23

Julio-Septiembre 1985

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Contribución al estudio de los modos de fijación de la indemnización en materia expropiatoria*, por Enrique LAGRANGE 5
- El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, por Héctor GRÓS ESPIELL 33

Comentarios Monográficos

- Las facultades de investigación de las Cámaras Legislativas*, por Eloísa AVELLANEDA S. 63
- El carácter de Petróleos de Venezuela. S. A. como instrumento del Estado en la Industria Petrolera*, por Allan R. BREWER-CARIAS 77
- Evolución del Derecho Petrolero en Venezuela*, por Román J. DUQUE CORRADOR 87

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el tercer trimestre de 1985*, por Ana María RUGGERI 95

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

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

Comentarios Jurisprudenciales

- El principio de la legalidad de la prueba en el procedimiento administrativo*, por
Francisco Javier UTRERA 199

BIBLIOGRAFIA

Libros

- Allan Randolph BREWER-CARIAS, *Instituciones Políticas y Constitucionales*.
Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. Ca-
racas-San Cristóbal, 1985, 2 tomos, 1.506 pp. (Manuel Rachadell) .. 225

ESTUDIOS.

Artículos

Contribución al Estudio de los Modos de Fijación de la Indemnización en Materia Expropiatoria

Enrique Lagrange
Profesor de Derecho Civil
en la Universidad Central de Venezuela

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. HIPOTESIS DEL ARREGLO AMIGABLE
 1. *Naturaleza jurídica del arreglo amigable.*
 2. *El avalúo necesario para los fines del arreglo amigable.*
 3. *Impugnación del avalúo de expertos.*
 4. *Posible transacción en caso de impugnación del avalúo de expertos.*
- III. AVENIMIENTO, AVALUO DE EXPERTOS Y TRANSACCION EN EL JUICIO DE EXPROPIACION
 1. *Las dos primeras fases del juicio de expropiación. Exclusión de la tercera fase para el propósito del presente estudio.*
 2. *Primera fase.*
 3. *Segunda fase.*
 - A. *El avenimiento.*
 - B. *El avalúo de expertos procedente a falta de avenimiento.*
 - C. *Posibilidad de transigir en caso de impugnación del avalúo de expertos.*
- IV. EL AVALUO NECESARIO PARA LOS FINES DE LA OCUPACION PREVIA
 1. *Presupuestos y requisitos necesarios para decretar la ocupación previa.*
 2. *Caracteres del avalúo necesario para la ocupación previa.*
 3. *Requisitos para la terminación del juicio expropiatorio por acuerdo sobre el avalúo practicado para la ocupación previa.*
 4. *Exclusión de una posible transacción sobre el avalúo practicado para la ocupación previa.*
- V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCION

El artículo 101 de la Constitución dispone, en su parte inicial, que sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. La necesidad de practicar la expropiación plantea, según es bien sabido, una situación de conflicto entre un interés general, determinado por razones de utilidad pública o de interés social que exigen privar a una cierta persona pública o privada de un derecho que le pertenece, y el derecho subjetivo mismo de tal persona y que el ente solicitante de la expropiación ha de adquirir. Esa privación generará una responsabilidad del expropiante, con la característica especial de que no se tratará de una responsabilidad aquiliana, es decir, por hecho ilícito, sino que se derivará de un acto lícito, por cuanto la privación del derecho del sujeto pasivo de la expropiación habrá sido autorizada conforme a la ley.

La indemnización a la cual hace referencia el precepto constitucional consistirá en pagar el equivalente económico del daño irrogado al expropiado por razón de la pérdida del derecho que le pertenece, y debe, para ser justa, comportar un resarcimiento integral, o sea, extendido a toda la magnitud del correspondiente daño, de modo que después de pagado el importe del resarcimiento el sujeto con derecho a él quede económicamente indemne: la expropiación no ha de enriquecerlo ni de empobrecerlo.

Como su título mismo lo indica, el presente trabajo pretende ser una contribución al estudio de los modos de fijación de la indemnización en la materia expropiatoria, según lo que resulta de la regulación establecida en la ley especial sobre el tema y de la aplicación de otras normas y principios del ordenamiento jurídico.

El desarrollo del trabajo comprende tres partes.

La primera de ellas está referida a la figura del arreglo amigable, el cual el artículo 3º de la Ley de Expropiación manda gestionar antes de proceder al juicio de expropiación, si bien la falta de esa gestión no constituye un presupuesto procesal cuya omisión haya de dar lugar a la reposición del procedimiento judicial¹. Como se razonará en el lugar adecuado, la figura del arreglo amigable dará lugar a la transferencia contractual (y no coactiva) del derecho cuya adquisición hubiera de lograrse mediante juicio a falta de aquél. Lo que se pague por esa transferencia habrá de determinarse mediante un avalúo sujeto a las normas previstas en la Ley para el que procedería dentro del juicio de expropiación, con lo cual se ha querido que el importe pagadero al titular del derecho no difiera del que le correspondería conforme al avalúo judicial: en uno y otro caso se trata de lograr que la privación del derecho del titular (voluntaria en el arreglo y coactiva o forzosa en el juicio) sea la misma. En esta primera parte se tratará también de la posible impugnación del avalúo realizado por expertos que las partes designen, de la litis que tal impugnación plantee y de la posibilidad de dirimir ésta mediante una transacción que conduzca a fijar el importe de la compensación debida al titular del derecho en una suma distinta de la fijada por los expertos.

La segunda parte se ocupará de los modos de fijación de la indemnización expropiatoria dentro del juicio de expropiación. Se tratará allí de la figura del avenimiento contemplada en el artículo 32 de la Ley: de cómo puede ser legítimamente fijada la compensación debida al titular del derecho mediante esta figura, y sobre los poderes del juez en cuanto a la apreciación del avalúo previsto en la Ley con ese propósito. Sucesivamente, se tratará sobre la fijación de la indemnización mediante el avalúo de expertos regulado en el mismo instrumento normativo, sobre la posible impugnación del avalúo por una u otra de las partes, y sobre la transacción por la cual pudiera llegar a dirimirse la respectiva litis.

La tercera parte estará consagrada a la figura del avalúo practicado para los fines de la ocupación previa, la cual corresponde a una incidencia posible dentro del juicio de expropiación. Aunque ese avalúo está primordialmente dirigido a una finalidad diferente de la relativa a la fijación del importe de la indemnización expropiatoria, el

1. V. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 13 de diciembre de 1969, en *Gaceta Forense*, Nº 66, p. 199.

resultado alcanzado por él puede llegar a representar ésta, según los requisitos que se analizarán.

La formulación de nuestras conclusiones marcará el fin de la exposición.

Como podrá haberse advertido por lo dicho hasta aquí, el presente estudio se restringe al ámbito de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

II. HIPOTESIS DEL ARREGLO AMIGABLE

1. *Naturaleza jurídica del arreglo amigable*

El artículo 3º de la citada ley preceptúa que antes de procederse a la expropiación “se gestionará un arreglo amigable con los propietarios”. Este arreglo no tiende a lograr la expropiación forzosa, sino a evitarla, puesto que su finalidad —como ha dicho la Procuraduría General de la República—² es la de producir “la transferencia amistosa al expropiante, del bien cuya adquisición se ha considerado necesaria”. El arreglo tiene la naturaleza, no de una venta, regida por normas de derecho privado, sino de un “negocio jurídico de naturaleza especial” —según lo ha aseverado la misma Procuraduría—³ regido por normas de derecho administrativo.

La naturaleza negocial del arreglo amigable implica que la transferencia del derecho producida en virtud del mismo, es una transferencia voluntaria, lograda mediante el acuerdo de voluntades de las partes que en él intervienen, lo cual hace de ella una transferencia contractual; así, el arreglo amigable se analiza como un contrato de derecho público, que produce una adquisición derivativa a favor del ente expropiante. Se aparta, por tanto, su noción de la de transferencia coactiva —figura ésta doctrinariamente ya bien precisada como aquella que se efectúa sin la determinación ni la participación del titular del derecho o de su representante—⁴ la cual no se realiza mediante un negocio, sino mediante un acto jurídico emanado del órgano público dotado por la ley del poder de transferir el derecho y el cual determina el traspaso de éste con prescindencia de la voluntad de su titular. Por esto no nos parece admisible que la antigua Corte Federal y de Casación declarara —al aproximar, en una posición paradójica, el arreglo amigable a la compraventa— que “en la materia, el acuerdo de voluntades en comprar y vender propiedades lo impone la ley” y que “las gestiones amigables con los propietarios de que habla el párrafo citado se limitan, en síntesis, a entenderse respecto al perito o peritos que han de fijar el precio...”⁵. Y es que el acto de la declaratoria prevista en el ordinal 2º del artículo 3º de la Ley de Expropiación no produce, como para estar implicado en esa decisión, el nacimiento, a cargo del propietario, de una obligación de dar, de transferir el derecho por expropiar, y de un correlativo derecho personal (de crédito) a favor del ente que pretende la ex-

2. En *Doctrina de la Procuraduría General de la República - 1964*, Caracas, 1965, p. 143.

3. En *Doctrina cit.*, 1. cit.

4. Pugliatti, S., “Trasferimenti coattivi”, en *Nuovo Digesto Italiano*, tomo XVIII, Turín, 1940, p. 302.

5. V. sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, de 14 de marzo de 1952, en *Gaceta Forense*, 1ª et., pp. 125 y 126.

propiación, y que habilite a éste para exigir esa transferencia⁶. Admitirlo conduciría a la inadmisibles consecuencia de que, no lograda la transferencia mediante arreglo amigable, el ente interesado en adquirir hiciera valer aquella supuesta obligación mediante el correspondiente juicio, y que la sentencia que decretara la expropiación se produjera como la culminación de un proceso de ejecución forzosa de un derecho de adquisición de naturaleza obligatoria. Diversamente, la expropiación forzosa a la cual conduce el respectivo juicio es consecuencia del ejercicio de una potestad pública de expropiar que se origina en la ley: "la transferencia coactiva en su forma pura presupone —como ha dicho Pugliatti—⁷ la inexistencia de cualquier derecho o *titulus adquirendi*, y es únicamente efecto del ejercicio de un *poder* atribuido por la ley al órgano público". Y "mientras del ejercicio de la potestad de imposición surge para el particular una obligación de dar, del ejercicio del poder de expropiación no deriva ninguna relación obligatoria, sino precisamente la pérdida de un derecho y la adquisición del mismo por parte de otro sujeto", según escribe Zanobini⁸.

La adquisición que se realiza mediante arreglo amigable es, por tanto, una adquisición derivativa, efecto de un negocio jurídico de derecho público y de naturaleza contractual. No es una especie de transferencia forzosa que se produzca por efecto de la ley o del ejercicio de una potestad expropiatoria.

2. El avalúo necesario para los fines del arreglo amigable

En cuanto a lo que haya de pagarse por tal adquisición dispone el mismo párrafo "único" del artículo 3º de la Ley de Expropiación que "en todo caso el avalúo se sujetará a las normas previstas" en la Ley. Estima el profesor Lares Martínez que "en realidad la disposición de la ley no es suficientemente clara, y dada la circunstancia de que en la fase judicial la ley permite el «avenimiento» de las partes en cuanto al precio, a nuestro entender podrían las partes en el arreglo amigable acordarse en cuanto a la determinación de la indemnización o, en fin, convenir en que ésta sea fija-

6. Como afirma Pugliatti (ob. cit., p. 304), "antes de que se efectúe la expropiación, la obligación del particular no existe: a lo sumo puede hablarse de la subordinación del ciudadano frente a la ley o frente a los poderes públicos...". A lo cual añade que "una obligación en sentido técnico, a cargo del sujeto pasivo de la expropiación nace solamente cuando, cumplido el procedimiento respectivo, la transferencia ha tenido lugar: quien era propietario de la cosa, despojado ya de su derecho, tiene la obligación de entregar la cosa misma a quien ha sido investido del derecho".

7. Pugliatti, S., ob. cit., pp. 303 y 304.

8. Zanobini, G., *Corso di diritto amministrativo*, vol. 4º, Milán, 1955, p. 250. Los términos en los cuales se expresa el autor en el pasaje transcrito podrían dar a entender que, a su juicio, la expropiación forzosa produce una transferencia del derecho afectado por ella, el cual sería el mismo que adquiere el ente expropiante, cuando lo cierto es que, en su opinión, la adquisición hecha por éste en virtud de la expropiación no es derivativa, sino originaria; para sustentar esta opinión se basa en que "la validez de la adquisición del expropiante no está subordinada a la subsistencia del derecho en cabeza del expropiado: incluso si se demuestra que éste no era el verdadero propietario de la cosa, la expropiación es válida y el propietario puede hacer valer sus derechos solamente sobre la indemnización debida al expropiado..." (ob. cit., vol. cit., p. 254). Otros, en cambio, consideran que la expropiación produce una adquisición derivativa, una transferencia del derecho objeto de ella; a este respecto puede consultarse, entre otros, a Carugno, P., *L' espropriazione per pubblica utilità*, Milán, 1950, pp. 24 y ss., para quien la cuestión tiene importancia puramente teórica.

da por uno o tres expertos que en el propio acto designen. De hacerse la designación de expertos, el avalúo se sometería a las normas previstas en la propia ley”⁹.

Para nosotros, la expresión de que *en todo caso* el avalúo para los fines del arreglo amigable se sujetará a las normas previstas en la Ley de Expropiación significa una exclusión de la posibilidad de que las partes fijen a su arbitrio la suma de dinero que haya de pagarse al propietario por la pérdida (voluntaria) de su derecho, e implica una remisión a las normas sobre el avalúo que se practica en el juicio de expropiación con la finalidad de indemnizar al propietario. Nos parece que el propósito cuya consecución trata la ley de asegurar es el de que el dueño del bien reciba en definitiva una suma de dinero igual a la que le habría correspondido, a título de indemnización, en caso de que no logrado el arreglo amigable ni el avenimiento dichos, hubiera de procederse, en juicio, a la realización del avalúo previsto en los artículos 33, 34 y 35 de la Ley de Expropiación. No hay razón para pensar otra cosa. El resultado a que conduzca el avalúo previsto en el arreglo amigable ha de tener el mismo fin de mantener indemne al propietario por la privación que le cause la pérdida de su derecho; el importe de lo que haya de pagársele ha de cubrir, en principio, según el sistema de la ley, el valor objetivo del bien de que se trate (*aestimatio rei*), sin excluir que el importe de la indemnización sea mayor “cuando a los propietarios se los prive de una utilidad, queden gravados con una servidumbre o sufran un daño permanente que se derive de la pérdida o de la disminución de sus derechos” (art. 36 de la Ley de Expropiación), con lo cual la medida de la compensación pecuniaria que se atribuya al interesado tenderá a crear para él una situación económicamente equivalente al daño que le cause la privación de su derecho¹⁰.

Concluimos, por consiguiente, que la indemnización que se procure mediante arreglo amigable no puede ser el resultado de tratos libremente consentidos entre las partes ni, por tanto, puede ser fijada arbitrariamente por ellas, sino que para que se llegue a la determinación del importe de aquella indemnización han de atenerse a las reglas sobre el avalúo contenidas en el artículo 35 de la Ley de Expropiación, ya sea que el avalúo que se practique para dar ejecución al arreglo sea realizado por las partes mismas, ya por expertos que ellas designen, como es lo usual.

El que puedan ser las partes mismas quienes realicen el señalado avalúo, nos parece encontrar apoyo en el artículo 32 de la Ley, cuando, una vez firme la sentencia que pone fin a la primera fase del juicio de expropiación, ordena a la autoridad judicial señalar día y hora “para que las partes concurran a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación”. Como razonamos más adelante, ese avenimiento ha de estar basado en un “avalúo convenido”, pero que debe ajustarse

9. Lares Martínez, E., *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas, 1983, pp. 692 y 693.
 10. Como ha escrito De Cupis, “La medida del interés lesionado, y por tanto del daño, para el efecto del resarcimiento, es pecuniaria; y el resarcimiento consiste en la prestación, al damnificado, precisamente de una suma de dinero igual a tal medida pecuniaria, y apta, por esto, para crear, como se indicó, una situación económicamente equivalente a la comprometida”. “Por esto, cuando se dice que el damnificado, con el resarcimiento, es puesto indemne, no se entiende decir que su daño cesa de ser un hecho cumplido, y ni siquiera que se lo repara en su materialidad, sino solamente que es reparado económicamente mediante la subrogación por equivalente del interés afectado. La reintegración del interés, por lo dicho, ocurre con el restituir a su sujeto, no el mismo interés, sino simplemente su valor económico” (v. De Cupis, A., *Il danno. Teoria generale della responsabilità civile*, vol. II, Milán, 1970, p. 212).

a las exigencias del artículo 35 de la Ley de Expropiación; ésta no exige que lo realicen expertos que las partes designen y, como podrá apreciarse en sentencia que más adelante se cita ¹¹, la Corte Suprema de Justicia no ha hallado inconveniente en aceptar que sea una de las partes quien lo elabore, sujeto a la aceptación de la otra. Si ello puede ser así con ocasión del avenimiento, no vemos razón por qué no pueda serlo tratándose del arreglo amigable ¹².

3. *Impugnación del avalúo de expertos*

Aunque, según se ha visto, la Ley es categórica en la materia del arreglo amigable, sobre que "en todo caso el avalúo se sujetará a las normas previstas en este Decreto", no contiene disposición alguna sobre la posible impugnación del avalúo por una u otra de las partes que lo considere viciado de ilegalidad. Para remediar esa falla se ha hecho usual en la práctica que en el texto del arreglo amigable se incluyan previsiones sobre la posible impugnación del avalúo de expertos por cualquiera de las partes, y se establece que tal impugnación pueda formularse dentro de un lapso perentorio contado a partir de la consignación del avalúo ante el ente expropiante por parte del experto o los expertos que lo hayan practicado, y por ante el mismo tribunal al que correspondería conocer del juicio de expropiación. Se instituye así, mediante contrato, un recurso de impugnación que la ley no conoce; se fija, también al margen de la misma, el respectivo lapso para recurrir; y se atribuye, por el mismo medio, competencia para conocer del recurso al que sería el juez natural del correspondiente juicio expropiatorio.

La legitimidad de estas estipulaciones es muy dudosa. El instituir recursos jurisdiccionales, la fijación del lapso para ejercerlos y el señalamiento del órgano judicial competente para conocer de ellos son asuntos que conciernen a la protección de los intereses individuales, a la administración de justicia, a la competencia de los tribunales y a la legislación de procedimientos, materias todas éstas de la competencia del Poder Nacional y objeto de reserva legal (véanse los arts. 68, 1er. párr., 136, ords. 23 y 24, y 139, 1er. párr., de la Constitución). No está dado a las partes en un contrato, por justo que piensen que ello sea, tratar de colmar un vacío de la legislación, atribuyéndose recíprocamente un derecho a recurrir que la ley no les reconoce, y señalar, sin base alguna sobre ésta, el lapso para intentarlo y el juez competente para decidirlo. Todo ello escapa al ámbito propio de la autonomía de la voluntad, a la posibilidad de

11. V. nota 15.

12. Nuestro Supremo Tribunal no lo ha entendido así. La Corte Federal y de Casación, en sentencia de 14 de marzo de 1952, afirmó que "Por mandato de la Ley, este arreglo amigable este convenio privado (!), se reduce a entenderse: 1º) sobre si el avalúo es practicado por uno o por tres expertos; 2º) sobre el experto o expertos a quienes se les encomienda practicarlo...". Y más adelante, en la misma sentencia, al hablar del contrato entre "vendedor y comprador" constitutivo del arreglo amigable previamente calificado como "convenio privado" por la misma Corte, añadió que: "Es de advertir que para el arreglo amigable la Ley de Expropiación no permite fijar el precio entre vendedor y comprador, sino que obligatoriamente debe ocurrirse al avalúo por medio de uno o de tres expertos. De manera que si las partes se avienen respecto al perito o peritos que deben fijar el precio de los bienes por expropiarse, el arreglo amistoso queda concluido con el dictamen de ellos..." (v. *Gaceta Forense*, Nº 10, 1952, pp. 126, 131 y 132).

la autodisciplina de las partes en los contratos, por ser materias de orden público que sólo mediante ley nacional es posible regular.

No ha sido ese, sin embargo, el criterio adoptado por nuestro Supremo Tribunal. Queriendo establecer un paralelo entre la sentencia firme por la cual se declara "la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad u otro derecho", con la cual termina la primera fase del juicio de expropiación (y sobre la cual v. arts. 29 y 32 de la Ley) y el arreglo amigable, por el cual el particular conviene en transferir el derecho cuya expropiación ha sido declarada necesaria, la Corte Suprema de Justicia ha declarado, en diversas ocasiones, que el arreglo amigable tiene "la misma fuerza de una sentencia firme, y sólo falta determinar la indemnización correspondiente"¹³. Parece evidente que la equiparación que la Corte quiere hacer entre la sentencia firme y el contrato en que consiste el arreglo amigable sólo puede admitirse en el muy limitado aspecto de que después de la primera y del segundo no está dado al propietario el replantear una discusión sobre la necesidad de la adquisición de su derecho por el ente expropiante, que se realizará por fuerza de una decisión judicial y del pago de la correspondiente indemnización en el primer caso, y en virtud de un negocio jurídico contractual en el segundo.

En el querer establecer la señalada equiparación se revela el empeño de aplicar, en el ámbito propio del arreglo amigable, las normas sobre la designación de expertos, sobre la práctica del avalúo y sobre la posible impugnación de este último por las partes en el juicio de expropiación. En este sentido ha dicho la propia Corte que "el Juez está obligado a dar al asunto el curso correspondiente y no tramitarlo como si fuese un juicio ordinario, porque el avalúo y la consiguiente impugnación no es sino una secuela o secuencia de haber terminado, por la vía amigable, la contienda sobre la expropiación misma, de modo que a ese aspecto, ejecución solamente, no puede dársele la tramitación de un juicio ordinario"; "...y como lo tiene decidido la Corte —se dice en el mismo fallo— de la contención sobre el avalúo practicado en ejecución de un arreglo amigable conoce el Tribunal a quien correspondería conocer del juicio de expropiación"¹⁴.

Razonando en este mismo orden de ideas respecto del cómputo del lapso convenido en el arreglo amigable para la impugnación del avalúo, la Procuraduría General de la República ha sostenido que "por la naturaleza misma del recurso de impugnación del avalúo practicado, en virtud de lo convenido en un arreglo amigable, la determinación de qué ha de entenderse por días hábiles no puede corresponder al criterio de las partes, o más concretamente, de una de las partes, como lo sería el de la Administración, sino que, debe ser el calendario del órgano jurisdiccional competente, ante quien se va a interponer el recurso, quien en definitiva fije de la manera más objetiva y preservando la seguridad jurídica y la necesaria igualdad de las partes, y contando con la regulación que al efecto establece el artículo 156 (del Código de Procedimiento Civil), antes citado, lo que debe entenderse por días hábiles"¹⁵.

13. V. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 27 de marzo de 1984, en *Jurisprudencia Venezolana*, de Ramírez y Garay, tomo LXXXV, pp. 618 y 619.

14. V. la sentencia citada en la nota anterior.

15. V. *Doctrina de la Procuraduría General de la República - 1977*, Caracas, 1978, p. 90.

Las exposiciones reseñadas evidencian, en nuestro sentir, una preocupación por poner remedio a la carencia, en la legislación, de normas sobre la impugnación del avalúo de expertos practicado en ejecución del arreglo amigable, como un medio de controlar al legalidad del avalúo mismo, pero no nos convencen de la legitimidad de unas estipulaciones que, situadas en el campo propio de materias de reserva legal, escapen a la posibilidad de ser objeto de una disciplina contractual.

De acuerdo con la opinión prevaleciente, los motivos de impugnación del avalúo de expertos realizado en ejecución del arreglo amigable no podrían ser otros que los que pueden justificar que las partes impugnen el que se practique en el juicio de expropiación o que el mismo sea rechazado por el tribunal de la causa. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha declarado que son aplicables al avalúo las reglas del Código de Procedimiento Civil sobre el justiprecio en materia de ejecución de sentencia y, en particular, la del artículo 480 de dicho Código, según el cual el tribunal no podrá desechar el peritaje practicado sino en el caso de haberse obrado ilegalmente, teniendo por base datos erróneos, o con manifiesta o comprobada parcialidad de los peritos¹⁶. De modo que aunque el avalúo de expertos practicado para los fines del arreglo amigable tiene la naturaleza de una experticia extrajudicial estimatoria, se rige, según la opinión dominante, por las mismas normas del que se practica en el juicio de expropiación, y su impugnación no puede obedecer sino a las reglas que son aplicables para la impugnación de este último.

4. *Posible transacción en caso de impugnación del avalúo de expertos*

Llegado el caso de que el avalúo de expertos practicado para los fines del arreglo amigable sea impugnado por una de las partes, que cuestione su validez, frente a la otra, que pretenda sostenerla, o bien el propio avalúo sea impugnado por una y otra de ellas, en posiciones contrapuestas sobre la validez del peritaje practicado, habrá surgido entre las partes un litigio, se estará en presencia de pretensiones adversas sobre la fijación de lo que habría de constituir la justa compensación debida al propietario. Cabe entonces preguntarse si esa litis puede o no ser objeto de una autocomposición realizada por quienes sean partes en ella, de un contrato de transacción que pueda poner fin y dirimir el conflicto, para llegar entonces a la fijación de la suma debida por el ente interesado en adquirir, en un importe distinto del resultante de la determinación hecha por los expertos. La respuesta a esta interrogante será expuesta al tratar de la impugnación del avalúo en el juicio expropiatorio: tratándose de una identidad fundamental existente entre las dos situaciones, la solución que haya de predicarse respecto de cada una no podrá ser sino una sola.

16. V., entre otras citables, sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 4 de abril de 1966, en *Gaceta Oficial* Nº 1.010 extraordinario, pp. 11 y 12; y sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, de 21 de febrero de 1952, en *Gaceta Forense*, 1ª et., Nº 10, p. 105.

III. AVENIMIENTO, AVALUO DE EXPERTOS Y TRANSACCION EN EL JUICIO DE EXPROPIACION

1. *Las dos primeras fases del juicio de expropiación. Exclusión de la tercera fase para el propósito del presente estudio*

No habiéndose producido el arreglo amigable entre las partes, por no haberse alcanzado entre ellas el consenso que lo constituiría, o bien por ignorarse quién es el propietario o ser dudosa la condición de quien se presentare como tal, o en razón de la negativa del propietario mismo de acceder a una ocupación previa que necesitare practicar el expropiante por ser la obra de que se trate de urgente realización, ocupación que él no podrá exigir sino judicialmente, no quedará al ente expropiante otra vía que tomar que la de instar la expropiación forzosa.

El procedimiento del juicio de expropiación, regulado en los arts. 19 y ss. de la ley de la materia, comporta tres fases: sólo en la segunda puede llegarse a la fijación de la indemnización a la cual el propietario tiene derecho, salvo el caso, del cual se tratará luego, de que la fijación de la compensación pecuniaria que haya de atribuírsele se produzca en la posible incidencia sobre ocupación previa.

La tercera de dichas fases, regulada en el Título V de la Ley de Expropiación, implica que se haya producido entre las partes el avenimiento contemplado en el artículo 32 de dicha ley, o que haya quedado firme el justiprecio practicado en el juicio (cfr. art. 40), por lo cual, para los fines del presente estudio, no interesa referirse a esa tercera fase.

2. *Primera fase*

La primera fase del procedimiento judicial expropiatorio comprende:

1º) La consignación de la respectiva solicitud ante el órgano jurisdiccional competente.

Si quien solicitare la expropiación fuere la República, el juicio se intentará ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de cuyas sentencias definitivas podrá apelarse, dentro del término de cinco días, ante la Corte Suprema de Justicia (art. 185, ord. 5º y párr. final, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Si fuere otro el ente solicitante, el juicio se iniciará por ante un juez competente en lo civil, en primera instancia, en el lugar de la ubicación del inmueble, y de las apelaciones y recursos contra sus decisiones conocerá en segunda instancia la Corte Suprema de Justicia (art. 19, 1er. párr., de la Ley de Expropiación) en Sala Político-Administrativa.

La solicitud de expropiación debe indicar el objeto de ella y los elementos que contribuyan a su identificación, así como el nombre y apellido del propietario o propietarios, poseedores o arrendatarios, si fueren conocidos (art. 20).

2º) La solicitud de información al Registro Público.

Esta solicitud será formulada por la autoridad judicial ante quien se haya introducido la solicitud de expropiación, a la Oficina u Oficinas de Registro respectivas,

dentro del tercer día de presentación de esta solicitud de expropiación, cuando no se hubieren acompañado a la misma todos los datos concernientes a la propiedad y a los gravámenes relativos al inmueble (art. 21).

3º) El emplazamiento de los interesados conforme a los datos suministrados por el Registro.

Tan pronto como se reciban estos datos, se emplazará a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general, a todo el que tenga algún derecho en el inmueble que se pretenda expropiar (art. 22, 1er. párr.).

4º) La publicación de la solicitud de expropiación y del auto de emplazamiento.

Estos se harán en un periódico de los de mayor circulación de la ciudad de Caracas y en alguno de la localidad, si lo hubiere, por tres veces durante un mes, con intervalos de diez días entre una y otra publicación. La autoridad judicial remitirá al Registro respectivo tres ejemplares de los periódicos que contengan la primera publicación, para que sean fijados la solicitud y el emplazamiento en la puerta de su Oficina. El Registrador acusará recibo y cumplimiento de esta formalidad (art. 22, 2º y 3er. párrafos).

5º) La contestación a la solicitud de expropiación.

La Ley dispone que dentro de los diez días siguientes a la fecha de la última de las publicaciones señaladas, los emplazados comparecerán al tribunal por sí o por medio de apoderados, y a los que no comparecieren vencido ese término se les nombrará defensor con quien se entenderá la citación (art. 20, 1er. párr.).

La contestación a la solicitud de expropiación se verificará en la tercera audiencia siguiente al vencimiento del lapso de diez días indicado. En el caso de nombramiento de defensor de oficio, las tres audiencias correrán desde la fecha de la aceptación y juramento del defensor (art. 24).

6º) La oposición a la solicitud de expropiación y las pruebas pertinentes.

Esta oposición sólo podrá fundarse en violación de la ley, o en que la expropiación debe ser total, pues la parcial inutilizaría el resto del inmueble o lo haría impropio para el uso a que está destinado. Para poder hacer oposición es necesario aducir la prueba del derecho real que se diga tener sobre la cosa (arts. 26 y 27). Si al contestarse la solicitud de expropiación se hiciera oposición, se abrirá un lapso de quince días para promover y evacuar las pruebas que fueren pertinentes (art. 25).

7º) Relación. informes y sentencia.

En la audiencia siguiente al vencimiento del lapso probatorio, el juez comenzará necesariamente la relación de la causa, la cual continuará sin interrupción hasta su terminación. El mismo día en que termine la relación el tribunal fijará la segunda audiencia para oír los informes de las partes, los que continuarán, si fuere el caso, en audiencias sucesivas hasta su fin. La sentencia se dictará dentro de los tres días siguientes a la terminación de los informes; el término para apelar de ella es de tres días (arts. 29 y 30).

Así termina esta primera fase.

Como puede advertirse, las normas relativas a ella, y que han de cumplirse necesariamente por ser normas procesales de orden público, no contemplan, ni en conse-

cuencia permiten, oportunidad alguna de fijación del importe de la indemnización expropiatoria.

3. *Segunda fase*

A. *El avenimiento*

La segunda fase del procedimiento expropiatorio es la que trae consigo dos modos de fijación de la indemnización que específicamente interesan para el propósito de este estudio. Esta segunda fase implica que se haya producido una primera sentencia, que haya adquirido firmeza, y por la cual la autoridad judicial haya declarado, en los términos de la ley, “la necesidad de adquirir el todo o parte de la propiedad o algún otro derecho, según lo alegado y probado en autos”. El tribunal habrá de señalar entonces día y hora para que las partes concurran “a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación” (art. 32). Con sobrada razón señala Lares Martínez¹⁷ que “el avenimiento no ha de referirse exclusivamente al precio, sino a la *justa indemnización* prevista en la Constitución”, ya que es de fijar ésta de lo que en realidad se trata.

La Ley excluye la legitimación para celebrar ese avenimiento respecto de los defensores de no presentes y respecto de los mandatarios (*rectius*: representantes) no dotados de poder para ejecutar actos de disposición o para transigir (art. 32, párrafo “único”).

El avenimiento que la Ley entiende propiciar tendría, en apariencia, el carácter de una fijación puramente consensual del importe de la indemnización. La Ley no fija ni hace remisión expresa a reglas determinadas a las cuales haya de ajustarse ese posible avenimiento, ni tampoco otorga explícitamente al tribunal que conozca del juicio de expropiación el poder de rechazar el acuerdo que se haya alcanzado: preceptúa escuetamente que “en el acta de avenimiento se especificarán las razones que justifiquen el avalúo convenido” (art. 32, párrafo “único”, *in fine*). Sin embargo, si se atiende más detenidamente al precepto legal que acabamos de transcribir, se observa que el mismo hace referencia objetiva y precisa a las *razones justificadoras del avalúo convenido*. La exigencia de esta justificación excluye que la fijación del importe de la indemnización mediante el avenimiento del cual habla la Ley pueda ser una fijación caprichosa, arbitrariamente convenida entre las partes de manera irrestricta.

Una cosa es cierta a este respecto: el avenimiento implica, según la disposición legal citada, un avalúo, es decir, a nuestro entender, un parecer técnicamente formulado, una valuación que para merecer su denominación de tal no podría ser diferente de una que se ejecutara “conforme a las reglas del arte”. Y así lo ha declarado la Corte Suprema de Justicia, en una decisión que sobre ese punto no consideramos objetable, al declarar que si la gestión (de lograr un acuerdo sobre la indemnización debida) “ocurre, ya iniciado el juicio, en el llamado acto de avenimiento, no varían las reglas, siempre en acatamiento del artículo 3º de la Ley que hace indispensable el justiprecio”. “Si existe ya —agrega la Corte— por haberse verificado con ocasión de

17. Lares Martínez, E., ob. cit., p. 696 y 697.

la ocupación previa, o si alguna de las partes lo formula, podrá llegarse al avenimiento, admitiendo cualquiera de ellos y razonando por qué se le acoge, pero ese es un elemento sobre el cual debe sustentarse el avenimiento, en términos tales que la no concurrencia de las partes al acto obliga al juez a fijar oportunidad para nombrar los expertos, *prueba de que el informe de éstos siempre será indispensable para lograr el avenimiento*" (cursivas nuestras) ¹⁸.

La Corte descartó, en la misma decisión, que fuere aplicable en la situación del avalúo para los fines del avenimiento la disposición del artículo 478 del Código de Procedimiento Civil, que en materia de justiprecio para el remate judicial practicado en ejecución de sentencia indica que los peritos deberán reunirse con el tribunal para el justiprecio, "actividad ésta exclusiva de los peritos, en la cual se descarta toda función deliberativa del juez, ya que la "mayoría" señalada en el texto evidentemente se refiere a la formada por los peritos y no al juez". Se dijo en la misma sentencia que "para la fijación del precio de los bienes inmuebles —que son por lo general el objeto de la expropiación—, ningún concurso puede suministrarles el juez (a los peritos), como no sea poner el expediente a la orden de los expertos y ningún objeto tiene la reunión en la sede del tribunal, como no sea para consignar el informe ya elaborado, puesto que son muy distintas y diversas las fuentes de información a que deben concurrir para poder cumplir fielmente con lo dispuesto en el artículo 35 de la ley especial" ¹⁹.

Ahora bien, consignado ante el tribunal el avalúo que haya de servir de base al avenimiento, ¿estará facultado el juez para rechazarlo por considerarlo ilegítimo y en consecuencia improcedente para tal fin? Creemos que si a la exigencia legal de que en el acta de avenimiento se especifiquen "las razones que justifiquen el avalúo convenido" no debe atribuírsele el carácter de una simple formalidad, no sujeta a censura, sino el de la necesidad de expresar un fundamento serio del por qué haberse producido un acuerdo entre las partes sobre el monto de una cierta indemnización, cabe ahondar algo más. En efecto, ¿ante quién ha de producirse la justificación mencionada en la Ley? Parece fuera de duda que, como son las partes quienes deben presentarla, el destinatario de ella no ha de ser otro que el tribunal. Y habiendo constatado —como lo hemos hecho— que en la hipótesis del arreglo amigable, y en la del avalúo que ha de practicarse en el juicio expropiatorio a falta de avenimiento entre las partes, es necesario ajustarse a las exigencias del artículo 35 de la Ley de Expropiación para que el avalúo no sea impugnabile, si conforme a la lógica no quiere hacerse de la fijación de la indemnización mediante avenimiento una figura arbitraria, inexplicablemente apartada de cualquier limitación tendente a hacer de ella un acto serio y digno de fe, nos parece que cabe concluir que en la elaboración del avalúo que ha de constituir la base necesaria para el avenimiento previsto en el artículo 32 de la Ley de Expro-

18. V. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 14 de julio de 1983, en *Jurisprudencia Venezolana*, de Ramírez y Garay, tomo LXXXIII, p. 503. La última parte —que hemos copiado en cursivas— de este trozo de la sentencia se hace difícil de entender: parece indicar que, a juicio de la Corte, en todo caso ("siempre") el avenimiento debe estar basado en un avalúo de expertos, pero ello estaría en contradicción con lo dicho líneas antes, en el mismo fallo, sobre la posibilidad de que sea una de las partes quien "formule" el avalúo y la otra se avenga a él.

19. V. la sentencia citada en la nota anterior, ob. cit., tomo cit., pp. 501 y 502.

piación deberán observarse las mismas reglas aplicables al avalúo legalmente impuesto en la hipótesis del arreglo amigable previsto en el artículo 3º de dicha Ley, y al avalúo que habrá de practicarse en el juicio expropiatorio a falta de avenimiento y conforme a los arts. 33 y ss. de la misma.

Si se acepta —como opinamos que en razón y en derecho se impone— que ello sea así, la consecuencia es obvia: al juzgar sobre las razones invocadas en el acta de avenimiento para la justificación del avalúo convenido, el juez habrá de tener la misma facultad de apreciación y rechazo que le corresponde, conforme al artículo 480 del Código de Procedimiento Civil, en el caso de haber obrado ilegalmente los expertos en la elaboración del avalúo, o haber tomado por base datos erróneos, o haber procedido con preferencia manifiesta o comprobada a favor de una de las partes y en detrimento de la otra.

De ello concluimos que la fijación del monto de la indemnización en la hipótesis del avenimiento posible en el juicio expropiatorio no puede ser el resultado de un acuerdo irrestricto entre los interesados, sino el de un avalúo que debe ajustarse a lo exigido en el artículo 35 de la Ley de Expropiación, según justificación que debe expresarse en el acta de avenimiento, y sujeto al control y al eventual rechazo por parte del tribunal de la causa.

B. *El avalúo de expertos procedente a falta de avenimiento*

Toca ahora referirse a la fijación de la indemnización mediante avalúo de expertos, a falta de avenimiento.

Dispone la Ley que no habiéndose logrado el avenimiento, “el juez designará una hora de la tercera audiencia siguiente para el nombramiento de peritos que han de hacer el justiprecio, observándose las reglas del Código de Procedimiento Civil” (art. 33). “Los peritos serán uno o tres y su nombramiento se hará por las partes. Cuando una de ellas no concurriere o no pudiere avenirse en el nombramiento del tercero, el juez hará el nombramiento del que le corresponda a la parte y del tercero, o de éste solamente, en sus casos” (art. 34).

Conforme al artículo 35 de la Ley de Expropiación:

“En el justiprecio de toda finca o derecho que se trate de expropiar, total o parcialmente, se especificará su clase, calidad, situación, dimensiones aproximadas, su probable producción y 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. Entre los elementos del avalúo se tomarán en cuenta el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos 6 meses antes del Decreto de expropiación y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares. En ningún caso puede ser tomado en cuenta el mayor valor de los inmuebles por razón de su proximidad de las obras en proyecto. Cuando el justiprecio verse sobre parte de una finca o derecho, formará capítulo separado la cantidad en que se estime el perjuicio sufrido por

el propietario con la expropiación parcial, teniendo en cuenta el beneficio inmediato y permanente que la construcción de la obra que da lugar a la expropiación reporte al resto de la finca o derecho de que se trate. Si la estimación del beneficio excediere de la del perjuicio, el exceso se imputará al valor de la parte expropiada. En todo caso, si el exceso fuere mayor de un cuarto de la indemnización debida al propietario, puede éste optar por la expropiación total declarando que acepta el justiprecio precedentemente efectuado.

Unico. De la misma manera se hará y presentará el justiprecio de las mejoras y perjuicios del poseedor”.

Como puede advertirse, la Ley enuncia una serie de elementos que han de servir de base a los expertos para elaborar el dictamen que deben rendir. Entre tales elementos hay tres que deben necesariamente apreciar y los cuales son: el valor fiscal del inmueble declarado o aceptado por el propietario²⁰; el valor establecido en los actos de transmisión realizados por lo menos seis meses antes del decreto de expropiación, es decir, con anterioridad a dichos seis meses²¹; y los precios medios a que se hayan vendido en los últimos doce meses inmuebles similares²².

La naturaleza jurídica del justiprecio al cual se refiere la Ley de Expropiación en los referidos artículos no es la de un medio de prueba, consistente en la producción de un dictamen sobre hechos o datos que tengan carácter procesal ya para el momento de ser captados, dictamen destinado a producir la convicción del juez y del cual éste pueda apartarse discrecionalmente de acuerdo con las reglas llamadas “de la sana crítica” (art. 1.427. C. C.). Se trata, diversamente, de una experticia judicial estimatoria, no destinada a influir en la convicción del juez para hacerlo decidir sobre pretensiones contrapuestas, sino a obtener un dato de hecho no conocido: el correspondiente a la indemnización que se ha de pagar al titular del derecho por expropiar en razón del daño (lícito) que tal privación le cause.

Ese dictamen pericial no habrá de ser objeto de una apreciación judicial discrecional o libre, sino que tendrá un carácter vinculante para el órgano jurisdiccional: el mismo carácter vinculante que tiene para los jueces el justiprecio de bienes que se

20. La Corte Federal, en sentencia de 28 de abril de 1960, declaró que tal valor fiscal “debe ser tomado en cuenta, según lo exige expresamente el citado artículo 35 de la Ley de Expropiación; y si es que si ese requisito no existe y no puede ser determinado, están los expertos en la obligación de hacer tal manifestación, luego de haber hecho las indagaciones del caso; pero el silencio sobre tal elemento, cuya apreciación es legalmente obligatoria, constituye también violación a lo dispuesto en la mencionada norma” y produce la nulidad del avalúo. V. la citada sentencia en *Gaceta Forense*, 2ª et., Nº 28, p. 32.
21. V. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 7 de abril de 1965, en la *Gaceta Oficial* Nº 27.734, de 12 de mayo de 1965.
22. En sentencia de 25 de noviembre de 1980, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, al ratificar un criterio sustentado ya en sentencia suya de 19 de junio de 1979, declaró que tales doce meses han de ser los anteriores al avalúo definitivo y no al decreto de expropiación: “si se tomare como fecha de los precios medios a que se refiere la Ley —dijo la Corte—, el año antes del Decreto de Expropiación, ello constituiría una flagrante injusticia, en abierta colisión con el artículo 101 de la Constitución que establece el pago de una “justa indemnización” por los bienes que se expropián, y, por lo tanto, es necesario, para andar dentro de la mayor justicia, tomar el promedio del año anterior al avalúo definitivo”. V. la citada sentencia en *Gaceta Forense*, 3ª et., año 1980, vol. I, Nº 110, p. 312; y también la sentencia de 3 de mayo de 1984, dictada en la misma Sala, en *Jurisprudencia Venezolana*, de Ramírez y Garay, tomo LXXXVI, p. 455.

hace con fines de ejecución de sentencia, y el cual, en los términos del citado artículo 480 del Código de Procedimiento Civil, aquéllos no podrán desechar "sino en el caso de haberse obrado ilegalmente, o teniendo por base datos erróneos o con manifiesta o comprobada parcialidad de los peritos", motivos éstos que son los mismos por los cuales las partes pueden impugnar el avalúo practicado por expertos en el juicio de expropiación²³. En efecto, como decía Borjas²⁴, "el carácter especial que, como ya lo hemos hecho notar, distingue la experticia de avalúo de las practicadas como medios de prueba, tiene por objeto hacer obligatoria para las partes y para el Tribunal la estimación pericial. Es sabido que, en principio, los jueces pueden separarse de la opinión de los expertos si su convicción se opone a ello, porque, en general, éstos no tienen otra atribución que la de emitir su parecer conforme a los conocimientos prácticos que tengan en la materia a que se refiere la experticia. Ese parecer es una prueba y, como tal, debe quedar sometido a la soberana apreciación del juez del mérito. Pero hay casos en que la ley inviste al perito de una verdadera jurisdicción que lo convierte, de consultor en juez, de opinante en sentenciador. Es un ejemplo típico de tales casos el de la experticia complementaria del fallo de que ya hemos tratado en otra ocasión, al comentar el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil. Este avalúo en ejecución de sentencia es de índole semejante, pues al tratarse de determinar el precio venal de las cosas subastadas, es decir, de obtener un dato exacto y cierto, la ley atribuye al voto de los peritos un efecto especial, que no pueden objetar las partes ni desatender el juez"^{25, 26}.

C. Posibilidad de transigir en caso de impugnación del avalúo de expertos

Es obvio que los vicios que permiten al juez el rechazo del peritaje practicado y a los que se refiere el artículo 480 del Código de Procedimiento Civil, son los mismos por los cuales las partes pueden impugnar aquél como ilegítimo, instando así la correspondiente declaración judicial de nulidad.

Según decíamos a propósito de la impugnación del avalúo practicado para dar ejecución al arreglo amigable, es posible que sea una sola de las partes la que plante la impugnación y la otra la conteste, o bien que una y otra planteen esa impugnación en posiciones contrapuestas. Habrá surgido entonces, en torno a la validez del

23. V. sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 24 de enero de 1966, publicada en la *Gaceta Oficial* N° 1.010 extraordinario, de 4 de abril de 1966; y sentencia de la Corte Federal, de 29 de octubre de 1959, en *Gaceta Forense*, 2ª et., N° 26, pp. 74 a 76.

24. V. Borjas, A., *Comentarios al Código de Procedimiento Civil Venezolano*, tomo IV, Caracas, 1924, p. 400.

25. En el proyecto de Código de Procedimiento Civil que está a punto de sancionar el Congreso de la República se reafirma el carácter vinculante del justiprecio practicado en ejecución de sentencia, en los términos categóricos del artículo 560 de dicho proyecto, según el cual, "El justiprecio fijado por los peritos de acuerdo con las disposiciones anteriores será vinculante para el Juez". V. *Exposición de Motivos y Proyecto de Código de Procedimiento Civil*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1982, p. 239.

26. Dada la diferencia fundamental entre la experticia de la cual hablamos y la experticia probatoria, resulta criticable el proceder que hemos constatado en diversos fallos, de aplicar en relación al avalúo de expertos en el juicio de expropiación normas del Código Civil referentes a la experticia regulada en éste como medio de prueba.

avalúo, una situación de litigio, respecto del cual hay que preguntarse si será o no posible dirimirlo mediante una transacción. Para tratar de resolver esta interrogante, hemos considerado oportuno incluir algunas consideraciones sobre el concepto y la finalidad de la transacción.

Como expone atinadamente Carresi²⁷, cuando ha surgido una litis, y más genéricamente, cuando dos sujetos no concurren en la apreciación de una determinada situación jurídica, hay tres soluciones posibles: 1ª) que las partes permanezcan inertes y dejen al tiempo la tarea de sanar la *res dubia*, por prescripción o usucapión; 2ª) que las partes descarten la incertidumbre en la forma drástica de la eliminación de la misma situación jurídica incierta, por transacción novatoria; y 3ª) que las partes determinen, de común acuerdo o, en defecto de éste, hagan determinar por un tercero, el contenido de la situación jurídica incierta: por negocio declarativo, sentencia, laudo arbitral. En este tercer caso, las partes se atienen a una apreciación de la situación jurídica, a un juicio de valor, ya sea que éste se les imponga en virtud de un acuerdo libremente estipulado, ya se les imponga por provenir de un órgano del Estado encargado de la función de decidir el conflicto (juez), ya sea un tercero designado por las partes quien emita el juicio que ha de imponérselas.

La transacción regulada en el Código Civil, la verdadera y propia transacción, es calificada tradicionalmente y según la opinión que tiende a predominar, como un negocio de declaración de certeza. Presupuesto de ella es la que en doctrina se ha dado en llamar la *res dubia*, la falta de certeza acerca de la relación discutida, y el propósito de poner fin a esa falta de certeza, no ya mediante una declaración judicial, sino mediante una declaración hecha por voluntad de las partes, una declaración negocial²⁸. De aquí que mediante la transacción las partes no sancionan una solución cualquiera de la litis, sino una a la cual llegan de común acuerdo porque la consideran, con mayor o menor aproximación, congruente con la originaria situación controvertida. Se trata así de un negocio destinado a la composición de un conflicto jurídico, basado en valoraciones de carácter jurídico también, en verdaderos juicios de valor que cada sujeto formula por su propia cuenta sobre la situación jurídica controvertida y a base de los cuales se decide a acceder a una cierta solución de la litis²⁹. Elemento esencial para llegar a esa solución es el de las "recíprocas concesiones" que menciona el artículo 1.713 del Código Civil y que consisten en que cada parte sacrifique parcialmente la pretensión originalmente planteada por ella frente a la otra, de manera que la composición del litigio se localice en un punto situado entre los correspondientes a las posiciones asumidas en un principio por una y otra parte, y no sobre el de ninguna de éstas dos posiciones en particular. La obtenida será una solución aproximativa respecto de lo pretendido originariamente por cada parte: tal será el resultado de su esfuerzo conciliador.

Aquello sobre lo cual recae la transacción —se ha dicho exactamente— no es propiamente la relación litigiosa, sino la pretensión y la contrapretensión de las partes, de las cuales la relación que da lugar a la litis constituye el objeto. Por tanto, para que haya transacción es necesario, antes que todo, que existan pretensiones en

27. Carresi, F., *La transazione*, Turín, 1966, p. 114.

28. Barbero, D., *Sistema del Derecho Privado*, tomo IV, Buenos Aires, 1967, p. 542.

29. Carresi, ob. cit., pp. 106 y 107.

conflicto (litis) y sólo subordinadamente que éste recaiga sobre una relación jurídica existente, válida y no sustraída a la disponibilidad de las partes. Esta litis puede versar sobre cuestiones de hecho o de derecho, pero en todo caso jurídicamente relevantes, y así como no constituye una litis la disputa sobre una cuestión de derecho que no surja en relación a una situación de hecho concreta, tampoco lo es una controversia relativa a una cuestión de hecho de por sí improductiva de consecuencias jurídicas³⁰.

Al hacer aplicación de estos conceptos a la materia del presente estudio se observa que el avalúo que tiene lugar en el procedimiento de expropiación está dirigido, como ya dijimos, a obtener un dato de hecho: el importe de dinero que represente la liquidación del daño que la expropiación causará al sujeto que ha de sufrirla y que constituye el objeto de la prestación correspondiente a una relación obligatoria bien definida: aquella por la cual el ente expropiante ha de indemnizar al sujeto pasivo de la expropiación.

Aquel avalúo debe ajustarse, para ser inimpugnable, a ciertas reglas de derecho, particularmente a las establecidas en el artículo 35 de la Ley de Expropiación. El conflicto que puede plantearse con motivo de la realización del avalúo será materia de valoraciones jurídicas distintas sobre una cuestión de hecho precisa: sobre la determinación de lo que haya de constituir la justa indemnización de que habla el artículo 101 de la Constitución, en un cierto caso concreto y en relación a un bien determinado. La litis nacerá del conflicto entre las pretensiones de las partes, basadas en la valoración que haga cada una de ellas sobre las disposiciones legales consideradas en su aplicación a la concreta situación que tengan planteada. La transacción a la cual puedan llegar habrá necesariamente de comportar que cada una ceda ante la otra una parte de aquello que crea que en derecho le corresponde, consistirá en aquel *aliquid datum aliquid retentum* a que alude el artículo 1.713 del Código Civil al definir la transacción, para llegar a así a aquella solución aproximativa de la cual hablábamos hace poco y por la cual llegará a ser dirimido el conflicto.

Es oportuno recordar, en este lugar, que los elementos de apreciación contemplados en el artículo 35 de la Ley de Expropiación no constituyen una fórmula matemática cuya aplicación deba conducir, cualesquiera que sean los llamados a aplicarlos, a un resultado preciso e invariable. En la labor de los expertos deberá influir decisivamente la objetividad de los datos de hecho que han de tomar en cuenta para rendir su dictamen y, particularmente, los tres elementos de apreciación obligatoria que señalamos con anterioridad; pero hay ciertos factores incontrolables, subjetivos, de apreciación y valoración de esos datos, que dependen del concepto sobre la trascendencia que tales datos hayan de tener y que lleguen a formarse los expertos; éstos podrán, sin incurrir en ilegalidades, errores o parcialidad, aplicar una ponderación y llegar a unos resultados que no serán necesariamente los mismos que podrían alcanzar otros, quienes sin incurrir tampoco en esos vicios llegaran a un dictamen diferente, basados en lo que constituya, precisamente, su "leal saber y entender": variable por personal³¹.

30. Carresi, ob. cit., p. 140.

31. En un sentido próximo a lo que afirmamos en el texto, la Corte Federal, en sentencia de 29 de octubre de 1959, declaró lo siguiente: "Todo lo expuesto tiende a poner de manifiesto que la tasación inmobiliaria es una operación compleja en alto grado, que para realizarla requiere tomar en consideración multitud de factores de diversa índole y apreciar, con el mayor grado

El comprender esto último así es lo que puede propiciar una transacción y alcanzarla: en que cada parte entienda que en su propia posición hay o puede haber de exacto y de inexacto, y en la concesión que cada una haga de una cierta parte de razón a la otra, residirá lo necesario para llegar a una solución conciliadora que ponga fin al conflicto.

Ahora bien, el artículo 1.714 del Código Civil dispone que “para transigir se necesita tener capacidad de disponer de las cosas comprendidas en la transacción”, lo cual se ha expresado, en términos más precisos, diciendo que la transacción, para ser válida, debe referirse a derechos que por su naturaleza o por expresa disposición de la ley no se encuentren sustraídos a la disponibilidad de las partes. Por esto no pueden ser objeto de transacción, de una declaración negocial de certeza —se ha dicho también—, las relaciones jurídicas no patrimoniales, pero sí se puede transigir sobre derivaciones ulteriores de relaciones que en sí mismas son indisponibles; de aquí que se afirme que es posible transigir “sobre los efectos patrimoniales de un delito y sobre aquellos vinculados a un *status* personal y, en general, a relaciones de contenido publicista”³². En referencia específica a la admisibilidad de la transacción en derecho administrativo, ha dicho un conocido y autorizado autor que “cuando, sin embargo, entre la administración-autoridad y particulares surjan controversias atinentes a efectos de proveimientos de contenido patrimonial, es posible que se llegue entre las partes a contratos con objeto público y que tengan un contenido transaccional”³³.

¿Podrá entonces considerarse transigible la controversia que surja entre las partes del juicio de expropiación sobre cuál haya de ser, conforme a derecho, el importe justo de la indemnización expropiatoria? Creemos que sí. El hecho mismo de que conforme al artículo 32 de la ley de la materia deba señalarse una precisa oportunidad procesal “para que las partes concurren a fin de lograr un avenimiento sobre el precio de la cosa objeto de la expropiación” y el de que el párrafo “único” del mismo artículo exija que los representantes del sujeto que ha de sufrir aquélla estén dotados del poder de transigir, nos parece que constituyen un argumento decisivo a favor de la idea de que la ley no ha considerado a la relación obligatoria correspondiente a la indemnización debida por el ente expropiante como una de aquellas sustraídas a la disponibilidad de las partes. Nos parece evidente, además, que esa relación no cambia de naturaleza por el hecho de que el avenimiento que la ley propicia no se logre, y que el importe de la indemnización haya de ser determinado mediante la experticia de avalúo regulada a continuación en la propia ley.

Agréguese que la transacción, como cualquier otro contrato, no puede ser válidamente celebrada en contravención de normas imperativas o del orden público o las

de exactitud posible, la influencia real de cada uno de ellos sobre el justiprecio, y que, por consiguiente, es imposible que ninguna ley, por extensa que sea, pueda comprenderlos a todos y determinar su individual importancia e influencia sobre el resultado final del avalúo”. “La Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en vigencia, tiene en cuenta esas dificultades y establece un sistema ecléctico, el cual, a la vez que atribuye a los peritos una amplia facultad en la elección de los elementos que pueden tomar en cuenta para cumplir su cometido, señala al mismo tiempo tres que deben apreciar necesariamente, siempre que sea posible determinarlos o conocerlos” (v. *Gaceta Forense*, 2ª ed., Nº 26, 1959, p. 77).

32. V. Carresi, ob. cit., p. 144; y Barbero, ob. cit., tomo cit., p. 547.

33. Giannini, M. S., *Diritto amministrativo*, vol. 1, Milán, 1970, p. 784.

buenas costumbres (art. 6º, C. C.)³⁴. En este orden de ideas, una transacción destinada a poner fin al conflicto surgido sobre la validez del avalúo practicado en un procedimiento expropiatorio no podría dejar de tomar en cuenta la disposición —de orden público, sin duda— del artículo 35 de la Ley de Expropiación, contentiva de las reglas que gobiernan la práctica del referido avalúo. Debería ser, por ello, una transacción razonada, en la cual se tomaran particularmente en consideración los tres elementos de obligatoria apreciación contemplados en dicho artículo y cuya inobservancia trae consigo la invalidez del avalúo realizado. De no ser así, la transacción podría llegar a ser utilizada como expediente para llegar a una fijación caprichosa, sin fundamento serio y honesto, del importe de la indemnización, en condiciones contrarias, en suma, al precepto de la Constitución (art. 101) que quiere que la indemnización que se pague por la expropiación sea una indemnización justa: y los criterios para lograr este propósito no son otros, en el ámbito de la Ley de Expropiación, que los enunciados en el artículo 35 de la misma.

Finalmente, si se trata de una expropiación solicitada por la República, la validez de la misma dependerá también del cumplimiento de la disposición del artículo 7 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la cual impone, para celebrar transacciones fiscales, la autorización del Ejecutivo Nacional, dada por escrito y con intervención del Procurador General de la República, así como, en los asuntos que dependen de la Contraloría General de la República, el previo informe del Contralor General.

IV. EL AVALUO NECESARIO PARA LOS FINES DE LA OCUPACION PREVIA

1. *Presupuestos y requisitos necesarios para decretar la ocupación previa*

La ocupación previa del inmueble por expropiar puede ser acordada por el tribunal al cual corresponda conocer del juicio de expropiación, después de introducida la solicitud de ésta, cuando se trate de alguna de las obras especificadas en el artículo 11 de la Ley de Expropiación y la autoridad a la cual compete la ejecución de tal obra la repute de urgente realización (art. 51).

Dados esos presupuestos, para que pueda ser acordada la ocupación previa será necesario que:

1º) El juez a quien compete conocer del juicio de expropiación dé el correspondiente aviso al propietario y al ocupante del inmueble (art. 52, parte inicial).

2º) La misma autoridad judicial haga, de oficio, practicar por un juez de la jurisdicción, asistido de un práctico y previa notificación del propietario, la que se efectuará conjuntamente con el aviso, una inspección ocular destinada a poner constancia de todas las circunstancias de hecho que deban tenerse en cuenta para justipreciar total o parcialmente el inmueble y las cuales puedan cambiar de situación o estado

34. V. De Page, H., *Traité élémentaire de droit civil belge*, tomo V, Bruselas, 1952, p. 483.

por el hecho de la ocupación. En el curso de la inspección puede el propietario hacer las observaciones que tenga a bien, y las que haga, por extensas y minuciosas que sean, se harán constar en el acta respectiva. Una copia de las actuaciones de la inspección se enviará a la mayor brevedad posible y por la vía más rápida a la Corte o Juzgado que esté conociendo de la solicitud de expropiación, a fin de que se agregue a sus antecedentes y de que sus particulares sean tenidos en cuenta para la fijación del justo valor de la cosa (art. 52, parte restante).

3º) El ente expropiante haga practicar un avalúo del inmueble por la Comisión de Avalúos a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Expropiación —la prevista a los fines de la contribución de mejoras establecida en la misma ley— y la cual, en los términos de este artículo, estará constituida por tres miembros, designados, uno por la autoridad expropiante, otro por el Juez de Primera Instancia en lo Civil de la Jurisdicción, y el tercero nombrado de común acuerdo por los dos primeros o por la misma autoridad expropiante. En el Distrito Federal, uno de dichos miembros será nombrado por el Colegio de Ingenieros (arts. 51, 1ª parte, y 16).

4º) El ente expropiante consigne la cantidad de dinero en que hubiere sido justipreciado el inmueble (art. 51, 2ª parte).

Cumplidos tales requisitos legales, procede decretar la ocupación previa.

2. Caracteres del avalúo necesario para la ocupación previa

El avalúo preceptuado para los fines de la ocupación previa tiene las siguientes características:

1ª) Se practica a la sola instancia del ente expropiante y por una comisión de expertos en cuya designación —como ha podido apreciarse— no participa el propietario del inmueble (arts. 51 y 16 de la Ley de Expropiación), a diferencia de lo que sucede respecto del avalúo propiamente destinado a fijar la indemnización expropiatoria, el cual ha de practicarse por expertos que pueden ser uno o tres, nombrados por las partes: recuérdese que sólo cuando una de éstas no concurra al acto de la designación o no pueda avenirse en el nombramiento del tercero, hará el juez el nombramiento correspondiente a la parte y el del tercero, o el de éste solamente, según el caso (art. 34).

2ª) No tiene por objeto fijar el importe de la indemnización expropiatoria, sino el del valor del inmueble por ocupar; "...sirve exclusivamente para llenar el requisito, dato o presupuesto legal indispensable para la procedencia y dictado del decreto de ocupación previa", ha dicho la Corte Suprema de Justicia, la cual añade que "no debe olvidarse que si bien este avalúo previo tiende a determinar el valor de la cosa expropiada, el justiprecio definitivo constituye y por lo mismo es, la determinación de la «justa indemnización» a que se refiere el artículo 101 de la Constitución". Ese avalúo tiende, en este sentido, a "asegurar por adelantado el futuro pago del precio y (a) establecer a la vez una especie de garantía por el daño que pueda sobrevenir a la cosa que va a ser ocupada y por la privación de la misma para el propietario"³⁵. Por

35. Véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 29 de septiembre de 1981, parcialmente transcrita en la *Revista de Derecho Público*, Nº 8, octubre-diciembre de 1981, pp. 145 a 147.

esto mismo recibe la calificación de "avalúo provisional", por contraste con el dirigido a fijar definitivamente la indemnización expropiatoria.

3ª) No es susceptible de impugnación, como en cambio sí lo son (según lo que antes se expuso) el avalúo de expertos que se practique para el propósito del arreglo amigable previsto en el artículo 3º de la Ley de Expropiación y el avalúo definitivo que se ha de realizar en el juicio expropiatorio, según lo preceptuado en los artículos 33 y siguientes de la misma ley.

A este respecto ha declarado la Corte Suprema de Justicia, en su ya citada sentencia de 29 de septiembre de 1981, que "ratificando el criterio de que el precio determinado por la Comisión de Avalúos, sirve especial, señalada y determinadamente a los fines de la ocupación previa, es concluyente considerar la intrascendencia de la impugnación de ese avalúo pretendida por cualquiera de los intervinientes en el procedimiento. Tal avalúo, se ha dicho y se repite, tiene carácter y función provisionales, y aun cuando en sus conclusiones pudiera coincidir con el que en definitiva determine la experticia final, debe entenderse que —a falta de un convenimiento— ese monto fijado por la Comisión y esa consignación hecha por el interesado deben entenderse como significativos y a los solos efectos de la ocupación previa y sin ninguna influencia sobre el curso del juicio que deberá continuar hasta sentencia definitiva".

4ª) Es susceptible, sin embargo, de convertirse en un avalúo definitivo, en la hipótesis prevista en la parte final del artículo 51 de la Ley de Expropiación, según la cual, "si el propietario se conformare con el avalúo realizado y no hubiera otra oposición justificada, el juicio se dará por concluido".

3. *Requisitos para la terminación del juicio expropiatorio por acuerdo sobre el avalúo practicado para la ocupación previa*

El que llegue a consumarse la terminación del juicio de expropiación en la hipótesis últimamente señalada implica el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1º) Que el ente expropiante esté conforme con el avalúo realizado.

Es posible, por el contrario, que el ente expropiante resulte insatisfecho, no conforme con el dictamen de los expertos y, en consecuencia, haga protesta de su inconformidad. Esto bastaría para evitar que el propietario pudiera manifestar eficazmente su voluntad de aceptar el justiprecio con la finalidad de que el juicio se diere por terminado y se procediere a entregarle la correspondiente cantidad de dinero ³⁶.

Y dada la función de garantía que es característica del avalúo al cual venimos refiriéndonos, en nuestro criterio sería posible también que no obstante su insatisfacción (manifestada) con el avalúo realizado, el ente exponente consignara en el tribunal la cantidad de dinero fijada por los expertos, con la sola finalidad de cumplir el re-

36. "Por consecuencia —ha dicho la Corte Suprema de Justicia—, determinado (el precio por la Comisión al solo fin de obtener la ocupación, si el expropiante lejos de consignarlo, lo protesta o rechaza, ningún efecto puede tener la aceptación de ese precio, manifestada por los expropiados, ni su pretensión de que tal aceptación pueda poner fin al procedimiento y así se decide" (véase la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 14 de abril de 1982, parcialmente transcrita en la *Revista de Derecho Público*, N° 14, abril-junio de 1983, p. 196).

quisito de la consignación que es indispensable para que pueda ser decretada la ocupación previa. Una consignación hecha así bastaría, a nuestro entender, para privarla del carácter de una oferta de avenimiento con el propietario, apta para poner fin al juicio si éste la acepta. No creemos que cupiera replicar, a este respecto, que *Protestatio contra factum non valet*, es decir, que una protesta manifestada pero en contradicción con el hecho que se realiza no es valedera, puesto en los términos del artículo 51 de la Ley de Expropiación la consignación de la cual hablamos está primordialmente dirigida a lograr el decreto de ocupación previa, propósito que en tal hipótesis sería el único perseguido mediante la consignación, y la protesta del expropiante descartaría la eventualidad de que no habiendo "otra oposición justificada" el propietario aceptare el avalúo realizado y se diere por concluido el juicio.

Respecto del punto del cual tratamos en este lugar, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en su sentencia de 14 de abril de 1983, ha dicho que "por ello bastaría al expropiante protestatario manifestar en autos que rechaza o se opone al justiprecio resultante del avalúo —no ofrecido por él—³⁷ con el fin de evitar que la expropiada pueda aceptarlo y pretenda por ese medio la recepción del monto del justiprecio y la cesación del procedimiento"³⁸. Pues bien, consideramos que como la consignación no está necesaria ni exclusivamente destinada a manifestar el ofrecimiento de que habla la Corte, sino que en principio lo está solamente a dar satisfacción a un requisito legal de la ocupación previa, tal consignación negativamente calificada por el ente expropiante sería en sí misma inepta para servir de base al avenimiento con el propietario que podría poner fin al juicio de expropiación. El acto de la consignación así calificado conservaría sólo aptitud para servir de base a aquello para lo cual la ley lo ha establecido en principio: para servir de base al decreto de ocupación previa.

El ente expropiante, no conforme con el avalúo practicado, podría no consignar la cantidad de dinero fijada por los expertos, lo cual haría legalmente imposible la ocupación previa.

2º) Que el ente expropiante, conforme con el dictamen de los expertos, haya consignado en el tribunal la cantidad de dinero fijada por éstos en su dictamen.

3º) Que el propietario manifieste a su vez su aceptación del justiprecio practicado, y se avenga así a aceptar como definitivo el avalúo.

4º) Que no haya habido "otra oposición justificada".

Sobre este punto hay que plantearse de cuál oposición se trata. La Ley de Expropiación prevé que puedan producirse en el juicio expropiatorio dos clases de oposiciones, a saber: 1º, la oposición a la solicitud de expropiación, la cual, según se ha visto, sólo podrá fundarse en violación de la ley o en que la expropiación debe ser total, pues la parcial inutilizaría el resto del inmueble o lo haría impropio para el uso a que está destinado; para efectuarla están legitimados no sólo el propietario del inmueble,

37. Nos parece que al intercalar entre guiones, en el texto transcrito, las palabras "no ofrecido por él" la Corte se habría expresado mejor si hubiera dicho "consignado aunque no ofrecido por él", para dejar a salvo, inequívocamente, la posibilidad a la cual nos referimos de que, no obstante su no conformidad con el avalúo realizado, el ente expropiante haga la consignación de la suma de dinero fijada en aquél, con la sola finalidad de hacer posible el decreto de ocupación previa.

38. Véase la sentencia citada en la nota 36.

sino también los titulares de otros derechos reales sobre el mismo (arts. 26 y 27 de la Ley de Expropiación). 2º, la oposición a la entrega del monto del avalúo *definitivo* al propietario, una vez consignada ante el Tribunal la cantidad de dinero en la cual haya quedado fijado el monto de la indemnización mediante el avenimiento previsto en el artículo 32 de la Ley de Expropiación o el avalúo que ha de practicarse a falta de tal avenimiento según el subsiguiente artículo 33 (v. arts. 42, 43, 44 y 45 de la Ley de Expropiación).

En la hipótesis a la cual nos referimos, prevista en la parte final del artículo 51 de la Ley de Expropiación, las oposiciones posibles a que alude la ley podrían ser, a nuestro juicio, las siguientes:

1ª) La oposición a la solicitud de expropiación, formulada por alguna de las dos causales contempladas en el artículo 26 de la Ley de Expropiación y para la cual se encuentran legitimados —como se ha tenido ocasión de exponer— no sólo el propietario, sino también los titulares de otros derechos reales sobre el inmueble (art. 27). Parece superfluo añadir que la aceptación, por el propietario, del avalúo practicado para los fines de la ocupación previa, es incompatible con la idea de que la oposición haya sido formulada por él.

2ª) La oposición formulada al avalúo practicado a instancia suya para el propósito de la ocupación previa por el mismo ente expropiante, el cual —como se ha expuesto y razonado— no obstante su insatisfacción (manifestada) respecto de dicho avalúo, podría consignar la suma de dinero que en éste se hubiere llegado a fijar como expresiva del valor del inmueble por expropiar, para que pudiese ser decretada la ocupación previa que estuviere interesado en obtener.

3ª) La oposición al avalúo practicado para el propósito de la misma ocupación previa por un sujeto distinto del ente expropiante. Consideramos que para formular esta oposición deben considerarse legitimadas las personas que de acuerdo con el artículo 27 de la Ley tienen legitimación para oponerse a la solicitud de expropiación. Parece lógico, en efecto, que si tales sujetos pueden oponerse a la solicitud de expropiación alegando violación de la ley o basados en la consideración del perjuicio que les causaría el que la expropiación no fuere total, esas mismas personas, cuyos derechos reales han de extinguirse por la transferencia de la propiedad del inmueble al ente expropiante (arg. arts. 7, 8, 40, par. "único", 3er. párr., de la Ley de Expropiación, y 623, párr. final, del Código Civil), para transformarse en derechos distintos —al goce o a la entrega de una cierta parte de la indemnización expropiatoria, según los casos— tienen, en virtud de sus respectivas titularidades reales, un interés evidente, en términos tanto jurídicos como económicos, en que tal indemnización sea justa. Y lo que el propietario aquiescente con el resultado del avalúo practicado para el propósito de la ocupación previa juzgue justo y conveniente para sus propios intereses, puede no serlo para los investidos de otras titularidades reales de goce o de garantía sobre el mismo bien.

Hay, en efecto, sujetos distintos del propietario cuyo emplazamiento en el juicio expropiatorio ordena la ley, la cual se refiere no sólo a "los dueños", sino también a los "poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretenda expropiar" (art. 22, 1er. párr.).

Respecto de los poseedores, su interés en la correcta realización del avalúo lo reconoce y pone de manifiesto la propia Ley de Expropiación, puesto que el párrafo "único" de su artículo 35 ordena que de la misma manera en que habrá de procederse en el avalúo de "toda finca o de derecho que se trate de expropiar total o parcialmente", "se hará y presentará el justiprecio de las mejoras y perjuicios del poseedor". Si, por consiguiente, éste considerare que en la realización del avalúo que directamente le atañe, de las mejoras que hubiere hecho en el inmueble, no se ha procedido conforme a derecho, parece obvio que esté legitimado para formular oposición al avalúo practicado para los fines de la ocupación previa.

En cuanto a los arrendatarios cabe hacer un razonamiento análogo. El artículo 1.609 del Código Civil prevé dos hipótesis en las cuales el arrendatario puede hacer valer, contra el arrendador, un derecho por concepto de mejoras efectuadas por él en la cosa arrendada: la primera, cuando el arrendador hubiese consentido que su contraparte realizare mejoras útiles en el inmueble arrendado, con la expresa condición de abonarlas, caso en el cual el arrendatario tendrá derecho al reembolso del costo de las mejoras; la segunda, cuando se trate del arrendamiento de tierras incultas para labrarlas el arrendatario, "quien tiene entonces derecho a que se le indemnic el valor de sus plantaciones, obras y construcciones, si no se hubiese estipulado otra cosa". Por analogía con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley de Expropiación, el arrendatario tendría derecho a que el valor de las mejoras hechas por él fuere determinado en la experticia; en caso de que no lo fuere o él llegare a estar inconforme con el avalúo practicado para la ocupación previa, podría formular oposición justificada al avalúo, con lo cual impediría la terminación del juicio por acuerdo entre el ente expropiante y el propietario sobre la idoneidad del mismo avalúo.

En cuanto a los acreedores a quienes el artículo 22 de la Ley de Expropiación ordena emplazar también, ellos serán los que, según la expresión utilizada en la parte final del primer párrafo de dicho artículo, tengan "algún derecho en la finca que se pretenda expropiar", es decir, los acreedores privilegiados y los acreedores hipotecarios, cuyas titularidades reales sobre el inmueble habrán de extinguirse por efecto de la expropiación, de modo que sólo podrán hacer valer sus créditos sobre la indemnización debida en razón de esta última, de acuerdo con lo previsto en el último párrafo del artículo 40 de la Ley de Expropiación y en el tercer párrafo del artículo 1.865 del Código Civil. Diversamente, los acreedores quirografarios, no dotados de titularidad real, de ningún "derecho en la finca que se pretenda expropiar", carecerían de legitimación para oponerse al avalúo del inmueble y para frustrar la terminación del juicio expropiatorio mediante la "oposición justificada" a la cual alude el artículo 51 de la propia Ley de Expropiación.

Pues bien, cualquiera de las tres especies de oposiciones señaladas bastaría —creemos— para impedir que el acuerdo entre ente expropiante y propietario sobre el avalúo practicado en la incidencia de ocupación previa pudiese determinar, conforme al comentado artículo 51, que el juicio de expropiación se diere por concluido. Pero aunque cualquiera de dichas oposiciones impediría la terminación del juicio por esa forma especial de acuerdo sobre el avalúo practicado en la incidencia sobre ocupación previa, no sería obstáculo, en cambio, para que, cumplidos los requisitos de ésta,

la misma pudiera ser decretada y practicada, sin interrumpir ni poner fin al proceso expropiatorio.

Una oposición más podría producirse, distinta de las tres indicadas: la oposición a que la suma de dinero determinada en el avalúo del cual hablamos fuere entregada al propietario. Tratándose de esta especie de oposición resultaría sin sentido sostener que el juicio de expropiación hubiere de continuar: ello carecería de utilidad, una vez obtenido un acuerdo entre ente expropiante y propietario sobre el monto de lo que habría llegado a convertirse en el importe de la indemnización expropiatoria, sin intervención de un tercero legitimado para frustrar los efectos de ese acuerdo mediante una oposición justificada. Por consiguiente, consideramos procedente aplicar, en la hipótesis de la simple oposición al pago a la cual nos referimos, las previsiones de los artículos 42, 44 y 45 de la Ley de Expropiación, relativas a la análoga oposición que puede producirse, conforme a dicha ley, una vez consignado el importe del avalúo correspondiente al avenimiento contemplado en el artículo 32, o que haya quedado firme el avalúo de expertos efectuado en el juicio de expropiación a falta de dicho avenimiento (art. 40).

Debe indicarse, para concluir sobre este punto, que la circunstancia de que la ley prevea que pueda formularse alguna "oposición justificada", que conduzca a las consecuencias anotadas, implica que los correspondientes legitimados hayan tenido la oportunidad de apersonarse en el proceso para hacer valer sus pretensiones. Esta oportunidad no podría derivarse sino del emplazamiento que ordena cumplir el artículo 22 de la Ley de Expropiación, y el cual haría posible que los emplazados llegaran a tener conocimiento de la solicitud de expropiación y de la posible solicitud de ocupación previa del inmueble. Esto hace forzoso concluir que la terminación del juicio expropiatorio por acuerdo entre el ente expropiante y el propietario sobre el avalúo practicado para el propósito de tal ocupación, no sería posible antes de haberse practicado el emplazamiento y de haber transcurrido los lapsos previstos en los artículos 23 y 24 de la ley para que los emplazados comparezcan al juicio, por sí mismos, por medio de apoderados o representados por el defensor que les nombrare el tribunal. Sería absurdo, en efecto, pensar que la ley haya podido atribuir a determinadas personas el derecho de formular una "oposición justificada" sin que, de acuerdo con lo preceptuado en ella misma, los posibles opositores no hubieren podido llegar a tener conocimiento de aquello a lo cual podrían estar interesados en oponerse: sería tanto como otorgar un cierto derecho sin conceder a la vez la oportunidad de hacerlo valer.

4. Exclusión de una posible transacción sobre el avalúo practicado para la ocupación previa

Procede plantearse, finalmente, si es o no posible que no estando conformes las partes con el avalúo practicado en la incidencia sobre ocupación previa, quepa o no que las mismas lleguen a la determinación, por vía transaccional, de un cierto avalúo que fuere satisfactorio para ambas y las llevare a poner fin al proceso expropiatorio mediante esa transacción. Razonamos la respuesta a este planteamiento en los términos que se exponen a continuación.

Se ha visto que el avalúo previsto en el artículo 51 de la Ley de Expropiación no tiende, por su propia naturaleza y su finalidad, a fijar la indemnización expropiatoria, y la Corte Suprema de Justicia, en su citada sentencia de 29 de septiembre de 1981, ha declarado “concluyente considerar la intrascendencia de la impugnación de ese avalúo, pretendida por cualquiera de los intervinientes en el procedimiento”. Luego entonces, en términos estrictamente jurídicos, la controversia que pueda surgir entre las partes sobre la idoneidad y justicia del avalúo, no será una controversia sobre la validez del acto de fijación de una indemnización expropiatoria, sino sobre algo distinto: sobre un dictamen de expertos destinado a servir de base a uno de los requisitos legales necesarios para que el ente expropiante ocupe el inmueble por adquirir, antes de estar fijado y consignado el importe de la indemnización pagadera por la expropiación forzosa. No habrá, pues, materia sobre la cual basar una transacción válida, puesto que la controversia surgida no recaerá sobre el objeto que a la transacción contemplada querría dársele: el relativo a la validez de un acto destinado a fijar la indemnización expropiatoria, sino sobre un acto diferente cuya finalidad esencial es otra. Se ha visto también cuál es la consecuencia de que no se produzca el acuerdo de las partes sobre el avalúo provisional: la de que el juicio expropiatorio prosiga, pero sin que la sola falta del acuerdo pueda frustrar el propósito de dicho avalúo, el cual es —repetimos— la base para el cumplimiento de uno de los requisitos de procedencia de la ocupación previa. No habiendo conformidad entre propietario y ente expropiante con el avalúo practicado, el mismo expropiante, aquiescente o no con el avalúo, puede proceder a la consignación de la suma de dinero indicada en el mismo como expresiva del valor del inmueble que se trata de ocupar, y el juicio expropiatorio proseguirá. No hay lugar a transigir sobre la indemnización expropiatoria con motivo de la controversia sobre el carácter justo de un avalúo no destinado a fijarla, sobre todo cuando la ley misma indica cuál es la vía por tomar: la del juicio expropiatorio, que contempla momentos y procedimientos que sí son los adecuados para llegar a fijar la indemnización indicada ³⁹.

V. CONCLUSIONES

Lo expuesto anteriormente permite formular las siguientes conclusiones:

1ª) El análisis del precepto del párrafo “único” del artículo 3º de la Ley de Expropiación, que ordena al ente expropiante procurar, antes de pasar al juicio de

39. Es bueno recordar en este lugar que, como lo declaró la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, en sentencia de 23 de julio de 1968, “Del artículo 51 *eiusdem* se deduce que la inconformidad del propietario con el avalúo hecho por la mencionada comisión tiene como único efecto la continuación del juicio, lo cual es acorde con la naturaleza de la expropiación y con la lógica procesal, pues, al ordenar la Ley que se nombren uno o tres peritos para determinar el monto de la indemnización una vez declarada con lugar la expropiación y cuando no haya sido posible un avenimiento entre el expropiante y el expropiado, se brinda a éste la ocasión de hacer valer los argumentos de hecho y de derecho que deben tener en cuenta los peritos, a fin de evitar los errores de cualquier naturaleza en que hubiera podido incurrirse en el avalúo practicado a los solos efectos de la ocupación previa. Y esos mismos argumentos pueden ser invocados por los interesados, en el supuesto de que debido a su inconformidad con el informe de los peritos, decidan impugnar el justiprecio” (v. *Gaceta Forense*, 2ª et., Nº 61, 1968, pp. 44 y 45).

expropiación, llegar a la celebración de un arreglo amigable con el propietario, y que expresa que el avalúo que se practique para los fines de éste “en todo caso se ajustará a las normas” de dicha Ley, conduce a afirmar que:

a) La adquisición de la propiedad mediante el arreglo amigable es una adquisición derivativa, efecto de un contrato de derecho público que la Ley propicia para evitar que se recurra al juicio de expropiación, el cual comporta una transferencia coactiva del derecho por adquirir.

b) La Ley ha entendido hacer, en cuanto concierne al avalúo que se debe practicar para dar ejecución al arreglo amigable, una remisión a las reglas que gobiernan la realización del que debe efectuarse en el juicio expropiatorio a falta del avenimiento contemplado en el artículo 32 de la Ley. Ese avalúo puede ser obra de las partes mismas del arreglo amigable o del experto o los expertos que ellas designen.

c) El propósito que trata de lograr la Ley mediante la remisión señalada es el de que el propietario reciba una compensación pecuniaria igual a la que obtendría en la hipótesis de la expropiación forzosa. Esa compensación pecuniaria ha de conmensurarse al daño que ocasione al propietario el hecho de la privación de su derecho, declarada necesaria para los fines de la expropiación decretada.

d) Los motivos de impugnación del avalúo de expertos practicado para dar a ejecución el arreglo amigable —y el cual tiene el carácter de una experticia extrajudicial estimatoria— son los mismos que pueden justificar la impugnación por las partes del juicio expropiatorio, del avalúo que sea practicado en éste, o bien el rechazo del mismo avalúo por el juez de la causa.

e) La litis que surja respecto de la validez del avalúo realizado, es susceptible de ser dirimida mediante una transacción, la cual debería ajustarse a las mismas exigencias de la que pudiere celebrarse para terminar el conflicto que sugiere con motivo de la impugnación del avalúo practicado en el juicio expropiatorio.

2ª) El sistema de la Ley no permite la fijación de la indemnización expropiatoria en la primera fase del correspondiente juicio, salvo lo que se ha expuesto, y se dirá en estas conclusiones, respecto de la posible terminación de dicho juicio en la incidencia de ocupación previa, por el acuerdo a que se llegue entre las partes sobre el avalúo necesario para que sea decretada dicha ocupación.

3ª) El avenimiento al cual se refiere el artículo 32 de la Ley de Expropiación, y cuya celebración entiende ésta propiciar en la segunda fase del juicio expropiatorio, implica:

a) La necesidad de practicar un avalúo destinado a fijar el monto de la correspondiente indemnización.

b) La exigencia de que en el acta de avenimiento se especifiquen las razones que justifiquen el avalúo convenido, lo cual excluye que la fijación del monto de la indemnización pueda ser convenida entre las partes de manera irrestricta. Ese avalúo debe ajustarse a los requisitos establecidos en el artículo 35 de la Ley de Expropiación.

c) El juez que conoce del juicio de expropiación está dotado de una facultad de apreciación y rechazo del avalúo, semejante a la que le corresponde respecto del avalúo practicado por expertos, en el mismo juicio, a falta de avenimiento entre las partes.

4ª) El avalúo practicado por expertos en el juicio expropiatorio no tiene la naturaleza jurídica de un medio de prueba destinado a producir la convicción del juez y del cual éste pueda apartarse discrecionalmente, sino la naturaleza de una experticia judicial estimatoria, destinada a la obtención de un dato de hecho: el del valor del daño que la expropiación ocasione y que ha de ser reparado. Esa experticia es vinculante tanto para las partes como para el juez: las primeras no pueden impugnarla, ni el segundo rechazarla, sino por los motivos que contempla el artículo 480 del Código de Procedimiento Civil.

5ª) La litis que surja por razón de la impugnación del avalúo puede ser terminada mediante una transacción, por la cual las partes, en consideración de la valoración jurídica que cada una haga de cuál haya de ser, conforme a derecho, la justa indemnización expropiatoria, accedan, mediante recíprocas concesiones, a poner fin al conflicto, mediante una solución conciliadora. Esta transacción, para ser válida, debe ser razonada, basada en la observancia del artículo 35 de la Ley de Expropiación, y particularmente debe tomar en cuenta los tres elementos de obligatoria apreciación referidos en dicho artículo. Si el ente solicitante de la expropiación es la República, deberá darse cumplimiento también al artículo 7 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

6ª) El avalúo que se practica para los fines de la ocupación previa tiene las siguientes características:

a) Se practica a la sola instancia del ente expropiante y por expertos en cuya designación no interviene el propietario.

b) No tiene por objeto fijar el importe de la indemnización expropiatoria, sino el valor del inmueble por ocupar.

c) No es susceptible de impugnación.

d) Puede, sin embargo, convertirse en un avalúo definitivo en la hipótesis prevista en la parte final del artículo 51 de la Ley de Expropiación, en la cual se prevé que el juicio expropiatorio se dará por concluido cuando, consignado por el ente expropiante el monto del avalúo realizado, el propietario esté conforme con él y no haya otra oposición justificada. Los requisitos para la realización de esta última hipótesis han sido objeto de razonamiento en el texto que precede a estas conclusiones.

7ª) No es jurídicamente posible que las partes del juicio expropiatorio, no conformes con el avalúo practicado para el propósito de la ocupación previa, lleguen por vía de transacción a la determinación de un cierto avalúo que sea satisfactorio para ambas y las conduzca a poner fin, así, al juicio de expropiación.

El procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Héctor Gros Espiell

Director Ejecutivo del

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

I

1. En la ya importante bibliografía existente sobre la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹, no hay monografías dedicadas especialmente al estudio de las cuestiones procesales que son la consecuencia de la existencia y actuación de este órgano jurisdiccional.

Si bien es cierto que algunos de los trabajos publicados sobre la Corte se refieren a los problemas procesales, esta atención es secundaria.

La jurisprudencia de la Corte, —pese al hecho de que como consecuencia de diversas circunstancias la actividad de este órgano ha sido hasta hoy escasa y limitada²— ha aportado valiosos elementos para el estudio sistemático del procedimiento a seguir ante ella³.

1. Héctor Gros Espiell, "Le Système Interaméricain comme Régime Régional de Protection des Droits de L'Homme", Académie de Droit International, *Recueil des Cours*, 1975, II, 145, Héctor Gros Espiell, "L'Organisation des Etats Américains", en K. Vasak, *Les Dimensions Internationales des Droits de L'Homme*, UNESCO, Paris, 1978 (ediciones en inglés, 1981, en portugués, 1982, en japonés, 1983 y en español, 1984), Héctor Gros Espiell, "La Elección de los Jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Revista de la Academia Interamericana de Derecho Internacional y Comparado*, Río de Janeiro, 1979, Nº 111, p. 10, Carlos A. Dunshee de Abranches, "La Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA, 1980, Thomas Buergenthal, "El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos", *Anuario Jurídico Interamericano*, 1981, Thomas Buergenthal, "The Inter-American Court of Human Rights", *American Journal of International Law*, 76, 231, 1982, Thomas Buergenthal, "The Advisory Jurisdiction of the Inter-American Court of Human Rights, Contemporary Issues" in *International Law, Essays in Honor of Louis B. Sohn*, M. P. Engel, Kehl, 1984, Thomas Buergenthal, "The Inter-American System for the Protection of Human Rights", en Theodor Meron, *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, Vol. II, Clarendon Press, Oxford, 1984, Thomas Buergenthal, "The Advisory Practice at the Inter-American Human Rights Court", *The American Journal of International Law*, Vol. 79, Nº 1, January 1985, Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights*, Part IV, 29-2-7 (Procedure), Clarendon Press, Oxford, 1983, Edmundo Vargas Carreño, "La Corte Interamericana de Derechos Humanos", en *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo, Experiencia y Visión de América Latina*, Tomo II, Santiago de Chile, 1981, Carlos García Bauer, "La Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Revista de la Asociación Guatemalteca de Derecho Internacional*, Vol. II, Nº 3, 1984; Luis Demetrio Tinoco, "La Corte Interamericana de Derechos Humanos", *Anuario del IHLADI*, Madrid, 1979.
2. Héctor Gros Espiell, "La Cuestión de la Eficacia del Sistema Interamericano de Protección Internacional de los Derechos Humanos", *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de Granada (España), Nº 3, 1985.
3. Thomas Buergenthal, "Judicial Interpretation of the American Human Rights Convention", en *Derechos Humanos, Homenaje a la Memoria de Carlos Dunshee de Abranches*, OEA, 1984.

La carencia de una doctrina dirigida al estudio concreto de esta materia procesal, el interés e importancia de los desarrollos jurisprudenciales efectuados por la Corte y las perspectivas del trabajo futuro de ésta, como consecuencia de realidades actuales⁴, así como la trascendencia que deben tener en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos estas cuestiones procesales, muestran la necesidad de estudiarlas de manera autónoma y sistemática.

El ejemplo de la doctrina dedicada al análisis de estos temas de procedimiento en el Tratado de Roma y en el Sistema de las Naciones Unidas⁵, constituye un elemento que no puede dejar de considerarse, no sólo para valorar la importancia jurídica de este tipo de asuntos, sino también para comparar las fórmulas y criterios, teniendo en cuenta las analogías entre los textos de la Convención Americana y la Convención Europea⁶, que no pueden hacer olvidar sus diferencias, ni las consecuencias incluíbles que para la aplicación e integración de ambos se derivan de las diversidades políticas, económicas, sociales y culturales existentes entre una y otra región⁷.

II

2. Antes de encarar concretamente las cuestiones procesales, es necesario precisar algunas ideas respecto a la naturaleza jurídica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de su ubicación en el sistema regional de protección de los derechos humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, creada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 33, 52-73, 81-82), no está, en la Carta

4. Entre otras, el aumento del número de Estados partes en la Convención que han reconocido o están en vías de reconocer la competencia de la Corte (art. 62, de la Convención):

1) Costa Rica: julio de 1980, 2) Perú: enero de 1981, 3) Venezuela: junio de 1981, 4) Honduras: septiembre de 1981, 5) Argentina: julio de 1984, 6) Ecuador: julio de 1984, 7) Uruguay: abril de 1985.

Se espera que Bolivia reconozca próximamente la competencia de la Corte y se habla de la posibilidad de que Trinidad y Tobago se adhieran a la Convención y reconozcan la competencia de la Corte. Es también un elemento a considerar el interés en ajustar los procedimientos de trabajo de la Comisión, para hacer más factible la eventual llegada de casos contenciosos de la Corte.

5. Véase, por ejemplo, en español: Eduardo García de Enterría, *El Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos*, Editorial Civitas, Madrid, Capítulo V y Jacobo Varela Flejós, *La Protección de los Derechos Humanos, Jurisprudencia de la Comisión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Aunque publicado en francés, no puede dejarse de citar el excelente trabajo, que contiene elementos esenciales para el estudio de los problemas procesales, de Marc-André Eissen, "La Cour Européenne des Droits de L'Homme", *Bulletin pour la Fidélité a la Pensée du Président René Cassin*, Nº 5, Octubre 1983. Una completa bibliografía sobre el sistema europeo en: "Bibliographie concernant la Convention Européenne des Droits de l'Homme", Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1978. La bibliografía sobre las cuestiones procesales de la Corte Europea es muy extensa y rica: Véase *op. cit.*, pp. 140-141. Los temas procesales referentes a los distintos regímenes de protección internacional, constituyen la materia de una reciente y muy valiosa obra de Hurst Hannum, *Guide to International Human Rights Practice*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1984.

6. Thomas Buergenthal, "The American and European Conventions on Human Rights: Similarities and Differences", *American University Law Review*, 1980, Thomas Buergenthal, "Las Convenciones Europea y Americana: Algunas similitudes y diferencias", en *La Convención Americana sobre Derechos Humanos*, OEA, Washington, 1980.

7. Héctor Gros Espiell, "Los Derechos Humanos en América Latina", *Cuadernos de Ciencia Política y Sociológica*, Madrid, 1983.

Reformada de la Organización de Estados Americanos, enumerada como uno de los órganos del Sistema Interamericano, a diferencia de lo que ocurre con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 51 c, 112 y 150 de la Carta Reformada por el Protocolo de Buenos Aires). Pero puede estimarse que es uno de los órganos que la propia Carta Reformada prevé que puedan ser creados (art. 51 párrafo final e inciso segundo del art. 112).

El Estatuto de la Corte la define como “una institución judicial autónoma” (art. 1). La expresión está usada, asimismo, en el artículo 1 del Convenio entre el Gobierno de Costa Rica y la Corte. Esta calificación estatutaria, que la Corte ha utilizado también en algunas de sus opiniones consultivas, duramente criticada por alguna doctrina⁸, no nos merece, correctamente interpretada, reparos mayores, aunque no nos satisface. Quizá hubiera sido preferible llamarla “órgano jurisdiccional”, para precisar mejor la naturaleza de la función que ejerce. Pero como la Corte tiene también una competencia consultiva (art. 64 de la Convención), y para evitar la discusión en torno a si esta competencia es o no de naturaleza jurisdiccional, puede considerarse que el empleo del término “judicial”, que la Carta de las Naciones Unidas emplea en el artículo 92, es apropiado y no crea problemas. Pero, en cambio, debió haberse retenido el término “órgano”, ya que el vocablo “institución” posee una acepción teórica y política que puede originar confusiones⁹. La Carta de las Naciones Unidas llama a la Corte Internacional de Justicia “órgano judicial” (art. 92) y lo mismo hace su Estatuto (art. 1). Ni la Convención Europea ni el Reglamento de la Corte Europea califican a ésta de “institución”. Las circunstanciales razones que pueden haber existido cuando se adoptó el Estatuto de la Corte Interamericana para usar la palabra “institución”, no constituyen una explicación válida para su mantenimiento.

En cuanto al empleo del calificativo “autónoma”, creemos que es correcta su utilización y que esa expresión debe ser entendida en el sentido de que la Corte ejerce sus competencias contenciosa y consultiva, de manera absolutamente autónoma e independiente. Esta autonomía en el ejercicio de su competencia en materia contenciosa¹⁰ —que el Estatuto denomina “jurisdiccional” (arts. 2 y 28) y consultiva, no es incompatible con el hecho de que su Estatuto deba ser aprobado por la Asamblea General de la OEA (art. 60 de la Convención), ya que la autonomía de que goza en cuanto órgano del Sistema Interamericano sólo significa que las atribuciones contenciosa y consultiva que posee se han de ejercer de manera autónoma, sin nin-

8. Carlos García Bauer, *of. cit.*, p. 17.

9. G. Renard, *La Theorie de l'Institution*, Paris 1930, G. Renard, *La Philosophie de l'Institution*, Paris, 1939. Santi Romano, *L'Ordinamento Giuridico*, Roma, 1945, Maurice Hauriou, *La Teoría de la Institución y de la Fundación, Ensayo de Vitalismo Social*, Buenos Aires, 1958, I. Delos, *La Theorie de l'Institution*, Paris, 1931, Georges Burdeau, *Traité de Science Politique*, Vol. I, Paris, 1949.

10. Buergenthal la denomina “jurisdicción contenciosa” (*El sistema Interamericano*, cit., *Anuario Jurídico Interamericano*, Washington, 1981, p. 139), Vargas Carreño la llama “competencia contenciosa” (*La Corte Interamericana*, cit., *Perspectivas del Derecho Internacional Contemporáneo*, Vol. II, cit., Santiago 1980) y Dunshee de Abranches la tipifica como “competencia litigiosa”, (*La Corte Interamericana*, cit., pp. 116 y 119). La Corte en su jurisprudencia la ha llamado “competencia contenciosa” (OC-1/82, párrafo 23) y “jurisdicción contenciosa” (OC-3/83, párrafo 23). En su Informe Anual correspondiente a 1984 la califica como “competencia contenciosa” (OEA/Ser L/V/III/10, doc. 13, p. 3).

guna relación jerárquica, que implicaría la posibilidad de directivas, instrucciones o pautas para el desempeño de esas competencias. La relación administrativa con la Secretaría General (art. 59 de la Convención), en las materias relativas a personal y presupuesto, no afecta la "independencia" de la Corte, como lo establece expresamente, utilizando este término, el artículo 59 de la Convención.

El hecho de que sea la Asamblea General de la Organización el órgano que debe aprobar el presupuesto de la Corte —que se incluye en el programa-presupuesto de la OEA, —proyectado por la propia Corte y que se somete a la Asamblea por conducto de la Secretaría General, sin que ésta pueda introducirle modificaciones (art. 72 de la Convención)—, no puede considerarse tampoco como que afecta o lesiona la autonomía de la Corte.

La independencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es la necesaria proyección de la autonomía a la que se refiere el Estatuto y, a la inversa, esta autonomía es la consecuencia ineludible de la independencia que le atribuye la Convención, ya que estos conceptos de autonomía e independencia deben interpretarse de manera armónica y condicionada, habida cuenta de la posición institucional de la Corte, dentro del Sistema Interamericano y su ubicación en la estructura orgánica del mismo.

3. Este trabajo intenta encarar el estudio del procedimiento en los casos que se siguen ante la Corte en el ejercicio de su competencia contenciosa, es decir propia y estrictamente jurisdiccional, como calificándola de función, la llama el Estatuto (art. 2). Debemos aclarar que no nos parece feliz la fórmula usada por el Estatuto. La función que ejerce la Corte es siempre jurisdiccional y esta función se manifiesta y concreta en dos formas: la competencia contenciosa y la competencia consultiva. Sin duda ha faltado en la redacción del Estatuto precisión terminológica en la utilización de los conceptos en su verdadera acepción técnica. Pero la cuestión no es esencial.

No entraremos, salvo en alguna referencia tangencial, al procedimiento en cuanto al ejercicio de su competencia consultiva¹¹, materia que en este mismo volumen trata el profesor Thomas Buergenthal¹².

Es el presente, por tanto, un estudio de Derecho Procesal Internacional, materia que ha adquirido una relevante significación en los últimos años¹³ y que, con res-

11. El análisis del procedimiento cuando se ejerce la competencia consultiva de la Corte Interamericana ha sido estudiado por la propia Corte en las cuatro opiniones consultivas que ha emitido hasta hoy. Véase: OC-1/82, párrafos 14-17 y OC-2/82, párrafo 14-76. En la opinión consultiva OC-3/83, se tratan especialmente estos problemas en el capítulo II (aspectos procesales), párrafo 15-29 y en otros párrafos (por ejemplo 29-33-44), véase también OC-4/84, párrafos 8-10, 19. Sobre la competencia consultiva de la Corte, además de los ya citados trabajos de Thomas Buergenthal, véanse los estudios de los jueces Máximo Cisneros y Rafael Nieto, en *Derechos Humanos*, Homenaje a la Memoria de Carlos A. Dunshee de Abranches. Por mi parte, analicé el tema de las opiniones consultivas en el documento que elaboré para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y que éste presentó como *amicus curiae* durante los procedimientos del asunto "Otros Tratados" objeto de la función consultiva de la Corte, Opinión Consultiva OC-1/82 al 24 de septiembre de 1982 y publicado en: Opinión Consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982 "Otros Tratados" objeto de la función consultiva de la Corte; Serie B, Memorias, Argumentos Orales y Documentos, pp. 49-84.

12. Véase: Thomas Buergenthal, "The Advisory Jurisdiction", *cit.*, IV (Procedural Issues), pp. 142-144.

13. Esta relevancia deriva no sólo de la atención que le ha prestado la doctrina (véanse, por

pecto al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, presenta un interés muy grande en función del objetivo de protección internacional de estos derechos¹⁴, que si bien no ha provocado hasta hoy la aparición de una obra que presente un tratamiento general de la cuestión, ha permitido la aparición de muy valiosos aportes sectoriales¹⁵ que, sin duda, se verán enriquecidos por las monografías reunidas en este volumen como consecuencia de la feliz iniciativa de Edmundo Vargas Carreño.

III

4. Para analizar el procedimiento ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es necesario estudiar separadamente la situación cuando se trata de ejercicio de sus competencias en materia contenciosa (jurisdiccional *strictu sensu*), de los casos en que actúa como expresión de su competencia en materia consultiva (que para nosotros también posee naturaleza jurisdiccional). Esta distinción no significa, sin embargo, desconocer que existen algunos principios y reglas procesales aplicables a las dos situaciones, lo que está reconocido por el artículo 53 del Reglamento de la Corte, sin perjuicio de las consecuencias que se derivan de las diferencias entre las dos competencias atribuidas a la Corte¹⁶.

5. La competencia contenciosa de la Corte está regulada por los artículos 61 a 63 del Pacto de San José y se manifiesta en su potestad de decidir respecto de la "interpretación o aplicación de la Convención". Son aplicables también a esta situación los artículos 67, 68 y 69 de la Convención referentes a los fallos y a su cumplimiento y ejecución.

ejemplo, las obras pioneras de Gaetano Morelli, *Studi sull Processo Internazionale*, 1963 y *Nuovi Studi sull Processo Internazionali*, 1972), sino también de la importancia creciente de los temas procesales en la reciente jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, especialmente respecto de las medidas provisionales y del instituto de la intervención (Héctor Gros Espiell, "Medidas provisionales y competencia en la Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia", *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, 4, 1984, *El Derecho*, Buenos Aires, 11 de abril de 1985 y Augusto M. Morello y Enrique Vescovi, "El caso Nicaragua c/Estados Unidos. La eficacia como valor dominante del proceso", *El Derecho*, Buenos Aires, 11 de abril de 1985). Sobre la intervención, el voto disidente del Juez Ago, en el asunto de la solicitud de intervención de Italia en el caso Libia c/Malta (CIJ, Recueil, 1984, pp. 115-130), contiene una exhaustiva bibliografía sobre esta cuestión procesal internacional (nota 1, pp. 115-116).

14. Lo que ha dicho Mme. Bastid con respecto a la Corte Internacional de Justicia, es aún más cierto en el caso de la protección internacional de los Derechos Humanos: "Pour aller devant le juge, la connaissance précise des règles de procédure est essentielle" (Prefacio al libro de Genevieve Guyomar, *Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice*, Paris, 1973, p. VIII).
15. Además de los numerosos trabajos aparecidos sobre los aspectos procesales del Sistema Europeo de Protección de los Derechos Humanos (véase nota 5) y del Sistema de las Naciones Unidas, entre los que no pueden dejarse de citar los de Maxime Tardu ("The Protocol to the United Nations Convention on Civil and Political Rights and the Inter-American System, A study of coexisting, Petition Procedures", *American Journal of International Law*, 1976, "Quelques questions relatives a la coexistence de procédures universelles et regionales de plainte individuelle dans le domaine des Droits de L'Homme", *Revue des Droits de L'Homme*, Paris, 1971. hay que recordar en América Latina a Niceto Alcalá Zamora y Castillo, *Veinte Años de Evolución Procesal de los Derechos Humanos*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974.
16. Como lo ha señalado la Corte Interamericana con referencia a la cuestión de la decisión respecto de una excepción preliminar sobre su competencia (OC-3/83, p. 11, párrafo 23).

Antes de analizar, en lo pertinente al procedimiento, estas normas y las disposiciones correspondientes del Estatuto y del Reglamento de la Corte, es preciso recordar que la competencia contenciosa de la Corte no deriva en forma directa e inmediata del hecho de que un Estado sea parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que esa competencia es la consecuencia de que ese Estado, parte en la Convención, haya hecho la declaración a que se refiere el artículo 62.

Este reconocimiento puede ser hecho mediante una declaración en los términos de los párrafos 1 y 2 del artículo 62, que dicen:

1. Todo Estado Parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.
2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados Miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.

Pero además de estas formas de reconocimiento, con las eventuales y distintas modalidades previstas en el párrafo 2, que incluyen la posibilidad de que pueda atribuirse competencia a la Corte por una declaración especial "para casos específicos" (párrafos 2 y 3), es posible que esta competencia derive de una convención especial (párrafo 3).

Este párrafo dice:

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

En cuanto al reconocimiento de la competencia de la Corte, lo han hecho hasta hoy, por la vía de una declaración de carácter general: Costa Rica, Perú, Venezuela, Honduras, Argentina, Ecuador y Uruguay. No ha habido, en cambio, ningún caso de atribución de competencia a la Corte por declaración o convención especial. Pero es ésta una situación interesante, que no puede dejarse de considerar, ya que la utilización de esta vía permitiría que casos que ya hubiesen terminado su fase procesal ante la Comisión Interamericana, referentes a doce Estados americanos que son partes en la Convención de San José, pero que no han hecho la declaración general, pudieran llegar a la Corte¹⁷.

17. El artículo 47 del Reglamento de la Comisión, relativo al "Sometimiento del Caso a la Corte" dispone en su párrafo 3: "Si el Estado Parte no ha aceptado la jurisdicción de la Corte, la Comisión podrá invitar que el mismo Estado haga uso de la opción a que se refiere el artículo 62, párrafo 2 de la Convención para reconocer la jurisdicción de la Corte en el caso específico objeto del informe". R Buerghthal en acertado comentario frente a la situación ac-

IV

6. Pasemos ahora al estudio concreto del procedimiento en los casos contenciosos ante la Corte Interamericana.

Es útil recordar, antes de iniciar este estudio, que la Carta de las Naciones Unidas trata en su capítulo XIV lo relativo a la Corte Internacional de Justicia (arts. 92-96), cuyo Estatuto, anexo a la Carta, es parte integrante de ella (art. 92). El Estatuto de la Corte prevé la existencia de un Reglamento, adoptado por la Corte, para regular el procedimiento (art. 30). El Reglamento actual, fechado el 14 de abril de 1978, trata del procedimiento contencioso en sus artículos 38 a 101.

La Convención Europea se refiere a la Corte Europea de Derechos Humanos en sus artículos 38 a 56. No está prevista la existencia de un Estatuto de la Corte Europea. El actual Reglamento fue adoptado por la Corte Europea, de acuerdo con el artículo 55 de la Convención, el 24 de noviembre de 1982 y lo relativo al procedimiento contencioso se encuentra en sus artículos 26 a 57.

La convención Americana incluye en sus normas lo referente a la Corte (arts. 52-62). La Convención prevé la existencia de un Estatuto, que deberá ser aprobado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos y dispone que la Corte dictará su Reglamento (art. 60). El actual Estatuto de la Corte fue aprobado por la Asamblea General de la OEA por resolución 448 tomada en el IX Período de Sesiones (octubre de 1979) y el Reglamento vigente de la Corte fue adoptado el 9 de agosto de 1980.

La Sección III del Capítulo VIII (La Corte Interamericana de Derechos Humanos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se titula "Procedimiento". Sin embargo, los cuatro artículos que integran esta sección se refieren sólo a la forma y modalidades de la sentencia (art. 66), a su carácter definitivo e inapelable, a la posibilidad de su interpretación por la propia Corte (art. 67), al cumplimiento y ejecución de los fallos (art. 68) y a su notificación y transmisión (art. 69).

Para estudiar el procedimiento ante la Corte Interamericana, es preciso recurrir también a otras normas de la Convención y a las disposiciones pertinentes del Estatuto y del Reglamento de la Corte, cuya existencia está prevista en el Pacto de San José (art. 60).

Según el artículo 25 del Estatuto:

1. La Corte dictará sus normas procesales.
2. Las normas procesales podrán delegar en el Presidente o en comisiones de la propia Corte, determinadas partes de la tramitación procesal, con excepción de las sentencias definitivas y de las opiniones consultivas. Los autos o resoluciones que no sean de mero trámite, dictadas por el Presidente o las comisiones de la Corte, serán siempre recurribles ante la Corte en pleno.
3. La Corte dictará también su Reglamento.

tual de falta de casos sometidos a la Corte, ha dicho: "Sería razonable que la Comisión hiciera tal petición en todo caso en el cual haya adoptado el informe correspondiente a la tercera etapa" (*El Sistema Interamericano*, cit., p. 140).

Es decir que aunque el Estatuto de la Corte Interamericana trata diversos puntos relativos al "Funcionamiento de la Corte" (Capítulo V, art. 22, Sesiones, art. 23, Quorum, art. 24, Audiencias, Deliberaciones y Decisiones), art. 28, Relaciones con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, etc.), ha dejado al Reglamento lo relativo al procedimiento *strictu sensu*¹⁸.

El sistema seguido es, así, en cuanto al papel que juegan en lo relativo al procedimiento el Estatuto y el Reglamento, análogo al existente en la Corte Internacional de Justicia, ya que el artículo 30 del Estatuto de ésta es la fuente del artículo 25 del Estatuto de la Corte Interamericana. Pero es distinto al sistema de la Corte Europea, en que no existe un Estatuto. Sin embargo, el Reglamento de la Corte Europea, en lo referente al procedimiento, ha servido muchas veces de inspiración y de fuente al Reglamento de la Corte Interamericana.

Como ha señalado Mosler, hay un necesario paralelismo entre el procedimiento de la Corte Internacional de Justicia y el de la Corte Europea de Derechos Humanos, que se ha extendido ahora, agregamos nosotros, a la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁹.

De tal modo el Estatuto y el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo pertinente, así como los estatutos y los reglamentos de otros tribunales internacionales, como cumplen en cuanto al Derecho Procesal Internacional, un papel análogo al de los Códigos de Procedimiento (Civil, Penal, Administrativo, Laboral, etc.), en el Derecho Interno de los países europeos continentales y de los países centroamericanos.

El Título III del Reglamento de la Corte Interamericana, denominado "Del Proceso", se refiere en los artículos 19 a 54 a las cuestiones procesales.

No hemos de hacer un estudio analítico, artículo por artículo, de las reglas procesales contenidas en el Reglamento. Preferimos tratar los grandes temas procesales; tal como resultan de la Convención, haciendo referencia a los institutos esenciales de este tipo de proceso internacional, tal como han sido regulados en el Estatuto y en el Reglamento de la Corte. Quiere decir que dejaremos de lado los detalles y las cuestiones meramente mecánicas, cuya solución resulta sin dificultad de la aplicación de los textos reglamentarios pertinentes.

18. Esta importancia esencial del Reglamento en cuanto al procedimiento, en general, y no sólo en cuanto a secundarias cuestiones procesales de tipo mecánico, es un carácter común del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de los Reglamentos de otros Tribunales internacionales (B. Schenk von Stauffenberg, *Statut et Règlement de la Cour Permanente de Justice Internationale*, Berlin, 1934, Genevieve Guyomar, *op. cit.*, p. XI, Eduardo Jiménez de Aréchaga, "The Amendments to the Rules of the Procedure of the International Court of Justice", *American Journal of International Law*, Vol. 67, 1973, S. Rossene, *Procedure in the International Court, A Commentary on the 1978 Rules of the International Court of Justice*, Nijhoff, 1983, Genevieve Guyomar, *Commentaire du Règlement de la Cour Internationale de Justice adopté le 14 avril 1978*, Paris, 1983. Sobre el Reglamento de la Corte Europea: Niceto Alcalá Zamora y Castillo, "Reglamento de la Corte Europea de Derechos Humanos", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado*, México, 1961, G. Balladore Pallieri, "Il regolamento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo", *Diritto Internazionale*, XIV, 1960, H. Petzold, "Le Règlement de la Cour européenne des Droits de l'Homme", *Annales de Droit*, Nº 1/2, 1974, M. A. Eissen, "La Cour Européenne des Droits de l'Homme: de la Convention au Règlement", *Annuaire Français de Droit International*, 1959).
19. H. Mosler, "La procédure de la Cour Internationale de Justice et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme", en *René Cassin*, Vol. I, 1969.

7. Para que la Corte pueda conocer un caso se necesita que sean agotados ante la Comisión los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 (art. 61.2). Esta exigencia es ineludible, como lo ha reconocido la Corte en su jurisprudencia²⁰, y condiciona la posibilidad de ejercer, por su parte, la competencia contenciosa. Pero como, a su vez, la Comisión no puede admitir una petición o comunicación sin que se hayan agotado "los recursos de jurisdicción interna" (art. 46 de la Convención)²¹, resulta que estos dos extremos determinan la posibilidad de la actuación de la Corte y son así condiciones de admisibilidad de un caso a la Corte Interamericana. La propia Corte los ha denominado "presupuestos procesales"²².

Con respecto al ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte, con relación al agotamiento de los recursos internos, dos cuestiones principales se plantean. Primero: la de saber si un Estado puede renunciar al agotamiento de los recursos para que su caso pueda ser considerado por la Comisión y luego, eventualmente, por la Corte. Segundo: si la Corte puede, en la etapa procesal en que ella actúa, revisar el criterio de la Comisión respecto del agotamiento de los recursos internos, o si está ligada necesariamente por el pronunciamiento de la Comisión al respecto.

En cuanto al primer punto nos parece que el Estado puede renunciar válidamente a exigir que se hayan agotado los recursos internos para que la Comisión, y luego la Corte, puedan llegar a conocer de un caso. La regla del agotamiento de los recursos internos está impuesta en interés del Estado, "pues busca dispensarlo de responder ante un órgano internacional por actos que se le imputan antes de haber tenido la ocasión de remediarlos por sus propios medios". Es un medio de defensa y, como tal, renunciable. Esta ha sido la correcta tesis sostenida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos²³ y por la Corte Europea, una de cuyas sentencias citó al respecto la Corte Interamericana²⁴.

En lo que se refiere al segundo problema, estimamos que la Corte tiene el poder de revisar la decisión de la Comisión sobre la cuestión del agotamiento de los recursos internos. Sería ilógico disponer que el agotamiento de estos recursos es un requisito de admisibilidad de cualquier caso ante la Corte y negar a este órgano jurisdiccional la competencia para decidir sobre el asunto. Esta posición ha sido fundada amplia y convincentemente por la doctrina latinoamericana²⁵ y coincide con

20. Gobierno de Costa Rica (Asunto Viviana Gallardo y Otras), Nº G 101/81, Resolución del 8 de septiembre de 1983.

21. En general, C.A. Dunshee de Abranches, "O esgotamento dos Recursos da Juridicção Interna no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos", *Revista do Direito*, Rio de Janeiro, 1972. Antonio A. Cancado Trindade, "Exhaustion of Local Remedies in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights" en *Revue des Droits de L'Homme*, 1978, X, "A aplicação da regra do esgotamento dos recursos internos no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos", en *Derechos Humanos*, Homenaje a C. Dunshee de Abranches. *cit.*, Luis D. Tinoco, "El agotamiento de los recursos internos en los Estados Federales", en *Derechos Humanos*, Homenaje, *cit.*; Eduardo Vio Grosi, "Resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el agotamiento de los recursos internos" en *Revista de Derecho Público*, Caracas, Nº 8, 1981.

22. Gobierno de Costa Rica (Viviana Gallardo y Otras, Nº G 101/81), resolución del 13 de noviembre de 1981, párrafo 28. En general sobre la admisibilidad: M. Sorensen, "La recevabilité de l'instance devant le Cour européenne des Droits de l'Homme", en *René Cassin*, Vol. 1, 1969.

23. Asunto Viviana Gallardo y Otras, Nº G 101/81, párrafos 26-27.

24. Vagrancy Cases, sentencia del 18 de junio de 1971.

25. C.A. Dunshee de Abranches, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, *cit.*, p. 129.

el criterio de la Corte Europea²⁶. No ha habido hasta hoy jurisprudencia a este respecto de la Corte Interamericana.

8. Según el artículo 61.1 de la Convención: "Sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte".

El sometimiento de un caso a la Corte no constituye una apelación. Siendo diferentes, aunque necesariamente vinculadas, las tareas que cumplen la Comisión y la Corte, ésta actúa no en vía de apelación o como forma atípica de un recurso de revisión, de casación o de nulidad, sino en ejercicio de una función jurisdiccional propia —que la Comisión no posee—, por medio de la que, al fallar, decide un caso que, para haber podido llegar a la Corte, tiene que haber sido antes considerado por la Comisión en la forma prescrita por la Convención. Como la Corte no es un órgano al que la Comisión está jerárquicamente subordinada²⁷, es obvio que debe concluirse que cuando se somete un caso a la Corte para que lo analice y decida, en el ejercicio de su competencia contenciosa, se está abriendo un procedimiento *sui generis*, de tipo jurisdiccional que, aunque vinculado al necesario funcionamiento previo de la Comisión, no es ni un recurso de tipo jerárquico, ni una apelación, revisión, casación o anulación.

9. Si sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la Corte, es evidente que ni los individuos, ni los organismos internacionales, ni ningún otro órgano del Sistema Interamericano, ni ninguna entidad no gubernamental, tiene capacidad para llevar un caso ante la Corte.

10. En cuanto a los Estados, ¿cuáles son los Estados que pueden someter un caso a la Corte?

Los Estados que no son miembros de la Organización de Estados Americanos no tienen, obviamente, esta capacidad. Tampoco los Estados que siendo miembros de la OEA, no son parte en la Convención de San José.

Pero, además de ser parte en la Convención, ¿se requiere que sea un Estado que haya reconocido la competencia de la Corte, según el artículo 62 de la Convención?

La respuesta es muy discutible. Ha sido objeto de consideración preliminar por la doctrina²⁸. Pero no hay una opinión reconocida e impuesta. No existen, tampoco, hasta hoy, casos jurisprudenciales, resultado de la consideración de esta cuestión por la Corte Interamericana.

Reconociendo la dificultad del asunto, creemos que no se requiere haber reconocido la competencia de la Corte para someterle un caso. Pero, naturalmente, esta tesis la sostenemos en el entendido de que el Estado demandado, cuya acción se estime por el actor como violatoria de la Convención debe, para poder ser llevado ante la Corte, haber reconocido la competencia de la Corte (art. 62.1, 2 y 3). Si ha hecho este reconocimiento sujeto a la condición de reciprocidad, y no incon-

26. European Court of Human Rights, Vagrancy Cases, Serie A, Judgement of 18 June 1971, párrafos 47-50. A. Rottola, La competenza della Corte Europea a riassumere la questione di dicevibilità dei ricorsi individuali decisa della Commissione, Les clauses facultatives de la Convention Européenne, Bari, 1974.

27. Carlos A. Dunshee de Abranches, *La Corte*, cit., p. 100 y p. 143, nota 13 con la opinión coincidente de Max Sorensen.

28. Cfr. Edmundo Vargas, *La Corte Interamericana de Derechos Humanos*, cit., p. 143.

dicionalmente (art. 62.2), el demandante debe también, para poder someter ese caso a la Corte, haber reconocido la competencia de ésta.

Las razones de nuestro criterio son las siguientes: el artículo 61 de la Convención se refiere a los "Estados Partes", sin hacer ninguna otra precisión. Los Estados Partes son los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 2, L, del Reglamento de la Corte). No cabe agregar una exigencia adicional, no prevista por la Convención, para que un Estado Parte pueda someter un caso a la decisión de la Corte. El Reglamento de la Corte, en su artículo 25.1, al tratar de la presentación de la demanda, se refiere también, sin agregar ninguna otra exigencia, a los Estados Partes. Además de estos argumentos, que se derivan de los textos directamente aplicables, resulta la misma conclusión de la interpretación coordinada y armónica de todas las disposiciones de la Convención. La diferencia existente entre los artículos 61.1 y 45.2 en el que —con referencia al reconocimiento de la Comisión para recibir y examinar comunicaciones de un Estado Parte, se exige que el Estado Parte que presenta la comunicación haya reconocido la competencia de la Comisión—, parece ser decisiva para demostrar que en el caso del sometimiento de un caso a la Corte, sólo se puede exigir la condición de Estado Parte.

Pero, además, la interpretación teleológica, hecha en función del objetivo y del fin del tratado, lleva a la misma conclusión, porque con la hermenéutica que preconizamos se facilita la presentación de casos ante la Corte y, sin violar ninguna norma de la Convención, se coadyuva en la necesaria acción para alcanzar una más amplia y abierta posibilidad de ejercicio de la función jurisdiccional en el Sistema regional de protección de los Derechos Humanos. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que la cuestión es muy discutible y que no deja de generar hondas dudas la conclusión de que un Estado Parte en la Convención, puede actuar como demandante ante ella. Sin duda, en la práctica, ningún Estado que no haya reconocido la competencia de la Corte se atreverá a presentar ante ella una demanda. Y si piensa hacerlo se ahorrará problemas utilizando una de las varias posibilidades que abre el artículo 62 de la Convención para reconocer esa competencia, ya sea con carácter general o para el caso específico, antes de someter el caso a la Corte.

Pero una vez sometido el caso a la Corte, el procedimiento no puede continuar sin que ese Estado reconozca la competencia de la Corte. No se puede ser parte en un proceso ante un órgano jurisdiccional internacional del tipo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin reconocer la competencia del órgano. Lo contrario sería un absurdo, ya que el Estado demandante estaría sometido a las reglas procesales de un tribunal cuya competencia no ha reconocido. Creemos que el artículo 51.1 de la Convención confirma esta tesis. Vale la pena transcribirlo. Dice así:

1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, *aceptando su competencia*, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración (El subrayado es nuestro).

Es decir que el Estado interesado que somete un caso a la Corte Interamericana, debe aceptar, para que sea posible la continuación del procedimiento, la competencia de ésta.

11. El Estado Parte que ha sido acusado ante la Comisión, si este órgano estimara que no ha habido violación de la Convención (art. 50 de la Convención), puede someter un caso a la Corte, porque es posible que tenga un legítimo interés en que haya un acto jurisdiccional, firme y definitivo, que declare que no se ha violado la Convención, ya que el procedimiento de la Comisión no tiene ese carácter jurisdiccional y esos elementos de firmeza y definitividad.

12. Los mismos argumentos que antes hemos expuesto, nos llevan a pensar que todo Estado Parte en la Convención, y no solamente los que han actuado en los procedimientos seguidos ante la Comisión, puede someter un caso a la Corte²⁹. Cuando el párrafo 1 del artículo 51 de la Convención dice con respecto al procedimiento ante la Comisión, que si el asunto no ha sido sometido a la Corte "por la Comisión o por el Estado interesado", la Comisión podrá emitir su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración, la expresión "Estado interesado" no puede interpretarse como limitada al Estado acusado o que ha actuado ante la Comisión. Todos los Estados Partes son Estados interesados. Pero también esta conclusión está limitada, como ya hemos dicho, por las consecuencias de la forma en que el demandado haya reconocido la competencia de la Corte y las consecuencias que se derivan del hecho de que el reconocimiento haya estado sujeto a reciprocidad.

Todas estas conclusiones interpretativas se fundan en una correcta idea de cuál es el *jus standi* requerido para que un Estado pueda accionar en una materia vinculada con la protección y defensa de los Derechos Humanos. Todo Estado Parte de la Convención tiene, en principio, *jus standi*, porque el interés en el respeto de los Derechos Humanos es común a todos los Estados Partes. Todos ellos tienen un interés jurídico legítimo en la materia y es imposible, por ende, en estos casos, salvo prohibición que se derive de un texto convencional expreso, hacer cualquier distinción limitativa. El caso de los Derechos Humanos es uno de aquellos en que puede estimarse que:

vista la importancia de los derechos en causa, todos los Estados pueden considerarse como teniendo un interés jurídico en que esos derechos sean protegidos: las obligaciones de que se trata son obligaciones *erga omnes*³⁰.

13. Por último hay que señalar que para que un Estado pueda ser demandado ante la Corte se requiere que ese Estado haya hecho una declaración de reconocimiento de la competencia de la Corte (art. 62 de la Convención). La Comi-

29. Thomas Biergenthal, *El Sistema Interamericano*, cit., p. 140.

30. C.I.J. *Affaire de la Barcelona Traction and Power Company Limited*, arret, *Recueil*, 1970, párrafos 33-34. En contra de este criterio: C.I.J. *Sud-West Africain*, deuxième phase, arret, C.I.J., *Recueil* 1966. La tesis sostenida en 1970 tiene sus precedentes en las opiniones disidentes de Tanaka, pp. 249-253-259, de Jessup, pp. 423, 425, 438, 442 y de Padilla Nervo, pp. 448, 461-463, en 1966. La posición correcta volvió a ser expuesta en 1971 en *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, *Avis Consultatif*, C.I.J., *Recueil*, 1971, párrafos 52-54.

sión puede, ante un caso específico, instar a un Estado que no ha aceptado la competencia de la Corte, a que haga uso de la facultad que le atribuye el párrafo 2 del artículo 62 de hacer una declaración de reconocimiento de esa competencia con referencia al caso concreto objeto del informe de la Comisión (art. 47.3 del Reglamento de la Comisión). Asimismo es obvio que nada impide que un Estado que encara la posibilidad de someter un caso a la Corte —sin haber él mismo reconocido antes su competencia demandando a otro Estado que tampoco ha reconocido la competencia de este órgano— proponga a éste celebrar una Convención especial reconociendo dicha competencia (art. 62.3 de la Convención).

14. La Comisión tiene también el derecho de someter un caso a la decisión de la Corte (art. 61 de la Convención, art. 19, b del Estatuto de la Comisión, art. 47 del Reglamento de la Comisión, art. 2 del Estatuto de la Corte y art. 25 del Reglamento de la Corte).

Para que la Comisión pueda someter un caso a la Corte se requiere que se hayan agotado, ante la propia Comisión, los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50 de la Convención (art. 61.2).

La Comisión puede someter un caso a la Corte no sólo cuando no se ha logrado una solución según el procedimiento previsto en la Convención (arts. 49-50), sino también cuando la Comisión estimase que es conveniente la existencia de una decisión judicial de la Corte sobre una cuestión ya analizada y resuelta por la propia Comisión.

La Comisión actúa, al presentar un caso ante la Corte, como órgano del Sistema de protección establecido por la Convención, en función del objetivo de defensa de los Derechos Humanos que lo inspira y fundamenta.

No creemos que se puede decir que la Comisión actúa en representación del individuo o individuos que originariamente, directa o indirectamente, iniciaron el caso (art. 44 de la Convención)³¹. Pensamos que la Comisión, en función de la adecuada protección de los derechos de ese o esos individuos, actúa como órgano de un sistema internacional cuyo objetivo es la defensa de tales derechos³². Este objetivo no se manifiesta sólo en el interés individual de la persona o personas cuyos derechos han sido supuestamente violados, sino que sirve de fundamento al legítimo interés colectivo de la comunidad de Estados Partes, en la defensa y protección de los Derechos Humanos, concretado en un caso específico.

El individuo, que no tiene capacidad procesal para someter un caso a la Corte, tiene en la Comisión un órgano capaz de hacer procesalmente posible que su caso llegue a ser resuelto por medio de una decisión judicial.

Al posibilitar que los delegados designados por la Comisión se hagan asistir por cualquier persona de su elección (art. 21 del Reglamento de la Corte), se per-

31. En contra: Carlos A. Dunshee de Abbrances, *La Corte Interamericana*, cit., pp. 116 y 139. En general sobre el tema, S. Petren, *La saisine de la Cour européenne par la Commission*, *Mélanges Poyis Modinos*, París, 1968.

32. En su Resolución del 13 de noviembre de 1981 (Viviana Gallardo y Otras) la Corte dijo en el párrafo 22: "La Convención, en efecto, además de otorgar a la Comisión la legitimación activa para presentar casos ante la Corte, así como para someterle consultas y de atribuirle en el proceso una clara función auxiliar de la justicia, a manera de ministerio del Sistema interamericano, llamado a comparecer en todos los casos ante el Tribunal (art. 57 de la Convención),..."

mite que esta asistencia sea brindada, en el caso, por la persona, personas o entidades no gubernamentales, que plantearon inicialmente la cuestión ante la Comisión. Por lo demás el Reglamento de la Comisión, en su artículo 68, establece que "cuando la Comisión decida referir un caso a la Corte notificará esa decisión al peticionario y a la presunta víctima, ofreciéndole la oportunidad de formular sus observaciones por escrito sobre la solicitud presentada a la Corte", debiendo la Comisión decidir "sobre la acción que habrá de tomar respecto a estas observaciones".

Estas normas pueden en el futuro ir todavía más lejos y dentro de las limitaciones que resultan de la Convención, dar a los individuos directamente afectados una intervención mayor en el procedimiento.

15. El artículo 66 del Reglamento de la Comisión enumera los elementos que debe contener el escrito por el que se somete un caso a la Corte. El Reglamento de la Corte trata de la cuestión en su artículo 25.2.

16. En el proceso contencioso ante la Corte las partes son el Estado demandante, la Comisión y el Estado demandado o la Comisión y el Estado demandado (art. 28 del Estatuto de la Corte y arts. 20, 25 y 26 del Reglamento de la Corte).

Incluso cuando el caso sea sometido a la Corte por un Estado y no por la Comisión, la Comisión "será tenida como parte ante la Corte" (art. 28 del Estatuto de la Corte). Esta solución, aunque quizás pueda considerarse atípica con referencia a la generalidad de los procesos en que las partes son dos, es lógica y racional en este proceso *sui generis* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resultado de una materia que no opone y enfrenta únicamente a dos Estados y que es la consecuencia de un tratado de naturaleza especial, como es la Convención Americana sobre Derechos Humanos³³. De tal modo la Comisión, que representa el interés general del Sistema regional de protección de los Derechos Humanos, habrá de constituir siempre, procesalmente, la parte que defiende y lucha por la eficacia, acatamiento y vigencia efectiva de los Derechos Humanos en el Continente Americano.

En cuanto a si el individuo puede considerarse parte en el proceso ante la Corte, pensamos que la respuesta es, en la actualidad, negativa. Pero, quizá, en el futuro, la distinción entre la aptitud para someter un caso a la Corte, limitada ineludiblemente por el artículo 61.1 de la Convención a los Estados Partes y a la Comisión, y la calidad de parte en el procedimiento posterior, podrá establecerse. Entonces se deberá adecuar el Estatuto y el Reglamento a esta situación nueva, que tendrá que ser el resultado de una jurisprudencia creadora que, incluso, vaya más allá de la que ha permitido una positiva evolución de la jurisprudencia de la Corte Europea en cuanto al papel procesal del individuo. Las agudas reflexiones del Juez Rodolfo Piza sobre este tema, en su voto razonado adjunto a la Resolución de la Corte Interamericana del 13 de noviembre de 1981 y en su voto disidente a la Resolución del 8 de septiembre de 1983, ambas en el asunto de "Viviana Gallardo y Otras", no pueden dejar de ser recordadas.

33. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*. El efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana (arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82, Serie A. Nº 2, párrafo 28-33.

V

17. Aunque no se trata estrictamente del procedimiento, puede ser útil recordar que en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, además o en sustitución de los jueces, pueden llegar a actuar jueces *ad hoc* y jueces interinos (arts 6.3, 10 y 19.4 del Estatuto y arts. 16 y 17 del Reglamento de la Corte). La Convención prevé la existencia de jueces *ad hoc* (art. 55), pero no de jueces interinos. Queda planteado así el problema, discutible a nuestro juicio, de si su previsión por vía estatutaria y reglamentaria es jurídicamente regular.

18. Del mismo modo, aunque no hemos de entrar al estudio de este tipo de problemas, hay que recordar que la Convención (arts. 11-15), regula lo relativo al quórum para deliberar y decidir, sesiones ordinarias y extraordinarias y demás extremos necesarios para asegurar el funcionamiento de la Corte.

VI

19. El Estatuto de la Corte prevé la existencia de un Presidente y de un Vicepresidente (art. 12). El Reglamento hace la misma cosa (art. 3) y regula lo relativo a sus respectivas atribuciones (arts. 4, 5, 15 y 23). El Reglamento se refiere también a la existencia de una Comisión Permanente, "que ayuda y asesora al Presidente en ejercicio de sus funciones" (art. 6.1).

Ahora bien, el artículo 25.2 del Estatuto dispone:

2. Las normas procesales podrán delegar en el Presidente o en comisiones de la propia Corte, determinadas partes de la tramitación procesal, con excepción de las sentencias definitivas y de las opiniones consultivas. Los autos o resoluciones que no sean de mero trámite, dictadas por el Presidente o las comisiones de la Corte, serán siempre recurribles ante la Corte en pleno.

De esta norma se deduce que hay que distinguir tres situaciones:

- a) Autos o resoluciones de mero trámite. Son dictados por el Presidente. No son recurribles. Pero pueden ser dictadas también por la Corte si está reunida (art. 44.2 del Reglamento).
- b) Autos o resoluciones que no sean de mero trámite. Son recurribles ante la Corte en pleno. Son también dictadas por la Corte o por el Presidente (art. 44.2 del Reglamento).
- c) Sentencias definitivas y opiniones consultivas. Son dictadas por la Corte en pleno. Es también el caso de "las resoluciones interlocutorias" que pongan término al proceso o procedimiento (art. 44.1 del Reglamento).

En su opinión consultiva OC-3/93 la Corte consideró estas cuestiones y dijo:

15. El trámite de la solicitud de opinión consultiva da lugar a distintos problemas procesales que deben resolverse desde el principio. En vista de la objeción del Gobierno de Guatemala en el sentido de que la Comisión Permanente no acogió sus puntos de vista sobre estos aspectos, la Corte pasa a considerar la función de la Comisión Permanente.
16. El artículo 6 del Reglamento dispone que "la Comisión Permanente está integrada por el Presidente, el Vice Presidente y un Juez nombrado por el Presidente. La Comisión Permanente ayuda y asesora al Presidente en el ejercicio de sus funciones". Esta disposición señala 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 que sean presentados ante la Corte por los Estados u órganos a que se refieren los artículos 62 y 64 de la Convención.
17. Por otro lado, el artículo 44.1 del Reglamento establece que "las sentencias, las opiniones consultivas y las resoluciones interlocutorias que pongan término al proceso o procedimiento quedan reservadas a la decisión de la Corte". Tales decisiones deben ser tomadas por la Corte en pleno, es decir, por la Corte debidamente convocada y reunida de conformidad con el quórum establecido en el artículo 56 de la Convención que dispone que "el quórum para las deliberaciones de la Corte es de cinco jueces". En consecuencia, la Comisión Permanente carecía de competencia para considerar el pedido de Guatemala en el sentido de desestimar la solicitud de opinión consultiva presentada por la Comisión.
18. La Corte concluye que tanto el Presidente como la Comisión Permanente actuaron dentro de los límites de su competencia al transmitir las objeciones de Guatemala a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA con derecho a participar en procesos consultivos ante la Corte, pues su actuación se conformó con los lineamientos generales definidos por la Corte para el trámite de opiniones consultivas y con los artículos 6.1 y 44.2 del Reglamento.
19. No obstante, esta conclusión no basta para desestimar el argumento de Guatemala en el sentido de que sus objeciones a la competencia no deben ser tratadas junto con el fondo de la solicitud de la Comisión. A este respecto la Corte estima conveniente recordar lo que señala el artículo 25.2 de su Estatuto, aprobado por la Asamblea General de la OEA, el cual reza como sigue:

Las normas procesales podrán delegar en el Presidente o en comisiones de la propia Corte, determinadas partes de la tramitación procesal, con excepción de las sentencias definitivas y de las opiniones consultivas. Los autos o resoluciones que no sean de mero trámite, dictadas por el Presidente o las comisiones de la Corte, serán siempre recurribles ante la Corte en pleno.

Esta disposición permite impugnar cualesquiera decisiones del Presidente o, si fuera el caso, de la Comisión Permanente "que no sean de mero trámite". Independientemente de su aplicabilidad o no al presente procedimiento, la Corte pasa a examinar la cuestión *motu proprio*, por ser un punto sobre el cual no se ha pronunciado anteriormente y cabe la posibilidad de que surja en el futuro³⁴.

VII

20. El artículo 31 del Reglamento de la Corte Interamericana prevé la acumulación de autos "cuando dos casos tienen algo en común". "La Corte puede en cualquier momento ordenar que dos o más casos sean acumulados".

Aunque es loable que el Reglamento haya previsto el instituto procesal de la acumulación de autos, es evidente que la norma es técnicamente insuficiente. Ignora los problemas que la cuestión ha provocado en el Derecho Procesal Internacional, lo que disponen los reglamentos de otros tribunales internacionales³⁵ y las conclusiones de la sabia y larga jurisprudencia al respecto del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo³⁶. Será la futura jurisprudencia de la Corte Interamericana la que habrá de determinar los casos y condiciones en que esta acumulación es posible, guiándose por la doctrina procesal y la jurisprudencia de otros tribunales internacionales.

La cuestión de la posibilidad de la acumulación de autos tiene también importancia con referencia a la designación de jueces *ad hoc*. El artículo 10.3 del Estatuto de la Corte dispone que: "Si varios Estados tuvieran un mismo interés en el caso, se considerarán como una sola parte para los fines de las disposiciones precedentes. En caso de duda la corte decidirá". Esta norma reproduce el artículo 55.5 de la Convención Americana. La cuestión está regulada también por el artículo 17.2 del Reglamento. Estas normas tienen su fuente en los artículos 31.5 del Estatuto y 36 del actual Reglamento de la Corte Internacional de Justicia y en el artículo 25 del Reglamento de la Corte Europea. La aplicación de estas disposiciones por la Corte Internacional de Justicia (el Reglamento era el anteriormente vigente), dio lugar a interesantes cuestiones en dos casos, que eventualmente podrían servir como precedentes a la Corte Interamericana³⁷. En consecuencia si hay acumulación de autos de dos o más casos, en que dos o más Estados actúan en función de un mismo interés, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se considerarán como una sola parte a los efectos de la designación del juez *ad hoc*.

21. En cualquier estado del procedimiento la Corte puede, de oficio o a petición de parte, dictar medidas provisionales "en casos de extrema gravedad y ur-

34. OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983, Restricciones a la Pena de Muerte, párrafos 15, 16, 17, 18 y 19.

35. Por ejemplo: artículo 47 del Reglamento de la Corte Internacional de Justicia. Sobre la jurisprudencia de la Corte al respecto, en especial la ordenanza del 20 de mayo de 1961 (Sud West African, C.I.J., *Recueil*, 1961, p. 13), véase Genevieve Guyomar, *op. cit.*, pp. 36-37).

36. Este Tribunal es quizás el que más ha afinado conceptualmente la cuestión, precisando qué exigencias deben pedirse y en cambio cuáles no pueden demandarse para la acumulación de autos. Véase, por ejemplo, sentencia Caso Kern c/OEB, Nº 2, 3, 4 y 5, junio 1985.

37. C.I.J., *Recueil*, 1961, p. 13, C.I.J., *Recueil*, 1968, p. 10.

gencia y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas". Esta posibilidad está expresamente prevista en la Convención (art. 63.1). El Reglamento de la Corte regula el procedimiento que debe seguirse al respecto (art. 23).

El Sistema Interamericano a este respecto está mucho más afinado que el Europeo (art. 36 del Reglamento de la Corte Europea) y se inspira preferentemente en el de la Corte Internacional de Justicia (art. 41 del Estatuto y arts. 73-78 del Reglamento).

De la interpretación de los artículos 23.1, 23.5 y 27 del Reglamento resulta, a nuestro juicio, que la Corte puede adoptar medidas provisionales incluso antes de decidir sobre su propia competencia, si se hubiera interpuesto la excepción preliminar de incompetencia. Esta posibilidad, cuyo fundamento y sentido hemos expuesto en reciente trabajo³⁸, coincide con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia que, siguiendo una línea invariable, la ha hecho efectiva, entre otros en los comentados casos de los rehenes diplomáticos y consulares de Estados Unidos en Irán y de las acciones de Estados Unidos en Nicaragua³⁹.

Pero la Corte Interamericana de Derechos Humanos tiene además la posibilidad excepcional de adoptar medidas provisionales, a pedido de la Comisión Interamericana, en asuntos que están en la órbita de la Comisión y que, por ende, no están aún sometidas a la Corte y artículo 69 del Reglamento de la Comisión.

Esta interesante posibilidad, plenamente justificada por la necesidad de tratar de evitar que en casos de extrema gravedad y urgencia se produzcan daños irreparables a las personas en casos sometidos aún a la Comisión, en que se requiere un acto judicial de la Corte adoptando medidas provisionales, que la Comisión no puede, obviamente, tomar, constituye una feliz idea y una adecuada aplicación de la necesaria actuación armónica y coordinada de los dos órganos del Sistema regional de protección de los Derechos Humanos. Sin embargo creemos que, dada la naturaleza excepcional de la competencia que ejerce la Corte (art. 62 de la Convención), —que sólo existe cuando ha sido aceptado de manera expresa y formal— la Comisión únicamente podrá pedirle que adopte medidas provisionales en un caso en que ella está conociendo, si el Estado o Estados involucrados han reconocido la competencia de la Corte, por alguna de las vías encomendadas en el artículo 62 de la Convención.

Dejamos de lado la cuestión de la posibilidad de adopción de medidas provisionales en un asunto referente a la competencia consultiva de la Corte, pues no es materia de nuestro trabajo.

VIII

Presentada la demanda por un Estado Parte o por la Comisión, la Secretaría de la Corte la notificará a la Comisión si ha sido introducida por un Estado y a los Estados involucrados.

38. Héctor Gros Espiell, *Medidas provisionales y competencia en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia*, cit.

39. C.I.J., *Recueil*; Ordonnance du 15 decembre 1979, C.I.J., *Recueil*, Ordonnance du 10 mai 1984.

Se informará a los otros Estados Partes y a la Secretaría General de la OEA (arts. 25 y 26 del Reglamento de la Corte).

23. Si notificada la demanda se oponen excepciones preliminares, esta circunstancia no causa la suspensión de los procedimientos sobre el fondo (art. 27.3 del Reglamento de la Corte).

La Corte, o el Presidente si ella no está reunida, fijará el término dentro del cual la otra parte podrá presentar una exposición escrita conteniendo sus observaciones y conclusiones. La Corte después de que haya recibido las respuestas o alegatos de las demás partes y de la Comisión, decidirá sobre la excepción u ordenará que sea resuelta junto con la cuestión de fondo (art. 27.3 y 4 del Reglamento de la Corte).

Este artículo del Reglamento, vino a llenar un vacío de la Convención, que no se refiere —a diferencia de la Convención Europea (art. 49)— a la cuestión de la decisión de la Corte en el caso de que se impugne su competencia, asunto que encaraba, en cambio, el art. 51 del Proyecto de Convención⁴⁰ y que no se encuentra tampoco previsto en el Estatuto de la Corte Interamericana.

La Corte ha de decidir sobre si resuelve la excepción de manera preliminar y autónoma o si la deja pendiente para resolverla junto con el fondo.

En la variada gama de posibles excepciones preliminares habrá algunas que, según su carácter y las circunstancias del caso, deberán ser decididas separada e inicialmente y otras que, por análogas consideraciones, puedan dejarse para la sentencia sobre el fondo.

Pero cuando la excepción preliminar se refiera a la competencia de la Corte, en un caso contencioso, ésta tendrá que decidir la cuestión de forma separada e inicial. La Corte en su opinión consultiva OC-3/83 del 8 de septiembre de 1983 distinguió para decidir la cuestión entre los casos contenciosos y la competencia consultiva. Dijo así en los párrafos 20, 21 y 23:

20. El punto de si una objeción al ejercicio de la competencia de la Corte debe acumularse con el fondo o considerarse separadamente como una cuestión preliminar podría presentarse dentro del contexto de casos contenciosos o de opiniones consultivas.
21. En materia contenciosa el ejercicio de la competencia de la Corte depende normalmente de una cuestión previa y fundamental, como es el consentimiento de los Estados para someterse a su jurisdicción. Si ese consentimiento ha sido otorgado, los Estados que participan en el proceso toman técnicamente el carácter de partes en el mismo y se comprometen a cumplir con la decisión de la Corte (art. 68.1 de la Convención). En cambio, mientras no exista tal consentimiento, la jurisdicción de la Corte no podrá ejercerse, de modo que carece de sentido examinar los asuntos de fondo que determinan la controversia sin antes haber establecido si las partes involucradas han aceptado o no su jurisdicción.
23. Como se demuestra en esta misma opinión (ver párrafos Nos. 31 y siguientes, infra), no hay nada en la Convención que sirva para fundamen-

40. Carlos A. Dunshee de Abranches, *La Corte*, cit., pp. 121 y 122.

tar la extensión de los requisitos para el ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte al ejercicio de su función consultiva. Es muy claro, más bien, que el ejercicio de la competencia consultiva de la Corte está sometido a sus propios prerequisites, que se refieren a la identidad y a la legitimación reconocidas a los entes, a los Estados Miembros y los órganos de la OEA, éstos últimos, "en lo que les compete". De ahí que las razones que justifican que la Corte resuelva en un procedimiento separado y preliminar las objeciones a su competencia en materia contenciosa no están presentes, en general, cuando se le ha solicitado emitir una opinión consultiva⁴¹.

Compartimos, con excepción de una precisión que luego efectuaremos respecto de la afirmación inicial que se hace en el párrafo 23, este criterio de la Corte.

24. El procedimiento comprende una etapa escrita y otra oral (art. 28 del Reglamento de la Corte Interamericana).

La etapa escrita es preceptiva, tanto en el procedimiento contencioso como en el consultivo (arts. 28, 29, 30 y 52.1 del Reglamento). En cambio en la Corte Europea puede no haber etapa escrita en materia contenciosa (art. 37 del actual Reglamento).

El Presidente, en la forma prevista en el artículo 29 del Reglamento de la Corte Interamericana, indicará en qué orden y en qué plazos serán depositadas las memorias, contramemorias y otros documentos.

El procedimiento escrito se integra con una memoria y una contramemoria. La Corte podrá, en circunstancias especiales, autorizar la presentación de escritos adicionales, que consistirán en una réplica y en una dúplica (art. 30.1 y 2 del Reglamento).

Este artículo del Reglamento regula lo relativo al contenido, presentación y trámite de todos estos documentos (párrafos 3, 4, 5 y 6).

Las observaciones y propuestas sobre la aplicación del artículo 63.1 de la Convención, pueden hacerse en el escrito que inicia el proceso o en cualquier otro momento (art. 43 del Reglamento).

Siendo la Comisión Interamericana parte necesaria en este procedimiento (art. 28 del Estatuto de la Corte), resulta que la Comisión tiene el derecho de intervención en el procedimiento escrito en igualdad de situación que la parte demandada, no sólo cuando ella ha sometido el asunto a la Corte, sino también cuando lo ha sometido un Estado. Aunque el Reglamento tiene alguna precisión al respecto (arts. 27.4 y 30.6), o no parece haber aplicado en todas sus consecuencias el hecho de que la Comisión sea parte. El Reglamento, en lo esencial, encara la cuestión como un procedimiento bilateral, entre dos partes, cuando la verdad es que puede ser una relación bilateral (Comisión como demandante y Estado demandado) o trilateral (Estado demandante, Estado demandado y Comisión).

25. El Reglamento de la Corte Interamericana no prevé expresamente la posibilidad de una contrademanda (*demande reconventionnelle, counter-claim*). En cam-

41. *Corte I.D.H.*, Restricciones a la pena de muerte, Opinión Consultiva OC-3/83, párrafos 20, 21 y 23, pp. 10 y 11.

bio esta previsión existe en el Reglamento de la Corte Internacional de Justicia que autoriza a que se presente en la contramemoria (art. 80).

En el caso de la Corte Interamericana la situación es muy difícil que se produzca, porque para que fuera posible se requeriría que existiera un caso contra el Estado demandante, ya decidido por la Comisión (art. 61.2 de la Convención), que permitiera al Estado demandado actuar como contrademandante contra el Estado que originariamente lo demandó. Se necesitaría, además, obligatoriamente, que el Estado objeto de la contrademanda hubiera reconocido la competencia de la Corte.

26. El procedimiento oral está regulado en los artículos 32 a 41 del Reglamento de la Corte Interamericana.

Sin entrar en detalles de esta etapa procesal, sólo queremos especificar que en el procedimiento contencioso, la etapa oral es una parte preceptiva, es decir que su existencia no depende de una decisión de la Corte (arts. 28 y 32 del Reglamento). En cambio en el procedimiento consultivo, la parte oral no es preceptiva y debe ser decidida por la Corte (art. 52.2 del Reglamento). La solución es igual en el procedimiento ante la Corte Europea, en la que el procedimiento oral es preceptivo en materia contenciosa (arts. 37 y 38), pero facultativo en lo relativo al procedimiento en las opiniones consultivas (art. 62).

En el caso "Viviana Gallardo y Otras", único asunto contencioso hasta hoy, no hubo procedimiento oral. Ello fue el resultado de su carácter atípico y anómalo, ya que ni la Resolución del 13 de noviembre de 1981 ni la del 8 de septiembre de 1983 pueden considerarse sentencias en el sentido de los artículos 66-69 de la Convención y 45 y siguientes del Reglamento. Fueron resoluciones interlocutorias (art. 44 del Reglamento), que debieron decidir respecto de la competencia de la Corte, en función de la forma como se había planteado el asunto⁴² y sobre la supresión del expediente de su lista de asuntos pendientes, después de la Resolución 13/83, del 30 de junio de 1983, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Pero este precedente no significa en modo alguno que la Corte haya desconocido el carácter preceptivo que tanto la etapa escrita como la oral, tienen en sus procedimientos contenciosos.

27. El artículo 34 del Reglamento trata de los testigos, peritos y de la presentación de cualquier otra persona, a cualquier otro título, cuyos testimonios o declaraciones puedan ser útiles para el cumplimiento de la tarea de la Corte. La decisión de oír a estas personas puede ser el resultado de la petición de una parte, de la Comisión (que también es parte) o resuelta de oficio (art. 34.1). La Corte podrá además, en consulta con las partes, es decir con el demandante, demandado y con la Comisión,

42. El párrafo 6 de la Resolución de 13 de noviembre de 1981 explica el procedimiento que se siguió. Dice así: "Por Resolución del día 22 de julio de 1981 se consideró que las circunstancias en que se presenta la demanda exigen de la Corte, antes de cualquier otra consideración, una decisión sobre el alcance de la renuncia a los antes dichos procedimientos por parte de Costa Rica, así como en general, un pronunciamiento sobre su competencia para conocer del caso en su estado actual. En consecuencia decidió que antes de pronunciarse sobre su competencia y de entrar a conocer cualquier otro aspecto del presente asunto, es procedente dar oportunidad al Gobierno de Costa Rica y a la Comisión para que presenten sus puntos de vista sobre la competencia de la Corte para conocer del asunto en su estado actual. En tal virtud se decidió solicitar del Gobierno la remisión de sus argumentos sobre la competencia de la Corte. Igualmente, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 57 de la Convención, se solicitó a la Comisión el envío de sus puntos de vista".

confiar "a cualquier cuerpo, oficina, comisión o autoridad de su elección el encargo de recoger informaciones, expresar una opinión o hacer un informe sobre un punto determinado" (art. 34.2).

Este artículo muestra, en cuanto a la prueba, las amplias facultades que posee la Corte, que no está en modo alguno condicionada por la que aportan las partes.

28. Aunque nada dice el Reglamento, la jurisprudencia de la Corte ha aceptado la presentación, por la vía del instituto del *amicus curiae* de criterios, puntos de vista y argumentos de quienes, sin ser partes en el procedimiento, por su vinculación con el tema, pueden aportar elementos de importancia para la formación del juicio de la Corte⁴³. Este instituto ha funcionado ampliamente en el caso de tres opiniones consultivas⁴⁴. En cuanto al único caso contencioso hasta ahora resuelto, el de Viviana Gallardo, por sus especialísimas y atípicas características, que trajeron como consecuencia un procedimiento en cierta forma *sui generis* (véanse párrafos 6-11 de la Resolución del 13 de noviembre de 1981), no hubo oportunidad de aplicar este instituto.

29. El Reglamento de la Corte Interamericana no dice nada sobre la posibilidad de intervenciones.

Es ésta una controvertidísima institución en el Estatuto y en el Reglamento de la Corte Internacional de Justicia (arts. 62-63 y 81-86 respectivamente)⁴⁵.

Por el contrario, con un sentido más cercano del que la institución puede tener eventualmente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Reglamento del Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, en su artículo 17, prevé y regula lo relativo a las intervenciones. Una abundante jurisprudencia del Tribunal sobre esta cuestión, demuestra su interés práctico.

No es imposible que pueda darse el caso, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que uno o varios Estados que estiman que en un proceso ante la Corte tienen un interés de orden jurídico, desee intervenir. El tipo de interés legítimo que los Estados partes en la Convención poseen en el respeto de los Derechos Humanos⁴⁶, puede justificar la eventual aplicación de este instituto, dentro de las limitaciones que resulta de la competencia de la Corte (art. 62 de la Convención), a los procedimientos que se siguen ante ella.

43. Ampliamente utilizado en el derecho anglosajón (véase por ejemplo la regla 36 del Reglamento de la Suprema Corte de los Estados Unidos de 1980 (Brief of an Amicus Curiae) (Moore's Federal Practice Rules Pamphlet, Rules of the Supreme Court of the United States, p. 51), ha sido aplicado, sin que el término se use en su Reglamento, por la Corte Europea de Derechos Humanos. El nuevo Reglamento de ésta (art. 37.2) prevé la aplicación del instituto sin denominarlo *amicus curiae* (véase Marc-André Eissen, *op. cit.*, nota 49).

44. OC-1/82, párrafo 5, OC-2/82, párrafo 5, OC-3/83, párrafo 5.

45. Las discrepancias sobre la naturaleza y sentido de la intervención se hicieron presentes en el último caso decidido por la Corte Internacional de Justicia al respecto: C.I.J., *Recueil*, 1984, "Affaire du Plateau Continental, Requête de l'Italie a fin d'intervention". Especial interés tiene comprobar las hondas diferencias entre la sentencia y la opinión individual de Jiménez de Aréchaga de un lado y las opiniones disidentes de los jueces Oda, Schwebel, Jennings, Ago y Sette Camara de otro. Véase la bibliografía sobre intervención procesal internacional en el voto disidente del Juez Ago (C.I.J., *Recueil*, 1984, pp. 115 y 116).

46. Sobre la relación entre el instituto de la intervención y los casos en que están en juego derechos en cuya defensa, por su naturaleza, están interesados todos los Estados, dado que generan obligaciones *erga omnes*, véase, "Opinión Disidente del Juez Oda," C.I.J., *Recueil*, 1984, p. 108.

Es un asunto a estudiar y a encarar en el futuro.

30. El artículo 42 del Reglamento trata del desistimiento (párrafo 1) y la cancelación de la instancia (párrafo 2): El primer caso está previsto en los siguientes términos:

1. Cuando la parte demandante notificare al Secretario su intención de desistir, y si las otras partes aceptan el desistimiento, la Corte resolverá, después de conocer la opinión de la Comisión, si hay lugar o no al desistimiento, y en consecuencia, si procede cancelar la instancia y archivar el expediente.

El segundo, aplicable únicamente a los casos sometidos por la Comisión, se tipifica así:

2. Cuando en una causa presentada ante la Corte por la Comisión, aquélla recibiere comunicación de una solución amistosa, de una avenencia o de otro hecho apto para proporcionar una solución al litigio, podrá llegado el caso, cancelar la instancia y archivar el expediente, después de haber recabado la opinión de los delegados de la Comisión.

Es interesante destacar que el párrafo 3 del artículo 42 dispone:

3. La Corte podrá, teniendo en cuenta las responsabilidades que le incumben a ella, decidir que prosiga el examen del caso no obstante el desistimiento, la solución amistosa, la avenencia o los hechos señalados en los dos párrafos precedentes.

Esta norma, que establece una fórmula atípica, es loable ya que es una feliz consecuencia de la función jurisdiccional de tipo *sui generis* que cumple la Corte, en la que puede ser necesario y conveniente que pese al desistimiento, la solución amistosa o la avenencia, se requiera, en función de los intereses del sistema regional de protección de los Derechos Humanos y de sus objetivos, que el examen del caso prosiga y se termine con una sentencia.

31. Lo relativo a la forma y contenido de las sentencias, a su adopción, notificación, comunicación y publicación está determinado por el Estatuto (art. 24), y por el Reglamento de la Corte (arts. 44-47). Estas normas se fundan en las disposiciones pertinentes de la Convención (arts. 66-69). No entraremos a estudiar en detalle estas cuestiones.

32. Interesa, sin embargo, recordar que la propia Convención prevé la posibilidad de opiniones disidentes o individuales (art. 66.2) y el asunto está incluido en las previsiones del Estatuto (art. 24.3) y del Reglamento (arts. 45.m y 46.1.4). Esta posibilidad existente respecto de los fallos, también está prevista en el caso de las opiniones consultivas (art. 54.3 del Reglamento).

En la jurisprudencia contenciosa de la Corte, en el único caso hasta ahora fallado (Viviana Gallardo y Otras), N° G 101/81, la resolución del 8 de septiembre de 1983 se adoptó por seis votos a uno y el voto disidente del Juez Rodolfo Piza se

adjuntó. La resolución de la Corte del 13 de noviembre de 1981, en el mismo asunto, se adoptó por unanimidad, pero con una opinión individual del Juez Rodolfo Piza.

33. Queremos recordar que las sentencias deben ser comunicadas en sesiones públicas y tienen que ser publicadas. Pero la deliberación de la Corte para acordar la sentencia debe ser en privado (art. 46.1 del Reglamento), sin que esto afecte o viole el carácter público del procedimiento oral ni ningún otro principio personal.

34. Es útil destacar dos párrafos del artículo 45 del Reglamento que, una vez más, muestran el carácter especialísimo de la función jurisdiccional de la Corte. Sin duda el párrafo 3 motiva reflexiones muy complejas sobre las eventuales consecuencias de su aplicación. Estas normas dicen:

2. Cuando la Corte decida que hay violación de la Convención, tomará en la misma sentencia una decisión sobre la aplicación del artículo 63.1 de la Convención, si dicho asunto después de haber sido presentado de conformidad con el artículo 43 del presente Reglamento, estuviese listo para una decisión; si no lo estuviese, la Corte decidirá el procedimiento a seguir. Por el contrario, si el asunto en mención no ha sido presentado bajo el artículo 43, la Corte determinará el período dentro del que puede ser presentado por una parte o por la Comisión.
3. Si la Corte ha sido informada de que el lesionado y la parte responsable han llegado a un acuerdo, verificará que el acuerdo sea justo.

35. Ya nos hemos referido a los distintos tipos de resoluciones y sentencias que pueden adoptar el Presidente y la Corte y respecto de su recurribilidad. Nos remitimos a lo dicho en el párrafo 18.

36. El artículo 67 de la Convención Americana dice:
"El fallo de la Corte será definitivo e inapelable".

37. El artículo 68 del Pacto de San José dispone:

1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.
2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

No hemos de comentar expresamente este artículo de la Convención Americana.

Sólo queremos recordar que el párrafo 1 equivale, casi textualmente, al artículo 94.1 de la Carta de las Naciones Unidas, relativo a la obligación de cumplir las decisiones de la Corte Internacional de Justicia y al artículo 53 de la Convención Europea. La jurisprudencia de la Corte Europea ha desarrollado ampliamente las consecuencias que, para el Estado, se derivan de un fallo que declara que ha existido violación de la Convención.

En cambio el párrafo 2 del artículo 68 de la Convención Americana, por la naturaleza distinta de los asuntos sometidos a la Corte Internacional de Justicia, no

podrá coincidir con lo establecido por el párrafo 2 del artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas

La Convención Europea no contiene una norma análoga al artículo 68.2 de la Convención Americana. Esto pone de manifiesto una carencia del sistema europeo, carencia que ha sido señalada, con referencia a todo el sistema convencional de ejecución de las sentencias de la Corte, como el "punto débil" del régimen de protección europeo de los Derechos Humanos.

El artículo 68.2 de la Convención Americana es una disposición loable y acertada, que puede hacer posible una forma de ejecución de las sentencias de la Corte Interamericana —en el caso de que el fallo disponga una indemnización compensatoria, eficaz y rápida, acorde con el objetivo de protección, real y cierta, de los Derechos Humanos.

Este párrafo 2 del artículo 68 de la Convención Americana se refiere a un caso específico, el de la sentencia que disponga una indemnización compensatoria. Por eso es preciso también recordar sobre los fallos de la Corte que deciden que hubo violación de un derecho o libertad protegido por la Convención, el artículo 63, párrafo 1 de ésta, que dispone:

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

38. Siendo el fallo de la Corte definitivo e inapelable, ¿cabe algún recurso contra él? Es evidente que, en el caso de una respuesta afirmativa, sólo podrá existir un recurso ante la propia Corte.

El recurso de interpretación resulta de la Convención. La parte final de su artículo 67 dice:

En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

Y el artículo 48 del Reglamento regula el trámite y las modalidades de este recurso.

39. ¿Cabe contra los fallos de la Corte Interamericana el recurso de revisión? Nada dicen al respecto la Convención, el Estatuto ni el Reglamento. Creemos que por aplicación de principios generales, este recurso es admisible.

El carácter definitivo e inapelable de una sentencia no es incompatible con la existencia de un recurso de revisión, que debe ser decidido por el mismo órgano que emitió el fallo, en algunos casos y supuestos especialísimos.

El estatuto de la Corte Internacional de Justicia prevé la posibilidad de revisión de sus fallos (art. 61) y su Reglamento (arts. 99 y 100) regula determinados aspectos

del trámite pertinente. Esta posibilidad de revisión fue admitida desde 1920, aunque siempre se consideró necesario fijar la manera muy precisa en el único caso en que podía ser posible ("la existencia de un hecho nuevo capaz de ejercer una influencia decisiva y que antes del pronunciamiento del fallo era desconocido por la Corte y por la parte que solicita la revisión") y que la Corte podía subordinar la apertura del procedimiento de revisión a la ejecución del fallo⁴⁷. Pero este recurso no ha sido utilizado en la práctica.

El nuevo Reglamento de la Corte Europea de Derechos Humanos prevé también el recurso de revisión (art. 57), pese a que la Convención le da a las sentencias de la Corte el carácter de definitivas (art. 51).

El Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas prevé el recurso de revisión (art. 12).

Es interesante recordar que el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo, sin que su Estatuto ni su Reglamento lo establezcan, y a pesar de que sus fallos son también definitivos e inapelables, ha aceptado y reconocido jurisprudencialmente la posibilidad de un recurso de revisión⁴⁸ dentro de un marco análogo, aunque algo más amplio, que el que se encuentra en los textos estatutarios y reglamentarios de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Europea de Derechos Humanos. Esta jurisprudencia es muy rica y abundante⁴⁹.

Pensamos que la Corte Interamericana de Derechos Humanos podría aceptar la existencia de este recurso si se solicitara en un caso concreto y que, para el futuro, el nuevo Estatuto y las modificaciones que se introduzcan en el Reglamento reformado deberían tratar lo relativo a dicho recurso.

El hecho de que el recurso de revisión no esté previsto expresamente en la Convención no es un argumento válido contra la posibilidad de su aceptación. Tal admisión puede derivarse de principios generales y de lo que resulta de los ejemplos antes citados. Pero además no hay que olvidar que la Convención Americana no previó la existencia de jueces interinos y que, sin embargo, el Estatuto y el Reglamento de la Corte Interamericana se refieren a ellos.

La Corte Internacional de Justicia, justificando la admisión del recurso de revisión por vía jurisprudencial, antes de que se incluyera en el Estatuto del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, dijo al respecto:

Esta regla, que figura en el art. 10, párrafo 2 (que establece que sus fallos son definitivos), no puede considerarse, sin embargo, en el sentido de que prohíba al Tribunal revisar por sí mismo una sentencia, en circunstancias particu-

47. G. Guyomar, *op. cit.*, p. 439.

48. Una de las últimas sentencias sobre esta cuestión es el caso Thadani c/FAO, Nº 2, junio de 1985. Véase un amplio desarrollo al respecto en el caso Villegas c/OIT, Nº 4 del 14 de mayo de 1981.

49. No se debe confundir el recurso de revisión con el recurso de reforma previsto en los artículos 10 y 11 de los Estatutos de los Tribunales Administrativos de la OIT y de las Naciones Unidas y que permite, en ciertos supuestos muy especiales, impugnar sus sentencias ante la Corte Internacional de Justicia. Sobre este recurso *sui generis*, extraño y complejo, hay varias opiniones consultivas de la Corte, en 1954 (C.I.J., *Recueil*, 1954, p. 47), en 1956 (C.I.J. *Recueil*, 1956, p. 77), en 1973 (C.I.J. *Recueil*, p. 172) y en 1982 (C.I.J. *Recueil*, p. 325). He estudiado el tema en mi monografía: "El recurso ante la Corte Internacional de Justicia contra las sentencias de los Tribunales Administrativos Internacionales", *Anuario de Derecho Internacional*, Vol. V, 1979-1981, Universidad de Navarra, Pamplona.

lares, cuando se hayan descubierto hechos de importancia decisiva y el Tribunal haya ya ejercido este poder. Semejante revisión estrictamente limitada, hecha por el mismo Tribunal, no puede considerarse como un recurso en el sentido de este artículo y estaría conforme con las reglas generalmente admitidas en los Estatutos o leyes concernientes a los Tribunales de Justicia como, por ejemplo, el artículo 61 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia ⁵⁰.

Si se llegara a establecer este recurso de revisión debería exigirse una causal muy precisa y limitada, como la prevista en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, especificándose además que la Corte Interamericana podrá condicionar la apertura del proceso de revisión a la ejecución previa del fallo. Este extremo puede ser muy importante en el caso de sentencias que declaren la existencia de la violación de un derecho humano reconocido por la Convención por el Estado demandado.

40. Aunque nos hemos referido exclusivamente al procedimiento contencioso, es necesario efectuar una breve comparación con el procedimiento que la Corte Interamericana ha de seguir en el ejercicio de su competencia consultiva.

Ambas competencias constituyen manifestaciones de la función jurisdiccional *latu sensu* que cumple la Corte. De aquí que es preciso que los dos procedimientos incluyan algunos elementos comunes, capaces de asegurar, en ambos casos, que la Corte funcione de forma tal que sus pronunciamientos sean precedidos de un estudio lo más completo posible de la cuestión, que se reúna la mayor información disponible y que todos los que puedan legítimamente participar en esos procedimientos puedan hacerlo, como exigencias necesarias de una buena justicia ⁵¹.

A esto responde lo dispuesto por los artículos 52 a 54 del Reglamento de la Corte Interamericana, que tienen su fuente en los artículos 66 y 67 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. El reglamento de la Corte de La Haya desarrolló estas normas estatutarias (arts. 102-109). El Reglamento de la Corte Europea de Derechos Humanos trata del procedimiento en las opiniones consultivas en sus artículos 58 a 66.

En cuanto a la relación del procedimiento consultivo con el procedimiento contencioso, el artículo 53 del Reglamento de la Corte Interamericana dice:

Cuando las circunstancias lo requieran, la Corte puede aplicar cualquiera de las disposiciones que regulan el proceso contencioso a las opiniones consultivas.

Mucho mejor es la fórmula utilizada por el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que dice en su artículo 68:

In the exercise of its advisory functions the Court shall further be guided by the provisions of the present Statute which apply in contentious cases to the extent to which it recognizes them to be applicable.

Es de notar que el Reglamento de la Corte de la Haya dispone en los párrafos 2 y 3 del artículo 102:

50. C.I.J., *Recueil*, 1954, p. 55.

2. The Court shall also be guided by the provisions of the Statute and of these Rules which apply in contentious cases to the extent to which it recognizes them to be applicable. For this purpose, it shall above all consider whether the request for the advisory opinion relates to a legal question actually pending between two or more States.
3. When an advisory opinion is requested upon a legal question actually pending between two or more States, Article 31 of the Statute shall apply, as also the provisions of these Rules concerning the application of that Article.

Y el Reglamento de la Corte Europea en su artículo 58 establece:

En matière d'avis consultatifs, la Cour applique, outre les dispositions du Protocole no. 2, les dispositions ci-après. Elle applique également, dans la mesure où elle le juge convenable, les autres dispositions du présent règlement.

Estas normas contienen un sistema más lógico y preciso que el del Estatuto y del Reglamento de la Corte Interamericana. Lo correcto es, no que la Corte pueda aplicar, cuando las circunstancias lo requieran, las disposiciones del proceso contencioso a las opiniones consultivas, sino que sea preceptivo que la Corte se inspire y aplique, en lo pertinente, siempre que ello fuera posible, las normas relativas al proceso contencioso al procedimiento a seguir en el ejercicio de su competencia consultiva. Esta sería la forma adecuada de asegurar un procedimiento que garantice mejor y de manera más completa las exigencias de una buena justicia.

Por eso no compartimos lo que expresó en el párrafo 23 la opinión consultiva de la Corte Interamericana del 8 de setiembre de 1983, al decir:

23. Como se demuestra en esta misma opinión (ver párrafos números 31 y siguientes, *infra*), no hay nada en la Convención que sirva para fundamentar la extensión de los requisitos para el ejercicio de la jurisdicción contenciosa de la Corte al ejercicio de su función consultiva. Es muy claro, más bien, que el ejercicio de la competencia consultiva de la Corte está sometido a sus propios prerequisites, que se refieren a la identidad y a la legitimación reconocidas a los entes con derecho a solicitar una opinión, es decir, a los Estados Miembros y a los órganos de la OEA, estos últimos, "en lo que les compete".

Aunque estamos de acuerdo con la solución a que se llegó en esa opinión consultiva sobre varios asuntos procesales, en especial sobre su afirmación de que en un procedimiento consultivo, en general, y a diferencia de los casos contenciosos, la objeción respecto de la competencia no debe ser resuelta necesariamente en un procedimiento preliminar, no creemos que la Corte debió hacer el razonamiento excesivamente radical y tajante, sin ninguna matización, para diferenciar el procedimiento contencioso del consultivo, que efectuó en el párrafo transcrito.

El proceso lógico del pensamiento de la Corte debió de ser inverso. Partiendo de los elementos necesariamente comunes de los dos procedimientos, debió haber de-

mostrado que, en ese caso, por la naturaleza de la cuestión planteada, en relación con la competencia consultiva, la solución tenía que ser distinta a la que se hubiera llegado en un caso contencioso. Y así se hubiera arribado a la misma conclusión, pero por medio de un razonamiento mejor y más adecuado y cierto jurídicamente, que habría evitado, además, lo que puede llegar a ser en el futuro un molesto precedente.

41. Finalmente hay que recordar que mientras que en los casos contenciosos el procedimiento oral es preceptivo (arts. 28 y 32 del Reglamento de la Corte), en los procedimientos relativos a las opiniones consultivas la Corte puede decidir que haya o que no haya procedimiento oral (art. 52.2 del Reglamento). Es una solución correcta, ya que la posible inexistencia de fase oral en estos procedimientos, por su carácter *sui generis*, no lesiona ningún principio esencial y está justificada por las circunstancias⁵¹. Pero puede haber asuntos en materia consultiva, sin embargo, en que el procedimiento oral sea necesario y entonces la Corte puede disponerlo.

X

42. Corresponde ahora intentar una sistematización de los caracteres generales del procedimiento contencioso ante la Corte Interamericana.

a) Este procedimiento tiene, en primer lugar, carácter contradictorio.

Este carácter existe tanto cuando el demandante es un Estado como cuando el caso es sometido a la Corte por la Comisión. En la primera situación actúan tres partes (Estado demandante, Comisión y Estado demandado), en la segunda dos (Comisión y Estado demandado). Pero siempre, teniendo en cuenta las características que se derivan de la calidad *sui generis* de la Comisión, el procedimiento ha de ser contradictorio entre las partes.

El carácter contradictorio lleva implícito el necesario reconocimiento del principio de la igualdad de las partes en el proceso, que obliga a exigir una igualdad práctica, real y efectiva, en todo procedimiento contencioso⁵².

Si bien sólo los Estados y la Comisión son partes y como tales intervienen en el proceso contradictorio, la posición especial del individuo, cuyos derechos pueden haber sido eventualmente violados, trae como consecuencia que deba reconocérsele una participación, que creemos que la jurisprudencia debe ir haciendo cada vez mayor, en los procedimientos. De igual modo el interés general de todos los Estados Partes en este tipo de casos, justifica que se les informe de la demanda (art. 26.2 del Reglamento) y que eventualmente puedan intervenir en el procedimiento por la vía del instituto del *amicus curiae*. Este interés debe llevar a la posibilidad de escuchar por medio del mismo instituto también a diferentes terceros (instituciones, organizaciones no gubernamentales, universidades, institutos, etc.).

b) El procedimiento contencioso lleva consigo necesariamente, en el ámbito internacional, por su propia naturaleza, una parte oral.

c) El procedimiento contencioso, en su parte oral, debe ser público. Este principio está establecido por el Estatuto de la Corte (ar. 24) y aunque no de manera

51. C.I.J., *Recueil*, 1982, p. 338, párrafo 29.

52. C.I.J., *Recueil*, 1982, p. 339, párrafo 30.

todo lo clara que sería deseable en el Reglamento (arts. 32-41). El carácter público no se viola por la circunstancia de que la Corte delibere en privado (art. 46.1 del Reglamento).

d) La Corte tiene en el procedimiento contencioso un papel director esencial. El procedimiento *sui generis* que se sigue ante ella tiene elementos de tipo inquisitorio que le dan a la Corte Interamericana un verdadero *dominus litis*. Los artículos 24 y 42.3 del Reglamento de la Corte ilustran bien este carácter. Otras normas del Reglamento podrían citarse al respecto. Pero bastan como ejemplo.

La Corte Europea en base a su Reglamento, en su jurisprudencia, ha desarrollado ampliamente este principio, que Eissen ha llamado el *Role directeur de la Cour*⁵³.

XI

43. Hemos hecho un análisis preliminar de un tema procesal en gran parte nuevo para la doctrina latinoamericana.

Un Estatuto que ha de ser mejorado, un Reglamento que, pese a sus virtudes, muestra un cierto apresuramiento en su redacción y la carencia de una jurisprudencia capaz de esclarecer los problemas procesales, han limitado nuestra labor.

El Estatuto y el Reglamento actuales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos deberán ser modificados, teniendo en cuenta la experiencia cumplida y los nuevos reglamentos de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Europea de Derechos Humanos. Y la jurisprudencia futura de la Corte Interamericana, que quisiéramos que siguiera siendo siempre progresista y de avanzada, habrá de proyectar luz y claridad en las difíciles cuestiones procesales.

44. El procedimiento no es un conjunto seco y formal de etapas rituales establecidas sin razón ni objeto. Es, por el contrario, un elemento necesario para que, de acuerdo con formas ineludibles, la justicia se haga de la mejor manera posible y se alcancen los objetivos de paz, libertad y convivencia armónica que el Derecho persigue.

La plena vigencia y eficacia del Sistema regional americano de protección de los Derechos Humanos requiere, imprescindiblemente, de la acción de la Corte Interamericana. Y esta acción no puede cumplirse sin claras, justas, modernas, realistas y rápidas formas procesales.

53. Véase *ut supra*, párrafo 27, Marc André Eissen, *op. cit.*, B.1.

Comentarios Monográficos

LAS FACULTADES DE INVESTIGACION DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS

Eloísa Avellaneda Sisto
*Investigadora adscrita al
Instituto de Derecho Público.*

INTRODUCCION

En todos los sistemas de gobierno, el Parlamento realiza dos funciones fundamentales: legislar sobre las materias de su competencia y controlar la actividad del gobierno. Para llevar a cabo estos cometidos, el Parlamento requiere de información, necesita tener un conocimiento exacto de los hechos, y para esto cuenta con tres mecanismos diferentes: la interpelación, la pregunta y las facultades de investigación o de encuesta.

La interpelación es el medio de información y de control más usado en los países con sistemas parlamentarios, como es el caso de Francia, mientras que en los países presidencialistas, como por ejemplo Estados Unidos, el control sobre el gobierno y la información para legislar se obtiene por medio de la encuesta parlamentaria. La pregunta está muy desarrollada en el parlamentarismo británico y constituye el mecanismo de control más efectivo sobre la actividad del gobierno y una garantía contra los abusos de la Administración.

Las facultades de investigación o de encuesta, son pues, mecanismos por medio de los cuales el Parlamento recaba toda la información que necesita para legislar y para ejercer su actividad de control sobre el gobierno. En la mayoría de los países estas investigaciones son realizadas por las Comisiones de investigación, *investigating committees*, *commissions d'enquête*, *commissiioni d'inchiesta* o *committees of inquiry*.

La investigación comprende la recopilación de informes y documentos de todo tipo (salvo los límites establecidos por cada legislación) y el testimonio de funcionarios públicos y de particulares.

La interpelación es una petición dirigida a un Ministro para que explique la política adoptada por su Despacho; mientras que la pregunta va dirigida a obtener información sobre un hecho o asunto determinado.

Hermann Finer explica que las preguntas son un medio del cual se vale el Parlamento para recabar información sobre la acción diaria del gobierno y sobre las acciones que está planeando tomar, en forma tal que pueda influir sobre el gobierno antes de que haya tomado decisiones imposibles de cambiar¹.

La interpelación sirve para promover un debate sobre una política del gobierno o sobre la conducta de un Ministro; y ese debate puede terminar con el voto de censura para el Ministro o con un voto de confianza.

Nuestro trabajo, cuyo objeto es estudiar las facultades de investigación está dividido en dos partes: la primera, sobre las potestades de investigación en el sistema venezolano, y la segunda, sobre algunos sistemas extranjeros. La primera parte, comprende: 1) el estudio de las disposiciones constitucionales que consagran tales poderes de investigación; 2) los antecedentes de esas normas, es decir, la evolución

1. Hermann Finer, *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*, Editorial Tecnos S.A. Colección de Ciencias Sociales N° 35, Madrid, 1964, pp. 650-651.

constitucional de las facultades de investigación; 3) el alcance de esas potestades, esto es, cuáles son las facultades que se otorgan a las Cámaras Legislativas y a sus comisiones en materia de investigación; y por último, los límites que se establecen a las mismas.

La segunda parte, dedicada al análisis de algunos sistemas extranjeros, comprende el estudio de las facultades de investigación, su regulación constitucional o legal, alcance y límites en Inglaterra, España, Estados Unidos y Francia.

PRIMERA PARTE

LAS FACULTADES DE INVESTIGACION EN EL SISTEMA VENEZOLANO

1. *Base Constitucional*

Según la Constitución, las Cámaras Legislativas tienen dos funciones fundamentales: legislar sobre las materias de competencia nacional y sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional; y controlar a la Administración Pública Nacional (art. 139). Para ejercer estas funciones el Congreso cuenta con los instrumentos necesarios: la interpelación y las facultades de investigación.

Las facultades de investigación, en Venezuela, están consagradas en el artículo 160 del texto constitucional:

“Los cuerpos legislativos o sus comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes, en conformidad con el reglamento.

Todos los funcionarios de la Administración Pública y de los Institutos Autónomos están obligados, bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante ellos y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.

Esta obligación incumbe también a los particulares, quedando a salvo los derechos y garantías que esta Constitución establece.

En todo caso se notificará al interesado el objeto de su citación con 48 horas de anticipación cuando menos”.

El artículo 161 prevé que el ejercicio de estas facultades no afecta las atribuciones que según la Constitución y las leyes corresponden al Poder Judicial, y establece la obligación de los jueces de evacuar las pruebas para las cuales reciban comisión de los cuerpos legislativos.

2. *Antecedentes constitucionales*

La primera Constitución que consagra la facultad de las Cámaras Legislativas de realizar investigaciones es la de 1945. En efecto, en las Constituciones anteriores no se atribuyen al Congreso poderes de investigación; es sólo en la Constitución de 1945 cuando por primera vez se regulan tales potestades en la siguiente forma:

“Las Cámaras tienen el derecho de nombrar Comisiones de investigación. Las autoridades administrativas nacionales, de los Estados o municipales y las judiciales, están obligadas a suministrar a dichas Comisiones las informaciones y los documentos que éstas soliciten” (art. 79).

La Constitución de 1947 mantiene esta disposición más o menos en los mismos términos; estableciendo entre las atribuciones comunes a ambas Cámaras la de "nombrar comisiones de investigación, que podrán exigir de cualquier autoridad nacional, estatal o municipal la información y los documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones" (art. 161, ord. 6°).

La Constitución de 1953 dispone entre las atribuciones del Senado la de "nombrar comisiones de investigación, las cuales podrán exigir de cualquier autoridad la información y los documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones" (art. 79, ord. 3°).

Las facultades de investigación consagradas en estas tres constituciones mencionadas son muy amplias; primero, porque allí no se establece expresamente ningún límite en cuanto a los derechos y garantías constitucionales; y segundo, porque la obligación de informar abarca tanto a las autoridades administrativas como a las judiciales, tal como lo prevé la Constitución de 1945. La del 47 y la del 53 se limitan a señalar a las "autoridades" sin especificar si son sólo administrativas o también judiciales.

Por otra parte, estas constituciones consagran la obligación de los Ministros de informar a las Cámaras Legislativas sobre las materias de su competencia; pero esta disposición aparece desde la Constitución de 1864 según la cual los Ministros están obligados a concurrir cuando sean llamados a informar (art. 81). Esta norma se mantiene en todas las Constituciones posteriores con una redacción muy similar. La Constitución de 1947 establece en su artículo 209 que los Ministros "...estarán obligados a concurrir a ellas (a las Cámaras y Comisión Permanente del Congreso), cuando sean llamados a informar, o para contestar las interpelaciones que se les hagan". La Constitución de 1953 elimina la palabra "obligación" y entre las atribuciones del Senado contempla "hacer comparecer a los Ministros del Despacho Ejecutivo Nacional para que informen sobre materias de su competencia..." (art. 79, ord. 4°).

La Constitución de 1961 consagra, como hemos ya expuesto, en su artículo 160 las facultades de investigación del Congreso.

Esta norma constitucional fue objeto de varias discusiones en el seno de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución de 1961; y originalmente, estuvo redactado en forma diferente. En efecto, el artículo 30 del Proyecto establecía lo siguiente:

"Las Cámaras Legislativas en pleno, la Comisión Bicameral Permanente, las Comisiones permanentes o las comisiones que aquéllos designen *ad hoc* podrán llevar a cabo toda investigación que juzguen de conveniencia nacional dentro de sus atribuciones constitucionales o legales".

Esta disposición iba acompañada de los artículos 31, 32 y 33 que complementan todo lo relativo a las facultades de investigación.

"Los Ministros del Despacho, Presidentes y Directores de institutos autónomos y demás funcionarios de la administración pública nacional, estatal o municipal, así como los particulares, estarán obligados a comparecer ante las Cámaras y sus comisiones permanentes o de investigación y a presentar ante ellas las informaciones y documentos que les fueren requeridos.

Los jueces estarán asimismo obligados a prestar su concurso en materia de prueba a las comisiones legislativas cuando reciban mandato de ellas" (art. 31).

"Son aplicables a las actuaciones de las Comisiones en la investigación que emprendan, los preceptos legales y constitucionales que protejan los derechos y garantías individuales" (art. 32).

“Las Comisiones Legislativas no pueden inmiscuirse en procesos judiciales pendientes; pero esto no impide que puedan ser objeto de investigación por parte de ellas hechos incurso en procesos judiciales sobre los cuales no ha recaído sentencia judicial firme” (art. 33).

Finalmente, después de numerosas discusiones, en las cuales se plantearon aspectos de redacción pero también problemas de fondo, tales como si las potestades de investigación debían comprender a los funcionarios estatales y municipales o no; si era conveniente o no otorgar a las Comisiones facultad para investigar, y en tal caso, si ellas debían solicitar previamente la autorización de las Cámaras o no; la posibilidad de las Cámaras de controlar la actividad investigadora de las Comisiones; y por último, qué límites tendrían estas potestades de investigación, mencionándose el secreto sumarial, la seguridad externa, los derechos y garantías constitucionales; las facultades de investigación quedaron consagradas en los términos de los artículos 160 y 161 de la Constitución Nacional².

3. Alcance de las facultades de investigación

Las disposiciones constitucionales otorgan unas facultades de investigación muy amplias al Congreso, ya que dejan a criterio de las Cámaras la elección de las materias, asuntos o hechos que deban ser investigados. Sobre este particular, el Dr. Andueza señala que esta potestad de investigación tiene varios límites:

—De acuerdo con la estructura del Estado venezolano, la función legislativa está repartida en los tres niveles, por tanto, no puede el Congreso acordar una investigación sobre la actividad legislativa de una Asamblea Legislativa o de un Concejo Municipal, o sobre los actos de control que ellos ejerzan sobre la Administración Estatal o Municipal.

—El Congreso controla la Administración Pública Nacional, por tanto, no ejerce control sobre el Poder Judicial, ni sobre la Administración Estatal ni Municipal, y al no controlarlos tampoco puede investigar hechos o actos emanados de ellos³.

Para realizar las investigaciones que consideren convenientes, a los fines de obtener información para legislar, y para ejercer el control, las Cámaras legislativas o sus Comisiones tienen facultades para citar a funcionarios públicos y a particulares, y para solicitarles los informes y los documentos que requieran (art. 160); para evacuar pruebas a través de los jueces (art. 161); y para obtener los informes que soliciten de la Contraloría General de la República (art. 239).

Según los Reglamentos Interior y de Debates de la Cámara del Senado y de la de Diputados, las Comisiones Permanentes tienen, entre sus funciones, realizar investigaciones (art. 46 y 47 respectivamente). Por tanto, se establece que ellas tienen el carácter de Comisiones de Investigación. Este mismo carácter lo tendrán las Comisiones Especiales, cuando el asunto que les haya sido encomendado lo requiera (art. 48 Reglamento de la Cámara de Diputados).

Los Reglamentos citados complementan las disposiciones de la Constitución y regulan los poderes de las Comisiones para realizar las investigaciones, de la siguiente manera:

2. Sobre la redacción del artículo 160 y 161 de la Constitución de 1961 pueden verse las Actas de la Comisión Redactora del Proyecto, números 45 y 46 de 31-7-59 y 3-8-59 respectivamente; y 173 y 174 de 24-5-60 y 25-5-60, respectivamente; en *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Actas de la Comisión, tomo I Vol. I y II. Ediciones del Congreso de la República, Caracas, Venezuela 1971.
3. José Guillermo Andueza. “La Potestad de Investigación de los Cuerpos Legislativos” en *Revista de Derecho Público* N° 13, enero-marzo 1983, Editorial Jurídica Venezolana, p. 43.

1) Las Comisiones Permanentes y Especiales del Senado, previa información a la Presidencia, pueden invitar a los Ministros, para solicitarles información y criterio sobre asuntos relativos a su ministerio. La invitación se hará con 3 días de anticipación y ella expresará los puntos sobre los cuales se quiere información o criterio (art. 58 del Reglamento del Senado y art. 60 de la Cámara de Diputados).

2) Las Comisiones Permanentes, Especiales y Subcomisiones, previa información a la Presidencia y en cumplimiento de su función investigadora, pueden hacer comparecer ante ellas a los Presidentes o Representantes de Institutos Autónomos, a cualquier funcionario y a particulares, para solicitar informes o declaraciones (art. 59 Reglamento del Senado).

3) En cuanto a la Cámara de Diputados, su Reglamento establece que las Comisiones Permanentes o Especiales, previa información a la Presidencia, pueden invitar a comparecer a los Ministros, a otros funcionarios y a particulares, en cumplimiento de su función investigadora, y para solicitar informes, declaraciones u opiniones en los casos cuya importancia lo requiera. Las Subcomisiones de las Comisiones Permanentes pueden ejercer esta atribución, pero requieren de la autorización previa de la Comisión en pleno, y con participación a la Presidencia de la Cámara (art. 57).

Las investigaciones realizadas por las Comisiones deben concluir con un informe que presentarán a las Cámaras y dicho informe, según el Reglamento Interior y de Debates de la Cámara del Senado y el de la Cámara de Diputados, "deberá terminar con el Proyecto de Ley, de Acuerdo o de Resolución acerca del asunto a que se contrae, o con la proposición sobre el destino que a juicio de la Comisión deba dársele" (art. 62 y 64, respectivamente). Por tanto, de toda investigación debería resultar un Proyecto de Ley, de Acuerdo o de Resolución sobre la materia investigada, de acuerdo con los resultados obtenidos.

Por último, debemos señalar que la Constitución prevé una sanción para quien incumpla con la obligación de comparecer y de dar informes prevista en el artículo 160. En efecto, la Disposición Transitoria Décima establece: "Mientras la ley provee lo conducente, a quienes incumplieren lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución se les impondrá la pena prevista en el artículo 239 del Código Penal. Si se tratare de un funcionario de la administración pública o de institutos autónomos, será además destituido".

Como todavía no se ha dictado la ley que regule esta materia, se aplica el citado artículo que señala lo siguiente: "Todo individuo que llamado por la autoridad judicial en calidad de testigo, experto, médico, cirujano o intérprete, se excuse de comparecer sin motivo justificado, será castigado con prisión de 15 días a 3 meses. El que habiendo comparecido rehúse sin razón legal sus disposiciones o el cumplimiento del oficio que ha motivado su citación, incurrirá en la misma pena. Además de la prisión se impondrá al culpable la inhabilitación en el ejercicio de su profesión o arte por un tiempo igual al de la prisión, terminada ésta..."

4. *Limites a la facultad de investigación*

Las facultades de investigación de los cuerpos legislativos y de sus comisiones tienen una serie de limitaciones que a continuación desarrollaremos:

1) La primera limitación a esta facultad deriva del propio artículo 160 de la Constitución Nacional cuando establece que deben quedar a salvo los derechos y garantías constitucionales. De aquí surgen varias consecuencias:

- a) Los funcionarios públicos y los particulares no están obligados a dar informes o documentos, a los cuerpos legislativos, que atenten contra su honor, reputación o vida privada, conforme al artículo 59 de la Constitución:

- “toda persona tiene derecho a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada”.
- b) Los funcionarios públicos y los particulares pueden negarse a suministrar informaciones o a declarar, cuando de ello se derive un reconocimiento de culpabilidad en causa penal contra sí mismo, o contra su cónyuge o contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, de acuerdo con el artículo 60 ordinal 4 de la Constitución que señala que “nadie podrá ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o a reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo, ni contra su cónyuge o la persona con quien haga vida marital, ni contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad”.
 - c) Por último, la Constitución contempla en su artículo 63 la inviolabilidad de la correspondencia, en base a la cual los funcionarios públicos o los particulares pueden negarse a proporcionar papeles privados, cartas, en fin toda la correspondencia privada a los cuerpos legislativos.

2) El segundo orden de limitaciones a la potestad de investigación de las Cámaras Legislativas se deriva de las actividades e informaciones confidenciales, es decir, del “secreto”. El Dr. Tulio Chiossone define el secreto como “cualquier acto o hecho que deba permanecer oculto para el conocimiento colectivo por razones de seguridad política, militar, económica o social”⁴. Esas informaciones secretas que constituyen un límite a las investigaciones del Poder Legislativo son las siguientes:

a) El artículo 73 del Código de Enjuiciamiento Criminal dispone que “las diligencias del sumario, ya empiecen de oficio, ya a instancia de parte, serán secretas hasta que éste se declare terminado, menos para el representante del Ministerio Público. También dejarán de ser secretas para el procesado contra quien se lleve a efecto un auto de detención y para el acusador, en las causas en que la Ley exija requerimiento de parte o la acusación de la parte agraviada, desde que el Tribunal ejecute el auto de detención o de sometimiento a juicio, y desde que dicte o confirme las decisiones a que se refieren los artículos 99, 109, en su último aparte y 206” (declaración de no haber lugar a la formación del sumario; o declaración de terminación de la averiguación).

Por tanto, ningún funcionario o particular puede revelar informaciones sobre las diligencias sumariales de las cuales haya tenido conocimiento. En caso de divulgar el secreto sumarial incurren en los delitos previstos en el Código Penal.

Asimismo, ni las Cámaras ni sus Comisiones pueden ordenar a un funcionario suministrar informes sobre las diligencias del sumario de las cuales tengan conocimiento en razón de sus funciones o por ser parte del proceso (procesado o acusador), porque al hacerlo estarían dando una orden ilegal, conforme al ordenamiento jurídico venezolano.

En este mismo sentido, el artículo 12 de la Ley de Policía Judicial establece que “los funcionarios de policía judicial y las personas a las cuales éstos están obligados a informar, deberán guardar absoluto secreto con respecto a las diligencias del sumario en que hayan intervenido”. Igualmente el artículo 75-B del Código de Enjuiciamiento Criminal señala que “los funcionarios de la Policía Judicial y las personas que colaboren con ellos están obligados a guardar absoluto secreto con respecto a las diligencias del sumario en que hayan intervenido”. El incumplimiento de esta obligación los haría incurso, según los casos, en los delitos previstos en los artículos 190 y 206 del Código Penal; por tanto, están exentos de la obligación de informar a los cuerpos legislativos sobre las diligencias sumariales.

4. Tulio Chiossone: “El Delito de Revelación de Secretos” en *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1971, Caracas, 1972, p. 26.

El mismo artículo 73 del Código de Enjuiciamiento Criminal dispone que cuando las Cámaras necesitan de una información sumarial, en los casos de allanamiento de la inmunidad de diputados o senadores, "podrán solicitar del Fiscal General de la República la comunicación de datos sumariales cuyo conocimiento no admita postergación y les sea necesario en el ejercicio de sus funciones constitucionales. El Fiscal General atenderá la solicitud antes dicha, cuidando de preservar el secreto sumarial hasta donde ello fuere compatible con el interés público en juego dentro de las circunstancias del caso en consideración".

b) La obligación de los funcionarios públicos de proporcionar informes a las Cámaras Legislativas en el curso de una investigación, encuentra una serie de dificultades en la Ley Orgánica de la Administración Central. En efecto, el artículo 56 de esta Ley prohíbe "a los funcionarios y empleados públicos conservar para sí papel alguno de los archivos y tomar o publicar copia de ellos sin autorización del órgano superior respectivo. Les está prohibido así mismo, revelar el secreto sobre los asuntos que se tramiten o se hayan tramitado en sus respectivas oficinas". El incumplimiento de la obligación de guardar el secreto que requieran los asuntos relacionados con el trabajo acarrea destitución, en los términos del artículo 62 ordinal 7 de la Ley de Carrera Administrativa.

Cuando el Congreso en el curso de una investigación requiera ciertos documentos puede solicitarlos directamente al Ministro respectivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 59 de la citada Ley: "Las copias certificadas que solicitaren las autoridades competentes se expedirán por orden expresa del Ministro respectivo...". Pero el Ministro puede negarse a suministrar los documentos pedidos por razones de seguridad o de oportunidad para el Estado. Igualmente, los cuerpos legislativos o sus comisiones pueden pedir al Ministro respectivo autorización para que los funcionarios de su dependencia declaren sobre determinados asuntos de los cuales tienen conocimiento por la actividad o función que realizan.

El Dr. José Guillermo Andueza señala que hay, cuando menos, cuatro sectores de la administración pública donde los servicios de información tienen carácter secreto: sector de la política exterior, sector de la política y estrategia militares, sector de la investigación policial y el sector económico⁵.

Con respecto al secreto en estos sectores que conciernen a la seguridad del Estado, el artículo 134 del Código Penal dispone que: "Cualquiera que, indebidamente y con perjuicio de la República, haya revelado los secretos políticos o militares concernientes a la seguridad de Venezuela, bien sea comunicando o publicando los documentos, datos, dibujos, planos u otras informaciones relativas al material, fortificaciones u operaciones militares, bien sea diafanizando de otra manera su conocimiento, será castigado con presidio de 7 a 10 años". La pena se aumentará con una tercera parte si el culpable tenía los... documentos, o había adquirido el conocimiento de los secretos por razón de su empleo, cargo público o funciones.

Por su parte, la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa establece que "los documentos de cualquier naturaleza y otras informaciones relacionadas con la seguridad y defensa de la Nación, son de carácter secreto y su divulgación o suministro y la obtención por cualquier medio ilegítimo constituyen delito y serán sancionados conforme al Código Penal o al de Justicia Militar según sea el caso" (art. 4).

Sobre el secreto en el sector de política exterior, específicamente, el Estatuto del Personal del Servicio Exterior señala la prohibición de los funcionarios del servicio exterior de "revelar, aún después de cesar en sus funciones, el secreto de los negocios que les hayan sido confiados" (art. 57); y la violación de esto los hace incurso en los delitos previstos en el Código Penal.

5. José Guillermo Andueza, "La Potestad de Investigación de los Cuerpos Legislativos" en *Revista de Derecho Público* N° 13, enero-marzo, 1983, Editorial Jurídica Venezolana, p. 46.

También, en el sector económico y financiero encontramos una serie de medidas e informaciones que deben ser consideradas como secretos, cuya divulgación puede afectar la seguridad del Estado, y en este sentido podría aplicarse el artículo 134 del Código Penal a quien incurra en la revelación de las mismas. Lo mismo se puede aplicar para aquellos que revelen descubrimientos industriales o científicos considerados como secretos porque conciernen a la seguridad del Estado.

De esto se desprende que los funcionarios públicos y los particulares no están obligados a declarar a las Cámaras Legislativas o a sus Comisiones sobre informes o documentos declarados como secretos, de los cuales tengan conocimiento en razón de sus funciones o actividades, pues la divulgación de los mismos atentaría contra la seguridad del Estado; y los cuerpos legislativos en ningún momento pueden obligarlos a hacerlo porque estarían comprometiendo la seguridad nacional.

c) Por último, en cuanto al secreto profesional éste constituye, de acuerdo a las Leyes de Ejercicio de algunas profesiones como Medicina, Periodismo, etc., otro límite a la facultad de investigación de las Cámaras Legislativas y de sus Comisiones. Sin embargo, ellas autorizan a revelar informaciones confidenciales de las cuales se tuvo conocimiento en razón de la profesión, cuando el interés público esté en juego o cuando los hechos se configuren como delito. Pero, la revelación de tales informes debe hacerse siempre a las autoridades competentes. Por tanto, no podrían las Cámaras obligar a ningún profesional a declarar hechos o actos protegidos por las leyes de ejercicio de su profesión.

SEGUNDA PARTE

LAS FACULTADES DE INVESTIGACION EN LOS SISTEMAS EXTRANJEROS

1. Sistema Inglés

En Inglaterra, a diferencia de otros países, está mucho más desarrollado el sistema de preguntas que el de las Comisiones de Investigación. En efecto, este sistema de preguntas a los Ministros, rasgo característico del parlamentarismo británico, es la mejor garantía contra los excesos y abusos de la Administración.

Las preguntas abarcan temas variados y a través de ellas, el parlamento británico tiene información de todos los acontecimientos importantes y los controla. Es pues, el sistema de preguntas una forma de control parlamentario que se efectúa de manera continua y diaria sobre el gobierno.

En cuanto a los límites a este control, Hermann Finer señala que los ministros deben responder a las preguntas que les hagan los parlamentarios y que deben hacerlo de buena fe; sin embargo, hay "... ciertas normas de seguridad para el interés público que sirven para no perjudicar las negociaciones pendientes y para la administración interna de las industrias y servicios nacionalizados. En época de guerra el presidente es especialmente cauto en rechazar ciertas preguntas que puedan ayudar al enemigo..."⁶.

Además del sistema de preguntas que se realiza diariamente, el Parlamento británico recurre a los debates e investigaciones, sobre todo cuando se trata de analizar el discurso de la Corona y la legislación financiera.

Las Cámaras pueden constituir un comité especial (*Select Committee*) para realizar una investigación sobre algún asunto que a su juicio lo amerite; como sucede, según Finer, en el caso de los presupuestos secretos.

6. Hermann Finer, *ob. cit.*, p. 653. Sobre el sistema de preguntas en Inglaterra puede verse, *El Parlamento Británico*, de Manuel Fraga Iribarne (Centro de Estudios Constitucionales), Madrid, 1961.

Las Comisiones selectas son establecidas para ayudar a los parlamentarios en el control del Poder Ejecutivo, examinando algunos aspectos de la administración. Pueden ser nombradas por una u otra Cámara, cuando se da la ocasión de tal nombramiento o al comienzo de una etapa parlamentaria, para considerar todos los aspectos de un tema particular que pueda surgir durante una etapa. En la Cámara de los Lores no existe regla que limite el número de miembros pero, en la de los Comunes, el número se limita a 15, a menos que la Cámara decida en otro sentido con arreglo a una moción.

Las Comisiones selectas de la Cámara de los Comunes son normalmente facultadas para citar testigos que suministren documentos e información. La Cámara de los Lores no confiere a sus Comisiones selectas tales poderes automáticamente⁷.

Sin embargo, señala Emilio Recoder de Casso, que es más corriente el uso de una Royal Commission cuando se quiere hacer una investigación de alto nivel sobre algún problema importante de interés público⁸. El nombramiento de esta Comisión se hace por la Corona previo consejo de un Ministro del Gobierno; y en su composición participan parlamentarios y otros miembros que pueden ser representantes de un interés clave o ser expertos en la materia.

2. Sistema Español

La Constitución Española de 1978 consagra la facultad de las Cortes generales de nombrar comisiones de investigación. En efecto, el artículo 76 dispone lo siguiente:

1) "El Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas".

2) "Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación"⁹.

Tal como ocurre en otros países, en España, las Comisiones de investigación se configuran como una consecuencia lógica de la actividad fiscalizadora del Parlamento sobre el gobierno, y de la actividad legislativa del mismo; ya que a través de estas Comisiones se recoge toda la información necesaria sobre cualquier asunto de interés público, que servirá para una posterior resolución del Parlamento.

La comparecencia ante las Comisiones de investigación es obligatoria para la Administración y parecería que también lo es para los ciudadanos, aunque el texto constitucional no señala expresamente quién tiene la obligación de comparecer. Se deja a la ley la regulación y establecimiento de las sanciones pertinentes para castigar el incumplimiento de esta obligación.

Por último, debemos mencionar que en el citado artículo 76 no se hace ninguna referencia a los límites que pueden tener estas facultades de investigación, pero a pesar de ello suponemos que quedan a salvo los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución consagra, como por ejemplo el secreto de las comunicaciones, el secreto profesional, etc.

7. Véase *El Parlamento Británico*. Editado por Reference División Central Office of Information, Londres, 1975.

8. Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1980. Comentario de Emilio Recoder de Casso, p. 813.

9. Tomada de Garrido Falla y otros, *ob. cit.*, p. 810.

3. Sistema Francés

En Francia, las Comisiones de investigación están reguladas en la Ordenanza Nº 58-1100 de 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias¹⁰. En efecto, las Asambleas pueden crear Comisiones de encuesta con la finalidad de recabar información sobre determinados hechos, que se considere necesario investigar.

El artículo 6º de la citada Ordenanza dispone que no pueden crearse Comisiones de encuesta para investigar asuntos que ya han dado lugar a investigaciones judiciales, durante el tiempo que estas investigaciones estén en curso. Además, si una Comisión ha sido creada, su misión termina desde el momento en que comienza la investigación judicial sobre los hechos que motivaron su creación.

En Francia, las Comisiones de encuesta tienen un carácter temporal, por tanto, su labor finaliza cuando entregan, a la Asamblea que las creó, el informe correspondiente; pero a más tardar debe culminar la investigación a la expiración de un lapso de 4 meses contados a partir de la fecha de adopción de la resolución que creó la Comisión encargada de la misma. Las Comisiones no pueden ser reconstituidas para investigar el mismo hecho antes de que hayan pasado 12 meses desde la culminación de su misión.

Asimismo, la Ordenanza establece que todos los miembros de las Comisiones de encuesta y todos aquellos que bajo cualquier título asistan o participen en sus trabajos están obligados a guardar silencio sobre los mismos; y la infracción a esta disposición se sanciona con las penas del Código Penal.

La Asamblea que constituye la Comisión puede, a proposición de su Presidente o de la Comisión, decidir por un voto especial la publicación de todo o parte del informe presentado por la Comisión de Encuesta. Por tanto, todos aquellos que publiquen una información relativa a trabajos, deliberaciones, actos o informes no publicados de las Comisiones de encuesta serán sancionados con las penas establecidas en el artículo 378 del Código Penal (art. 6º de la Ordenanza).

4. Sistema Norteamericano

El texto constitucional norteamericano no consagra expresamente la facultad de investigación del Parlamento; sin embargo, la práctica parlamentaria de ese país nos muestra el ejercicio de tales potestades, basándose en la función de controlar a la Administración y en la de legislar. En efecto, para legislar eficazmente es necesario tener información sobre las condiciones o situaciones que se desean alterar o modificar por medio de la legislación, y los mecanismos para obtener tal información son las investigaciones parlamentarias¹¹.

Sobre este aspecto, Herman Pritchett señala que "la facultad de investigar es un poder implícito, que resulta de las responsabilidades legislativas expresamente asignadas"¹². Estas investigaciones que son una implicación de la potestad legislativa del Congreso, constituyen el mecanismo más característico de controlar al Ejecutivo en Estados Unidos.

Las investigaciones legislativas son llevadas a cabo por las Comisiones Ordinarias permanentes de ambas Cámaras y por las Comisiones especiales investigadoras

10. Ver Maurice Duverger, *Constitutions et Documents Politiques*, Presses Universitaires de France, 1968.

11. Bernard Schwartz señala que no es "exagerado decir que, en las condiciones actuales, los comités investigadores han llegado a ser, en gran parte, los ojos y oídos del poder legislativo". Schwartz, *Los Poderes del Gobierno*, Vol. I, Poderes Federales y Estatales. Facultad de Derecho. UNAM, México, 1966, p. 160.

12. Herman Pritchett, *La Constitución Americana*, Tipografía Editora Argentina S.A., Buenos Aires, 1965, p. 255.

ad hoc designadas por cada Cámara o por ambas conjuntamente para la realización de encuestas específicas.

La primera investigación del Congreso norteamericano tuvo lugar en 1792, cuando la Cámara de Representantes designó una comisión para investigar lo ocurrido a una expedición contra los indios. Pero es sólo a partir de 1881 en que la Suprema Corte se planteó el problema de la facultad de investigar. En efecto, del fallo Kilbourn podían derivarse 3 limitaciones al poder del Congreso de investigar: 1º) la potestad de investigar estaba limitada por el principio de la separación de poderes; 2º) la investigación debía referirse a una materia sobre la cual el Congreso tenía facultad para legislar y 3º) "la resolución determinante de la investigación debe surgir de un interés en legislar sobre dicha materia"¹³.

Posteriormente, la actitud de la Corte hacia la facultad de investigar del Congreso se ha vuelto gradualmente más favorable.

En 1927 con motivo de la resolución de otro caso la Corte sostuvo lo siguiente sobre la potestad de investigación:

"...cada una de las Cámaras individualmente posee no sólo las facultades que le son expresamente concedidas por la Constitución, sino también las facultades auxiliares que sean necesarias y apropiadas para que resulten efectivos los poderes expresos..."¹⁴.

Además, expresó la Corte que "...el poder de inquirir —con el procedimiento para aplicarlo compulsivamente— es un auxiliar esencial y apropiado de la función legislativa... Un cuerpo legislativo no puede legislar sabia o eficazmente sin información respecto de las condiciones que la legislación intenta afectar o cambiar; y cuando el cuerpo legislativo no posee por sí mismo la necesaria información —lo cual sucede no pocas veces— debe recurrirse a otros que efectivamente la posean... Así es que hay amplia base para pensar, como pensamos, que las disposiciones constitucionales que confían la función legislativa a las dos Cámaras, han tenido como objeto incluir esta atribución a fin de que la función pueda ser ejercida eficazmente"¹⁵.

El poder de investigar del Congreso americano es sumamente amplio, y ha sido continuamente modelado por la Corte en sus fallos, para establecer sus límites y su alcance; y sobre todo para buscar un equilibrio entre la libertad individual y las investigaciones: para impedir los atentados contra la libertad sin paralizar las investigaciones de las Comisiones. En efecto, la Suprema Corte en 1957, con motivo del caso *Watkins v. United States* estableció que el poder del Congreso de investigar es amplio pero no ilimitado. El Congreso no tiene una facultad general para exponer asuntos privados de los individuos sin una justificación referida a sus funciones. Además, ninguna comisión puede actuar como órgano encargado de cumplir la ley o de "ordenar procesamientos" pues, éstas son funciones del Ejecutivo y del Judicial¹⁶.

Otras limitaciones a la facultad de investigar del Congreso las constituyen la Primera y Quinta Enmienda Constitucional. En efecto, la Primera Enmienda que prohíbe al Congreso limitar por ley la libertad de palabra o de prensa, la libertad de asociación política, se aplica a las investigaciones legislativas: En este sentido, la Suprema Corte ha expresado que una investigación del Congreso "está sujeta al precepto de que el Congreso no ha de sancionar ninguna ley que viole la libertad de palabra, de prensa, o de reunión. Y aunque es cierto que ...una investigación no es una ley, una investigación es, ...parte del proceso de legislar..."¹⁷. Pero el Congreso puede legislar sobre los derechos consagrados en la Primera Enmienda si

13. *Idem.*, p. 256.

14. *Idem.*, p. 257.

15. Schwartz, *ob. cit.*, p. 162.

16. Ver Pritchett, *ob. cit.*, p. 265 y Schwartz, *ob. cit.*, p. 169.

17. Schwartz, *ob. cit.*, p. 180.

existe un "peligro manifiesto y presente" de que el ejercicio de tales derechos en las circunstancias especiales del caso ocasionen males considerables; de aquí surge la pregunta: ¿podría el Congreso autorizar una investigación sobre los derechos garantizados en la Primera Enmienda? Schwartz responde que sí, ya que si el peligro manifiesto se aplica para la legislación, también debe ser aplicable a la investigación¹⁸.

Por su parte, la Enmienda Quinta de la Constitución protege a las personas de ser obligadas a declarar contra sí mismas en los procesos criminales, y se aplica a las investigaciones legislativas.

Además de los límites para proteger los derechos de los ciudadanos ante los posibles abusos de las Comisiones de investigación, existen otros que se basan en el secreto de ciertos asuntos o negociaciones, cuya revelación traería perjuicios al Estado. En efecto, señala Edward Corwin que la prerrogativa del Congreso de obtener información, relativa a asuntos propios de su competencia legislativa a través de las Comisiones de investigación "siempre ha sido considerada como limitada por el derecho del Presidente de ordenar a sus subordinados que no declaren, ya sea ante una Corte o ante una comisión del Congreso, en lo concerniente a asuntos secretos entre él y ellos"¹⁹.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo puede resistirse a las encuestas legislativas a través de la negativa del Presidente a presentar datos o documentos que se deseen examinar, o de una orden presidencial a los funcionarios ejecutivos inferiores para que no pongan a disposición de los Congresantes los archivos ejecutivos. El derecho del Presidente de impedir el acceso de los legisladores a documentos o archivos ejecutivos ha sido frecuentemente ejercido, y ha sido objeto de protestas por parte del Congreso.

Este derecho del Presidente se llamó "el privilegio político". En efecto, Jorge Carpizo explica que esta fue la frase que se utilizó oficialmente en Estados Unidos de América, cuando el Procurador General William P. Rogers trató de justificar la práctica reiterada, durante el gobierno de Eisenhower, de que funcionarios del órgano ejecutivo se negaban a proporcionar información al poder legislativo²⁰.

Por otra parte, Corwin señala que "en los muchos años transcurridos desde la presidencia de Jefferson, el Congreso ha practicado centenares de investigaciones. Pero no conozco ningún caso en que el secretario de un departamento haya declarado ante una Comisión del Congreso en respuesta a una citación o haya sido detenido por desacato al negarse a declarar. Aparentemente, todos estos funcionarios han comparecido en forma voluntaria. Sin embargo, la regla de inmunidad es considerada con especial deferencia en lo concerniente al Secretario de Estado... Asimismo, si bien el Congreso puede exigir a otros secretarios de departamento o a alguna de sus comisiones la presentación de documentos necesarios, al Secretario de Estado invariablemente se le ruega que los presente; y en ambos casos la petición va acompañada de las palabras: si el interés público lo permite"²¹.

CONCLUSIONES

Del trabajo realizado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. Las facultades de investigación constituyen un mecanismo a través del cual el Parlamento obtiene información, para ejercer sus funciones de control sobre la

18. *Idem*, p. 180.

19. Edward Corwin, *El Poder Ejecutivo: Función y Poderes 1787-1957*. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, p. 118.

20. Jorge Carpizo, *El presidencialismo Mexicano*. Siglo Veintiuno Editores, Segunda edición, México, 1979, p. 112.

21. Edward Corwin: *ob. cit.*, p. 116.

Administración Pública, y de legislar. Las potestades de investigación permiten determinar cuál es la legislación que está haciendo falta y qué situaciones requieren de nuevas regulaciones; y por otra parte, indican al órgano legislativo cuándo está faltando el control, y proporcionan información para que lo ejerza. Por tanto, las facultades de investigación son más amplias que las de control.

2. En la Constitución Nacional, las facultades de investigación están consagradas en el artículo 160 y se otorgan tanto a los Cuerpos Legislativos como a sus Comisiones. Además se establece la obligación de los funcionarios de la Administración Pública y de los Institutos Autónomos, y de los particulares de comparecer ante ellos y de suministrarles los informes y documentos que requieran.

3. La primera Constitución que da potestad a las Cámaras Legislativas para nombrar comisiones de investigación es la de 1945, dándoseles unas facultades muy amplias, pues se establecía la obligación de las autoridades administrativas nacionales, estatales y municipales, y de las judiciales de suministrar a esas comisiones todas las informaciones que solicitaren (art. 79). Las Constituciones siguientes mantienen esta disposición más o menos con la misma redacción, salvo la de 1961 que como hemos visto la modifica completamente al dar facultad a las Cámaras, no para nombrar comisiones de investigación, sino para realizarlas directamente o por medio de sus comisiones.

4. Los Reglamentos Interior y de Debates de la Cámara de Diputados y del Senado complementan la disposición constitucional que otorga poderes de investigación a los Cuerpos Legislativos y a sus Comisiones, regulando sus potestades en esta materia.

5. Las facultades de investigación de las Cámaras y de sus Comisiones son muy amplias, pues ellas tienen poder para citar a funcionarios y a particulares, para solicitar los documentos que requieran, para evacuar pruebas a través de los jueces, etc.; pero no son ilimitadas. En efecto, existen una serie de limitaciones a tales facultades, que podemos resumir en las siguientes: deben respetar los derechos y las garantías constitucionales; no pueden obligar a revelar informaciones consideradas secretas, como el secreto sumarial; o actividades que conciernen a la seguridad de la República; o el secreto profesional.

6. Los Parlamentarios cuentan con otros mecanismos, además de las facultades de investigación, para obtener la información que necesitan, como son el sistema de preguntas y la interpelación.

El sistema de preguntas está muy desarrollado en el parlamentarismo inglés y constituye la mejor forma de controlar al Gobierno; sin embargo, aquí también se establece la posibilidad de que la Cámara de los Lores o la de los Comunes nombren una Comisión para estudiar determinado asunto, dándoseles facultades de investigación y de citación de testigos.

En Francia, a pesar de ser muy importante el sistema de la interpelación, también se dan las encuestas parlamentarias. En efecto, las Asambleas Parlamentarias tienen potestad para nombrar Comisiones de encuesta con la finalidad de recabar información sobre determinados hechos que se considere necesario investigar.

Estas comisiones tienen un carácter temporal y deben entregar un informe al culminar su investigación.

En España, la Constitución de 1978 consagra la facultad de las Cortes Generales de nombrar comisiones de investigación para investigar cualquier asunto de interés público.

Así como las preguntas son el mecanismo típico de control del Parlamento sobre el Gobierno en Inglaterra, y la interpelación la forma típica en Francia, las investigaciones parlamentarias son características de los Estados Unidos.

El texto constitucional de ese país no consagra expresamente las facultades de investigación del Congreso, sin embargo, desde 1792 el Parlamento ha realizado investigaciones basándose en sus funciones de control y de legislación.

La Suprema Corte ha ido estableciendo límites a tales potestades de investigación al resolver cada caso que se le ha presentado, tratando de buscar un equilibrio entre la libertad de los particulares y las investigaciones que realiza el Congreso.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. AMELLER, Michel: *Les Questions Instrument du Controle Parlementaire*. París, 1964.
2. ANDUEZA, José Guillermo: *El Congreso*. Estudio Jurídico. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.
"La Potestad de Investigación de los Cuerpos Legislativos" en *Revista de Derecho Público*, Nº 13. enero-marzo 1983.
3. BREWER CARIAS, Allan: *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Universidad Católica Andrés Bello. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal, 1982.
"Los Poderes de Investigación de los Cuerpos Legislativos y sus limitaciones, con particular referencia respecto a los asuntos secretos", en *Revista de Derecho Público*, Nº 10. abril-junio 1982.
4. CALVO, María Antonia: "La Relación entre el Gobierno y las Cortes" en *Lecturas sobre la Constitución Española*. Tomo I. Facultad de Derecho. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 1978.
5. CARPIZO, Jorge: *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo Veintiuno Editores. Segunda Edición, México, 1978.
6. CHIOSSONE, Tulio: "El Delito de Revelación de Secretos" en *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1971. Caracas, 1972.
7. CORWIN, Edward: *El Poder Ejecutivo: Función y Poderes 1787-1957*. Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, 1959.
8. DUVERGER, Maurice: *Constitutions et Documents Politiques*. Presses Universitaires de France, 1968.
9. *El Parlamento Británico*. Editado por Reference Division Central Office of Information. Londres, 1975.
10. FRAGA IRIBARNE, Manuel: *El Parlamento Británico*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1961.
11. FINER, Hermann: *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno*. Editorial Tecnos, S. A. Colección de Ciencias Sociales, Nº 35. Madrid, 1964.
12. GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1980.
13. *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*. Actas de la Comisión Redactora del Proyecto. Tomo I. Volúmenes I y II. Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1971.
14. MARIÑAS OTERO, Luis: *Las Constituciones de Venezuela*. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1965.
15. NUÑEZ ECARRI, Carlos: *El Congreso de la República*. Origen y Funciones del Parlamento en Venezuela. Imprenta del Congreso de la República. Caracas, 1971.
16. OROPEZA, Ambrosio: *La Nueva Constitución Venezolana 1961*. Caracas, 1971.
17. *Parlamentos Bicamerales*. Instituto de Estudios Políticos. Universidad Central de Venezuela. Ediciones del Congreso. Caracas, 1971.
18. PEREZ SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*. Editorial Civitas, S. A. Madrid, 1976.
19. PRITCHETT, Hermann: *La Constitución Americana*. Tipografía Editorial Argentina, S. A.,
20. QUIROGA LAVIE, Humberto: *Derecho Constitucional*. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales. Buenos Aires, 1978.
21. SCHWARTZ, Bernard: *Los Poderes del Gobierno*. Volumen I. Poderes Federales y Estatales. Facultad de Derecho. Universidad Autónoma de México. México, 1966.
22. TOVAR TAMAYO, Orlando: *Derecho Parlamentario*. Publicaciones del Instituto de Derecho Público. Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1973.

EL CARACTER DE PETROLEOS DE VENEZUELA, S. A. COMO INSTRUMENTO DEL ESTADO EN LA INDUSTRIA PETROLERA

Allan R. Brewer-Carías

I. LA RESERVA DE LA INDUSTRIA PETROLERA AL ESTADO

Mediante la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos del 29 de agosto de 1975 (*Gaceta Oficial* N° 1.769 Extra. de 29-8-75), el Estado Venezolano nacionalizó esta industria, transformando de manera general en el sector, la propiedad privada de las empresas petroleras en propiedad pública, mediante la reserva que hizo de la industria y el comercio de los hidrocarburos; y adquiriendo la propiedad de las empresas, reestructuró, así, la economía nacional. El Estado, mediante la Ley de reserva de 1975, por supuesto, no nacionalizó los recursos naturales del subsuelo y entre ellos los hidrocarburos, pues estos nunca han sido bienes susceptibles de apropiación privada, y siempre, en toda la historia de la República, han sido de propiedad pública. Lo que se nacionalizó fue la actividad industrial y comercial en relación a los hidrocarburos.

El fundamento constitucional de la nacionalización en Venezuela está en la figura de la *reserva de actividades económicas por el Estado*, prevista en la Constitución vigente de 1961, siguiendo la orientación establecida en la Constitución de 1947. En efecto, el artículo 97 de la Constitución establece expresamente la posibilidad que tiene el Estado de "reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional". Se abrió así la posibilidad, no sólo de que el Estado realice actividades empresariales, sino que las realice en forma exclusiva, reservada, excluyendo a los particulares del ámbito de las mismas. Esta reserva, sin duda, tiene por efecto fundamental establecer una limitación a la libertad económica de los individuos, excluyéndola del sector reservado. En esta forma, la reserva de actividades económicas por parte del Estado conlleva básicamente una prohibición impuesta a los particulares de realizar actividades propias del sector reservado, lo que afecta tanto a aquellos particulares o empresas que venían realizando actividades en el sector, como a cualquier particular o empresa que pretendiera, en el futuro, realizar dichas actividades. Después de la reserva, por tanto, los particulares que operan en el sector no pueden continuar realizando sus actividades, y hacia el futuro, ningún otro particular puede realizar nuevas actividades en el sector. La libertad económica en el mismo, ha sido excluida y es imposible ejercerla.

En materia petrolera, la Ley de reserva, además, estableció la obligatoriedad para todas las empresas concesionarias que operaban en la industria y el comercio de los hidrocarburos que el Estado se reservó por razones de conveniencia nacional, de transferirle a éste la propiedad de los bienes pertenecientes a las mismas, afectados a la actividad reservada, mediando indemnización. Por tanto, la reserva no fue el único elemento del proceso de nacionalización. Este conllevó fundamentalmente una prohibición impuesta a los particulares de realizar actividades propias del sector reservado o nacionalizado, lo que afectó tanto a aquellos concesionarios o empresas que venían realizando actividades en el sector, como a cualquier otro particular o empresa, hacia el futuro. Después de la reserva, los concesionarios o empresas que operaban en el sector, no debían continuar realizando sus actividades; y hacia el

futuro ningún otro particular podía ni puede realizar nuevas actividades en el sector. Por ello, la nacionalización no se agotó con la reserva, sino que requería de actos complementarios mediante los cuales se asegurara que la gestión de las empresas y bienes existentes afectados a la industria y el comercio de los hidrocarburos, lo cual se nacionalizaba, se transfirieran al Estado, y que la actividad productiva o de servicios no se detuviera ni entorpeciera.

De allí que la reserva estuviese acompañada, como lo exige el ordenamiento jurídico venezolano, de la expropiación de los bienes afectados a los procesos productivos o de servicios de la empresa que operaban en el sector nacionalizado, para asegurar el traspaso rápido de los bienes de los concesionarios al Estado, mediante justa indemnización con las garantías de un debido proceso.

La nacionalización petrolera en Venezuela, por tanto, se hizo con estricto apego al ordenamiento jurídico vigente, además de haber sido un proceso político, políticamente realizado, sin la producción de conflictos con las empresas concesionarias, y sometido a un amplísimo debate político-democrático en el país. Por eso, la nacionalización petrolera en Venezuela, afortunadamente, no fue un proceso que condujo a confrontaciones con las empresas transnacionales, es decir, no fue un proceso traumático, sino que se caracterizó por ser una nacionalización concentrada, para cuya realización se acudió a las figuras que permitía el ordenamiento jurídico: la reserva al Estado de sectores económicos y el pago de la indemnización por la apropiación, por el Estado, de los bienes que estaban afectados a la actividad reservada; sin que esto se hubiese realizado violentando ni el orden jurídico ni el derecho que correspondía a las empresas transnacionales. Venezuela, así, indemnizó la nacionalización, o si se quiere, evitó el conflicto.

Ahora bien, la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, de 1975, estableció, siguiendo la orientación constitucional, "que se *reserva al Estado*", por razones de conveniencia nacional, todo lo relativo a "la *exploración* del territorio nacional en búsqueda de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la *explotación* de yacimientos de los mismos; a la manufactura o *refinación*, *transporte* por vías especiales y almacenamiento; al *comercio exterior e interior* de las sustancias explotadas y refinadas, y a las otras que su manejo requiera, en los términos señalados por esta Ley" (art. 1).

Este artículo de la Ley estableció, en primer lugar, *la reserva a favor del Estado* de la actividad económica relacionada con *la industria y comercio de los hidrocarburos*. La consecuencia fundamental de esta reserva, fue en primer lugar, la extinción de las concesiones otorgadas para la exploración de los hidrocarburos a empresas particulares, con anterioridad a la Ley, extinción que se hizo efectiva el día 31 de diciembre de 1975; y en segundo lugar, el establecimiento de un *monopolio de derecho* a favor del Estado ya que, conforme a lo que establece el artículo 5º de la Ley, el *Estado ejercerá todas esas actividades reservadas "directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad"*, pudiendo celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas.

Por ello, no sólo se trató de establecer una reserva a favor del Estado, sino que la Ley, además, conllevó a una verdadera nacionalización, es decir, a la *asunción por parte del Estado* de las actividades económicas que venían estando a cargo de las empresas concesionarias. A tal efecto, la Ley, estableció los mecanismos necesarios para expropiar a dichas empresas, si acaso no se llegaba a un arreglo amigable o avenimiento en relación al monto de la correspondiente indemnización. De acuerdo a la Ley Orgánica (arts. 12 a 15), el Ministro de Minas e Hidrocarburos presentó a las veintidós empresas concesionarias las ofertas de indemnización, previéndose el pago de acuerdo a dos sistemas: una parte pagada en efectivo, cancelándose el material existente para el 31 de diciembre; y otra para el pago por concepto de equipos

e instalaciones, que debía efectuarse en bonos de la deuda pública, conforme a lo autorizado por el artículo 16 de la Ley. Las empresas concesionarias contestaron a la oferta presentada por el Ejecutivo Nacional dentro de los 15 días siguientes, y como consecuencia de ello, se llegó, entre el Ejecutivo Nacional y las empresas concesionarias, a un avenimiento, el cual se hizo constar en las llamadas Actas-Convenios, suscritas por el Procurador General de la República y las empresas concesionarias, conforme a las instrucciones impartidas por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos; Actas de Avenimiento o Convenios cuyos efectos se producirían para la fecha de extinción de las concesiones, es decir, para el 31 de diciembre de 1975. De acuerdo a lo previsto en el artículo 12 de la Ley, el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, sometió las Actas Convenios a la aprobación y consideración de las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta, habiéndose iniciado el debate en el Congreso el día 10 de diciembre. Las Actas Convenios fueron aprobadas y el acuerdo de aprobación respectivo fue publicado el 18 de diciembre de 1975 (*Gaceta Oficial* N° 1.784 Extra. de 18-11-75) y de acuerdo a dichas Actas se pagó una indemnización estimada para el 31 de diciembre de 1975, a las principales empresas concesionarias y participantes, que ascendió a la cantidad de cuatro mil trescientos cuarenta y siete millones, noventa y tres mil trescientos cincuenta y dos bolívares (Bs. 4.347.930.352,00).

La Ley había previsto mecanismos para expropiar a las empresas concesionarias si no se lograba el avenimiento previsto en el artículo 12 de la Ley, pero no fue necesario acudir a dicho procedimiento, ya que se logró el acuerdo. En la Cláusula Cuarta de las Actas Convenios suscritas por la República y algunas de las principales empresas concesionarias, se establecieron las bases para que éstas procedieran a constituir sendas compañías anónimas que progresivamente irían asumiendo la operación integral de la industria; compañías anónimas, que luego serían traspasadas a la República, al extinguirse las concesiones el 31 de diciembre de 1975, tal como sucedió, y que luego pasaron a ser filiales de Petróleos de Venezuela, S.A.

II. LA GESTION DE LA ACTIVIDAD RESERVADA A TRAVES DE EMPRESAS DEL ESTADO

De acuerdo a la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, el Estado debía ejercer "las actividades reservadas, *directamente por el Ejecutivo Nacional o por medio de entes de su propiedad*" (art. 15), con lo cual teóricamente, el legislador dejó a la decisión del Ejecutivo Nacional el atender la industria nacionalizada a través de la propia Administración Central ("directamente por el Ejecutivo Nacional", dice el artículo 5°) o a través de la Administración descentralizada del Estado ("por medio de entes de su propiedad" agrega el mismo artículo 5°). Sin embargo, a pesar de esta aparente libertad, en realidad la Ley dio directamente la pauta al Ejecutivo Nacional para la administración de la industria petrolera a través de formas descentralizadas. El artículo 6° de la Ley, en efecto, precisó que a los fines de ejercer las actividades nacionalizadas, "el Ejecutivo Nacional organizará la administración y gestión de las actividades reservadas" en la siguiente forma:

1. Creará, con las formas jurídicas que considere convenientes, las empresas que juzgue necesario para el desarrollo regular y eficiente de tales actividades, pudiendo atribuirles el ejercicio de una o más de éstas, modificar su objeto, fusionarlas o asociarlas, extinguirlas o liquidarlas y aportar su capital a otra u otras de esas mismas empresas. Estas empresas serán de la propiedad del Estado, sin perjuicio de lo dispuesto en la base segunda de este

artículo, y en caso de revestir la forma de sociedades anónimas, podrán ser constituidas con un solo socio.

2. Atribuirá a una de las empresas las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás, pudiendo asignarle la propiedad de las acciones a cualquiera de esas empresas.

3. Llevará a cabo la conversión en sociedad mercantil de la Corporación Venezolana del Petróleo creada mediante decreto N° 260, de 19 de abril de 1960.

4. A los solos fines de agilizar y facilitar el proceso de nacionalización de la industria petrolera, el Ejecutivo Nacional constituirá o hará constituir las empresas que estime convenientes las cuales, al extinguirse las concesiones, pasarán a ser propiedad de las empresas previstas en la base segunda de este artículo.

5. A los fines de proveer a la empresa prevista en la base segunda de recursos suficientes para desarrollar la industria petrolera nacional, las empresas operadoras constituidas conforme a las bases primera, tercera y cuarta, según sea el caso, entregarán mensualmente a aquella una cantidad de dinero equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos netos provenientes del petróleo exportado por ellas durante el mes inmediatamente anterior. Las cantidades así entregadas estarán exentas del pago de impuesto y contribuciones nacionales y serán deducibles para las empresas operadoras a los fines del impuesto sobre la renta.

El artículo 7° de la Ley agrega que "las empresas a que se refiere el artículo anterior se regirán por la presente Ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que les fueren aplicables".

El artículo 8° de la Ley señala, por último, que "los Directivos, Administradores, empleados y obreros de las empresas a que se refiere el artículo 6° de la Ley, inclusive los de la Corporación Venezolana del Petróleo una vez convertida en sociedad mercantil, no serán considerados funcionarios o empleados públicos". Sin embargo, "a los Directivos o administradores se les aplicarán las disposiciones de los artículos 123 y 124 de la Constitución".

De acuerdo a estas normas, no hay duda en que la intención del Legislador fue estructurar la Administración Petrolera Nacionalizada a través de empresas del Estado (entes o personas estatales), con forma de sociedad mercantil y por tanto, con un régimen mixto de derecho público y de derecho privado, aun cuando preponderantemente de derecho privado, dada la forma jurídica societaria elegida. La aparente posibilidad de que el Estado pudiese ejercer las actividades reservadas "directamente por el Ejecutivo Nacional" en cuanto se refiere a las actividades que se venían realizando por empresas privadas de capital extranjero y que se nacionalizaban, estaba desvirtuada en la propia ley (arts. 6, 7 y 8), al "sugerir" la constitución de empresas (entes de propiedad del Estado, como lo señala el artículo 5°) con forma de sociedad mercantil.

En efecto, al día siguiente de la promulgación de la Ley de Nacionalización de la Industria Petrolera, el Presidente de la República "considerando" que era "de prioritaria necesidad proceder a la constitución e integración de las *empresas estatales* que tendrán a su cargo la *continuación y desarrollo de la actividad petrolera reservada al Estado*", dictó el Decreto N° 1.123 del 30 de Agosto de 1975 (*Gaceta Oficial* N° 1.770 Extra. de 30-8-75), mediante el cual se creó a Petróleos de Venezuela, S.A., como "una empresa estatal, bajo la forma de Sociedad Anónima, *que cumplirá y ejecutará la política* que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Na-

cional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que le sean encomendadas" (art. 1), dictándose además, sus estatutos (art. 2). La empresa se creó con un capital representado en acciones de la exclusiva propiedad de la República, como única accionista, y los estatutos sociales de la misma fueron registrados en el Registro Mercantil respectivo el día 15 de septiembre de 1975 (Nº 23, Tomo 99-A, publicados en *Gaceta Municipal* del Distrito Federal, Nº 413 de 25-9-75).

Conforme a la orientación señalada, por tanto, el Ejecutivo Nacional, procedió a la creación de una empresa estatal, bajo la forma de sociedad anónima, que debe cumplir la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en las actividades que le sean encomendadas (art. 1). Petróleos de Venezuela, S.A., por tanto es una "empresa estatal" o empresa del Estado, de propiedad íntegra del mismo y que responde a las políticas que aquél dicte, y como tal, está integrada dentro de la organización general de la Administración del Estado, como ente de la administración descentralizada, pero con forma jurídica de sociedad anónima, es decir, de persona de derecho privado.

En cuanto a las empresas operadoras, resultó clara la intención del legislador de crearlas con forma de sociedad anónima, cuyas acciones debían ser tenidas en propiedad por la empresa matriz Petróleos de Venezuela, S.A. La propia Ley Orgánica de Reserva, como se dijo, en su base tercera, había dispuesto la conversión del Instituto Autónomo Corporación Venezolana del Petróleo en sociedad anónima, lo cual se cumplió en diciembre de 1975. En ese mismo mes, y conforme a la base cuarta, se constituyeron las restantes trece empresas operadoras, también con forma societaria.

De esta manera, tanto Petróleos de Venezuela, S.A., como las catorce operadoras iniciales se constituyeron en el ordenamiento jurídico venezolano, como personas jurídicas estatales con forma de derecho privado; y en el ámbito económico, como empresas públicas o, más propiamente, como empresas del Estado. En la actualidad, igual naturaleza jurídico-económica tienen las filiales de Petróleos de Venezuela: las cuatro operadoras petroleras (Lagoven, Maraven, Meneven y Corpoven); la empresa Petroquímica (Pequiven); la empresa de investigaciones petroleras (Intevep); y la empresa para compras y suministros (Bariven).

III. LA SUJECION DE PETROLEOS DE VENEZUELA, S.A. A LAS POLITICAS Y PRESCRIPCIONES QUE ESTABLEZCA EL EJECUTIVO NACIONAL EN EL SECTOR

La identificación de la naturaleza jurídica de Petróleos de Venezuela, S.A. como persona estatal con forma jurídica de derecho privado, plantea, sin duda, como consecuencia, que el régimen jurídico aplicable a la misma sea un régimen mixto, tanto de derecho público como de derecho privado, aun cuando preponderantemente de derecho privado, debido a su forma, pero no exclusivamente.

En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y a los antecedentes e intenciones de los proyectistas, Petróleos de Venezuela, S.A., es una sociedad anónima que, como tal y por la flexibilidad e independencia de su administración, está sometida al régimen de derecho privado de las sociedades anónimas. Sin embargo, es la propia Ley Orgánica la que establece el régimen excepcional, al indicar en su artículo 7º que las empresas del Estado que se constituyeron conforme a ella, entre las cuales está Petróleos de Venezuela, S.A., "se registrarán por la presente ley y sus reglamentos, por sus propios estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que les fueren aplicables". Además, la Cláusula Tercera de

los Estatutos de la empresa que fueron reformados por el Decreto Nº 250 de 23 de agosto de 1979 (*Gaceta Oficial* Nº 31.810 de 30-8-79), expresamente lo ratificó: "La sociedad se regirá por la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por los reglamentos de ella, por estos Estatutos, por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional y por las del derecho común que le fueren aplicables".

Conforme a estas disposiciones, ciertamente, Petróleos de Venezuela, S.A. tiene un régimen legal que permite diferenciarla claramente, no sólo de la Administración Pública centralizada y de los institutos autónomos, sino también de otras empresas del Estado; y para ello basta tener en cuenta que muy pocas empresas del Estado están sometidas, irrestrictamente, a "las disposiciones que dice el Ejecutivo Nacional" como está Petróleos de Venezuela, S.A., lo cual abre un amplio margen a la aplicación de normas de derecho público a la empresa, por vía de actos administrativos unilaterales, sin necesidad de acudir a las fórmulas societarias, como la Asamblea, por ejemplo, así como a la posibilidad de que el Ejecutivo Nacional le imparta las instrucciones necesarias.

En la gestión financiera y patrimonial, la empresa tiene expresamente atribuidas facultades para "adquirir, vender, enajenar y traspasar, por cuenta propia o de terceros, bienes muebles e inmuebles; emitir obligaciones, promover como accionista o no, otras sociedades civiles o mercantiles y asociarse con personas naturales o jurídicas, todo conforme a la ley; fusionar, reestructurar o liquidar empresas de su propiedad; otorgar créditos, financiamiento, fianzas, avales o garantías de cualquier tipo, y, en general, realizar todas aquellas operaciones, contratos y actos comerciales que sean necesarios o convenientes para el cumplimiento del mencionado objeto (Cláusula Segunda de los Estatutos). Sin embargo, para realizar esa gestión patrimonial, la empresa está sometida, como se dijo, a las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional.

De acuerdo a la Ley Orgánica, la empresa matriz de la industria petrolera nacionalizada, Petróleos de Venezuela, S.A., tiene por objeto fundamental la "coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás empresas" (art. 6º, Base Segunda de la Ley Orgánica), y tal como lo precisa la Cláusula Segunda de sus Estatutos, "la sociedad tendrá por objeto planificar, coordinar y supervisar la acción de las sociedades de su propiedad, así como controlar que estas últimas en sus actividades de exploración, explotación, transporte, manufactura, refinación, almacenamiento, comercialización o cualquier otra de su competencia en materia de petróleo y demás hidrocarburos, ejecuten sus operaciones de manera regular y eficiente". En la realización de dicho objeto, en todo caso, la empresa está sometida a las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional, además de toda la otra normativa que le es aplicable.

No hay que olvidar, en todo caso, que Petróleos de Venezuela es una empresa del Estado, que realiza esos objetivos *por cuenta del Estado*, que es quien se ha reservado la industria y el comercio de los hidrocarburos. Por ello, el propio decreto de creación de la empresa, modificado en 1979, considerando que ella tiene a su cargo "la continuación y desarrollo de la actividad petrolera reservada al Estado", precisa que ésta *cumplirá y ejecutará la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministro de Energía y Minas en las actividades que le sean encomendadas* (art. 2).

Petróleos de Venezuela, S.A. fue concebida como una empresa matriz de toda la industria petrolera nacionalizada. Como tal, se la dotó de la organización propia de una sociedad anónima. Sin embargo, la organización societaria de la empresa está condicionada por la intervención de órganos estatales extraños, formalmente, a los órganos societarios.

La Asamblea, por ejemplo, sustitivamente no existe en cuanto a tal. Siendo la República la única accionista, la Asamblea puede ser una sola persona: el Ministro de Energía y Minas, quien en realidad cuando ejerce los derechos accionarios de la República manifiesta una voluntad unilateral de ésta, generalmente, a través de un acto administrativo. Los estatutos de Petróleos de Venezuela, sin embargo, han abierto la posibilidad de que los derechos accionarios de la República en la Asamblea estén representados por varios Ministros designados por el Presidente de la República, en cuyo caso, la Asamblea siempre estaría presidida por el Ministro de Energía y Minas (Cláusula Undécima). La decisión conjunta de estos Ministros, aun cuando no revista la forma de Resolución, también sería un acto administrativo individual.

Por otra parte, al contrario de lo que normalmente sucede en las sociedades anónimas, la Asamblea como tal, no designa a los miembros del Directorio de Petróleos de Venezuela; éste está integrado por once miembros "designados mediante decreto por el Presidente de la República" junto con sus suplentes (Cláusula Décima Séptima); correspondiendo al Presidente, en el mismo decreto de nombramiento, el señalamiento de los Directores que deben dedicarse en forma exclusiva a sus funciones dentro de la sociedad (Cláusula vigésima). En estos supuestos se confirma que el accionista único, la República, ejerce sus derechos accionarios como tiene que ser: unilateralmente, a través de sus órganos mediante actos administrativos individuales. Por ello, Petróleos de Venezuela, S.A. como persona jurídica estatal, también está sometida a un régimen de dirección y control por parte de diversas instancias estatales.

En efecto, uno de los elementos de mayor importancia que caracteriza a las personas jurídicas estatales, derivado precisamente de su integración a la estructura general del Estado, es el régimen de dirección y control que se traduce en relaciones concretas entre la persona jurídica estatal descentralizada y la Administración Central. En esta forma, Petróleos de Venezuela, S.A. está sometida a diversos tipos de controles públicos: control parlamentario, control fiscal y control ejecutivo (administrativo y accionario).

En cuanto al control ejecutivo, ante todo es necesario señalar que la empresa Petróleos de Venezuela, S.A. debe cumplir y ejecutar "la política que dicte en materia de hidrocarburos el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Energía y Minas, en las actividades que le sean encomendadas"; según lo dispone el artículo 1º del Decreto Nº 1.123, de 30 de agosto de 1975, de creación de Petróleos de Venezuela, S.A. De acuerdo a esta norma, como ente de la Administración Descentralizada, Petróleos de Venezuela es una institución del Estado (su instrumento), *ejecutora de la política de hidrocarburos que dicte el Ejecutivo Nacional*. Sin duda, esta es la primera manifestación del control administrativo que se ejerce sobre la empresa: la posibilidad que tiene el Ejecutivo Nacional de *definirle la política* que debe seguir en el campo de la industria petrolera; y esta definición de política no se realiza necesariamente por medio de las formas societarias —es decir, mediante la Asamblea—, sino por decisiones unilaterales del Ejecutivo Nacional. Dentro de esta orientación, por ejemplo, debe indicarse que el Decreto Nº 1.454, de 9 de marzo de 1976 (*Gaceta Oficial* Nº 186, Extr. del 11 de marzo de 1976), mediante el cual se aprobó formalmente el V Plan de la Nación, lo hizo de obligatorio cumplimiento por parte de las empresas del Estado, entre las cuales estaba Petróleos de Venezuela, S.A., la cual debió ajustarse, en su actuación, a las estrategias, políticas, programas y metas del Plan (art. 3).

Por otra parte, como se ha visto, Petróleos de Venezuela, S.A., se rige, además de por la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, por los reglamentos de ella, por sus Estatutos, y por las disposiciones del derecho común que le sean aplicables, *por las disposiciones que dicte el Ejecutivo Nacional* (Cláusula Tercera de los Estatutos), con lo que se abre un campo

muy amplio para el ejercicio de facultades de dirección y control administrativo de parte del Ejecutivo Nacional sobre la empresa. En ejercicio de esta potestad del Ejecutivo, inclusive de carácter estatutario, éste puede determinar las modalidades y formas como Petróleos de Venezuela deba realizar determinadas funciones, para lo cual no se exige en el ordenamiento aplicable a la empresa, ningún acto formal.

En la reforma de los Estatutos de Petróleos de Venezuela, S.A., formulada por el Decreto Nº 250, del 23 de agosto de 1979, se aclaró y definió aún más expresamente el ámbito del control político-administrativo sobre la empresa, al agregarse a la Cláusula Segunda que se refiere al objeto de la sociedad, lo siguiente:

“El cumplimiento del objeto social deberá llevarse a cabo por la sociedad *bajo los lineamientos y las políticas que el Ejecutivo Nacional a través del Ministerio de Energía y Minas establezca o acuerde*, en conformidad con las facultades que le confiere la Ley.

“*Las actividades que realice la empresa a tal fin estarán sujetas a las normas de control que establezca dicho Ministerio en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 7 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*”.

Por tanto, a partir de la reforma estatutaria de agosto de 1979, no hay duda respecto de las facultades de dirección y de control del Ministerio de Energía y Minas sobre la empresa: por una parte, potestades de dirección previa general, mediante el establecimiento de los lineamientos y políticas que deben guiar la acción de la empresa en la realización de su objeto social; y por la otra, la posibilidad de establecer diversos mecanismos de control posterior o concomitante respecto de las actividades que realice la empresa.

De lo anterior resulta claro, en consecuencia, que el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Energía y Minas, tiene legal y estatutariamente, las más amplias facultades de dirección y control sobre Petróleos de Venezuela, S.A., poderes que sin embargo, normalmente ha usado de manera de no entorpecer la actividad comercial de la empresa. Estas potestades del Ministerio de Energía y Minas, por otra parte, se corroboran en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976 (*Gaceta Oficial* Nº 1.932 Extr. de 28-12-76) dictada con posterioridad a la Ley de nacionalización de 1975. En dicha Ley Orgánica, entre las atribuciones y deberes comunes de los Ministros, incluso el de Energía y Minas, están las siguientes (art. 20):

1. Orientar, dirigir, coordinar, supervisar y controlar las actividades del Ministerio; y
12. Ejercer la representación de las acciones pertenecientes a la República en las Corporaciones Sectoriales de Empresas del Estado que se les asigne.

En cuanto al Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo al artículo 35 de dicha Ley Orgánica, le corresponde “la *planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de minas, hidrocarburos y energía en general, que comprende lo relativo al desarrollo, aprovechamiento y control de los recursos naturales no renovables y de otros recursos energéticos, así como de las industrias minera, petrolera y petroquímica*”, y en particular, las siguientes actividades:

1. La fijación y ejecución de la política de investigación, *desarrollo, fiscalización, control* y conservación de los recursos energéticos, así como de la *industria petrolera, petroquímica y minera*.
2. El fomento de la exploración minera y de *hidrocarburos*, así como de la explotación de ambos recursos.
3. *La planificación y control de la producción, distribución y consumo de las distintas clases de energía.*

4. La inspección y fiscalización de las *empresas petroleras*, petroquímica y minera y de aquellas que ejerzan cualesquiera otras actividades conexas. La liquidación de las rentas correspondientes al ramo de minas e hidrocarburos.
5. El control de la administración de las explotaciones establecidas o que estableciere el Estado sobre yacimientos o industrias conexas con la minería o los *hidrocarburos*. Concertar los arreglos con el capital privado cuyo concurso sea necesario para dichas explotaciones.
6. Los estudios geológicos, la investigación, evaluación y catastro de los recursos mineros y de *hidrocarburos*, y la preparación, recopilación, conservación y sistemas de utilización de la información correspondiente, en todas sus formas y modalidades.
7. Los programas de producción, *el estudio de mercados y el análisis y fijación de precios* de los productos de la minería y del *petróleo*.
8. El estudio del estado económico-financiero de las *industrias petroleras*, petroquímica y minera existentes en el país. La investigación y el análisis en materia de economía petrolera y minera y la intervención en la conservación y el comercio de los recursos naturales no renovables del país, así como de sus derivados. El estudio y evaluación de los proyectos mineros, petroleros y petroquímicos.
9. En coordinación con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la prevención de la contaminación del medio ambiente derivada de explotaciones energéticas, mineras o de *hidrocarburos*.
10. La adopción de las medidas que juzgue convenientes acerca de las solicitudes relativas a contribuciones sobre la industria minera y de *hidrocarburos*.
11. La verificación de si los trabajos de los concesionarios y de *las empresas del Estado* se ejecutan de conformidad con las disposiciones aplicables, a los efectos de aprobar o no la ejecución de las obras o de su destrucción o traslado, cuando puedan ser afectados los yacimientos o la explotación, manufactura o transporte mismos.
12. *La planificación y desarrollo de las industrias* minera, petrolera, petroquímica y energética del Estado.
13. Las estadísticas de minas, *hidrocarburos* y energía en general.

De acuerdo a todas estas atribuciones, el Ministro de Energía y Minas, tiene los más amplios poderes de decisión en relación al desarrollo de la industria petrolera que se realiza a través de Petróleos de Venezuela, S.A., en relación a la cual puede adoptar sus decisiones en la más variada forma: una Resolución Ministerial, una instrucción, una circular, y en general una orden o providencia administrativa que no requiere de forma jurídica precisa alguna.

En efecto, de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, "las Resoluciones son decisiones de carácter general o particular adoptadas por los Ministros por disposición del Presidente de la República o por disposición específica de la Ley", en cuyo caso, "deben ser suscritas por el Ministro respectivo" (art. 16). Por tanto, la formalidad de una "Resolución", publicable en *Gaceta Oficial* sólo se exige cuando se trata de un acto de efectos generales o que interesen a un número indeterminado de personas (art. 72). Pero si se trata de una decisión del Ministro de Energía y Minas de carácter interno, es decir, destinada a su propia administración ministerial, o a los organismos del sector, de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pueden "adoptar las formas de instrucciones o circulares" (art. 17), e incluso tratarse de "órdenes o providencias" y a tales efec-

tos, la ley no prescribe forma precisa o sacramental alguna. Por tanto, legalmente, una instrucción a un órgano administrativo de la organización ministerial puede ser dada, por ejemplo, en la presentación de una "cuenta", e incluso verbalmente; y en cuanto a las instrucciones a los entes descentralizados que están adscritos al Ministerio, el Ministro puede instituirlos, en cualquier forma, incluso verbalmente; y si se trata de empresas del Estado, ello puede suceder, incluso, mediante opiniones que configuren decisiones de la Asamblea de la empresa.

EVOLUCION DEL DERECHO PETROLERO EN VENEZUELA

Dr. Román Duque Corredor

*Profesor de Derecho Administrativo
de la UCV y Magistrado de la Corte Primera
de lo Contencioso-Administrativo*

1. *Premisa fundamental*

1.1. La consideración de las minas como un bien *distinto y separado* del suelo es fundamental para la *existencia* de un *derecho especial* referido a la explotación y aprovechamiento de los minerales.

1.2. La consideración anterior plantea la necesidad de determinar *quién* es el titular originario de esos bienes, y el Derecho ha oscilado entre dos principios opuestos:

- a) El que atribuye la propiedad de las minas al dueño del suelo y
- b) El que atribuye la propiedad de las minas al Estado.

1.3. El primero de dichos principios fue consagrado por el derecho romano y fue seguido en la Edad Media por Inglaterra. Mientras que el segundo principio fue acogido por todos los otros derechos y demás países.

1.4. Interesa determinar cuál ha sido el régimen de los hidrocarburos a través de la evolución de la legislación.

2. *Régimen colonial de los hidrocarburos*

2.1. En un comienzo la naturaleza no *sólida* de los hidrocarburos daba pie para que se estableciera un régimen de propiedad *diferente* al de las minas metálicas. Las leyes de Indias atribuían las minas metálicas a la *Corona* y las no metálicas a *los dueños* de los terrenos.

2.2. La Ordenanza de Minería de Nueva España del 23 de mayo de 1783, puesta en vigencia en México, Buenos Aires y Bogotá en 1784, *extendió* el dominio de la Corona a las minas no metálicas, es decir, "a cualesquiera otros fósiles, ya sean perfectos o medios minerales, bitúmenes o jugos de la tierra", en donde se comprendían lo que hoy llamamos *los hidrocarburos*: petróleo, asfalto y gas natural.

2.3. La Ordenanza de Minería de Nueva España contemplaba la *concesión forzosa* u obligatoria por parte de la Corona Española en favor de sus vasallos, y de esta forma los hidrocarburos estaban sometidos al *sistema regalista*.

3. *Régimen Bolivariano de los hidrocarburos*

3.1. El Libertador Simón Bolívar, mediante Decreto dictado en Quito el 24 de octubre de 1829, resolvió la cuestión relativa a la propiedad de las minas en la Gran Colombia, al declarar que "las minas de cualquier clase, corresponden a *la República*, cuyo gobierno las *concede* en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan", y estableció que mientras se promulgaba una legislación especial, se observaría *provisionalmente* la Ordenanza de Minería de Nueva España de 1783.

3.2. Por esta disposición, los Estados Bolivarianos sucedieron a la Corona Española en el dominio de los minerales, por lo que los particulares *jamás* pudieron ser propietarios de las minas, y dentro de ellas, los hidrocarburos.

3.3. La Ordenanza de Minería de Nueva España rigió en Venezuela la explotación de los hidrocarburos hasta el Código de Minas del 15 de mayo de 1854, que tuvo como modelo la Ley Francesa de 1810.

4. *Régimen Republicano de los Hidrocarburos*

4.1. Desde el Código de Minas de 1854 hasta el Código de Minas de 1904, los hidrocarburos estuvieron sometidos al *sistema regalista*, o de concesiones forzosas, y a partir del segundo de los Códigos, al *sistema dominial*, o de concesiones facultativas.

4.2. Durante el período colonial y bolivariano, el uso de los hidrocarburos se reducía a los usos *domésticos*; lo mismo ocurrió en gran parte del período republicano.

4.3. El primer denuncia petrolero importante ocurrió en 1878, en La Alquitrana, Estado Táchira, de donde se originó la "Compañía Petrolía del Táchira", en donde el Gobierno Nacional tenía 40 acciones, y la concesión correspondiente duró hasta 1934. Las instalaciones de "La Alquitrana" fueron declaradas Monumento Nacional el 18 de junio de 1974.

4.4. Otro dato histórico es el de que en La Alquitrana se obtuvo petróleo de la formación del cretáceo superior denominada "Mito Juan".

5. *Origen de las antiguas concesiones de hidrocarburos*

5.1. A fines del Siglo XIX y comienzos del Siglo XX las concesiones de hidrocarburos se otorgaban de acuerdo con las leyes mineras, bajo cuya vigencia se otorgaron varios y privilegiados contratos de donde se originaron las concesiones de hidrocarburos que rigieron hasta 1975.

5.2. Estos contratos fueron: El Contrato Espina, El Contrato Vigas, El Contrato Aranguren, El Contrato Jiménez Arraiz, El Contrato Planas y El Contrato Valladares.

5.3. La primera Ley de Hidrocarburos fue promulgada en 1920, a la cual sucedieron las leyes de 1921, 1922, 1925, 1928, 1935 y 1938.

5.4. Esta última ley frenó el otorgamiento de nuevas concesiones por las condiciones rígidas que rodeó la explotación de los hidrocarburos y contempló el *primer principio nacionalista* de nuestra legislación, cuando preveía la posibilidad de establecer empresas y establecimientos industriales por parte del Estado venezolano.

5.5. Durante este período comenzó el desarrollo de nuestra industria petrolera. Así, en 1914, The Caribbean Petroleum Company descubrió el campo petrolífero de Mene Grande y el 31 de julio de dicho año, la referida empresa completó el primer pozo, denominado "Zumaque Nº 1" (MG-1).

5.6. El 14 de diciembre de 1922 ocurrió el famoso reventón del pozo "Los Barrosos Nº 2", que dio inicio a una intensa actividad en la Cuenca del Lago de Maracaibo.

5.7. En 1916 se había establecido la primera refinería de San Lorenzo, por The Caribbean Petroleum Company.

6. *La Reforma Petrolera de 1943*

6.1. En 1943 se promulga una nueva ley de hidrocarburos, que derogó el régimen anterior y dio pie a la llamada *Reforma Petrolera*, que se caracterizó:

- a) Por la *unificación* en un solo régimen de todas las concesiones vigentes.

- b) Por el aumento de todos los impuestos especiales de hidrocarburos.
 - c) Por los convenios para instalar *refinerías* en el país.
 - d) Por la posibilidad del Estado de *intervenir* en la orientación de la industria.
 - e) Por la *eliminación* de los privilegios aduaneros.
 - f) Por la declaratoria de *servicio público* de la concesión de transporte de hidrocarburos.
- 6.2. Esta Ley originó la etapa de las *concesiones modernas*.

7. *Etapa de las concesiones modernas*

7.1. Bajo el imperio de la Ley de Hidrocarburos de 1943 comenzó una nueva etapa para la industria petrolera, con un mayor control por parte del Estado, cuyo régimen rigió fundamentalmente, con algunas modificaciones, hasta 1975, cuando se promulgó la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

7.2. En esta época ocurrieron los siguientes hechos:

- a) En 1943 y 1944 se firmaron los *convenios de petróleos de referencias* para el cálculo del impuesto de explotación o "regalía".
- b) En 1945 la Shell y la Creole inician la construcción de *las refinerías* de Cardón y Amuay, respectivamente, y la Mene Grande lo hace en Puerto La Cruz.
- c) En 1948 se contempló en la Ley de Impuesto sobre la Renta una fórmula para que junto con los impuestos especiales de hidrocarburos, se permitiera la participación de la Nación en las ganancias de la industria, de un 50%. Fue la llamada fórmula del *fifty/fifty*.
- d) En 1951 se reforman los *convenios de petróleos de referencia* para agregar al "East-Texas" y al "West Texas", el "Bunker C" para los petróleos pesados.
- e) En 1955 se *reforma* parcialmente la Ley de Hidrocarburos de 1943 para permitir las exploraciones libres superficiales.
- f) En 1956 y 1957 se otorgaron las *últimas* concesiones de hidrocarburos en Venezuela, en el Lago de Maracaibo.

8. *Etapa nacionalista de los hidrocarburos*

8.1. En 1959 se anuncia la política de "No más Concesiones" y se comienza una nueva etapa hacia el dominio de su principal recurso por parte de Venezuela, sobre la base de una política denominada *El Pentágono Petrolero*, propugnada por el doctor Juan Pablo Pérez Alfonzo, que se puede sintetizar como una política nacionalista de defensa y conservación del petróleo con el objeto de liberar al país de la excesiva dependencia de un solo recurso no renovable.

8.2. El 19 de abril de 1960 se crea la *Corporación Venezolana del Petróleo* que fue la primera empresa petrolera estatal cuya finalidad primordial fue facilitar la explotación directa de la Nación en las áreas probadas y en las áreas vecinas a las concesiones. Con la creación de la Corporación Venezolana del Petróleo surge una nueva figura: "La Asignación", mediante la cual la Nación transfería a la Corporación Venezolana del Petróleo sus derechos de explorar y de explotar los hidrocarburos.

8.3. En septiembre de 1960 se crea en Bagdad la *Organización de Países Exportadores de Petróleo*, por iniciativa de Venezuela, la cual tiene como sus metas fun-

damentales: el mantenimiento de los precios, la racionalización de la producción y la explotación directa de sus recursos por los Estados.

8.4. En 1966 se celebran los *convenios de precios de referencia* para fijar la base para el pago del Impuesto sobre la Renta, los cuales debían durar hasta el 31 de diciembre de 1971. Estos convenios eliminaron la declaración estimada por los propios concesionarios y fijaron un precio mínimo fiscal para las exportaciones de hidrocarburos.

8.5. En 1967 se reformó la Ley de Hidrocarburos para introducir al lado de las concesiones, la explotación por parte de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado, a través de convenios o empresas mixtas que se denominaron genéricamente "Contratos de Servicios".

8.6. En 1970 se reforma la Ley de Impuesto sobre la Renta para permitir al Estado la *fijación unilateral* de los precios fiscales o de referencias, con lo cual se extinguieron los convenios de 1966.

8.7. En julio de 1971 se firmaron cinco contratos de servicios sobre los Bloques "A", "B", "C", "D" y "E" en el Sur del Lago de Maracaibo.

8.8. El 17 de diciembre de 1971 se dictó el Decreto Nº 832 del 17 de diciembre de 1971, que prácticamente representó *una intervención* programática y económica en las empresas concesionarias.

8.9. El 19 de julio de 1971 se promulgó la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos que vino a llenar un vacío y a completar el *régimen de reversión* previsto en la Constitución y en la Ley de Hidrocarburos.

8.10. En agosto de ese mismo año de 1971, se promulga la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, mediante la cual por primera vez, se llevó a cabo un *proceso de nacionalización*, y que eliminó los derechos de los concesionarios sobre el gas.

8.11. En 1973 se promulgó la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Hidrocarburos, por la cual el *Comercio Interior* quedó nacionalizado.

8.12. El 29 de agosto de 1975 se *nacionalizó* la industria petrolera en Venezuela, al promulgarse la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, a través de la cual:

- a) El Estado reservó todas las actividades referentes a los hidrocarburos, desde la exploración hasta el comercio internacional.
- b) Se *extinguieron* anticipadamente, el 31 de diciembre de 1975, las concesiones de hidrocarburos y los contratos de servicios.
- c) Los contratistas recibieron una compensación que se limitó al monto de las inversiones verdaderamente hechas en el bloque contratado donde se hubiere determinado la producción comercial de petróleo.
- d) Los concesionarios recibieron una *compensación* por el valor no depreciado por sus bienes transferidos a la Nación.
- e) Se constituyó con los bienes adquiridos de los concesionarios una estructura empresarial estatal para el ejercicio de la industria petrolera.

8.13. El 30 de agosto de 1975, mediante Decreto Nº 1.123, el Ejecutivo Nacional creó Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA), como una empresa matriz o "holding" para planificar, coordinar y supervisar las actividades de las sociedades de su propiedad. La forma escogida fue la de una sociedad anónima, cuyo capital fue suscrito y pagado por la República de Venezuela.

8.14. El 2 de septiembre de 1975, mediante Decreto Nº 1.127, el Ejecutivo Nacional convirtió a la Corporación Venezolana del Petróleo, en una compañía anónima, cuyas acciones fueron traspasadas a Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA).

8.15. El 16 de diciembre de 1975 el Congreso de la República, aprobó las Actas de Avenimiento suscritas entre el Ejecutivo Nacional y las ex-concesionarias en donde éstas transfieren a la Nación sus activos y propiedades y aceptaron la compensación propuesta. Igualmente se comprometieron, para facilitar el proceso de nacionalización, a constituir otras empresas diferentes a las cuales encargaron de las operaciones y le transfirieron el personal, y a traspasar sus acciones a Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) para antes del 1º de enero de 1976.

8.16. El 1º de enero de 1976 comenzó Petróleos de Venezuela, S. A. y sus operadoras la gestión de la industria petrolera nacionalizada.

8.17. El 23 de agosto de 1979 el Ejecutivo Nacional, mediante Decreto N° 250, modificó el Decreto creador de Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVSA) para introducir cambios en la estructura y funcionamiento de esta empresa.

LEGISLACION

Información Legislativa

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

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

SUMARIO

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República. a. Consejo de Coordinación de las Oficinas Centrales de la Presidencia. b. Oficina Central de Información e Imprenta Nacional. c. Comisiones Presidenciales. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Hacienda. b. Ministerio de Energía y Minas. c. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. d. Ministerio de Educación. 2. *Administración Descentralizada*. A. Instituto Nacional de Hipódromos. B. Universidad Centro-Occidental. C. Fundación Rómulo Gallegos.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*. 2. *Sistema Presupuestario*. 3. *Sistema de Información*. 4. *Sistema de Estadística e Informática*. 5. *Sistema de Personal*. A. Personal de la Administración Pública. B. Personal del Poder Judicial. 6. *Sistema de Licitaciones*. 7. *Sistema de Procedimientos en Serie*. 8. *Sistema de Control Fiscal*.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Reforma del Congreso. B. Seguridad y Defensa. C. Fomento a Actividades Ciudadanas.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. B. Impuesto sobre la Renta. C. Aduanas. 2. *Régimen Financiero*. A. Operaciones Bancarias y Crediticias. a. Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. b. Regulación de tasas de interés y comisiones. d. Regulación de fondos de activos líquidos y fiduciarios. B. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio. 3. *Régimen de la Industria*. A. Normas sobre el Desarrollo de la Industria Automotriz. B. Normas de Calidad. 4. *Régimen de Capitales Extranjeros y de Propiedad Industrial*. 5. *Régimen del Comercio Interior*. A. Registro de Alimentos. B. Bienes y Servicios de Primera Necesidad. C. Prohibición de Oferta Pública para la Adquisición del Oro. 6. *Régimen del Comercio Exterior*. A. Importaciones. B. Exportación. 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*. 8. *Régimen de Energía y Minas*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Promoción social*. 2. *Relaciones laborales*. 3. *Educación*. 4. *Relaciones culturales*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas*. 2. *Urbanismo*. A. Normas de Equipamiento Urbano. B. Normas sobre "Desarrollos Mixtos". C. Planes Rectores de Desarrollo Urbano. D. Areas de Expansión Urbana. E. Organización y Cambios de Uso en Planes Rectores. 3. *Areas de Desarrollo Agrícola*. 4. *Programa de Desarrollo Forestal*. 5. *Desarrollo Turístico*. 6. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Transporte y Tránsito Aéreo. a. Servicios de Transporte Aéreo Internacional. b. Tasas por servicios de radioayuda. B. Transporte y Tránsito Marítimo y Fluvial. 7. *Regulación del Servicio Postal*.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Central. *G.O.* Nº 3.599 Extraordinario de 7-8-1985.

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

a. *Consejo de Coordinación de las Oficinas Centrales de la Presidencia*

—Decreto Nº 755 de 31-7-1985 mediante el cual se dictan las Normas para el Funcionamiento del Consejo de Coordinación de las Actividades de las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República. *G.O.* Nº 33.283 de 12-8-1985.

b. *Oficina Central de Información e Imprenta Nacional*

—Decreto Nº 748 de 7-8-1985 mediante el cual se dispone que la Oficina Central de Información entrará en funcionamiento el día 15-8-1985. *G.O.* Nº 33.280 de 7-8-1985.

—Decreto Nº 749 de 7-8-1985 mediante el cual se dispone que la Oficina Central de Información continuará utilizando la papelería, sellos, logotipos y demás materiales impresos del Ministerio de Información y Turismo, hasta tanto se agoten las existencias. *G.O.* Nº 33.280 de 7-8-1985.

—Decreto Nº 789 de 28-8-1985 mediante el cual la Imprenta Nacional funcionará como un servicio autónomo, sin personalidad jurídica, dependiente jerárquicamente de la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República. *G.O.* número 33.295 de 28-8-1985.

c. *Comisiones Presidenciales*

—Decreto Nº 853 de 24-9-1985 mediante el cual se prorroga, por sesenta (60) días hábiles, el plazo acordado a la Comisión encargada de presentar al Ejecutivo Nacional un informe referente a la organización, administración y régimen de cotizaciones y de prestaciones y financiamiento del Seguro de Paro Forzoso. *G.O.* Nº 33.314 de 24-9-1985.

—Decreto Nº 809 de 4-9-1985 mediante el cual se crea la Comisión Nacional de Alfabetización. *G.O.* Nº 33.300 de 4-9-1985.

B. *Organización Ministerial*

a. *Ministerio de Hacienda*

—Decreto Nº 752 de 7-8-1985 mediante el cual se reforma el Reglamento Orgánico del Ministerio de Hacienda. *G.O.* Nº 33.280 de 7-8-1985.

—Resolución Nº 300 del Ministerio de Hacienda de 23-7-1985 mediante la cual se crea una Comisión Interna que tendrá por objeto cumplir con las funciones que atribuye a este Ministerio la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas. *G.O.* Nº 33.270 de 23-7-1985.

b. *Ministerio de Energía y Minas*

—Resolución Nº 191 del Ministerio de Energía y Minas de 18-7-1985 mediante la cual se designa una Comisión que examinará la eliminación del Consejo Nacional

para el Desarrollo de la Industria Nuclear (CONADIN) y la Secretaría Ejecutiva del mismo. *G.O.* N° 33.267 de 18-7-1985.

c. Ministerio de Transporte y Comunicaciones

—Resolución N° 197 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-7-1985 mediante la cual se crea una Comisión que tendrá por objeto evaluar los estudios sobre el estado del Puente "General Rafael Urdaneta" realizados por diversas instituciones públicas y privadas. *G.O.* N° 33.269 de 22-7-1985.

—Resolución N° 222 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 13-8-1985 mediante la cual se crea, en este Ministerio, la Comisión Ministerial contra el Consumo y Tráfico Ilícito de Drogas. *G.O.* N° 33.285 del 4-8-1985.

—Resolución N° 246 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 28-8-1985 mediante la cual se dispone que la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante funcionará, en la ciudad de Caracas, con el presupuesto y demás recursos administrativos que le asigne este Ministerio a través de la Dirección General Sectorial de Transporte Acuático. *G.O.* N° 33.296 de 19-8-1985.

d. Ministerio de Educación

—Resolución N° 598 del Ministerio de Educación de 22-7-1985 mediante la cual se designa una Comisión la cual tendrá por objeto elaborar un anteproyecto de reglamentación del Título VI de la Ley Orgánica de Educación. *G.O.* N° 33.270 de 23-7-1985.

—Resolución N° 618 del Ministerio de Educación de 5-8-1985 mediante la cual se crea la Comisión de Drogas del Ministerio. *G.O.* N° 33.279 de 6-8-1985.

—Resolución s/n del Ministerio de Educación s/f mediante la cual se declara en proceso de reestructuración la formación para las Artes Plásticas en el país, a fin de lograr su unificación e integración. *G.O.* N° 3.629 Extraordinario de 17-9-1985.

—Resolución N° 684 del Ministerio de Educación de 16-9-1985 mediante la cual se designa una Comisión que tendrá por objeto programar y supervisar los procedimientos y lapsos en los cuales la matrícula atendida por el Instituto Universitario Experimental de Barquisimeto, se incorporará desde el inicio de las carreras, a la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado". *G.O.* N° 33.309 de 17-9-1985.

—Resolución N° 671 del Ministerio de Educación de 9-9-1985 mediante la cual se designa una Comisión que tendrá por objeto realizar el estudio de la demanda de recursos humanos a nivel Técnico Superior, en la Región Centro-Occidental. *G.O.* N° 33.305 de 11-9-1985.

—Resolución N° 666 del Ministerio de Educación de 6-9-1985 mediante la cual se designa una Comisión que tendrá por finalidad realizar el estudio necesario para crear dentro de la estructura del Ministerio, una unidad técnico-administrativa que planifique, coordine, ejecute, supervise y evalúe de manera coherente e integral todos los programas educativos que se desarrollen en las zonas rurales, fronterizas e indígenas del país. *G.O.* N° 33.302 de 6-9-1985.

2. Administración Descentralizada

—Decreto N° 754 de 7-8-1985 mediante el cual se reforma el Reglamento de Adscripción de Institutos Autónomos y Coordinación de Fundaciones. *G.O.* N° 33.281 de 8-8-1985.

A. *Instituto Nacional de Hipódromos*

—Decreto Nº 675 de 21-6-1985 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 357 de 3-9-1958 referente a la creación del Instituto Nacional de Hipódromos. *G.O.* Nº 33.307 de 13-9-1985. *G.O.* Nº 33.308 de 16-9-1985 (reimpresión por error de copia).

B. *Universidad Centro-Occidental*

—Decreto Nº 836 de 18-9-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento de la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado". *G.O.* Nº 33.312 de 20-9-1985.

c. *Fundación Rómulo Gallegos*

—Decreto Nº 740 de 31-7-1985 mediante el cual se procede a constituir, conjuntamente con el Consejo Nacional de la Cultura, una fundación denominada "Fundación Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos". *G.O.* Nº 33.287 del 6-8-1985.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*

—Ley-Programa para la Contratación y Financiamiento del Metro de Caracas. *G.O.* Nº 33.262 de 11-7-1985.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar Operaciones de Crédito Público Destinadas a Financiar la Ejecución del Programa Adicional de Inversiones a la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1985. *G.O.* Nº 33.277 de 2-8-1985. *G.O.* Nº 3.613 Extraordinario de 4-9-1985 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 281 del Ministerio de Hacienda de 8-7-1985 mediante la cual se aprueba el Instructivo para conciliar, compensar, certificar y cancelar las Deudas entre Organismos Públicos anteriores al 1-1-1984 a ser aplicado por los entes indicados en el Decreto Nº 643 de 29-5-1985, mediante el cual se autoriza la emisión y colocación de Títulos de la Deuda Pública Interna destinados al pago de los saldos netos de las deudas existentes 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.* número 33.259 de 8-7-1985.

2. *Sistema Presupuestario*

—Resolución Nº 227 de la Oficina Central de Presupuesto de 23-7-1985 mediante la cual se dictan las Normas para la Elaboración y Ejecución de los Presupuestos de los Organismos mencionados en los numerales 4 y 5 del artículo 1º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario para el Ejercicio Fiscal 1986. *G.O.* Nº 33.270 de 23-7-1985.

—Resolución Nº 228 de la Oficina Central de Presupuesto de 23-7-1985 mediante la cual se dictan las Normas para la Elaboración y Ejecución de los Presupuestos de los Institutos y Servicios Autónomos, de otras personas de Derecho Público, y de las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado para el Ejercicio Económico 1986. *G.O.* Nº 33.270 de 23-7-1985.

—Resolución N° 614 del Ministerio de Educación de 1-8-1985 mediante la cual se dictan las Normas Complementarias para la Elaboración, Ejecución y Control del Presupuesto de los Institutos y Colegios Universitarios. *G.O.* N° 33.279 de 6-8-1985.

3. *Sistema de Información*

—Decreto N° 808 de 4-9-1985 mediante el cual se dictan las Normas sobre el Régimen de Coordinación y Ejecución de la Publicidad Estatal. *G.O.* N° 33.305 de 11-9-1985.

4. *Sistema de Estadística e Informática*

—Decreto N° 741 de 31-7-1985 mediante el cual se declara de utilidad nacional el uso del Sistema I.S.B.N. (International Standard Book Number), Sistema Internacional Normalizador para Libros. *G.O.* N° 33.284 de 13-8-1985.

—Resolución N° G-520 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 16-9-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento sobre el Sistema Bibliográfico, Hemerográfico y Audiovisual del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. *G.O.* N° 33.308 de 16-9-1985.

—Resolución N° 172 de la Oficina Central de Estadística e Informática, de 18-7-1985 mediante la cual se dispone que se publique en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el volumen del XI Censo General de Población y Vivienda correspondiente al Estado Miranda. *G.O.* N° 33.267 de 18-7-1985.

—Resolución N° 173 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 19-7-1985 mediante la cual se dispone que se publique, en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el Tomo VII del Anuario Estadístico de Venezuela 1983. *G.O.* N° 33.268 de 19-7-1985.

—Resolución N° 176 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 28-8-1985 mediante la cual se dispone que se publique, en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el volumen de Indicadores de la Fuerza de Trabajo del primer semestre de 1985 correspondiente al Total Nacional. *G.O.* N° 33.295 de 28-8-1985.

—Resolución N° 177 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 30-9-1985 mediante la cual se ordena publicar, en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el volumen del XI Censo General de Población y Vivienda correspondiente al Estado Zulia. *G.O.* N° 33.318 de 30-9-1985.

—Resolución N° G-521 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 19-9-1985 mediante la cual se dispone que se tenga como oficial, el Tomo II del Anuario de Epidemiología y Estadística vital, correspondiente al año 1981. *G.O.* N° 33.312 de 20-9-1985.

—Resolución N° G-522 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 19-9-1985 mediante el cual se dispone que se tenga como oficial, el Tomo III del Anuario de Epidemiología y Estadística Vital, correspondiente del año 1981. *G.O.* N° 33.312 de 20-9-1985.

5. *Sistema de Personal*

A. *Personal de la Administración Pública*

—Decreto N° 470 de 16-1-1985 mediante el cual se establece que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al Ramo de Salud y Bienestar Pú-

blico (70.000), deberán ajustarse a las Especificaciones Oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal, cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados en él se indican. *G.O.* Nº 3.632 Extraordinario de 26-9-1985.

—Decreto Nº 469 de 16-1-1985 mediante el cual se establece que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al Ramo de Supervisión de Artesanía (60.000), deberán ajustarse a las Especificaciones Oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal, cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados en él se indican. *G.O.* Nº 3.632 Extraordinario de 26-9-1985.

—Decreto Nº 468 de 16-1-1985 mediante el cual se establece que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al Ramo de Servicios de Comunicaciones, Transporte, Aduana, Instrucción Aérea, Naval y Terrestre (50.000), deberán ajustarse a las Especificaciones Oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal, cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados en él se indican. *G.O.* Nº 3.632 Extraordinario de 26-9-1985.

—Decreto Nº 467 de 16-1-1985 mediante el cual se establece que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al Ramo de Ingeniería, Ciencias Naturales y Ciencias Físicas (40.000), deberán ajustarse a las Especificaciones Oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal, cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados en él se indican. *G.O.* Nº 3.632 Extraordinario de 26-9-1985.

—Decreto Nº 466 de 16-1-1985 mediante el cual se establece que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al Ramo de Divulgación, Protocolo, Educación, Legal, Ciencias Sociales y Cultura (30.000), deberán ajustarse a las Especificaciones Oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal, cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados en él se indican. *G.O.* Nº 3.632 Extraordinario de 26-9-1985.

—Decreto Nº 465 de 16-1-1985 mediante el cual se establece que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondientes al Ramo de Contaduría, Inspección, Fiscalización y Liquidación de Rentas, Comerciales y Servicios Generales de Oficina y Traducción, Operación de Máquinas y Seguros Comerciales (20.000) deberán ajustarse a las Especificaciones Oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados en él se indican. *G.O.* Nº 3.632 Extraordinario de 26-9-1985.

—Decreto Nº 464 de 16-1-1985 mediante el cual se establece que los cargos en la Administración Pública Nacional correspondiente al Ramo de Administración y Asistencia Técnica (10.000) deberán ajustarse a las Especificaciones Oficiales de las Clases de Cargos clasificados por la Oficina Central de Personal, cuyos Grupos, Series, Denominaciones y Grados en él se señalan. *G.O.* Nº 3.632 Extraordinario de 26-9-1985.

B. *Personal del Poder Judicial*

—Resolución Nº 657 del Consejo de la Judicatura de 28-6-1985 mediante el cual se dictan las Normas de Evaluación de las Credenciales de los Concursantes para cargos de Jueces. *G.O.* Nº 33.260 de 9-7-1985.

6. *Sistema de Licitaciones*

—Resolución Nº 630 del Ministerio de Educación de 15-8-1985 mediante la cual se crea la Comisión de Licitaciones Públicas y los Concursos Privados del Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 33.287 de 16-8-1985.

—Resolución N° 16 de la Oficina Central de Información de 17-9-1985 mediante la cual se designa la Comisión de Licitación Pública y Concurso Privado de la Oficina Central de Información. *G.O.* N° 33.312 de 20-9-1985.

—Resolución N° G-525 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 30-9-1985 mediante la cual se crea la Comisión Especial de Licitación que tendrá a su cargo la realización de Concursos Privados y Licitaciones Públicas necesarias para la adquisición de juguetes, uniformes y zapatos por parte del Despacho, de acuerdo al acuerdo de Contratación Colectiva vigente. *G.O.* N° 33.318 de 30-9-1985.

7. *Sistema de Procedimientos en Serie*

—Decreto N° 730 mediante el cual el Director de la Oficina de Control Fiscal y los Administradores de Hacienda, dependientes de la Dirección General Sectorial de Rentas del Ministerio de Hacienda, estamparán su firma por medio de troquel o cualquier otro instrumento mecánico o electrónico que permita su emisión en serie, en las resoluciones que dicten para autorizar la realización de fiscalizaciones conforme al Código Orgánico Tributario y leyes tributarias especiales. *G.O.* N° 33.275 de 31-7-1985.

8. *Sistema de Control Fiscal*

—Resolución CG-11 de la Contraloría General de la República de 8-8-1985 mediante la cual se dictan Normas sobre el Control de Bonos de la Deuda Pública emitidas de conformidad con la Ley Habilitante. *G.O.* N° 33.282 de 9-8-1985.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Leyes y Acuerdos Internacionales*

—Ley Aprobatoria del Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe. *G.O.* N° 33.281 de 8-8-1985.

—Ley Aprobatoria del Estatuto del Centro Internacional de Ingeniería Genética y de Biotecnología, suscrito en Madrid, el 13 de septiembre de 1983. *G.O.* N° 33.285 de 14-8-1985.

—Ley Aprobatoria de la Convención Interamericana sobre Régimen Legal de Poderes para ser Utilizados en el Extranjero. *G.O.* N° 33.300 de 4-9-1985.

—Ley Aprobatoria de las Actas de la Unión Postal de las Américas y España, 1981. *G.O.* N° 3.622 Extraordinario de 13-9-1985.

—Ley Aprobatoria de las Actas de la Unión Postal Universal, 1979. *G.O.* N° 33.318 de 3.639 Extraordinario de 30-9-1985.

—Ley Aprobatoria del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973. *G.O.* N° 3.640 Extraordinario de 30-9-1985.

—Acuerdo de Cooperación Cultural entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Argelina Democrática y Popular. *G.O.* N° 33.262 de 11-7-1985. *G.O.* 33.282 de 9-8-1985 (reimpresión por error de copia).

—Acuerdo para la Creación de la Comisión Mixta Intergubernamental Venezolano-Argelina de Cooperación. *G.O.* N° 33.262 de 11-7-1985. *G.O.* N° 33.282 de 9-8-1985 (reimpresión por error de copia).

—Acuerdo sobre Tratamiento de Recursos Humanos, Bienes y Servicios que suscriben los países signatarios del Convenio Hipólito Unanue en el Marco de la Cooperación Técnica Horizontal en el Sector Salud. *G.O.* Nº 33.309 de 17-9-1985.

—Resolución Nº 498 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 29-7-1985 mediante la cual se suscribe el Convenio Básico de Cooperación Cultural entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Colombia. *G.O.* Nº 33.273 de 29-7-1985.

—Resolución Nº 15 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 26-7-1985 mediante la cual se dicta el Acuerdo Relativo al Comercio de ciertos productos siderúrgicos entre el Gobierno de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos de América. *G.O.* Nº 33.274 de 30-7-1985.

—Convenio de Intercambio Comercial entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Colombia. *G.O.* Nº 33.291 de 22-8-1985.

—Convenio entre Venezuela y Colombia para la Prevención, Control y Represión del Tráfico Ilícito de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *G.O.* Nº 33.295 de 28-8-1985. *G.O.* Nº 33.312 de 20-9-1985 (reimpresión por error de copia).

—Convenio entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Colombia para el Control y Recuperación de Vehículos Automotores. *G.O.* Nº 33.318 de 30-9-1985.

—Convenio entre los Gobiernos de Venezuela y de los Países Bajos para permitir el intercambio de experiencias entre radioaficionados venezolanos y neerlandeses. *G.O.* Nº 33.318 de 30-9-1985.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Reforma del Congreso*

—Acuerdo mediante el cual se acomete un programa de reforma del Congreso, orientado a su modernización a fin de que pueda cumplir plenamente con sus atribuciones constitucionales. *G.O.* Nº 33.275 de 31-7-1985.

B. *Seguridad y Defensa*

—Decreto Nº 706 mediante el cual se dispone que se efectúe el llamamiento y alistamiento del Contingente Anual Ordinario correspondiente a 1986, requerido por las Fuerzas Armadas Nacionales. *G.O.* Nº 33.255 de 1-7-1985.

—Resolución Nº 186 del Ministerio de Relaciones Interiores de 20-8-1985 mediante la cual se crea el "Registro Nacional de Vigilantes Privados y Transportistas de Valores" el cual será llevado por el Ministerio de Relaciones Interiores. *G.O.* Nº 33.291 de 22-8-1985.

C. *Fomento a Actividades Ciudadanas*

—Ley mediante la cual se crea la Condecoración "Orden Brígido Iriarte". *G.O.* número 33.275 de 31-7-1985.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen Impositivo

A. Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas

—Decreto N° 712 de 14-8-1985 mediante el cual se reforma el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. *G.O.* N° 3.601 Extraordinario de 14-8-1985.

B. Impuesto sobre la Renta

—Decreto N° 814 de 11-9-1985 mediante el cual se exoneran del Impuesto sobre la Renta los intereses que devenguen los bonos que emita el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, de acuerdo con su Ley de creación, destinados a la obtención de recursos que sean utilizados por el Banco de los Trabajadores de Venezuela, para concluir la construcción de obras en él señaladas. *G.O.* N° 33.305 de 11-9-1985.

C. Aduanas

—Resolución N° 288 del Ministerio de Hacienda de 12-7-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N° 1.384 de fecha 15-1-1982 referente al Arancel de Aduanas basado en la NABANDINA (Nomenclatura Arancelaria de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena), de los siguientes productos: compuestos químicos para análisis de laboratorio. ácidos, sales, alcoholes, fosfatos. *G.O.* N° 33.263 de 12-7-1985. *G.O.* N° 33.267 de 18-7-1985 (reimpresión por error de copia).

—Resolución N° 294 del Ministerio de Hacienda de 18-7-1985 mediante el cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N° 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) de las siguientes mercancías: mecanismos para voces, sonidos y movimientos; partes y piezas, motores, mecanismos de fricción, de cuerda y similares. *G.O.* N° 33.267 de 18-7-1985.

—Resolución N° 311 del Ministerio de Hacienda de 31-7-1985 mediante el cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N° 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), de las siguientes mercancías: compuestos químicos, pigmentos utilizables para la fabricación de pinturas, resinas, materias textiles para uso industrial, doméstico y médico-quirúrgico, accesorios metálicos de ferretería, accesorios para la construcción, automóviles, accesorios para hornos industriales, balanzas, aparatos contra incendios, dispositivos de seguridad, máquinas y aparatos para lavar de uso doméstico, mezcladoras de arena, asfálticas, de señalización para vehículos, etc. *G.O.* N° 33.276 de 1-8-1985. *G.O.* N° 3.605 Extraordinario de 16-8-1985 (reimpresión por error de copia).

—Resolución N° 361 del Ministerio de Hacienda de 4-9-1985 mediante el cual se reforma la Resolución N° 311 de 31-7-1985 referente al Arancel de Aduanas, de las mercancías: compuestos químicos, pigmentos utilizados para la fabricación de pinturas, resinas, materias textiles para uso industrial, doméstico y médico-quirúrgico, accesorios metálicos de ferretería, accesorios para la construcción, aparatos de incendio, dispositivos de seguridad, máquinas y aparatos para lavar de uso doméstico, mez-

cladoras de arena, asfálticas, etc., publicado en *G.O.* Nº 3.605 Extraordinario. *G.O.* Nº 33.300 de 4-9-1985.

—Resolución Nº 348 del Ministerio de Hacienda de 23-8-1985 mediante el cual se modifica el Arancel de Aduanas 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), de los siguientes productos: máquinas de uso doméstico, paraguas y sombrillas, lentes, prismas, espejos, instrumentos para uso médico, fotografía aérea, para microfilmes, los utilizados en los talleres de composición y de preparación de clisés de imprenta, aparatos y material de los tipos utilizados en los laboratorios fotográficos o cinematográficos, aparatos, partes y piezas de navegación, meteorología, hidrología, y geofísica, aparatos de mecaterapia y masaje, aparatos de psicotecnia, densímetros, areómetros, medidores de combustibles para automotores, higrómetros, medidores de combustibles, detectores, analizadores de gases o humos y aparatos para detectar y medir las radiaciones, etc. *G.O.* Nº 33.298 de 2-9-1985.

—Resolución Nº 360 del Ministerio de Hacienda de 4-9-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto 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) de los siguientes productos: aparatos y accesorios, repuestos para motores de combustión interna: diesel y semi-diesel, bloques, culatas, cárteres, etc. *G.O.* Nº 33.301 de 5-9-1985.

—Resolución Nº 388 del Ministerio de Hacienda de 12-9-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas 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) de los siguientes productos: mezclas que constituyen materias básicas para la perfumería, la alimentación u otras industrias, papel de fumar, para cigarrillos, instrumentos y aparatos empleados en veterinaria, aparatos de rayos X, equipos dentales, sales y ácidos. *G.O.* Nº 33.307 de 13-9-1985. *G.O.* Nº 33.317 de 29-9-1985 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 391 del Ministerio de Hacienda de 16-6-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado en 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), de la mercancía cuyo código arancelario es el 41.02.01.99. *G.O.* Nº 33.309 de 17-9-1985.

—Resolución Nº 395 del Ministerio de Hacienda de 18-9-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas 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) de la siguiente mercancía: etiquetas de todas clases, de papel o cartón, estén o no impresas, con o sin ilustraciones, incluso engomadas. *G.O.* Nº 33.310 de 18-9-1985.

—Resolución Nº 399 del Ministerio de Hacienda de 18-9-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas 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) de los siguientes productos: calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos. *G.O.* Nº 33.312 de 20-9-1985.

—Resolución Nº 407 del Ministerio de Hacienda de 24-9-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas 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) de las siguientes mercan-

cías: diarios y publicaciones periódicas impresas, incluso ilustrados, diarios científicos y tecnológicos. *G.O.* N° 33.314 de 24-9-1985.

2. Régimen Financiero

A. Operaciones Bancarias y Crediticias

a. Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo

—Resolución N° 267 del Ministerio de Hacienda de 28-6-1985 mediante la cual se reforman las Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. *G.O.* N° 3.579 Extraordinario de 1-7-1985.

b. Regulación de tasas de interés y comisiones

—Resolución N° 85-07-01 del Banco Central de Venezuela de 31-7-85 mediante la cual se fijan las tasas máximas de interés anual ajustables periódicamente que podrán cobrar los bancos hipotecarios de conformidad con lo previsto en la Resolución número 84-02-03 en 14,5%, salvo los casos de préstamos destinados a la adquisición de viviendas, en los cuales la referida tasa será de 13,5%. Se deroga la Resolución N° 85.05.03 de 21-5-85. *G.O.* N° 33.275 de 31-7-1985.

—Resolución N° 85-07-02 del Banco Central de Venezuela de 31-7-1985 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. *G.O.* N° 33.275 de 31-7-1985.

c. Regulaciones sobre Operaciones Crediticias

—Decreto N° 734 de 31-7-1985 mediante el cual se reforma el Decreto N° 1.057 de 15-5-1981 que autorizó al Banco de Desarrollo Agropecuario para otorgar créditos con destino al financiamiento de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, agroindustriales y de explotación forestal. *G.O.* N° 33.276 de 1-8-1985.

—Resolución N° 2.454 del Ministerio de Fomento de 15-7-1985 mediante la cual se dispone que en las operaciones de venta a crédito de vehículos, el vendedor, concesionario o distribuidor, sólo podrá cobrar intereses sobre el saldo a financiar, según las condiciones que en ellas se señalan. *G.O.* N° 33.266 de 17-7-1985.

d. Regulaciones de fondos de activos líquidos y fiduciarios

—Decreto N° 750 de 7-8-1985 mediante el cual las personas naturales o jurídicas que se dediquen a obtener recursos del público, a través de cesiones o ventas de derechos o participaciones en fondos de activos líquidos, fondos fiduciarios o en otros fondos constituidos con tal finalidad, sólo podrán invertir los recursos así obtenidos en las negociaciones que en él se indican. *G.O.* N° 33.280 de 7-8-1985.

B. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio

—Resolución N° 85-09-01 del Ministerio de Hacienda de 3-9-1985 mediante la cual se dispone que las limitaciones establecidas por el Banco Central de Venezuela a las tasas de interés que paguen los bancos e institutos de crédito, no se aplicarán a las prórrogas o novaciones de obligaciones en moneda extranjera. *G.O.* N° 33.306 de 12-9-1985.

—Decreto Nº 850 de 24-9-1985 mediante el cual se extiende, hasta el 15-11-1985, el plazo establecido para que la Comisión que tiene a su cargo la autorización del registro de la deuda privada externa adopte sus decisiones. *G.O.* Nº 33.317 de 27-9-1985.

—Resolución Nº 295 del Ministerio de Hacienda de 18-7-1985 mediante la cual se fija en setenta y cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América (U.S. \$ 75.000.000) el monto total de las divisas que podrán destinarse a las importaciones del Puerto Libre de la Isla de Margarita, durante el lapso comprendido entre el 1º de julio y el 31 de diciembre de 1985. *G.O.* Nº 33.267 de 18-7-1985.

—Resolución Nº 1-A del Ministerio de Hacienda de 29-7-1985 mediante la cual se dispone que las solicitudes de Conformidades de Importación y todas aquellas inherentes a ésta, se presentarán obligatoriamente en todo el país, ante los bancos comerciales que hubieren suscrito con la Oficina del Régimen de Cambio Diferenciales (RECADI) los Acuerdos correspondientes. *G.O.* Nº 33.273 de 29-7-1985.

—Resolución Nº 85-07-03 del Ministerio de Hacienda de 30-7-1985 mediante la cual se exceptúan del encaje especial previsto en la Resolución Nº 84-05-03 de 22-5-1984, los préstamos o créditos que otorguen los bancos o institutos de crédito cuyo objeto sea la promoción de las exportaciones o que se destinen a la adquisición de las divisas necesarias para el pago de la deuda privada externa. En Resolución Nº 84-05-03 de 22-5-1984 se dispone que los bancos e institutos de crédito que tengan activos en moneda extranjera deberán constituir en el Banco Central de Venezuela un encaje especial equivalente al cien por ciento (100%) del monto de dichos activos. *G.O.* número 33.277 de 2-8-1985.

—Resolución Nº 85-08-01 del Ministerio de Hacienda de 6-8-1985 mediante la cual se dispone que, en aquellos casos en que el deudor haya pagado directamente, antes del 24-2-1984, total o parcialmente, el saldo neto reconocido de su deuda privada externa, el Banco Central de Venezuela procederá a entregar a dicho deudor, en sustitución de las divisas, una cantidad en bolívares que se calculará de conformidad con lo dispuesto en la Cláusula Segunda del Convenio Cambiario Nº 2. Queda derogada la Resolución Nº 85-02-01 de 12-2-1985, publicada en la *G.O.* Nº 33.172 de 26-2-1985. *G.O.* Nº 33.2877 de 16-8-1985.

3. Régimen de la Industria

A. Normas sobre el Desarrollo de la Industria Automotriz

—Decreto Nº 757 de 14-8-1985 mediante el cual se dictan las Normas sobre el Desarrollo y la Racionalización de la Industria Automotriz. *G.O.* Nº 33.285 de 14-8-1985. *G.O.* Nº 33.294 de 27-8-1985 (reimpresión por error de copia).

B. Normas de Calidad

—Resolución Nº 2.616 del Ministerio de Fomento de 25-7-1985 mediante la cual se declaran Normas Venezolanas COVENIN de obligatorio cumplimiento las que a continuación se especifican: Norma Venezolana COVENIN Nº 764-85 "Productos derivados del petróleo. Gasolina para motores de combustión interna". Norma Venezolana COVENIN Nº 1922-85 "Envases de vidrio para cervezas y bebidas carbonatadas (Retornables)". Norma Venezolana COVENIN Nº 619-85 "Correas en V de uso automotriz". (Provisional). *G.O.* Nº 33.277 de 2-8-1985.

4. *Régimen de Capitales Extranjeros y de Propiedad Industrial*

—Decreto N° 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 Nos. 24, 37, 37A, 70, 103, 109 y 169 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. *G.O.* N° 33.270 de 23-7-1985 (reimpresión por error de copia).

5. *Régimen del Comercio Interior*

A. *Registro de Alimentos*

—Resolución N° 16.851 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 28-6-1985 mediante la cual se dicta la tarifa para la Autorización y Registro Sanitario de Alimentos. *G.O.* N° 33.285 de 14-8-1985.

B. *Bienes y Servicios de Primera Necesidad*

—Resolución N° 2.970 del Ministerio de Fomento de 13-8-1985 mediante el cual se declara artículo de primera necesidad en todo el territorio nacional, ya sea producido en el país o importado, el cinturón de seguridad para vehículos automotores. *G.O.* N° 33.285 de 14-8-1985.

—Resolución N° 3.280 del Ministerio de Fomento de 23-9-1985 mediante la cual se declaran de primera necesidad los bienes, sean éstos producidos en el país o importados, y los servicios que se especifican en la presente resolución. *G.O.* N° 33.314 de 24-9-1985.

C. *Prohibición de oferta pública para la adquisición del oro*

—Decreto N° 788 de 28-8-1985 mediante el cual se prohíbe la oferta pública para la compra de oro en barra, o en forma de joyas usadas o deterioradas. *G.O.* N° 33.295 de 28-8-1985.

6. *Régimen del Comercio Exterior*

A. *Importaciones*

—Decreto N° 793 de 28-8-1985 mediante el cual se habilita a la Aduana Subalterna de La Salina para realizar las operaciones de importación. *G.O.* N° 33.295 de 28-8-1985.

—Resolución Conjunta N° 298 y G-503 de los Ministerios de Hacienda y de Sanidad y Asistencia Social de 23-7-1985 mediante la cual se dispone que la Aduana Principal Aérea de Maiquetía y la Aduana Subalterna Aérea de La Chinita, quedan habilitadas para realizar las operaciones aduaneras de importación de las sustancias a que se refiere la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *G.O.* número 33.270 de 23-7-1985.

—Resolución Nº 327 del Ministerio de Hacienda de 9-8-1985 mediante la cual se dispone que la importación de las siguientes mercancías: leche completa en estado sólido, variedades de trigo, sorgo, soya, harinas de maní, copra, soya, ajonjolí, azúcares de remolacha y de caña, residuos de la extracción del aceite de soya, se regirán por el tipo de cambio preferencial a que se refiere en el Decreto Nº 68 de 27-3-1984, en concordancia con el Convenio Cambiario Nº 1 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela mediante el cual se establecen restricciones a la libre convertibilidad de la moneda nacional. *G.O.* Nº 33.283 de 12-8-1985.

—Resolución Nº 358 del Ministerio de Hacienda de 3-9-1985 mediante la cual se dispone la importación de: variedades de trigo, sorgo, semillas de soya, harinas de maní, copra, soya, ajonjolí, cuyos códigos y Descripción Arancelaria se regirán por el tipo de Cambio Preferencial establecido en el Decreto Nº 68 de 27-3-1984. *G.O.* número 33.301 de 5-9-1985.

—Resolución Nº 394 del Ministerio de Hacienda de 18-9-1985 mediante la cual se establece que los Regímenes Legales (2) y (4) no se aplicarán a las mercaderías procedentes de la República de Colombia y con destino al mismo país, que transiten por las rutas que se especifican. *G.O.* Nº 33.310 de 18-9-1985.

—Resolución Conjunta Nº 600 y 393 de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda de 18-9-1985 mediante la cual se dispone que los Regímenes Legales (1), (2) y (4), no se aplicarán a los bienes importados por las representaciones, agentes, funcionarios y organismos internacionales con representación permanente en Venezuela. *G.O.* Nº 33.310 de 18-9-1985.

B. *Exportaciones*

—Resolución conjunta Nos. DGSP-16, 309 y 2.705 de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Fomento de 31-7-1985 mediante la cual se dictan las Normas para la exportación de los productos de acero de origen venezolano. *G.O.* Nº 33.275 de 31-7-1985.

—Resolución Conjunta Nos. 332 y 2.986 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 13-8-1985 mediante la cual se someten a Requisito de Licencia Previa de Exportación los productos que se mencionan: aluminio en bruto, barras de aluminio, chapas, plantas, hojas y tiras de aluminio. *G.O.* Nº 33.287 de 16-8-1985.

—Resolución Conjunta Nos. 274, 2.270 y 297 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Agricultura y Cría de 2-7-1985 mediante la cual se somete a requisito de licencia previa, la exportación de los productos que se señala: animales vivos de la especie porcina, carnes, grasas y demás despojos comestibles de porcinos. *G.O.* Nº 33.257 de 3-7-1985.

7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*

—Resolución Conjunta Nos. 3.183, 5 y 374 de los Ministerios de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría de 17-9-1985 mediante la cual se declara prioritario el desarrollo de los frutales que en ella se señalan, por ser los de mayor demanda en el país, a fin de fortalecer la producción de los mismos. *G.O.* Nº 33.310 de 18-9-1985.

—Resolución Conjunta Nos. 2.782 y 335 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 5-8-1985 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios mínimos a ser pagados al productor de la semilla certificada de los rubros: soya, maíz, ajonjolí. *G.O.* Nº 33.280 de 7-8-1985.

8. Régimen de Energía y Minas

—Resolución N° 165 del Ministerio de Energía y Minas de 28-6-85 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional los precios de venta de las gasolinas de motor suministrados al por mayor a los Expendedores de Gasolina. *G.O.* N° 33.256 de 2-7-1985.

—Resolución N° 166 del Ministerio de Energía y Minas de 28-6-85 mediante la cual se dictan las Normas para la Obtención del Permiso para Concesionario/Expendedor y Condiciones para el ejercicio de la Actividad de Expendio. *G.O.* N° 33.256 de 2-7-1985.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Promoción Social

—Decreto N° 695 mediante el cual se establece un Programa Nacional para el Desarrollo Productivo, Alimentario y Social de las familias de bajos recursos. *G.O.* N° 33.255 de 1-7-1985.

2. Relaciones Laborales

—Decreto N° 852 de 24-9-1985 mediante el cual se dicta el Programa de Asistencia Económica y Social de los Trabajadores a Domicilio que realizan labores de Tabacquería. *G.O.* N° 33.315 de 25-9-1985.

—Decreto N° 851 de 24-9-1985 mediante el cual se dicta el Programa de Asistencia Económica y Social de los Trabajadores a Domicilio que realizan Labores de Corte y Costura. *G.O.* N° 33.315 de 25-9-1985.

3. Educación

—Resolución s/n del Ministerio de Educación de 28-5-1985 mediante la cual se establecen las Normas sobre la Aplicación del Programa Nacional de Aprendizaje. *G.O.* N° 33.300 de 4-9-1985.

—Resolución s/n del Ministerio de Educación de 28-5-1985 mediante la cual se dictan las Normas sobre el Pago Sustitutivo de la Obligación del Programa Nacional de Aprendizaje. *G.O.* N° 33.300 de 4-9-1985.

—Resolución N° 669 del Ministerio de Educación de 9-9-1985 mediante la cual se dicta el Régimen Sobre los Deberes y Derechos de los Alumnos y de los Padres y Representantes. *G.O.* N° 33.303 de 9-9-1985.

—Resolución N° 660 del Ministerio de Educación de 4-9-1985 mediante la cual se establece como exigencia máxima en cuanto a la dotación de útiles escolares para que los alumnos participen en el desarrollo de la tarea educativa cotidiana los materiales que en esta resolución se indican. *G.O.* N° 33.300 de 4-9-1985.

—Resolución N° 690 del Ministerio de Educación de 23-9-1985 mediante la cual se establece que en cada uno de los planteles oficiales y privados se realice anualmente y en la fecha que se considere apropiada, la siembra de un número de árboles igual al diez por ciento de su matrícula estudiantil. *G.O.* N° 33.315 de 25-9-1985.

—Resoluciones Nos. 655, 656, 657 del Ministerio de Educación de 2-9-1985 mediante las cuales se dispone que se tengan como oficial la presente edición del Programa del Tercer, Segundo y Primer Grado de Educación Básica. *G.O.* Nº 33.300 de 4-9-1985.

—Resolución Nº 649 del Ministerio de Educación de 28-8-1985 mediante la cual se establece el plan de estudios correspondientes al Nivel de Educación Básica en sus tres etapas: la primera abarcará los grados Primero, Segundo y Tercero, la segunda los grados Cuarto, Quinto y Sexto y la tercera los grados Séptimo, Octavo y Noveno. *G.O.* Nº 3.610 Extraordinario de 30-8-1985.

—Resoluciones Nos. 678, 679 y 680 del Ministerio de Educación de 9-9-1985 mediante las cuales se dispone que se tenga como oficial la presente edición del Programa de Estudio del Tercer, Segundo y Primer Grado de Educación Básica de las Zonas Indígenas. *G.O.* Nº 33.306 de 12-9-1985.

—Resolución Nº 545 del Ministerio de Educación de 11-7-1985 mediante la cual se autoriza para firmar los Certificados de Educación Básica correspondiente a los años escolares 1983-84 y 1984-85 y los Títulos de Bachiller y Técnico Medio correspondientes al año escolar 1984-85, a los funcionarios del Ministerio de Educación que en ella se señalan. *G.O.* Nº 33.267 de 18-7-1985.

—Resolución Nº 659 del Ministerio de Educación de 4-9-1985 mediante la cual se dictan los lineamientos generales que definen la política del Estado venezolano para la formación del Técnico Superior en la Especialidad de Enfermería. *G.O.* Nº 33.300 de 4-9-1985.

—Resolución Nº 687 del Ministerio de Educación de 17-9-1985 mediante la cual se crea dentro de la modalidad de Educación de Adultos, el Ciclo Profesional Especialidad Industrial. Mención "Control de Calidad Automotriz". *G.O.* Nº 33.309 de 17-9-1985. *G.O.* Nº 33.315 de 25-9-1985 (reimpresión por error de copia).

—Resolución Nº 643 del Ministerio de Educación de 20-8-1985 mediante la cual se dispone que para iniciar la aplicación de un nuevo plan de estudio es requisito indispensable que el mismo haya sido dictado mediante Resolución publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela. *G.O.* Nº 33.289 de 20-8-1985.

4. *Relaciones culturales*

—Resolución Nº 59 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de 5-8-1985 mediante la cual se establecen las Bases para el Concurso de Artículos Peridísticos y Reportajes sobre la Vida y Obra del Doctor José Vargas. *G.O.* Nº 33.301 de 5-9-1985.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Conservación de Obras e Instalaciones Públicas*

—Ley sobre Conservación y Mantenimiento de Obras e Instalaciones Públicas. Se deroga la Ley sobre Conservación y Mantenimiento de las Obras e Instalaciones Públicas de 26-8-1974. *G.O.* Nº 33.257 de 3-7-1985.

2. Urbanismo

A. Normas de Equipamiento Urbano

—Resolución N° 151 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 14-8-1985 mediante la cual se establecen las Normas para Equipamiento Urbano. *G.O.* N° 33.289 de 20-8-1985.

B. Normas sobre "Desarrollos Mixtos"

—Resolución N° 148 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 23-7-1985 mediante la cual se dictan las presentes Normas Especiales de Urbanismo y Construcción Aplicables a los Desarrollos Mixtos. *G.O.* N° 33.270 de 23-7-1985.

C. Planes Rectores de Desarrollo Urbano

—Resolución s/n del Ministerio del Desarrollo Urbano s/f mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de Santa Ana, Distrito Córdoba, Estado Táchira. *G.O.* N° 3.615 Extraordinario de 9-9-1985.

—Resolución s/n del Ministerio del Desarrollo Urbano s/f mediante la cual se aprueba el Plan Rector de Desarrollo Urbano de las poblaciones de Independencia y Libertad, Distrito Capacho, Estado Táchira. *G.O.* N° 3.614 Extraordinario de 9-9-1985.

D. Areas de Expansión Urbana

—Resolución Conjunta s/n de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano s/f mediante la cual se determina el perímetro urbano que incluye las áreas de expansión de Sana Ana, Distrito Córdoba del Estado Táchira. *G.O.* N° 3.615 Extraordinario de 9-9-1985.

—Resolución Conjunta s/n de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano s/f mediante la cual se determina el perímetro urbano que incluye las áreas de expansión de las poblaciones de Independencia y Libertad, Distrito Capacho del Estado Táchira. *G.O.* N° 3.614 Extraordinario de 9-9-1985.

—Resolución Conjunta Nos. 40 y 145 de los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano de 15-7-1985 mediante la cual se incorpora como área de expansión de la poligonal urbana del Plan Rector de Desarrollo Urbano de Chivacoa, promulgada según *Gaceta Oficial* N° 2.986 Extraordinario de fecha 13-7-1982, un lote de terreno adyacente a dicha poligonal. *G.O.* N° 3.590 Extraordinario de 26-7-1985.

E. Asignación y Cambios de Uso en Planes Rectores

—Resolución N° 146 del Ministerio del Desarrollo Urbano de 15-7-1985 mediante el cual se asigna al área descrita en el artículo 1° de la Resolución MARN-MINDUR N° 40 y 145, respectivamente, de fecha 15-7-1985 el uso de Areas Industriales que comprende lo que en ella se señala. *G.O.* N° 3.590 Extraordinario de 26-7-1985.

—Resolución N° 144 del Ministerio del Desarrollo Urbano de 15-7-1985 mediante la cual se cambia el uso NL-1 (Nuevos Desarrollos Industriales) establecidos en la

Resolución Nº 65 del Plan Rector de Desarrollo Urbano de Cúa. *G.O.* Nº 33.266 de 17-7-1985.

—Resolución Nº 150 del Ministerio del Desarrollo Urbano de 14-8-1985 mediante la cual se cambia el uso SM-PD (Parques y Deportes), establecido en el Plan Rector de Ciudad Fajardo, por el uso ND-1 (Nuevos Desarrollos de Baja Densidad), con densidad bruta que oscila entre ciento cincuenta (150) y doscientos (200) habitantes por hectárea al referido Sector SM-PD que se identifica con el número 1 en el Plan Rector-Modificación Parcial anexo que está comprendido por los linderos que en esta Resolución se menciona. *G.O.* Nº 3.606 Extraordinario de 20-8-1985.

3. *Areas de Desarrollo Agrícola*

—Decreto Nº 666 de 12-6-1985 mediante el cual se dictan las Normas sobre la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola de la Zona Sur del Lago de Maracaibo. *G.O.* Nº 33.269 de 22-7-1985.

—Decreto Nº 665 de 12-6-1985 mediante el cual se dictan las Normas sobre la Autoridad Unica del Area para el Desarrollo Agrícola Guanare-Masparro. *G.O.* número 33.269 de 22-7-1985.

—Decreto Nº 664 de 12-6-1985 mediante el cual se dictan las Normas sobre la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola del Area Caparo-Uribante. *G.O.* Nº 33.269 de 22-7-1985.

—Decreto Nº 663 de 12-6-1985 mediante el cual se dictan las Normas sobre la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola de la Cuenca del Unare. *G.O.* número 33.269 de 22-7-1985.

4. *Programa de Desarrollo Forestal*

—Ley para la Contratación y Financiamiento del Programa de Desarrollo Forestal en el Oriente de Venezuela. *G.O.* Nº 33.281 de 8-8-1985.

5. *Desarrollo Turístico*

—Resolución Nº 3.305 del Ministerio de Fomento de 25-9-1985 mediante la cual se dispone que los establecimientos de Alojamiento Turístico debidamente clasificados en sus tipos y categorías, deberán exhibir en la entrada principal su identificación mediante placa. *G.O.* Nº 33.315 de 25-9-1985.

6. *Régimen de Transporte y Tránsito*

A. *Transporte y Tránsito Aéreo*

a. *Servicios de Transporte Aéreo Internacional*

—Instructivo Presidencial Nº 4 de 7-8-1985 mediante el cual se establecen los Lineamientos de la Política Aero comercial sobre Servicios Regulares y no Regulares de Transporte Aéreo Internacional. *G.O.* Nº 33.284 de 13-8-1985.

—Resolución Nº 227 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 19-8-1985 mediante la cual se autoriza a las líneas que prestan Servicios Aéreos Internacionales desde Venezuela hacia Quito a la aplicación de la tarifa individual promocional, de acuerdo a las normas que en ella se especifican. *G.O.* Nº 33.289 de 20-8-1985.

—Resolución N° 228 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 19-8-1985 mediante la cual se autoriza a las Líneas Aéreas Internacionales que operan desde Venezuela hacia el área "América" a la aplicación de la modificación tarifaria solicitada. *G.O.* N° 33.291 de 22-8-1985.

b. *Tasas por Servicios de Radioayuda*

—Resolución N° 196 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 17-7-1985 mediante el cual se fijan las tasas que las aerolíneas venezolanas y extranjeras deberán pagar por la utilización de los Servicios de Radioayuda a la navegación aérea (VOR, DME, NDB), ubicadas dentro de la Región de Información de Vuelo asignada a Venezuela (FIR-Maiquetía) en base a los kilómetros volados por las aeronaves dentro de dicha Región, de acuerdo a la relación peso-distancia que se especifica. *G.O.* N° 33.268 de 19-7-1985. *G.O.* N° 33.289 de 20-8-1985 (reimpresión por error de copia).

c. *Helipuertos de servicio privado*

—Resolución N° 232 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-8-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo el Helipuerto de servicio privado denominado "Alto Ipere". *G.O.* N° 33.292 de 23-8-1985.

—Resolución N° 233 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-8-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado "Agroteca". *G.O.* N° 33.292 de 23-8-1985.

—Resolución N° 234 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-8-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado "Hacienda Las Lomas". *G.O.* N° 33.292 de 23-8-1985.

—Resolución N° 235 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-8-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado "Hacienda El Calvario". *G.O.* N° 33.292 de 23-8-1985.

B. *Transporte y Tránsito Marítimo y Fluvial*

—Resolución N° 221 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 12-8-1985 mediante la cual se crea una Licencia Especial para los reservistas egresados de la Armada, a embarcarse en buques mercantes nacionales para desempeñar funciones dentro del personal de marinería. *G.O.* N° 33.285 de 14-8-1985.

7. *Regulación del Servicio Postal*

—Resolución N° 11 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 20-6-1985 mediante la cual se establece el importe a pagar por servicios privados de correos. *G.O.* N° 33.264 de 15-7-1985.

—Resolución s/n del Ministerio de Transporte y Comunicaciones s/f mediante la cual se dicta el Reglamento del Servicio Interno "Entrega Especial". *G.O.* N° 33.317 de 27-9-1985.



JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso Administrativo): Tercer Trimestre de 1985**

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Abogado
Secretaria de la Redacción de la Revista

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *Funciones del Estado. 2. Administración Pública. A. Organos con autonomía funcional. a. Contraloría General de la República. a'. Organización. b'. Competencia investigativa. c'. Limitaciones al poder de control. b. Procuraduría General de la República: Notificación. B. Universidades Nacionales. a. Educación universitaria: Régimen legal. b. Universidades experimentales: Régimen legal.*
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
 1. *Municipios: Régimen de los funcionarios municipales. 2. Distrito Federal: Competencia de los Prefectos.*
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *El procedimiento administrativo. A. Notificaciones. B. Pruebas. C. Vicios. 2. Los actos administrativos. A. Requisitos de validez. a. Competencia. b. Motivación. B. Notificación. C. Discrecionalidad. D. Revocación.*
- V. JURISDICCION CONSTITUCIONAL
- VI. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos. A. Corte Suprema de Justicia: Competencia. 2. El Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación. A. Objeto. B. Admisibilidad. a. Presentación de documentos. b. Agotamiento de la vía administrativa. c. Auto de admisión: Apelación. C. Recusación. D. Expediente administrativo: Valor de los documentos. E. Suspensión de efectos. F. Pruebas. a. Admisión. b. Prueba documental. a'. Valor probatorio. b'. Certificación de copias. c'. Tacha de documentos. G. Sentencia. a. Apelación. b. Vicios. H. Perención. I. Recurso de Hecho. 3. Recurso Contencioso-Administrativo de Plena Jurisdicción. 4. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales. A. Contencioso-Tributario. B. Contencioso de la Carrera Administrativa. a. Competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa. b. Admisibilidad: Agotamiento de la vía administrativa.*
- VII. EXPROPIACION
 1. *Avalúo. Impugnación. 2. Régimen inquilinario.*
- VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Régimen en contratos colectivos. 2. Retiro.*

* Esta recopilación contiene las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta el 18-7-85 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta el 27-6-85.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *Funciones del Estado*

CSJ-SPA (179)

18-6-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: Junta Directiva Sindicato de Obreros de la Universidad del Zulia vs. República (Ministerio del Trabajo).

La función jurisdiccional es una atribución privativa de los órganos del Estado, por lo que las cláusulas de un contrato colectivo que establezcan procedimientos para someter controversias a una Comisión bipartita, tienen carácter optativo.

La facultad jurisdiccional es función privativa del Estado y, por ende, es a los órganos o autoridades del Poder Público investidos de esa potestad a quienes corresponde dirimir las controversias entre las personas. Por consiguiente, ningún instrumento contractual o convencional puede impedir que un particular acuda al órgano legal competente para resolver jurisdiccionalmente un asunto.

Ello no excluye la posibilidad de que, para dirimir una controversia específica, ambas partes celebren un compromiso de arbitraje, mediante el cual sometan su resolución a la decisión de uno o más árbitros designados por ellas, de conformidad con lo estatuido en el Título I de la Parte Primera del Libro Tercero del Código de Procedimiento Civil; pero ello sólo es posible, como se ha dicho, para la resolución de una controversia específica.

Teniendo en cuenta estos lineamientos, que son de orden público, si en un contrato colectivo de trabajo se incluye una cláusula en la cual se establece un procedimiento especial para someter a la decisión de una comisión bipartita designada por las partes, las controversias que puedan surgir entre ellas y, particularmente entre uno o más trabajadores y el respectivo patrono, sólo puede tener validez jurídica con carácter optativo, es decir, como un derecho de las partes a recurrir a ese procedimiento especial al surgir entre las mismas una controversia que no pueda ser resuelta por la vía de la conciliación; pero en manera alguna puede tal estipulación privarlas del derecho a recurrir para su dilucidación a los funcionarios o tribunales competentes; pues si la estipulación contractual tuviese en realidad ese alcance, sería manifiestamente inconstitucional, e implicaría la renuncia por parte de los trabajadores a su derecho a recurrir a los tribunales de justicia y, por lo tanto, sería nula.

La facultad para conocer y decidir sobre la procedencia del despido de uno o más trabajadores investidos del fuero especial previsto en el artículo 204 de la Ley del Trabajo y 324 y siguientes del Reglamento corresponde, según ese mismo precepto legal y reglamentario, al Inspector del Trabajo; y ese fuero que, como se ha dicho, es de orden público, no puede ser derogado ni renunciado por una estipulación contractual. Por tanto, en el caso de autos, la Universidad del Zulia ejerció un legítimo derecho al ocurrir, como lo hizo, a la Inspectoría del Trabajo del Estado Zulia, para someter a su decisión la calificación previa del despido de los trabajadores demandantes; y, en consecuencia, ni su decisión, ni la que dictó en alzada el Ministerio del Trabajo, contienen las infracciones denunciadas por los demandantes en el Capítulo III de su libelo, y así se declara.

2. Administración Pública

A. Organos con autonomía funcional

a. Contraloría General de la República

a'. Organización

CSJ-SPA

6-6-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Luis Alvarez D. vs. República (Contraloría General de la República).

La organización de la Contraloría General de la República se establece básicamente conforme a los reglamentos internos que dicte el Contralor de la República.

Conforme al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dos de las direcciones generales integrantes del organismo contralor, se denominan, respectivamente, "Dirección de Control sobre la Administración Central" y "Dirección de Control sobre la Administración Descentralizada". Según el mismo artículo, además, dichas Direcciones deben tener las atribuciones que, de conformidad con la Ley Orgánica, les señale el Contralor. Está claro pues, de acuerdo con el principio de legalidad por el cual se rige el funcionamiento de los órganos del poder público (Constitución, artículo 117), que cada una de las nombradas direcciones debe tener una órbita de competencia señalada por el Contralor; en segundo lugar, que dicha órbita de competencia debe someterse a las pautas de la Ley Orgánica de la Contraloría; y en tercer lugar, que una de tales pautas deriva de la propia denominación empleada por la Ley Orgánica para distinguir una dirección de la otra: en efecto, una se ocupa del control de la administración central, la otra del de la administración descentralizada. Consecuentemente, las atribuciones que señale el Contralor deberán siempre corresponder a la especificidad de una determinada dirección, lo contrario violaría el ordinal 1º del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que establece:

"Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las Direcciones y demás dependencias de la Contraloría, *de conformidad con lo previsto en esta Ley*". (Subrayado de la Sala).

La Ley Orgánica de la Administración Central indica cuáles son los organismos pertenecientes a la administración central; entre tales organismos se cuentan los ministerios. Además, la Ley Orgánica de la Contraloría dedica el Título III al "Control de la administración central"; allí se trata del control de los ingresos, gastos y bienes nacionales que corren a cargo del Ejecutivo Nacional y, en particular, de los ministerios. Si bien la noción de los organismos pertenecientes a la administración descentralizada no ha sido hecha, de manera análoga, por una ley orgánica especialmente dedicada a esa administración, la lectura del Título IV de la Ley Orgánica de la Contraloría es suficiente para deducir cuáles son los organismos incluidos en su órbita. El Título se refiere, en efecto, a los institutos autónomos, a las empresas del Estado, y a otros entes públicos en los cuales dichos institutos y empresas, o la República, tengan participación. Luego, de las disposiciones contenidas en dos leyes orgánicas, es posible deducir que a la Dirección de Control sobre la Administración Descentralizada, atañe el control de la actividad administrativa patrimonial de los entes públicos, o con participación pública, anteriormente especificados.

b'. *Competencia investigativa***CSJ-SPA****20-6-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: Marcial J. Bereciartu vs. República (Contraloría General de la República).

El artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría faculta a ese organismo para "realizar investigaciones en todo caso en que surgieren indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración o custodia de bienes o fondos de las entidades sujetas a su control, haya incurrido en errores, omisiones o negligencias". Añade la misma disposición que "esta averiguación procederá aun cuando dichas personas hubieren cesado en sus funciones".

En su condición de Presidente de la C. A. Central Río Turbio el ciudadano Marcial Bereciartu no era funcionario o empleado público, pero sí era un particular a cuyo cargo corría la administración de los bienes y los fondos de una entidad sujeta al control de la Contraloría. Luego, el organismo contralor sí podía realizar una investigación en torno a sus actividades como tal administrador, cuando surgieren indicios de errores, omisiones o negligencias.

Es verdad que en las empresas con participación pública la Contraloría sólo puede "practicar auditorías, y ejercer funciones de control de gestión, a fin de verificar si la actividad de las referidas empresas se adecua a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados..." (L.O.C.G.R., artículo 64). Significa esto que la actividad de las mencionadas personas jurídicas no está sometida a más requerimiento de control por parte de la Contraloría que los derivados de las referidas "auditorías" y "funciones de control de gestión". No quiere ello decir, sin embargo, que la actividad de los administradores de dichas personas jurídicas no pueda ser investigada, según el transcrito artículo 81 de la misma Ley, cuando surjan indicios de que se ha incurrido en errores, omisiones o negligencias. Se trata, en efecto, de particulares que administran bienes y fondos de entidades sujetas al control de la Contraloría.

Es cierto, además, que las sanciones administrativas disciplinarias sólo son aplicables a los funcionarios públicos, pero también lo es que el referido artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría señala que los particulares pueden ser sujetos de las investigaciones que realiza la Contraloría. Además, el mismo artículo advierte que la investigación procederá aun cuando los funcionarios o particulares hayan cesado en sus funciones. Se advertirá, pues, que tanto en el caso de un particular como en el caso de un funcionario que ha cesado en sus funciones, no existe la posibilidad de aplicar una sanción administrativa disciplinaria. Obtener este tipo de sanción no es el único objetivo ni la única consecuencia de las referidas investigaciones y del acto declarativo con el cual terminan. La Contraloría puede sancionar con multa a los culpables (L.O.C.G.R., artículo 95); además, si surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, la Contraloría debe enviar "el expediente a las autoridades correspondientes para que éstas la hagan efectiva" (L.O.C.G.R., artículo 86). Se entiende, pues, que las investigaciones, y obviamente el acto declarativo con el cual terminan, pueden servir de fundamento a la multa que decida imponer la Contraloría, y también a la acción de aquellas autoridades a las cuales corresponde hacer valer las responsabilidades civil y penal.

c'. *Limitaciones al poder de control*

CPCA

25-6-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Inveauto C. A. vs. República (Contraloría General de la República).

A la Contraloría General de la República le corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos; no pudiendo revocar unilateralmente lo dispuesto de acuerdo a la Ley por las autoridades ejecutivas competentes, pues ello constituiría usurpación de atribuciones.

Asimismo se observa que, según el manifiesto de importación y declaración de valor sellada por la Administración Regional de Hacienda, en fecha 30-10-75, correspondiente a la empresa Industrias Venezolanas Automotrices, C. A. (Inveauto), el día 30 de octubre de 1975 se comenzó el reconocimiento de las mercancías expresadas en ese manifiesto y resultaron conforme en peso y contenido.

Por lo tanto, considera el tribunal, que si la clasificación de la mercancía y el correspondiente derecho arancelario fue fijado por dos organismos del Estado como son los Ministerios de Fomento y Hacienda, la controversia planteada se concreta a determinar si la Contraloría General de la República está facultada para revocar o modificar lo decidido por los referidos Ministerios, es decir, si el arancel aduanero aplicable al presente caso es el establecido por éstos o si es el que determinó la Contraloría General de la República.

Para lo cual el Tribunal observa:

Dispone el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Central, lo siguiente:

Corresponde al Ministerio de Hacienda la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en el sector que comprende la formulación y aplicación de la política económica y financiera del país y la intervención del Estado en los asuntos monetarios, crediticios y financieros y, en particular, las siguientes: "La política aduanera, su aplicación y proyección en los tratados comerciales, en coordinación con los organismos responsables de las relaciones internacionales de la República. Las aduanas, derechos y contribuciones aduaneras. . .

Y el artículo 28 de la misma Ley, reza así:

"Coresponde al Ministerio de Fomento la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de la Industria, el Comercio, la protección al consumidor y, en particular, las siguientes actividades:

1) La coordinación del desarrollo económico e industrial y de las actividades comerciales con la producción agrícola, pecuaria y minera.

2) La planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, *protección y desarrollo de la producción industrial*, así como la supervisión y coordinación de su financiamiento". (Subrayado del tribunal).

Es decir, por disposición expresa de la Ley, le corresponde a estos Ministerios delinear la política económica e industrial del país, respectivamente, para lo cual tomarán las medidas que estimen convenientes para el logro de sus objetivos sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las leyes.

En efecto, los Despachos de Hacienda y Fomento pueden establecer políticas de protección arancelarias tendientes a promover el desarrollo de la industria nacional y, en consecuencia, pueden otorgar incentivos fiscales y tributarios como licencias de importación y aranceles aduanales preferentes para hacer posible el establecimiento en el país de nuevas industrias sustitutivas de importación. Dentro de esta política de reducción arancelaria con estos fines específicos pudieran, como en el caso de autos, acordar aranceles menores a los fabricantes de partes que los que ordinariamente le corresponderían como tales por la Ley de Aduanas interpretada en forma estricta o conforme a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas.

Ahora bien, permitir que la Contraloría General de la República es quien debe decidir sobre el arancel aplicable al caso concreto, violaría la citada Ley de Administración Central y crearía una gran inseguridad jurídica, pudiendo traer consecuencias económicas nefastas para las industrias establecidas en el país las cuales operan en base a la política económica pautada por los Ministerios competentes; éstos, al responder a las solicitudes de los particulares les indican los parámetros que tienen que tener en cuenta y a los que deben ceñirse.

A la Contraloría General de la República, por mandato de la Constitución, artículo 234 de la misma, le corresponde "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos"; pero en manera alguna puede revocar unilateralmente lo dispuesto de acuerdo a la ley por las autoridades competentes, pues ello constituye usurpación de atribuciones, inaceptables en nuestro ordenamiento jurídico.

b. *Procuraduría General de la República: Notificación*

CSJ-SPA (150)

14-5-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

CASO: INBELO S.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

No procede la aplicación del contenido del artículo 106 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, referente a la citación del Procurador General de la República, en los juicios en que sea parte un municipio.

El apelante, si bien aceptó que no es necesario la citación al Procurador General de la República, cuestionó el procedimiento adoptado para el presente juicio, por "vulnerar", en su opinión, normas de orden público, ya que con ello se desconocen en el orden procedimental los privilegios y prerrogativas que siendo de la República le corresponden igualmente al Fisco Municipal. Sostiene igualmente que, del auto del Juzgado de Sustanciación del 25 de marzo de 1985, no queda claro "si el auto original de admisión se revoca por cuanto ha sido modificado por el auto del 28 de marzo de 1985 pero sobrentendiéndose que la demanda fue admitida o es que la admisión de la misma queda en suspenso, lo que implica una no admisión".

Para decidir, se observa:

El Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda es una persona jurídica, público-territorial, distinta a la que es la República, así, al referirse expresamente la Sección Primera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia a la República, no puede tal procedimiento aplicarse a una causa de la cual ella no es parte. Tal consideración es confirmada por el contenido mismo de

las normas señaladas; así el artículo 106 **ejusdem**, ordena citar a la República en la persona del Procurador General de la República, lo cual resulta incongruente para el caso en que la parte sea un municipio.

Por otra parte, es contradictorio solicitar la no notificación al Procurador General de la República en esta causa y al mismo tiempo la aplicación del procedimiento relativo a aquellas demandas en que sea parte la República. De este modo, al resultar inaplicable el procedimiento antes mencionado, deviene consecuente, ante la inexistencia de interés directa o indirectamente vinculado al Fisco Nacional, innecesaria la notificación al Procurador General de la República. Por ello, al haber fijado la 10ª audiencia para el acto de contestación de la demanda, y con esto decidir la aplicación del procedimiento de juicio ordinario para esta causa, el Juez de Sustanciación actuó, al admitir el 11 de marzo de 1985 esta causa, correctamente, en aplicación del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como del mismo modo lo hizo al declarar la no necesidad de notificar al Procurador General de la República en su auto del 28 de marzo de 1985 modificatorio del anterior que admitió la demanda.

De la motivación que formula el Sustanciador en el auto apelado se desprende: a) la aplicación del procedimiento de juicio ordinario para esta causa tal y como quedó establecido en el auto de admisión; b) la no notificación de este juicio al Procurador General de la República; y c) la ratificación de la admisión de la demanda en los términos expuestos, ya que, evidentemente, no fue su criterio la inadmisibilidad de la misma.

Por tales consideraciones esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta contra el auto de fecha 25 de marzo de 1981, dictado por el Juez de Sustanciación y, por lo mismo, admitida la demanda en los términos señalados.

B. *Universidades nacionales*

a. *Educación universitaria: Régimen legal*

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Caja de Ahorros y Préstamos de los Profesores de la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado" vs. Universidad "Lisandro Alvarado".

Las normas establecidas en las pautas dictadas por el Consejo Nacional de Universidades, son de obligatorio cumplimiento por parte de las Universidades nacionales, a pesar de la autonomía que la ley les garantiza.

Ha sido planteada igualmente la validez de las normas sobre Homologación de Sueldos y Beneficios Adicionales de los Miembros del Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales. Al respecto se observa que tales normas fueron dictadas en base a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Educación, norma ésta que consagra y ratifica la autonomía de los Institutos de Educación Superior, limitándola, sin embargo, al acatamiento de las normas administrativas y financieras que el Consejo Nacional de Universidades dicte en su condición de organismo coordinador de la Política Universitaria. Igualmente se fundamenta en lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 20 de la Ley de Universidades que le atribuye al Consejo

Nacional de Universidades la coordinación de las labores universitarias en el país, así como "armonizar las diferencias individuales y regionales de cada institución con los objetivos comunes del sistema". El artículo 26, ordinal 18, le sirve igualmente de fundamento, estableciendo el mismo la facultad del Consejo Nacional de Universidades de dictar "pautas" sobre el régimen de seguro, escalafón, jubilaciones, pensiones, despidos, así como todo lo relacionado con la asistencia y previsión social de los miembros del personal universitario, en base a las cuales los Consejos Universitarios habrán de regular el régimen de cuestión. La naturaleza jurídica de esas "pautas" tenía un valor discutible, hasta que fue promulgada la Ley Orgánica de Educación, en cuyo artículo 30 se les otorga fuerza vinculante en relación con las universidades y los institutos de educación superior en general. Al efecto, el artículo citado en su único aparte, señala:

"Los institutos de educación superior tendrán la autonomía que, de acuerdo con la naturaleza y funciones, le confiera la ley especial. El Consejo Nacional de Universidades o el organismo que al efecto se creare, podrá dictar las normas administrativas y financieras que juzgue necesarias, en su condición de organismo coordinador de la política universitaria. *Estas normas serán de estricto cumplimiento por parte de todos los institutos de educación superior*".

El fundamento jurídico de las normas sobre homologación y beneficios adicionales son disposiciones que tienen un válido fundamento jurídico y que constituyen, en consecuencia, en base a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Educación, disposiciones vinculantes para los organismos de educación superior. Estas normas de homologación constituyen actos de autonomía del Consejo Nacional de Universidades, por cuanto son normas jurídicas dictadas por un ente no soberano válidas dentro del ordenamiento jurídico del Estado cuya existencia y validez jurídica no puede ponerse en duda por lo que atañe a su contexto general, a reserva de que algunas de sus disposiciones puedan ser contrarias al orden público y, como tal, impugnables ante la jurisdicción competente (bien la constitucional o bien la contencioso-administrativa, según el rango de la norma eventualmente violada), o bien, objeto de desaplicación en un caso concreto.

b. *Universidades experimentales: Régimen legal*

CPCA

9-5-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Norma J. Castillo vs. Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado".

La autonomía de las Universidades Experimentales está limitada y su régimen varía de una universidad a otra conforme al Reglamento respectivo. En particular, en la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado", la decisión de nombrar y remover los miembros del personal docente, de investigación y administrativo es competencia exclusiva del Ministro de Educación.

La Corte observa en primer lugar que en el *acto de informes* el apoderado del recurrente alegó la insuficiencia del poder otorgado a los representantes de la Univer-

sidad al no contener la autorización del Consejo Universitario para su otorgamiento. No obstante, tal y como él mismo señala, el apoderado de la UCOLA consignó en dicho acto nuevo poder otorgado con las exigencias y formalidades legales (folio 61).

Visto el planteamiento de inadmisibilidad del recurso por falta de agotamiento de la vía administrativa formulado por el apoderado de la Universidad "Lisandro Alvarado" esta Corte considera oportuno pronunciarse en primer término sobre el mismo, de modo que de ser declarado procedente, hará inútil conocer del fondo del asunto sometido a su conocimiento y de los demás alegatos hechos por el representante de la entidad.

En anteriores fallos esta Corte se ha venido pronunciando acerca de la problemática de las Universidades experimentales creadas conforme al artículo 10 de la vigente Ley de Universidades y ha establecido, entre otros criterios, el de que la autonomía que la Ley nombrada les reconoce está limitada, como lo expresa la disposición, por "las condiciones especiales requeridas por la experimentación", lo que justifica soluciones diversas y que cada Universidad experimental cuente con grados diferentes de autonomía en razón de la naturaleza de los objetivos que han llevado a su creación.

Sobre esta base puede afirmarse que cada texto reglamentario dirigido a establecer la organización y funcionamiento de una Universidad experimental puede contener de forma limitada las cuatro clases de autonomía universitaria que define el artículo 9 de la Ley de Universidades, limitación que deriva originalmente, por una parte, de que es el Ejecutivo el que crea la Universidad mediante decreto en el cual precisa los objetivos asignados a la institución y, por la otra, a la potestad que se acuerda también al Ejecutivo Nacional (Ministerio de Educación) para *reglamentar el funcionamiento y organización* de tales entidades. Se justifica así la variedad de regímenes y la definida y particular normativa que cada cuerpo reglamentario contiene para regular en detalle objetivos que el Decreto de creación ha atribuido a la institución así como los aspectos atinentes a su organización y funcionamiento.

En lo que atañe a la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado", el Reglamento que la rige ha establecido:

1. Que la Universidad orientará sus labores al ensayo e implantación de modernos sistemas de educación universitaria *conforme a los lineamientos que someta a la consideración del Ministerio de Educación.*

2. Que la máxima dirección académica y ejecutiva de la Universidad será ejercida por el Rector, quien estará asistido en sus funciones por los Vice-Rectores y el Secretario General (artículo 7).

3. Que el Consejo Universitario funcionará como organismo asesor y de colaboración (artículo 8).

4. Que son atribuciones y deberes del Consejo Universitario:

1º) Cooperar con el Rector en la dirección y coordinación generales de las tareas de enseñanza, de investigación y demás actividades de la Universidad.

2º) Asesorar al Rector en todo lo relativo a los servicios generales universitarios.

3º) Estudiar todo lo relativo a la planificación integral para lograr la realización de los objetivos de la institución y someter sus conclusiones al Ministerio de Educación.

4º) Estudiar el proyecto anual de Presupuesto por programas que debe ser presentado al Ministro de Educación.

5º) Conocer y pronunciarse sobre los informes de equivalencia de estudios y reválidas de títulos que sean sometidos al Ministro de Educación ... conforme a las normas que al efecto dicte el Ministerio de Educación.

7º) Elaborar proyectos de reglamentos internos que sean necesarios y proponerlos al Rector para ser sometidos al Ministro de Educación.

9º) Proponer por órgano del Rector al Ministro de Educación la suspensión parcial o total de las actividades docentes y cualesquiera otras medidas extraordinarias que en relación con el funcionamiento de la Universidad estime convenientes.

13º) Conceder los títulos de Doctor Honoris Causa, de Profesor Honorario y cualquiera otra distinción honorífica, previa aprobación del Ministro de Educación.

15º) Las demás que señalen las leyes y los reglamentos. En el ejercicio de sus funciones el Consejo Universitario se regirá preferentemente por el Reglamento General de los Institutos Experimentales de Educación Superior.

5. Que son atribuciones del Rector:

4º) Proponer al Ministro de Educación la designación y remoción de los Directores de Escuelas y de los Jefes de Departamento.

5º) Proponer al Ministro de Educación, el nombramiento y remoción de los miembros del personal docente, de investigación y administrativo de la Universidad.

6º) Proponer al Ministro de Educación, la creación, modificación o suspensión de Escuelas, Departamentos, Institutos y demás organismos de carácter académico o docente, así como los servicios generales de la Universidad.

7º) Presentar anualmente o cuando el Ministro de Educación lo solicite, un informe general sobre las actividades universitarias.

6. Que el Reglamento de Personal Académico será promulgado por el Ministro de Educación y establecerá el régimen de ubicación, ascensos y escalafón para los miembros del personal académico, de acuerdo con sus credenciales, méritos científicos, capacidad, rendimiento y años de servicio en la Universidad (artículo 50).

7. Que los miembros del personal académico que se inicien en actividades universitarias, al ingresar a la Institución serán contratados por un período de un (1) año prorrogable por igual término, salvo lo que establezcan las normas sobre selección del profesorado. Después de este lapso podrán ser incorporados como miembros ordinarios del personal de la Universidad para disfrutar de los beneficios que acuerde el Reglamento del Personal Académico. Al personal académico proveniente de otra Institución, se le reconocerá la categoría en que esté ubicado dentro del escalafón de su respectiva Universidad.

7. Que el Ministro de Educación podrá, en los casos que estime conveniente, establecer concursos para la provisión de cargos y, al efecto, dictará las normas respectivas.

8. Que los miembros del personal académico podrán ser destituidos de sus cargos por el Consejo Universitario cuando incurran en faltas graves que señala el artículo 64 del Reglamento.

9. Que en el caso de destitución, el profesor *puede apelar* dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación ante el Ministerio de Educación. "La apelación se interpondrá ante el Rector y será oída en un solo efecto" (artículo 65).

De la normativa citada resulta claro que la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado" configura entre las Universidades Experimentales existentes un supuesto excepcional en función de las facultades que el Reglamento otorga al titular del Despacho de Educación. Su autonomía aparece notablemente reducida para asimilarla casi a un instituto de educación superior, a cuyo reglamento incluso se remite. Esta restricción de la autonomía universitaria definida en la Ley de la materia cobra relevancia en cuanto a la variante "administrativa" de la misma, pues la designación y remoción de su personal (incluso académico) corresponde en último término al Mi-

nistro de Educación, quien aparece en verdad como la máxima autoridad universitaria si se atiende a las disposiciones de los artículos 12, numerales 4º) y 5º); 50, 63 y 65 que hemos mencionado.

Ahora bien, el apoderado de la Universidad estima que el recurso debió declararse inadmisibile por falta de agotamiento de la vía administrativa, ya que, a su juicio, procedía contra la decisión del Consejo Universitario el recurso jerárquico que regula el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y que también consideró procedente dicho Consejo al notificarle a la profesora que cabía tal recurso contra el acto contentivo en el Oficio RE-228-83 del 6 de septiembre de 1983.

La Corte no comparte este criterio porque tal y como se evidencia de la normativa que rige a la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado", citada antes, *la decisión de nombrar y remover* los miembros del personal docente, de investigación y administrativos de la misma es competencia exclusiva del Titular de Educación ante quien el Rector *propone* los aspirantes o candidatos a llenar las vacantes.

La "propuesta" que hace el Rector al Ministro significa simplemente que la facultad de nombrar y remover a dicha persona (siempre en apego a lo que disponga el Reglamento) que éste tiene, se ve condicionada o limitada por la presentación de candidatos por el Rector.

Siendo la facultad del Ministro, mal podían el Consejo Universitario y el Rector, *remover* a la recurrente, emanando un acto que está afectado de nulidad absoluta por virtud de lo dispuesto en el numeral 4º) del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. *Municipios: Régimen de los funcionarios municipales*

CPCA

23-5-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Clemencia M. Rodríguez vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Tanto en la opinión emitida por el Ministerio Público como en las defensas de la Municipalidad y en la sentencia del juez *a quo* se plantea la cuestión relativa a la vigencia y aplicación en el caso presente de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto se consideró necesario precisar como cuestión preliminar si el régimen de los recursos (procedencia, lapsos, etc.) que podían ser interpuestos contra la decisión impugnada era o no el de la antes mencionada normativa. Estima esta Corte que prioritariamente a la cuestión señalada le corresponde determinar cuál es el régimen aplicable a los funcionarios del Distrito Sucre del Estado Miranda, como era el caso de la recurrente, en materia de administración de personal. Al efecto se observa que la antes señalada materia relativa a la regulación de la relación de empleo público forma parte de la competencia normativa (autonomía normativa) de los Municipios. Como es sabido, a nivel nacional y atendiendo al requerimiento del artículo 122 de la Constitución fue dictado el estatuto de los funcionarios públicos nacionales en fecha 4 de septiembre de 1970 constituido por la Ley de Carrera Administrativa. Algunos concejos municipales, órganos máximos del régimen municipal dictaron ordenanzas de carrera administrativa, inspiradas en la citada Ley de Carrera Administrativa, como fuera el caso del Distrito Federal; pero por lo que atañe al Distrito Sucre del

Estado Miranda, su situación resulta muy particular ya que con anterioridad a la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda dicta el Decreto 93 del 6 de noviembre de 1959 que fuera publicado en la *Gaceta Municipal* del 30 de noviembre de 1959 en cuyo artículo 7 se indica lo siguiente:

“Es entendido que este Decreto no da cualidad de trabajador sujeto a la Ley del Trabajo, a los beneficiados por él, *quienes se someterán en todo caso a las Leyes nacionales que se dicen relativas a la condición de los empelados del Estado*”.

El Decreto en cuestión es modificado mediante el Acuerdo Nº 38 del 25 de noviembre de 1965, sin que tal modificación afecte el dispositivo del artículo transcrito el cual queda en vigencia. Corresponde determinar tratándose de una norma de autonomía si la revisión que se hace al régimen de la Ley de Carrera Administrativa para regular la relación de empleo público de los funcionarios al servicio de los organismos municipales del Distrito Sucre del Estado Miranda está o no de acuerdo con nuestro sistema jurídico.

Al efecto se observa que un ente no soberano dotado de potestad normativa, esto es, que disponga de la verdadera y propia autonomía, que es el poder de dictar normas eficaces en el ámbito del ordenamiento jurídico general del Estado, como es el caso de los municipios en el derecho venezolano, puede, en base a dicho poder dictar normas propias o bien someterse al régimen legislativo del ente soberano dentro del cual se ubica, esto es, a las normas del poder legislativo del Estado o a otras fuentes que tengan su mismo rango o eficacia. Se trata del ejercicio de una potestad en forma limitada, derivando esta limitación del propio titular de la potestad: En el caso presente al someterse el organismo municipal a una normativa nacional, al entrar en vigencia la Ley de Carrera Administrativa las normas en la misma contenidas no contrarias a la naturaleza específica del municipio, lo eran aplicables a sus funcionarios. De allí que era valedero el alegato de la recurrente en el sentido de estar sometida al régimen de la Ley de Carrera Administrativa y de alegar como motivo de impugnación contra el acto la violación de dicho texto legal. Fundado en la anterior consideración, estima esta Corte que habiendo permanecido la recurrente en un cargo análogo a los que el sistema de carrera administrativa nacional califica como “de carrera”, disfrutaba de estabilidad y no podía ser removida sino por las causas taxativamente señaladas en el texto indicado, esto es, por las contenidas en el artículo 51, a saber la renuncia escrita debidamente aceptada; la jubilación o la invalidez y la destitución. En el caso en que el retiro se produjese por una medida sancionatoria (destitución) rige igualmente la norma de que la misma debe ser notificada y debidamente fundamentada, ya que independientemente de la aplicación por reenvío o por analogía a la ley nacional, tales requisitos conforman un principio básico del derecho público. De allí que habiendo señalado la administración que la medida que afectara a la recurrente era una destitución, debía demostrar los extremos indicados, esto es, presentar el texto en el cual estuviese contenida la medida y asimismo el fundamento en el cual se basara.

En el mismo orden de ideas se aprecia que, tratándose de un régimen análogo al de la carrera administrativa y siendo de la competencia del Concejo Municipal según lo dispuesto en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la decisión relativa a la revocación, la misma agotaba la vía administrativa y, no existiendo un organismo análogo a la Junta de Avenimiento prevista en la Ley de Carrera Administrativa, la conducta de la actora de suplir su falta mediante el planteamiento de la cuestión al propio Presidente del Concejo, con el señalamiento de su imposibilidad de agotar la vía de conciliación, permitió que fuesen cumplidos los requisitos de admi-

sibilidad, en razón de lo cual el recurso contencioso-administrativo fue válidamente interpuesto y así ha debido ser declarado, lo cual hace innecesario el examen de los motivos de impugnación hechos valer contra el fallo.

En vista de las anteriores consideraciones se revoca en todas sus partes la sentencia dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital en fecha 22 de noviembre de 1984 y, en vista de ello, se estima ilegítima la remoción que afectara a la recurrente ciudadana Clemencia Margarita Rodríguez, antes identificada, ordenándose su reincorporación al cargo que ocupara de Jefe de Sección en la Dirección de Personal del Distrito Sucre del Estado Miranda, acordándose por concepto de indemnización el pago de una suma equivalente a los sueldos dejados de percibir por la misma desde el 1º de enero de 1982 hasta la fecha del presente fallo.

2. Distrito Federal: Competencias de los Prefectos

CPCA

9-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Francisco J. Ortega vs. Municipalidad del Distrito Federal.

Los prefectos, en lo referente a la materia administrativa, disfrutan de competencias excluyentes que ejercen directamente y no como subalternos del Gobernador del Distrito Federal.

Para resolver la Corte observa: Respecto al no agotamiento de la vía administrativa, por no haber intentado el recurrente el recurso jerárquico por ante el Gobernador, conforme lo prevé el artículo 88 de la Ordenanza de Procedimientos Administrativos, porque el juez *a quo* estimó que el acto recurrido está sometido a la revisión de dicho Gobernador, esta Corte estima que la consideración de este aspecto amerita un análisis previo de la naturaleza de las funciones de Prefecto en materia de la remoción de sus empleados, en el sentido de poder determinar si aquel funcionario tiene competencia excluyente en este asunto. Es decir, si le han sido otorgadas funciones que le son propias, en las cuales actúa no como subalterno, sino con verdadera autonomía, como un órgano superior.

A este respecto se tiene que, en virtud del régimen especial del Distrito Federal, y de su división en dos Departamentos, conforme lo prevé el artículo 1º de la Ley Orgánica de dicho Distrito, tales Departamentos constituyen unidades políticas que ejercen competencias territoriales exclusivas. Ello es tan cierto que quien propiamente tiene a su cargo las materias civiles y políticas en los respectivos Departamentos son las Juntas Departamentales y no el Gobernador, y que de dichas Juntas el Prefecto es su Presidente. Tales Juntas también tienen a su cargo facultades directas relativas al funcionamiento de los servicios municipales, e intervienen en la elaboración del presupuesto de ingresos y gastos del Distrito Federal (artículos 44 y 46). Ahora bien, el régimen de los Prefectos, es decir, su carácter autónomo, y de órgano superior territorial, en lo atinente al ejercicio de funciones administrativas, aparece de algunas normas de la Ley que rige el Distrito Federal. En efecto, el Gobernador no es quien nombra o remueve los Prefectos, sino el Presidente de la República (ordinal 3º del artículo 9º, en concordancia con el ordinal 17 del artículo 13 *eiusdem*). Además, el Gobernador sólo nombra y remueve los empleados de su dependencia y a los Jefes e

Inspectores de Policía (ordinal 19 del artículo 13 citado y artículo 19 *eiusdem*), pero los Prefectos son los superiores inmediatos de estos últimos y de los Jefes Civiles y Comisarios (ordinal 1º del artículo 19 y artículos 20 y 24), y salvo cuando ejecuten órdenes que les imparta el Gobernador, en los demás casos sólo requiere para su actuación, el referendo de los Secretarios de las Prefecturas, que son de la libre elección y remoción de los respectivos Prefectos (artículo 17 y ordinal 10º del artículo 18 *eiusdem*) y dar cuenta posteriormente de sus actos al Gobernador (ordinal 8º del artículo 18 ya mencionado). También, el nombramiento y remoción de los Jefes Civiles depende del Prefecto, requiriendo la aprobación del Gobernador (artículo 20 *eiusdem*), así como el nombramiento de los Comisarios de Policía de cada Parroquia, a propuesta de los Jefes Civiles (artículos 24 y 25).

La relación anterior permite concluir que los Prefectos, si bien civil y políticamente son órganos y agentes inmediatos del Gobernador del Distrito Federal, en los respectivos Departamentos (artículo 16, parágrafo único), sin embargo, en lo referente a la materia administrativa disfrutan de competencias excluyentes, que ejercen directamente y no como subalternos del Gobernador. Una de esas competencias se refiere precisamente al nombramiento de algunos empleados, que puede designarlos con el referendo del Secretario, previa aprobación del Gobernador, o previa proposición del correspondiente Jefe Civil.

En consecuencia, en el presente caso, el Prefecto del Departamento Vargas, interpretó que podía remover libremente al recurrente de su cargo de Comisario de Policía, de acuerdo al artículo 25 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, en razón de la competencia que le atribuye dicho artículo para nombrar tales funcionarios, cuestión ésta que la Corte no puede analizar en este momento, por tratarse de la materia de fondo. Por esta razón, el acto en cuestión agotaba por sí mismo la vía administrativa, dado que el Prefecto actuó en ejercicio de una función territorial exclusiva y no como subalterno del Gobernador y, por lo tanto, el recurrente no tenía por qué intentar recurso jerárquico alguno, dado que el acto recurrido por sí agotaba ya dicha vía, en virtud del fundamento que el Prefecto señaló en apoyo de su decisión, y así se declara.

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

CSJ-SPA

6-6-85

Magistrado Ponente: Josefiña Calcaño de Temeltas

CASO: Compañía Shell de Venezuela vs. República (Contraloría General de la República).

En materia tributaria, la institución de la prescripción sólo se concibe como una forma de extinguir las obligaciones de los contribuyentes para con la Hacienda y viceversa, no existiendo la prescripción adquisitiva.

En el capítulo V del escrito de formalización, la recurrente invoca a su favor "la prescripción del modo de ejecución". Dice la recurrente que "los puertos de Punta Cardón y de Cardón" vienen determinándose como puertos de exportación de los petróleos explotados por la Shell de Venezuela Limited desde hace más de veinte años y que, consiguientemente, el modo de ejecución de los convenios para las "deducciones por distancia" se encuentra amparado por la más larga prescripción, por lo cual considera que sus efectos no pueden ser objeto de reparo alguno en los términos en que lo han sido ahora por la Contraloría General de la República.

Al respecto, la sentencia de primera instancia dijo lo siguiente:

“Este Juzgado estima que la prescripción en cuestión como acto administrativo que haya causado estado y quedado firme desde 1952 y dado que el reparo fue formulado el 21 de octubre de 1976, carece de substratum jurídico por cuanto como ha sido reiterada la doctrina administrativa, el vicio por ilegalidad o inconstitucionalidad o ilegitimidad de un acto administrativo no constituye “in tempore” los actos administrativos subsiguientes que pueden ser ilegales o ilegítimos por los mismos vicios.

De tal manera, que evidentemente no existe el derecho que atenta contra la seguridad jurídica para que en virtud de lo expuesto por la recurrente haya corrido el lapso de prescripción a su favor. Así se declara”.

Considera la Sala que en materia tributaria, la institución de la prescripción sólo se concibe como una forma de extinguir las obligaciones de los contribuyentes para con la Hacienda y viceversa, como lo consagra el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En esta materia, a diferencia de lo que ocurre en el Derecho Civil, no existe la prescripción adquisitiva mediante la cual se adquiere un derecho por el hecho de ejercer determinados actos posesorios durante un tiempo determinado por la Ley.

Por otra parte, está claro que si un convenio celebrado entre la Administración y un particular se ha formado y se viene ejecutando de manera contraria a la Ley, no por ello se consolida por prescripción el derecho a que se siga ejecutando de la misma manera, puesto que las leyes, mientras estén vigentes, son de obligatorio acatamiento y no puede justificarse su inobservancia en razón de la costumbre o práctica en contrario, por antiguas y universales que sean.

En consecuencia, aun cuando un particular haya venido ejecutando un convenio con la Administración durante un prolongado tiempo, la legalidad de cada uno de esos actos de ejecución continúa sometida a la potestad de control que la Constitución y las leyes confieren a la Contraloría General de la República. Es decir, la prescripción extintiva no está referida a la potestad de control y de la formulación de reparos sino a las obligaciones que éstos puedan crear, ya que si el reparo tiende a establecer la existencia de una obligación que, de acuerdo con la respectiva ley, se ha extinguido por prescripción, tal reparo carecería de todo contenido y utilidad, es decir desde el punto de vista jurídico-tributario, el reparo resultaría improcedente.

En este caso, el reparo que se objeta fue oficialmente llevado al conocimiento de la contribuyente, el 10 de noviembre de 1976 y está referido a un tributo causado en ejercicios correspondientes al segundo semestre de 1974 y primer semestre de 1975, es decir, antes de que se cumpliera la prescripción alegada resulta inaplicable en este caso.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*

A. *Notificaciones*

CPCA

23-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Mario Scala y Rafael Valero vs. República (Dirección de Inquilinato).

Las notificaciones administrativas son actos de trámite y preparatorios, subsanables en cuanto a los vicios que pudiesen con-

tener, siempre y cuando a pesar de tales vicios se cumpla el cometido procedimental que tienen encomendado.

Además, quiere esta Corte ratificar en esta oportunidad, que el procedimiento de regulación de alquileres es un procedimiento administrativo, donde las notificaciones no tienen el carácter determinante, formal y rígido que detenta la citación en el procedimiento civil ordinario y, en tal consecuencia, las notificaciones administrativas, de conformidad con nuestra jurisprudencia y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, son actos de trámite y preparatorios, subsanables en cuanto a los vicios que pudiesen contener, siempre y cuando, a pesar de tales vicios, se cumpla el cometido procedimental que tienen encomendada; en efecto, la notificación que da inicio al procedimiento de regulación tiene como finalidad concreta y útil hacer del conocimiento de los administrados a quienes está dirigida, la existencia de un procedimiento que por sus resultados podría afectar sus intereses. Notificación que además le permitirá al administrado interponer los alegatos y defensas que considere necesarios y oportunos; en el presente caso, es obvio que los apelantes ejercieron a plenitud las defensas que consideraron procedente, afirmación ésta que emana de las actas del expediente, y así expresamente se establece. En consecuencia, se rechazan las solicitudes de reposición formuladas por los apelantes Rafael Valero y Mario Scala.

B. Pruebas

CSJ-SPA

20-6-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Auto Espuma, C. A. vs. República (Ministerio de Justicia).

La remisión al Código de Procedimiento Civil contenida en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se refiere exclusivamente a los medios de prueba admisibles en el procedimiento administrativo y no a aquellos que constituyen plena prueba en el proceso civil.

Señala, además, la impugnante que "en la oportunidad de pedir el reintegro se pidió apertura de un lapso probatorio", indicando que tal solicitud "perseguía aportar a los autos elementos de juicio para comprobar el valor real, el valor de mercado del inmueble adquirido...". Más adelante indica que "no hubo pronunciamiento sobre el pedimento de apertura del lapso probatorio y ello significó el desconocimiento de la garantía constitucional de legítima defensa previsto en el artículo 68 de la Constitución Nacional", e igualmente denuncia la violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, así como del artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por las mismas razones. Al respecto, la Sala observa:

La resolución de una solicitud como la planteada por la impugnante al Ministro de Justicia encuentra cauces jurídico-formales de tramitación en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, No puede, en consecuencia, alegarse válidamente, en el caso de autos, una supuesta violación de las citadas disposiciones contenidas en el Código de Procedimiento Civil, no susceptibles de aplicación, en la forma como lo alega el impugnante, para la solución del asunto planteado, tal como aparece de la tradicional jurisprudencia de esta Corte aún antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (SP-A, sentencia de 19-2-62, caso: "Sudamérica de Seguros"). Y promulgada ésta, la remisión al Código de Procedimiento

Civil, contenida en su artículo 58, se encuentra exclusivamente referida a los medios probatorios admisibles en el procedimiento administrativo venezolano, mas no a aquellos que constituyen plena prueba en el proceso civil —del cual se distinguen nítidamente las facultades indagatorias del funcionario en el procedimiento administrativo, y aun del juez en el contencioso— ni, mucho menos, a los requisitos de la sentencia, ambos postulados, respectivamente, por los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil para los juicios que se tramiten con arreglo a sus normas.

En relación con este último artículo señaló la citada sentencia de 19-2-62:

“Ante la ausencia de legislación procedimental administrativa expresa, los órganos decisorios de esta importante rama gubernamental han carecido de normas precisas en cuanto al aspecto formal de sus fallos, limitándose generalmente a una sucinta expresión declaratoria de la voluntad afirmativa o negativa de la administración ante el supuesto planteado. En los casos de nulidad de dichas decisiones, la presencia ante el órgano jurisdiccional solicitud, ha venido sirviendo como elemento de integración de las escuetas resoluciones gubernamentales”.

Y respecto del primero (artículo 12, Código de Procedimiento Civil), ya vigente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, bien pudo la impugnante en el caso *sub judice* presentar todos los recaudos probatorios que considerara pertinentes, sin necesidad de solicitar u obtener declaración formal de apertura de un lapso especial; todo en virtud del principio de libertad probatoria que inspira el procedimiento administrativo y el cual es consagrado, entre otros, por el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuya violación se alega. Pero, aun habiendo desaprovechado tal oportunidad, la impugnante pudo asimismo acudir en el curso de este procedimiento contencioso a los medios de prueba que considera tan trascendentes y, sin embargo, no aparece de autos diligencia alguna dirigida por él a tal efecto; bien, por el contrario, es el propio apoderado de la recurrente quien, en diligencia de fecha 16 de enero de 1984, expresa: “Por cuanto han transcurrido más de diez (10) audiencias sin que las partes interesadas hayan solicitado apertura del lapso probatorio, respetuosamente solicito se pase este expediente a la Sala Político-Administrativa para su relación...”.

Estima, por tanto, la Sala que el Ministro de Justicia, al tramitar y resolver el caso planteado por la impugnante, no se apartó de las previsiones contenidas en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ni vulneró el derecho a la defensa consagrada en el artículo 68 de la Constitución.

C. Vicios

CPCA

2-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Víctor D. Ramírez vs. INOS.

Tampoco encuentra esta Corte infracción del artículo 21 *ejusdem*, por cuanto según también ha reiterado la misma jurisprudencia, el vicio de indefensión previsto en dicho artículo, debe consistir en haber impedido a una de las partes, el ejercicio de un derecho procesal, o el de haber otorgado a su contrario mayores derechos que los que la ley otorga. La falta de pronunciamiento sobre alegatos o defensas no constituyen este supuesto y así se declara.

2. *Los actos administrativos*A. *Requisitos de validez*a. *Competencia*

CSJ-SPA

6-6-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Luis Alvarez D. vs. República (Contraloría General de la República).

La competencia del funcionario para dictar un acto administrativo debe ceñirse al bloque de la legalidad que comprende no sólo las leyes formales y reglamentos, sino las normas generales que el mismo funcionario haya dictado.

El Reglamento Interno de la Contraloría General de la República, instrumento normativo mediante el cual el Contralor asigna atribuciones a las direcciones generales de la Contraloría, confiere a cada una de las que nos ocupan, la siguiente facultad: "Abrir y tramitar averiguaciones administrativas sobre cualquier irregularidad o violación que observare en el ejercicio de sus funciones y que pudiere dar lugar a responsabilidad de funcionarios o de particulares que tengan a su cargo o intervengan en la administración, manejo o custodia de ingresos, gastos, bienes, o fondos de las entidades sujetas al control, vigilancia y fiscalización de esta Dirección General y decidir sobre la absolución, sobreseimiento o declaración de responsabilidad, según el caso" (artículo 22, atribución 44, y artículo 25, atribución 20, del Reglamento Interno vigente para la fecha de las decisiones impugnadas). Ha de concluirse entonces que, en virtud de lo dispuesto en las normas de rango legal referidas arriba, y en esta norma reglamentaria del Contralor, las nombradas Direcciones sólo actúan dentro de la órbita de competencia que le es propia, cuando sus actos de control los refieren a la administración central la una, y a la administración descentralizada, la otra.

La precedente conclusión no significa otra cosa que la aplicación al caso de autos del principio de legalidad en la forma cabal en que fue entendido por la doctrina clásica francesa de "bloque de la legalidad" (Hauriou), conforme al cual la entera sujeción de la administración a la ley que dicho principio postula implica, no sólo la sujeción del funcionario administrativo —en sus actuaciones generales y en las concretas— tanto, y en primer lugar, la ley formal como, en segundo término, a las instrucciones emanadas del funcionario superior (principio de la jerarquía administrativa), sino que también, y finalmente, queda el mismo funcionario vinculado en sus actuaciones concretas por las propias normas generales que previamente él dictare (autovinculación). Señalados principios de legalidad *sensu stricto*, de la jerarquía administrativa y de autovinculación, tradicionalmente acogidos por nuestra doctrina y jurisprudencia (véase su primigenia expresión en sentencia de este Alto Tribunal de fecha 7-12-37, memoria de la Corte correspondiente al año 1938, tomo 1º, pág. 374); pero que, además, hoy se inscriben expresamente en nuestro derecho legislado cuando, a partir del 1º de enero de 1982, entra a regir la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículos 1º, 11, 13).

En el caso, la Dirección de Control sobre la Administración Descentralizada dictó una decisión de culpabilidad administrativa en contra del recurrente, en razón de su desempeño como Ministro de Fomento. Según lo expuesto, dicha Dirección no era competente para proceder como lo hizo. Sin embargo, en defensa de la del órgano

inferior, el Contralor General arguye en su propia decisión, que la destinataria de las normas del Reglamento Interno es la propia Contraloría, y que tal conjunto de normas tiene por objeto "la propia organización o funcionamiento del ente y que se agota dentro del propio sujeto (*sic*) destinatario de ella" (folio 63). En segundo lugar, estima el Contralor que haber abierto dos averiguaciones administrativas con motivo de hechos relacionados entre sí, una sobre las actividades practicadas por los funcionarios del ente descentralizado y otra sobre las del Ministro de Fomento, habría significado menoscabo del principio de economía procesal (folio 64).

Con relación a la primera razón ofrecida por el Contralor debe observarse, que la división de competencias entre ambas direcciones tiene su origen, según lo observado, en la propia Ley Orgánica de la Contraloría, no en el Reglamento Interno; y que, si bien en el análisis de la competencia administrativa no deben hacerse interpretaciones literales que desvirtúen la razón de ser y los fines de la norma atributiva de competencia, en el presente caso se trata de un órgano y de una atribución de los cuales dependen la calificación jurídica de la conducta de los funcionarios públicos, y la imposición de sanciones administrativas en razón de esa calificación. No es cierto, entonces, que no interese al sujeto pasivo del auto de culpabilidad administrativa cuál Dirección de la Contraloría se ha ocupado de conducir la averiguación y de arribar a la decisión de culpabilidad. A tal punto el legislador estuvo consciente de que el definitivo reparto de competencias entre las direcciones de la Contraloría, sí interesaba al público y, en particular, a los funcionarios a los cuales se refiere la acción de la Contraloría, que en el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Contraloría, indica expresamente que el Reglamento Interno y sus modificaciones "deberán ser publicadas en la *Gaceta Oficial*"; así, pues, sus disposiciones no se dirigen exclusivamente a la administración contralora. Lenta, pero firme, ha sido precisamente la lucha del contencioso-administrativo en su legítimo derecho de controlar aparentes reglamentaciones internas que, sin embargo, trascienden de la órbita administrativa para lesionar al particular. Por eso la doctrina española caracteriza y limita los reglamentos internos a aquellos carentes de "alteridad", expresión con la cual denuncia la incapacidad de esas normas para vincular los particulares a la administración, so pena de nulidad.

Sobre la razón atinente a la economía procesal, estima esta Sala que, dentro de la normativa que rige al organismo contralor, no habría sido necesario conducir dos averiguaciones en torno a los hechos tocantes a la compra del buque "Ragni Berg" o "Sierra Nevada". El Reglamento Interno faculta al Contralor para resolver lo no previsto en sus normas, así como también la dudas que surjan de la interpretación de sus disposiciones (artículo 142). El Contralor pudo haber ordenado que en la señalada averiguación colaboraran ambas direcciones, y que la decisión la suscribiera, en lo relativo al Ministro de Fomento, el funcionario competente de la Dirección de Control de la Administración Central.

b. *Motivación*

CSJ-SPA (144)

14-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: María G. Núñez vs. República (Ministerio de Hacienda).

La falta de motivación de un acto administrativo, puede ser subsanada por el Superior que conozca del recurso jerárquico.

Alega el apoderado de la recurrente que la Resolución sería nula porque el recurso jerárquico se fundamentó en la inmotivación de la decisión que revocó la autorización para reexportar.

Se observa:

La falta de motivación de un acto administrativo, a diferencia de cuando ocurre con una decisión judicial, puede ser subsanada por el Superior que conozca del recurso jerárquico, pues hace anulable el acto y si el Superior repara la falta, dando la motivación conveniente al caso, no hay vicio.

Distinto es cuando se trata de una sentencia judicial, pues si la del inferior está viciada por inmotivación, el Superior está obligado a reponer, y si no lo hace su fallo es pasible de casación (artículos 230, 231 y 421, ordinal 2º, del Código de Procedimiento Civil).

La posibilidad de corregir los vicios que hacen anulables los actos dictados por un funcionario inferior o subalterno, aceptada por la doctrina, quedó plasmada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en vigencia desde el 1º de enero de 1982, pues su artículo 81 dispone:

“La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan”.

Además, los artículos 89 y 90 de la misma Ley establecen:

“Artículo 89. El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados”.

“Artículo 90. El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables”.

Y esos preceptos son aplicables al vicio de inmotivación, pues si bien el artículo 90 dispone que los actos administrativos de carácter particular deben ser motivados, la omisión no figura dentro de las circunstancias que, conforme al artículo 19, conducen a la absoluta nulidad del acto, por lo cual a tenor del artículo 20 es un vicio que no llega a producir la nulidad absoluta y, por ende, hace que el acto fuese simplemente anulable, posible de convalidación o enmienda.

Basta con que el Superior se haga cargo de motivar y resuelva, pues, todas las cuestiones, sin que por ello adolezca el mismo de inmotivación o resulte ilegal, pues el vicio del acto —por la inmotivación— dictado por el inferior, queda subsanado cuando el superior, conociendo del recurso jerárquico, expone los motivos correspondientes, terminando, así, la actuación de la administración, en el caso, sin el vicio o defecto de inmotivación. En consecuencia, no procede este alegato, y así se declara.

CSJ-SPAC (156)

20-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: INPLOCA vs. República (Ministerio de Fomento)

La doctrina de esta Sala ha sustentado que el acto administrativo que describe, aunque sea brevemente, las razones que sirvieron para apreciar los hechos, debe considerarse motivado por cuanto la parte afectada ha podido ejercer a plenitud la defensa de sus pretensiones y permite también que este Tribunal ejerza el control jurisdiccional de la legalidad del acto. (Sentencia de 9-6-83). La motivación que supone toda resolución administrativa no es necesariamente el hecho de contener, dentro del texto que la concreta, una exposición analítica o de expresar los datos o razonamientos en que se funda de una manera extensa y discriminada, pues una resolución puede consi-

derarse motivada cuando ha sido expedida en base a hechos, datos o cifras concretas que consten de manera expresa en el expediente. (Sentencia de 19-5-83).

De la transcripción que antecede se evidencia que la Resolución impugnada analizó y apreció, en primer lugar, la cláusula décima del documento de condominio invocado por la recurrente; en segundo lugar, la confesión del representante de la propietaria interesada, que cursa al folio 167 del expediente administrativo en relación con los puestos de estacionamiento números 102 y 103 y el kiosco PB-K3 construido frente a la "Librería Europa"; en tercer lugar, el plano N° C-097-76M de fecha 23-3-76 y, por último, la inspección ocular practicada por el Juzgado Primero de Municipios Urbanos de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, cursante a los folios 9 al 12 del referido expediente, para llegar a la conclusión de que "Inploca" modificó con posterioridad a la venta de los locales del Centro Comercial "Costa Verde", parte de las zonas comunes y algunos puestos de estacionamiento.

Como consecuencia de este estudio razonado, se toma la decisión punitiva que ahora se impugna.

Encuentra la Sala que, contrariamente a lo alegado por la parte recurrente, el acto administrativo impugnado no adolece del vicio de inmotivación que se le imputa, ya que contiene los razonamientos de hecho y de derecho en que se fundamenta y el análisis de los elementos probatorios de autos que le sirven de apoyo, todo lo cual guarda congruencia con la parte dispositiva del acto. Por lo tanto, no hay motivo de nulidad que invoca la parte demandante en este capítulo de su libelo y así se decide.

CSJ-SPA

13-6-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: Desarrollos Prebo 800, C. A. vs. República (Impuesto sobre la Renta).

La Corte analiza la jurisprudencia sobre la motivación del acto administrativo.

La Corte, en muchas oportunidades, se ha referido a la motivación de los actos administrativos, a la imprescindible de ella, sin cuya existencia el acto se encontraría viciado de nulidad absoluta, y a sus alcances, en cuanto a su propio significado. Desde 1957, en sentencia de 9 de agosto, estableció lo siguiente:

"La motivación del acto administrativo constituye un elemento sustancial para la validez del mismo, ya que la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación, jamás podrán los administrados saber por qué *se les priva de sus derechos o se les sanciona*. Además, la motivación del acto administrativo permite el control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos".

En sentencia de 26 de marzo de 1979, agrega:

"La doctrina y la jurisprudencia tienen establecido desde antiguo, y de manera general y pacífica por lo demás, que la motivación del acto administrativo consiste en la expresión de los motivos de hecho y de derecho que haya tenido su autor para producir el acto".

En sentencia de 27 de noviembre de 1980:

“...no es indispensable que la motivación del acto administrativo esté ritualmente contenida en su contexto; basta, para tener por cumplido formalmente el requisito, que la motivación aparezca del expediente administrativo del acto, de sus antecedentes, siempre que en uno y en otro caso el destinatario del acto haya tenido acceso a tales elementos y conocimiento de ellos; así como también es suficiente, según el caso, la mera referencia del acto a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, *si su supuesto es unívoco o simple*”. (Subrayado nuestro).

En decisiones de 1984, ha establecido (sentencia de 2 de abril):

“La motivación, en tal sentido, debe referirse a los hechos involucrados en el acto y a los fundamentos legales de éste; de donde se desprende que en lo que respecta a los hechos y a los fundamentos legales de los mismos, el órgano administrativo está en el deber de analizarlos de acuerdo con lo que resulte de la integridad del expediente, sin que le sea dable aportar soluciones subjetivas, por justas que parezcan, por lo que la motivación es esencial para la validez del acto administrativo de carácter particular, aunque no necesaria para los actos de simple trámite”...

“La falta de motivación hace nulo de toda nulidad, el acto administrativo así dictado”.

En sentencia de 3 de diciembre del mismo año:

“Ha sido jurisprudencia reiterada de esta Sala que la motivación o exteriorización de los motivos del acto administrativo debe estar contenida en el propio acto o precederlo, es decir, que la motivación puede ser concomitante o previa a la emisión del acto, siempre y cuando el ciudadano interesado haya tenido la posibilidad de conocer las razones de hecho y de derecho que fundamentan el dictado del acto por parte de la Administración...” “La motivación del acto, según este mismo criterio, nunca podrá ser posterior a la emisión del mismo”.

Resumiendo, puede afirmarse que la motivación está constituida por los fundamentos de hecho y de derecho sobre los cuales se apoya el acto administrativo; que la motivación tiene por objeto, además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de la persona afectada las causas de ese acto, para que pueda ejercer su derecho de defensa, en caso de que le perjudique; que la motivación —al menos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y para los casos por ella regidos— no necesariamente debe contenerse en el acto administrativo siempre y cuando el interesado haya tenido la posibilidad evidente de conocer esas razones de hecho y de derecho en que se fundamenta dicho acto; que puede ser anterior o concomitante, pero nunca posterior al acto mismo; que puede sólo remitirse a la norma jurídica de cuya aplicación se trate, “si su supuesto es unívoco o simple”, es decir, si no puede prestarse a dudas por parte del interesado.

La resolución Nº ARHI-1560-000021 de 18 de abril de 1977, cuya copia certificada fue producida por la representación fiscal en la primera instancia, inserta en el folio 76 del expediente, dice textualmente:

“Por cuanto de la remisión efectuada a la mencionada declaración conforme al artículo 168 del Reglamento de la Ley de Impuesto sobre la Renta del 16-12-66, se observa que en la determinación del impuesto a pagar la contribuyente se dedujo la cantidad de seiscientos mil bolívares (Bs. 600.000,00) por concepto de rebaja según Decreto Presidencial Nº 1.130 del 9-9-75, artículo 6º, ahora bien dicha rebaja no es procedente por disconformidad con lo establecido en el citado artículo antes mencionado. el cual dice:

Artículo 6º “Los contribuyentes que realicen en el país inversiones efectivamente pagadas en acciones o cuotas de capital de nuevas empresas agrícolas, pecuarias, reforestación o de pesca o de aumento de capital de empresas de la misma naturaleza gozarán de una rebaja de impuesto equivalente al veinte por ciento (20%) del monto de tales inversiones las cuales deberán estar representadas en activos fijos, tal rebaja sólo procederá en aquellos ejercicios en los cuales los activos fijos adquiridos, construidos, o instalados, estén efectivamente incorporados a la producción de la renta y se calculará sobre la base de la proporción de los activos fijos efectivamente incorporados a la producción de la renta en cada ejercicio”.

Como puede observarse, la fundamentación del acto administrativo reside única y exclusivamente en “la disconformidad con lo establecido en el citado artículo del Decreto antes mencionado”, y la reproducción del texto de dicho decreto. Ahora bien, el decreto establece varios supuestos: 1) que se realicen en el país inversiones pagadas en acciones o cuotas de capital; 2) que esas inversiones se hayan hecho en nuevas empresas agrícolas, pecuarias, de reforestación o de pesca; 3) que el monto en tales inversiones esté representado en activos fijos; 4) que los activos fijos adquiridos, construidos, o instalados, estén efectivamente incorporados a la producción de la renta; y 5) que esa incorporación se efectúe para cada ejercicio. De su lectura, es fácil concluir que su contenido dista mucho de ser unívoco o simple, como lo ha exigido la jurisprudencia antes transcrita, en caso de que la motivación esté constituida por la sola remisión a la norma respectiva, y esto hace que se genere la posibilidad de confusión para el contribuyente afectado por el acto administrativo, lo cual, sin duda, niega, o cuando menos disminuye, su derecho de defensa, y, de ser aceptado, propicia la arbitrariedad del funcionario, tratándose, como se trata, de una facultad reglada que debe circunscribirse estrictamente a las disposiciones pertinentes. Confundir en todos los casos la motivación del acto administrativo con la simple cita de la norma aplicable, crearía peligrosas situaciones de inseguridad jurídica para los administrados. De ahí que, en sana lógica, debe concluirse que la resolución impugnada carece de motivación, por lo que se halla viciada de nulidad, y así se declara. Decidido lo anterior, la Sala considera innecesario referirse a los demás puntos de la controversia.

B. *Notificación*

CSJ-SPA (156)

20-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: INPLOCA vs. República (Ministerio de Fomento).

La falta de notificación o la notificación defectuosa de un acto administrativo de efectos particulares no afecta la validez intrínseca del acto, quedando su ejecución en suspenso hasta que la notificación se cumpla con las formalidades de Ley.

Tal y como lo señala el representante de la República al folio 185 del expediente administrativo aparece una comunicación fechada en Maracaibo el 11 de diciembre de 1981, suscrita por el Jefe del Departamento Región Zulia de la Superintendencia de Protección al Consumidor, dirigida a la recurrente, notificándola de que por Resolución 4.864 de fecha 19 de noviembre de 1981 emanada del ciudadano Ministro de Fomento, le fue impuesta sanción de multa por trescientos cincuenta mil bolívares

(Bs. 350.000,00) y ordena restablecer los puestos de estacionamiento y áreas comunes modificadas de conformidad con los planos registrados con el documento de condominio del Centro Comercial "Costa Verde" en un plazo no mayor de treinta días contados a partir de la fecha de la notificación.

Esta comunicación aparece recibida por Ilidio E. Loureiro Mendoza y firmada en fecha 11-12-81, lo cual no niega de manera expresa la recurrente. Sin embargo, observa la Sala que esa notificación no llena todos los extremos que exige el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ya que, como alega la actora, no contiene el texto íntegro del acto, los recursos que contra él proceden, el término para intentarlos y los órganos o tribunales ante los cuales se pueden interponer, es decir, se trata de una notificación defectuosa que, por mandato del artículo 74 de la misma Ley Orgánica, no puede producir efecto alguno.

Ahora bien, la falta de notificación de un acto administrativo de efectos particulares o la notificación defectuosa del mismo, no afectan la validez intrínseca del acto, sino que su ejecución debe quedar en suspenso hasta que la notificación se cumpla con las formalidades de Ley.

En consecuencia, la falta de notificación o la notificación defectuosa de la Resolución del Ministerio de Fomento Nº 4.864 de fecha 19 de noviembre de 1981, contra la cual se dirige el presente recurso, no puede servir de base para su declaratoria de nulidad, que es lo que en definitiva se persigue con la interposición del presente recurso contencioso-administrativo de anulación.

A la vez, al ser defectuosa la notificación, tampoco comienza a correr el término de caducidad de la acción a que se refiere el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que éste sólo puede comenzar a contarse desde la fecha de la publicación o de la notificación del acto pues, según el artículo 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la notificación defectuosa no produce efecto alguno ni puede ser tomada como punto de partida de un lapso capaz de extinguir la acción tendiente a la anulación del acto en cuestión. Por lo tanto, es impropio el alegato de caducidad que en este sentido formula el representante de la República y así se declara.

CPCA

2-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Víctor D. Ramírez vs. INOS.

Al realizarse la notificación de un acto administrativo, se debe indicar, si fuese el caso, los recursos que proceden contra dicha providencia, así como la expresión de los términos para ejercerlos y los órganos o tribunales ante los cuales deben interponerse.

Por otra parte observa esta Corte, que la Administración no dio cumplimiento al mandato establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que ordena que al realizarse la notificación de un acto administrativo, debe indicarse, si fuere el caso, los recursos que proceden contra dicha providencia, con la expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deben interponerse. Ciertamente, de la notificación de la destitución impugnada que corre al folio 4 del expediente, se omitió tal exigencia de Ley. Al respecto observa esta Corte, que el supuesto legal incumplido tiene por finalidad establecerle al administrado con toda claridad las posibilidades de impugnar el acto administrativo que lo afecta, ya sea en sede administrativa o en sede judicial; ahora bien, la omisión seña-

lada podría afectar la eficacia del acto administrativo cuando por tal inobservación se imposibilite o se debiliten las posibilidades del administrado para atacar la legalidad de tal actuación pero en el caso de autos, es obvio que el recurrente a pesar del incumplimiento de la Administración, en la sede gubernativa ocurrió oportunamente ante la Junta de Avenimiento, asimismo ocurrió oportunamente ante esta jurisdicción donde interpuso sus pretensiones; por lo cual, en el presente caso, el vicio denunciado no genera consecuencia alguna que afecte la eficacia del acto administrativo impugnado, y así expresamente se declara.

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Varios vs. Municipalidad del Distrito Federal.

La notificación de los actos administrativos se requiere para su eficacia pero no para su validez.

En cuanto a la otra denuncia hecha por los apelantes en contra de la sentencia apelada, de que debe ser revocada y, en consecuencia, anularse todo el procedimiento seguido por haberse violado las normas sobre las notificaciones a los interesados en estos procedimientos de inquilinato, la Corte observa:

En verdad que el artículo 14 de la Ley de Regulación de Alquileres determina que la forma ordinaria de notificación de "las decisiones de los organismos encargados de la regulación", es la personal, y que sólo en el caso de que no pudiere realizarse personalmente, es posible notificar mediante la publicación en un periódico local de un resumen de la decisión, y la fijación de otro aviso en el Despacho del funcionario que dictó la decisión y en la morada u oficina del interesado. Por su parte, el artículo 63 del texto reglamentario de la referida Ley y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, aclara que estas formalidades se aplican en "las resoluciones que afecten intereses de las partes", y que para las demás notificaciones se pueden escoger diferentes medios: A) Correo certificado. B) Publicación en un diario de la localidad, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 14 de la Ley de Regulación de Alquileres. C) Fijación de carteles a las puertas de la residencia o local ocupado por la persona que deba ser notificada. D) Entrega por funcionario de la administración. E) Publicación en el Boletín Oficial de la Dirección de Inquilinato. En el caso de autos, la Dirección de Inquilinato notificó a cada uno de los inquilinos mediante un aviso o cartel que se colocó en las puertas de los locales arrendados en fecha 18 de octubre de 1982 (folio 185), y además se colocó otro a las puertas del Despacho de la Dirección de Inquilinato.

Los apelantes sostienen que el reglamentista contradujo el texto de la Ley, la cual no distingue entre los diferentes actos a los efectos de establecer las formalidades de notificación.

Por ello argumentaron las notificaciones efectuadas en formas diferentes a las previstas en el artículo 14 de la Ley de Regulación de Alquileres, sin agotar previamente la notificación personal, son nulas. La Corte estima que la distinción contenida en el Reglamento encuadra dentro de la característica no formalista del procedimiento administrativo, y que el límite en verdad que tenía el reglamentista en materia de notificaciones es la del cumplimiento absoluto de la notificación, pero no que a los efectos de facilitar los actos de trámite o de sustanciación, no pudiera prever soluciones alternas para practicar tales notificaciones. En ese sentido, el artículo 63 del reglamento

resulta cónsono con la orientación y naturaleza de los procedimientos administrativos. En efecto, según los principios que rigen estos procedimientos la notificación de los actos administrativos se requiere para su eficacia pero no para su validez, de modo que si una notificación defectuosa sirvió para poner en conocimiento de un acto determinado a los interesados, se logró el objetivo que persigue el legislador de que se informen los actos administrativos a los interesados. Además, dado el carácter no formalista de aquellos procedimientos, si el defecto o vicio en la eficacia del acto no causó indefensión grave a los interesados, de modo que éstos no hubieran podido ejercer los recursos del caso, no existe tampoco vicio alguno en la validez misma del acto en cuestión. En consecuencia, no puede afirmarse que el reglamentista contradice la Ley en materia de notificaciones de los actos de trámite, y así se declara.

Lo anterior aparece ahora ratificado por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuando en su artículo 74 determina que los vicios en las notificaciones no invalidan los actos, sino que los hacen ineficaces, y también al señalar en el ordinal 4º del artículo 19 *eiusdem*, que sólo la ausencia total del procedimiento es motivo de nulidad absoluta de los actos. De modo que si con actuaciones posteriores los interesados tuvieron oportunidad de impugnar administrativa o judicialmente los actos que le fueron notificados defectuosamente, no se justifica el anularlos por tales defectos, sino que si por estar informados de tales actos los interesados ejercen oportunamente los recursos pertinentes, se convalidan los defectos que pueden haberse cometido en la notificación.

Aún más, como en materia de procedimiento administrativo toda decisión final debe ser notificada a los interesados, los errores o defectos en las notificaciones anteriores pueden ser alegados en el procedimiento de revisión correspondiente, administrativo o judicial, y si tales errores son fundamentales para la defensa de las partes, será cuando procede la anulación de todo lo actuado, porque más que la eficacia se afectó la validez del acto definitivo.

C. Discrecionalidad

CSJ-SPA (156)

20-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: INPLOSA vs. República (Ministerio de Fomento).

Alega, por último, la recurrente que en la decisión impugnada hubo "exceso y desproporción de la sanción". Al efecto expresa que la sanción impuesta es excesiva y desproporcionada ya que ella obró racionalmente y conforme a lo que autorizaba el documento de condominio, de modo que su voluntad estuvo siempre ajustada al instrumento base de la comunidad comercial.

Dice la actora que la imposición de una multa por monto de trescientos cincuenta mil bolívares (Bs. 350.000,00) rebasa todo sentido racional y de justicia y quebranta los principios y normas que rigen en materia fiscal violándose el artículo 47 de la Ley de Propiedad Horizontal y los artículos 310 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y 37 del Código Penal.

Aduce, además, que la Administración no dio ninguna clase de motivación ni determinó si existían circunstancias agravantes o atenuantes para la imposición de una multa superior al término medio entre los límites establecidos en la Ley de Propiedad Horizontal.

Al respecto la Sala observa:

En nuestra legislación, en la mayoría de los casos en que la Ley contempla una sanción pecuniaria o privativa de la libertad para ser impuesta a un infractor, contraventor o reo, la pena está fijada mediante un límite máximo y un límite mínimo dentro de los cuales debe el Juez o funcionario establecer la sanción aplicable.

Ha querido en tales casos el legislador, dejar a criterio del Juez o funcionario, la aplicación de una sanción que no puede ser inferior a un límite mínimo ni superior a un límite máximo, es decir, le otorga plena discrecionalidad al respecto, de suerte tal que la decisión que haya de tomarse adquiere el carácter de decisión o acto administrativo discrecional.

Esta discrecionalidad no es igual en derecho penal y en derecho administrativo. El Código Penal contempla en el Título V del Libro Primero, las circunstancias que excluyen, atenúan o agravan la responsabilidad penal y que son de oblatoria aplicación por parte de los jueces, según que aparezcan o no demostradas en autos. Estas circunstancias excluyentes, agravantes o atenuantes están contempladas de manera taxativa y la discrecionalidad del juez está sujeta a que alguna de tales circunstancias aparezca probada en el proceso. Aún así, goza todavía de una discrecionalidad, aunque más limitada, para la fijación del monto de la pena pero siempre estará obligado a señalar en su sentencia, cuáles son las circunstancias favorables o desfavorables al reo que consideró demostradas, obligación ésta que se mantiene aún en la hipótesis que, para beneficio del reo, contempla el ordinal 4º del artículo 74 del Código Penal.

En materia administrativa, la discrecionalidad suele ser mucho más amplia. En el caso concreto que nos ocupa, el artículo 47 de la Ley de Propiedad Horizontal contempla la aplicación de multa que oscilará entre diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) y quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00), "...según la gravedad de la falta...", de modo que el funcionario está plenamente facultado para determinar el monto de la multa dentro de esos límites.

D. *Revocación*

CSJ-SPA (154)

14-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

CASO: Freddy M. Rojas vs. República (Ministerio de Educación).

La Corte analiza los principios relativos a la potestad revocatoria de la Administración Pública sobre sus actos administrativos, su alcance y límites conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

La materia de la potestad revocatoria de la Administración Pública, su alcance y límites, ha sido objeto de abundante estudio por parte de la doctrina nacional y extranjera y analizada, en múltiples ocasiones, en la jurisprudencia de este Supremo Tribunal. Ambas reconocen, como principio general de extinción de los actos administrativos, que la Administración tiene la posibilidad de privar de efectos a los actos administrativos, bien sea de oficio o a instancia de parte, y señalan, como fundamento de esa potestad, razones de legitimidad cuando el acto adolece de algún vicio o defecto que le impide tener plena validez y eficacia, y razones de oportunidad cuando se trata de actos regulares, ya que es lógico y conveniente que la Administración pueda amoldar su actividad a las transformaciones y mutaciones de la realidad, adoptando en un determinado momento las medidas que estime más apropiadas para el interés público.

Pero este principio general de revocabilidad de aplicación absoluta en relación con los actos administrativos de efectos generales, no tiene el mismo alcance cuando se trata de actos administrativos de efectos individuales, respecto a los cuales sufre limitaciones de bastante importancia.

Una de esas relevantes excepciones atañe, precisamente, al caso de autos.

En efecto, la doctrina administrativa sostiene, unánimemente, que la Administración no puede volver sobre sus pasos y revocar sus propios actos cuando éstos hubieren establecido algún derecho a favor de particulares y ello porque la revocación de los actos administrativos creadores de derechos subjetivos pugnaría con la intangibilidad de las situaciones jurídicas individuales.

La irrevocabilidad de los acuerdos declaratorios de derecho significa —según enseña Royo Villanova— que la Administración, con posterioridad, no puede tomar otro acuerdo que contraría la situación jurídica creada por el primero. Por consiguiente, un acuerdo, aun ilegal, si no ha sido impugnado en tiempo y forma por los particulares o por la misma Administración, queda firme y no sólo no puede ser revocado mediante recurso, sino que tampoco puede serlo por otro acto administrativo realizado de oficio. “El acto en cuestión goza de lo que se ha llamado fuerza jurídica formal y material”. (Antonio Royo Villanova: *Elementos de Derecho Administrativo*, Librería Santarín, 1948, pp. 119 a 121).

En el mismo sentido se expresa el administrativista alemán Fritz Fleiner, para quien los principios *quieta non movere* y de la buena fe, tienen validez también para las autoridades administrativas: “Ciertamente —afirma—, constituye una amenaza constante para el particular la posibilidad de que se revoque una disposición que le favorece. Por consiguiente, el legislador tuvo que pensar seriamente en limitar la facultad de revocar una disposición, teniendo en cuenta aquellos casos en que así lo exigía la seguridad jurídica. Así, pues, el legislador ha garantizado sobre todo la inmutabilidad de aquellas disposiciones que originen derechos y deberes”. (Fritz Fleiner, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Editorial Labor, Barcelona, p. 161).

Análogos pronunciamientos pueden verse en: Gascón y Marín, *Derecho Administrativo*, Edit. Bermejo, 1947, pp. 42 y 43; Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pp. 858 a 862; y en la doctrina nacional: Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, U.C.V., p. 142.

Sin embargo, a nivel jurisprudencial en Venezuela y en ausencia de legislación que contemplara y resolviera el problema, la doctrina administrativa antes expuesta, que extiende la irrevocabilidad de los actos administrativos de efectos particulares creadores de derechos tanto a los actos regularmente emitidos como a los viciados de ilegalidad en consideración al respeto e intangibilidad de los derechos adquiridos, no había sido admitida de manera uniforme por la jurisprudencia de este Alto Tribunal, el cual, en ocasiones, reconocía la potestad revocatoria de la Administración en cualquier momento siempre que se tratara de actos administrativos nulos, de nulidad absoluta. (Vid. en este último sentido, Sentencia del 11-12-74, con voto salvado del Dr. Martín Pérez Guevara. A favor de la tesis expuesta, Sentencias 4-8-49; 24-11-53 y 18-3-69 y, más reciente, 4-3-1982).

No obstante, como se advierte en la sentencia de esta Sala de fecha 26-7-84 (Despacho Los Teques) la jurisprudencia de la Corte que distinguía los actos administrativos nulos, de nulidad absoluta, frente a la común anulabilidad que surge de la ilegalidad de tales actos, no estableció una enumeración limitativa de supuestos en los cuales procedía la declaración de nulidad absoluta o radical de un acto administrativo. Con prudencia y cautela recomendables, especialmente cuando se trata de consagrar principios y crear doctrina en materias con escasa legislación general como era el derecho administrativo, la Corte asumió la posición de determinar caso por

caso si procedía o no declarar la nulidad absoluta o radical, de acuerdo a la gravedad y trascendencia de la irregularidad que afectara el acto administrativo examinado: En este sentido se utilizaron varios de los criterios elaborados por la doctrina del derecho administrativo para identificar los supuestos de ilegalidad merecedores de la calificación de nulidad absoluta, como son la violación directa de la Constitución, la falta de elementos esenciales del acto, infracción grosera de la Ley, la incompetencia manifiesta del funcionario, la transgresión de normas legales establecedoras de conductas prohibidas, la vulneración del orden público y otros criterios de semejante naturaleza. En otras palabras —según el mismo fallo del 26-7-84— “se buscó establecer una proporción entre la gravedad de la nulidad como sanción jurídica y la de los vicios que afectaban al acto administrativo”.

La Sala, luego de un examen interpretativo y concatenado de las normas pertinentes, estima que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que entró a regir el 1º de enero de 1982, por una parte, recoge los principios doctrinarios anteriormente expuestos y, por la otra, permite poner fin a las dubitaciones observadas en la jurisprudencia nacional en la materia que se examina. En efecto:

1) reconoce, como principio general, la potestad de autotutela de la Administración Pública, según la cual los órganos que la integran pueden revocar los actos que hayan producido con anterioridad (artículo 82);

2) precisa que esa revocatoria, de oficio o a solicitud de parte, procede en cualquier tiempo cuando sus actos se encuentren afectados de nulidad absoluta (artículo 83);

3) señala en forma clara, categórica y taxativa cuáles son los vicios que afectan de nulidad absoluta al acto administrativo (artículo 19);

4) determina que, fuera de esos indicados vicios específicos de nulidad absoluta, todas las otras irregularidades que presente el acto administrativo sólo lo afectan de nulidad relativa (anulabilidad) (artículo 20);

5) establece que esos actos viciados de nulidad relativa pueden también ser revocados en cualquier momento por la Administración (artículo 82);

6) exceptúa de esa posibilidad de revocatoria los actos administrativos afectados de nulidad relativa que hayan originado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular (artículo 82) y

7) aclara que el acto administrativo, que tenga un vicio de nulidad relativa, es decir, que sea anulable, si crea derechos a favor de los particulares y ha quedado firme (por haber vencido los lapsos para impugnarlo en vía administrativa o en vía jurisdiccional), es un acto irrevocable por la Administración y si esa revocación se produce, el acto revocatorio está viciado de nulidad absoluta. (Artículos 11, 19 ordinal 2º, y 82).

Todo ello se infiere de la interpretación concatenada de los artículos 81, 82, 83, 19 y 20 del texto orgánico en referencia, que son del siguiente tenor:

“Artículo 81. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan”.

“Artículo 82. Los actos administrativos que no originan derechos, subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico”.

“Artículo 83. La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”.

“Artículo 19. Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;

2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley;
3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución; y
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido”.

“Artículo 20. Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables”.

“Artículo 11. Los criterios establecidos por los distintos organismos de la Administración Pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes”.

“Artículo 13. Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general”.

A la luz de esta normativa y de los principios y criterios que de ella derivan, pasa la Sala a examinar el caso concreto planteado en autos y, al efecto, observa:

III

Mediante Resolución Nº 186 del 13 de julio de 1983, “por disposición del ciudadano Presidente de la República y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales «Ezequiel Zamora», el Ministro de Educación resolvió «designar al ciudadano Freddy Martín Rojas Pérez, cédula de identidad Nº 3.717.106, Vice-Rector de Planificación y Desarrollo Social de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora”, a partir de la presente fecha”».

Consta en el expediente que tal designación se produjo por haber quedado vacante el cargo de Vicerrector de Planificación y Desarrollo Social, por renuncia de su titular, Profesor Rafael E. Solórzano, quien había sido designado por el Ministro de Educación el 9 de julio de 1981 para cumplir un período de cuatro años; habiendo sido propuesto el mencionado profesor Freddy Martín Rojas Pérez para su designación como Vicerrector de Planificación encabezando una terna en la cual fue aprobado su nombre por el Consejo Superior de la Unellez (Acta de fecha 28 de junio de 1983).

De allí que, la designación efectuada por el Ministro de Educación el 13 de julio de 1983 constituye un acto administrativo de efectos particulares que creó, en la persona del designado, Profesor Freddy Martín Rojas Pérez, el derecho subjetivo a permanecer en el cargo de Vicerrector de Planificación y Desarrollo Social de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” hasta el vencimiento del período de las autoridades rectorales y, en tal virtud, *dicho acto administrativo, no podía ser revocado (art. 82) por la autoridad administrativa que lo dictó (Ministro de Educación), salvo que la designación adoleciera de algún vicio que lo afectara de nulidad absoluta (Art. 83 L.O.P.A.)*.

La resolución impugnada (Nº 362) parece reconocerlo así al haber fundamentado la revocatoria en “lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. Sin embargo, en ninguno de los considerados que motivan la decisión de revocatoria del nombramiento se alude a alguno de los vicios taxativamente contemplados en el artículo 19 de dicha ley orgánica como únicos supuestos de procedencia de la nulidad absoluta de un acto administrativo (que la nulidad absoluta está expresamente determinada en una norma constitucional o legal; que el acto administrativo viole la cosa juzgada administrativa; que el objeto

del acto sea de imposible o de ilegal ejecución; o que hubiere sido dictado por autoridad manifiestamente incompetente o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido).

Como se observa del texto de la Resolución N° 362, textualmente copiada supra, la potestad revocatoria en el presente caso la deduce la Ministro de Educación del artículo 75 del Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", que lo faculta para "resolver los casos dudosos o no previstos" en el cual considera hallarse comprendido el artículo 15 del mismo Reglamento al no establecer qué debe entenderse, por "universitario de experiencia". Se trata entonces, como fácilmente puede apreciarse, no de que el acto de designación del recurrente efectuado por el Ministro de Educación en julio de 1983 estuviese afectado de un vicio de nulidad absoluta, sino de que la Ministro de Educación, en julio de 1984, interpreta de manera diferente a como lo hizo en julio de 1983 lo que debe entenderse por "universitario de experiencia", derivando de esa interpretación que el profesor designado en 1983 no reúne los requisitos contemplados, según el nuevo criterio adoptado, para ejercer el cargo de Vicerrector de Planificación y Desarrollo Social.

Por otra parte, también con bastante claridad se observa que la Resolución N° 362, al interpretar para resolver una duda en un caso concreto el alcance o significado del artículo 15 del Reglamento de la Unelvez que dispone como requisito para ejercer el cargo de Rector "ser universitario de experiencia", que éste es "aquél que ha ejercido funciones docentes o de investigación en alguna *Universidad Nacional ininterrumpidamente por un lapso no inferior a cinco años*", ha introducido, por la vía de una resolución de carácter particular, elementos nuevos o condiciones diferentes a las establecidas en el artículo 15 reglamentario que dice interpretar, con lo cual ha modificado dicho acto normativo contrariando de esta manera lo previsto en el artículo 11 y consecuentemente lo pautado en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

E igualmente se observa, que la Resolución N° 362 no determinó que el nuevo criterio de interpretación del artículo 15 del Reglamento sería aplicable en lo adelante, es decir, para las futuras designaciones de autoridades rectorales de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", sino que aplicó el nuevo criterio a una situación jurídica anterior, que había creado derechos a favor del designado a quien se refiere y que había quedado firme, por haber caducado todos los lapsos para impugnar el nombramiento, en caso de que éste hubiese tenido alguna irregularidad.

Al proceder de la manera expuesta, el Despacho de Educación ha infringido la normativa legal denunciada por el recurrente y examinada en este fallo.

En efecto:

1. El artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por haber revocado un acto administrativo que había originado el derecho subjetivo y el interés legítimo, personal y directo para el Profesor Freddy Martín Pérez de ejercer el cargo de Vicerrector de Planificación y Desarrollo Social de la Universidad de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", para el que había sido designado por el Ministro de Educación, mediante Resolución N° 186, de fecha 13 de julio de 1983, previo el cumplimiento de los requisitos reglamentarios que para esa fecha se exigían, y habiendo sido escogido en esa ocasión por el titular de Educación, de una terna que encabezaba presentada por el Consejo Superior de la UNELLEZ.

2. El artículo 11 *ejusdem*, por haber aplicado un nuevo criterio de interpretación a una situación jurídica anterior que había quedado definitivamente firme; y

3. El artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por haber modificado un acto de efectos generales a través de una decisión de carácter particular.

Estas violaciones legales afectan de nulidad el acto administrativo de revocatoria del nombramiento del ciudadano profesor Freddy Martín Rojas Pérez, contenido en la Resolución Nº 362 dictada por el Ministro de Educación el 17 de julio de 1984, por lo cual resulta innecesario para la Sala entrar a considerar las denuncias del recurrente respecto a la infracción de otras disposiciones constitucionales y legales.

V. JURISDICCION CONSTITUCIONAL

CSJ-SPA (136)

7-5-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

CASO: El Placer, C. A. vs. Concejo Municipal del Distrito Ricourte del Estado Aragua.

La Corte Plena es la competente para conocer de los asuntos de ilegalidad e inconstitucionalidad que se intenten conjuntamente contra actos municipales de efectos generales y efectos particulares.

Además de la impugnación del referido acto, que el recurrente calificó como de efectos particulares, impugnó también éste, en su escrito de nulidad, tachándolos de inconstitucionales, los artículos 1º, 14 y 24 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcción en el Distrito Ricourte, publicada en la *Gaceta Municipal* del mismo Distrito (Nº 2, año XXX, La Victoria, enero 1980).

Semejante impugnación conjunta, por inconstitucionalidad e ilegalidad de actos de efectos particulares y generales provoca, a juicio de la Sala, la aplicación automática de las disposiciones contenidas en los artículos 181, 42 (ordinal 3º) y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

En cuanto al 181 dispone su parágrafo segundo que, cuando la acción intentada contra actos administrativos de efectos generales o particulares se fundamentare en razones de inconstitucionalidad, la competencia para conocer de la impugnación corresponde a la Corte Suprema de Justicia y, en acatamiento de lo dispuesto por el artículo 42, ordinal 3º, concordado con el 43 *ejusdem*, esa competencia ha de asumirla la Corte en Sala Plena. Así se declara.

Arbitro absoluto de su propia competencia en cada una de sus Salas, y cuestión de orden público aquélla, en virtud de lo cual el examen de la misma puede verificarse en cualquier estado y grado del proceso —como tradicionalmente lo tiene establecido la Corte, y en esta oportunidad se reitera—, esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley se declara incompetente para conocer del presente asunto de ilegalidad e inconstitucionalidad intentado conjuntamente contra actos municipales de efectos particulares y generales y ordena, de conformidad con lo dispuesto en el art. 83 (párrafo segundo) de su Ley Orgánica, la remisión, con oficio, de los autos, en el estado en que se encuentran, a la Corte en Pleno, a los fines consiguientes.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*A. *Corte Suprema de Justicia: Competencia***CSJ-SPA****9-5-85**

Magistrado Ponente: José Gabriel Sarmiento Núñez

CASO: Metro de Caracas vs. Corporación Caracas, S. A.

Tramitado legalmente el recurso, constituida la correspondiente Sala Accidental y designado Ponente el Conjuez que como tal suscribe, pasa la Sala a decidir, y al respecto observa:

El ordinal 19 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia incluye, entre la competencia del más alto Tribunal de la República, la de “conocer en apelación de los juicios de expropiación”. Del mismo modo, el artículo 19 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social dispone que, de “las apelaciones y recursos” contra las decisiones que en los juicios de expropiación por causa de utilidad pública dicten los jueces de primera instancia, “conocerá en segunda instancia la Corte Suprema de Justicia”. Esta competencia corresponde concretamente a la Sala Político-Administrativa por mandato del artículo 43 de la Ley que rige al Supremo Tribunal.

Ahora bien, en sentencia dictada el 27 de enero de 1971, esta Sala precisó el alcance de esa competencia en cuanto a las incidencias extrañas a la materia de expropiación y, en ese sentido, decidió: “Ha sido criterio reiterado de esta Sala que su competencia en materia de expropiación se contrae a conocer en alzada de todo lo relativo e inherente al procedimiento expropiatorio especial. Por tanto, el conocimiento de todas aquellas otras incidencias que ocurran o puedan ocurrir en ese procedimiento especial, y que nada tengan que ver con la expropiación, corresponde a los Tribunales ordinarios. En el caso de autos, la recusación formulada contra el Juez titular del Tribunal de la causa es una incidencia ajena al procedimiento especial expropiatorio y, de consiguiente, su conocimiento y decisión corresponde a los Tribunales ordinarios competentes, conforme a la Ley Orgánica del Poder Judicial, y así se declara”.

CSJ-SPA (129)**7-5-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: Manuel Baradat vs. CVG.

Hasta la entrada en vigencia de la Ley que actualmente organiza y rige las funciones de este Alto Tribunal, sólo era competente para conocer de las demandas contra la República misma, pero esa competencia le fue extendida a demandas ordinarias contra otros entes de derecho público, como son los institutos autónomos y las empresas en las cuales el Estado tenga decisiva participación, tal como se previene en el artículo 42, ordinales 15 y 16 de su Ley Orgánica, con la limitación —por lo que hace a cuantía— de que la acción exceda de cinco millones de bolívares y salvo, desde luego, que el conocimiento del asunto no esté atribuido a otra autoridad.

Ahora bien, el demandado en el caso de autos es un instituto autónomo, esto es, una persona jurídica de derecho público con patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional y, por tanto, en principio las acciones judiciales en su contra deben ventilarse ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (según la cuantía), a menos que la incoada corresponda a otra autoridad. Y examinado el caso de autos, aparece que se trata de una acción reivindicatoria, en virtud de la cual el demandante pretende que se le declare legítimo propietario de un terreno y que le sea reintegrado por el instituto accionado, demanda estimada en quince millones de bolívares; y, por cuanto la acción reivindicatoria —que consagra el artículo 548 del Código Civil, es la ejercida en el caso— no se encuentra atribuida especialmente a determinado órgano jurisdiccional y considerando la estimación (más de cinco millones de bolívares) su conocimiento corresponde a la Corte Suprema de Justicia a tenor del citado ordinal 15 del artículo 42 de su Ley Orgánica, y aun de entender que no es una demanda por cobro de dinero, de todas maneras es de su competencia a tenor del ordinal 16 del mismo artículo 42 y, dentro de la Corte, a esta Sala Político-Administrativa por mandato del artículo 43 *ejusdem*, en razón de todo lo cual asume el conocimiento del asunto.

CSJ-SPA (140)

14-5-85

Presidente Ponente: René De Sola

CASO: Alfredo Landas vs. República (Contraloría General de las Fuerzas Armadas).

La Corte, al conocer los recursos de nulidad, tiene plena facultad para fundamentar su decisión según el caso, en cuestiones de hecho sobre las cuales los interesados están facultados para promover y evacuar las pruebas que consideren procedentes.

Por tanto, la Sala se limita hoy exclusivamente a rechazar la afirmación del Ministerio de la Defensa en el sentido de que, de acuerdo con la Ley, estaría la Corte impedida de conocer sobre hechos, debiendo limitar siempre sus pronunciamientos a cuestiones de estricto derecho.

Contrariamente a dicho alegato, se advierte que cuando esta Sala conoce de recursos de nulidad, tiene plena facultad para fundamentar su decisión —según el caso— en cuestiones de hecho, sobre las cuales los interesados están facultados para promover y evacuar todas las pruebas que consideren pertinentes.

En consecuencia y solamente porque, como antes se ha dicho, no le es dable establecer en este estado del proceso la procedencia de la solicitud del recurrente, se reserva expresamente para el momento de dictar la decisión definitiva requerir de nuevo del Ministerio de la Defensa los elementos documentales que éste hasta ahora se ha abstenido de enviar, si entonces llegare a considerar que su conocimiento sería necesario para la debida dilucidación y solución del caso *sub judice*.

2. *El recurso contencioso-administrativo de anulación*A. *Objeto*

CSJ-SPA (125)

7-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: A. Marín De Ruiz vs. República (Consejo de la Judicatura).

El recurso contencioso-administrativo de anulación no procede contra actos administrativos que se dicten en mera ejecución de una sentencia de un tribunal contencioso-administrativo.

Aspira la recurrente a que esta Corte declare la nulidad del acto emanado del Consejo de la Judicatura en virtud del cual se acordó, de oficio, su jubilación, esto es, fue jubilada sin haberlo ella pedido y, al efecto, admite que ese organismo obró de acuerdo a lo que la propia Corte determinó en el auto dictado el 18 de julio de 1983, y para exigir la nulidad hubo de sostener —como aparece de la transcripción textual que se hizo al comienzo— que ese pronunciamiento de la Corte lo dio “sin tener facultad para ello”, consecuencia de la sentencia dictada el 12 de mayo de 1983. En ésta, luego de declararse con lugar el recurso y, por ende, la reincorporación de la recurrente “a la carrera judicial y al pago de los salarios no percibidos”, se procedió a fijar los términos de la ejecución, y se lo hizo así:

“Conforme a las reglas interpretativas establecidas por el artículo 4º del Código Civil, en virtud de las cuales cobra la analogía todo su relieve como fuente de derecho (Sentencia SPA de 2-11-82), y en virtud de lo dispuesto por el artículo 81 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual considera la Corte que resulta aplicable al caso de autos, por tratarse de un supuesto semejante al de ejecución de un fallo judicial por el ente administrativo autor del acto recurrido, se fija un término de treinta días continuos contados a partir de la fecha de publicación de esta sentencia para que el Consejo de la Judicatura proponga a la Sala «la forma y oportunidad de dar cumplimiento a lo ordenado en esta sentencia», las cuales conforme al mismo texto legal serán notificados al interesado para que manifieste su aprobación o rechazo. En este último caso fijará la Sala otro plazo para que el Consejo presente nueva proposición al respecto. Si ésta tampoco fuere aprobada por el recurrente o en ningún momento el Consejo de la Judicatura presentare alguna, en uso de sus plenos poderes este Supremo Tribunal hará cumplir lo ordenado en el presente fallo, con arreglo a los procedimientos pertinentes”.

Y, precisamente, en cumplimiento a lo antes expuesto, el Consejo de la Judicatura hizo la solicitud a que se refiere el oficio 3.116 del 25 de mayo de 1983, lo cual determinó que se dictara el auto de fecha 18 de julio de 1983.

En consecuencia, la decisión del presente recurso de nulidad depende del alcance que se pueda atribuir al pronunciamiento de la propia Corte —que se acaba de insertar— que la recurrente impugna, pues de su suerte depende, sin duda, la suerte misma del recurso; y, al respecto, se observa:

No hay duda, y así lo tiene decidido la Corte, que los actos emanados del Consejo de la Judicatura, mediante los cuales no se religen a los jueces, son actos recurribles, por la vía del contencioso-administrativo, ante la Corte, específicamente ante esta Sala Político-Administrativa por tratarse de un organismo de alto nivel a los que se refiere el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, una cosa son los actos del Consejo que, en puridad, pueden calificarse de administrativos y, por ende, posibles de esa acción de nulidad, y otra, muy distinta, aquellos que dictare en ejercicio y cumplimiento a algún fallo o sentencia de la propia Corte y, precisamente, en ejecución de tal fallo o sentencia judicial pronunciada por este máximo órgano jurisdiccional de la República.

Y, justamente, esto último es lo que ocurre en el caso de autos; en efecto: tal como lo reconoce y admite la recurrente —y por eso la Sala ha creído conveniente hacer la transcripción textual y total del contenido del libelo y de las partes pertinentes del fallo— esta Sala, en la sentencia del 12 de mayo de 1983, declaró con lugar la nulidad que interpuso contra el acto del Consejo por el cual se la eliminó del beneficio de la Carrera Judicial y ordenó su reincorporación, además del pago de los salarios no percibidos; empero, el Consejo de la Judicatura (oficio Nº 03116 de 25 de mayo de 1983) solicitó de la Sala se le orientara “en la forma como debe ejecutar el mencionado fallo”, y entonces la Sala, en el auto del 18 de julio de 1983, en vista a ese oficio, estableció lo siguiente:

“La presente decisión se produce, justamente, en ejecución de la sentencia de 12 de mayo de 1983 y dentro del procedimiento, mandado a aplicar, por analogía, en el referido fallo cuyos efectos, en virtud de la cosa juzgada, quedan incólumes, como lo afirma la recurrente. Sentencia definitivamente firme y respecto de la cual no caben aclaratorias, las cuales tampoco han sido requeridas por el Consejo de la Judicatura, como lo ha interpretado la recurrente. Organismo que se limitó a solicitar de esta Sala orientación respecto de la forma cómo debe ejecutar la mencionada decisión. No se trata, pues, como también alega la actora, de un pedimento extemporáneo, sino más bien pertinente, y formulado dentro del lapso de treinta días continuos fijados por la Sala. Así se declara. Pasa, por tanto, la Corte a decidir sobre el mismo.

“Como bien alega la recurrente, el pronunciamiento contenido en el referido fallo de 12-5-83 versa sobre la nulidad, declarada, del acto del Consejo por el cual fue ella removida de la carrera judicial; pero, justamente por esa independencia, alegada por la recurrente, entre, por una parte, el acto de destitución posteriormente anulado por la Corte y, por la otra, el de jubilación, resulta incongruente el argumento que la impugnante esgrime, de que esa declaratoria de nulidad arrastra consigo la de la jubilación acordada. Así se declara igualmente.

“No escapa al Alto Tribunal que —todavía limitado como se encuentra el Juez de lo Contencioso a lo alegado y probado en autos (art. 12 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en virtud de lo dispuesto por los artículos 81 y 83 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), no obstante sus evidentes poderes inquisitorios obviamente superiores a aquellos de que disponen los jueces de la jurisdicción ordinaria, no podía esta Sala sino decidir con arreglo a lo que constaba de autos, gracias a las múltiples alegaciones tanto de la recurrente como del Consejo autor del acto recurrido, pese a las cuales, y a las pruebas aportadas, no existe rastro en el expediente de que la recurrente hubiera sido objeto de jubilación por parte de dicho Organismo. Empero, si bien correspondía a éste informar a la Sala —para su mejor conocimiento— de todas las particularidades del caso, debió, asimismo, la actora —como juez cuya prístina conducta ha de constituir, en los términos de ley, la base de su derecho preferente a ser reelegida— enterar al Máximo Tribunal, incluso en su libelo de demanda, de la situación en que se encontraba, máxime si la jubilación no fue por ella solicitada. Más, tampoco escapa a la Corte que —incluso por esa misma independencia entre una y otra actuación— quizá consideraran las partes que suministrar a este Tribunal tal información no era relevante como alegato a los fines de la declaratoria de nulidad del acto impugnado.

“Sea lo que fuere, corresponde ahora a la Corte, dentro del procedimiento de ejecución de sentencia previamente acogido por ella, decidir sobre los pedidos formulados con arreglo a las siguientes circunstancias: firme y vigente el acto de reincorporación de la Dra. Ana Elia Marín de Ruiz a la carrera judicial por mandato de este Supremo Tribunal, es lo cierto que se encuentra ella en situación de jubilación, y el Consejo de la Judicatura, por su parte, pide a esta Corte orientación acerca de la manera de ejecutar el fallo, significando la actora que dicha ejecución sólo es procedente con su reincorporación a la carrera judicial.

“Solicitada o de oficio, cumplidos o no los requisitos de edad y de permanencia en la carrera —en cuya ausencia procede la jubilación por gracia— es lo cierto que ésta fue concedida por Resolución del Consejo de la Judicatura N° 240 de 22-7-80 —en ejecución de la Resolución general del mismo Cuerpo en esa materia, N° 117 de fecha 20 de diciembre de 1974, que regula el beneficio de la jubilación para los funcionarios judiciales— y, además, el acto fue consentido por la beneficiaria de la misma, pese a todas las reservas que al respecto formuló y ahora formula. Se encontraba pues ella fuera de la carrera judicial —por efecto de esa jubilación consentida— para el momento en que el mandato de reincorporación emanado de esta Corte se produjo mediante decisión de 12-5-83.

“Estima por tanto este Supremo Tribunal —en uso de las facultades que conforme al artículo 81 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal le corresponden en materia de ejecución de fallos por la Administración recurrida, procedimiento que decidió aplicar en su tantas veces mencionado fallo de 12-5-83— que puede el Consejo de la Judicatura cumplir adecuadamente la referida decisión por dos vías alternativas: o reincorporando a la actora Ana Elia Marín de Ruiz en forma activa a la carrera judicial en los términos de dicha decisión; o en su lugar, manteniéndola dentro de las clases pasivas de la misma, gozando de los beneficios de la jubilación, por ella aceptada, que le fuera acordada en atención a su permanencia dentro de esa carrera; sin perjuicio —en este último caso— de que dicha reincorporación se produzca en el futuro si lo considerare conveniente, deseable y oportuno el Consejo de la Judicatura y, al mismo tiempo, la solicitante, reuniendo las condiciones de ley para ese momento, conviniere en ello. Así se declara igualmente. Se interrumpirían, entonces, claro está, en este caso, los beneficios de la jubilación para la actora, con el derecho a readquirirlos, mejorados incluso, cuando cesare en el cumplimiento del mismo: «cuando el titular de una jubilación o una pensión acepte un cargo remunerado... pierde automáticamente el derecho de que venía disfrutando»... Para readquirirlo el funcionario «deberá necesariamente salir de los cuadros de la Administración Pública... Es de advertir, sin embargo, que el derecho a la pensión o jubilación renace cuando el titular cesa en el ejercicio del nuevo cargo, por lo que no puede decirse con propiedad que la aceptación produzca la extinción del derecho, sino tan sólo la suspensión del mismo». (Doctrina de la Procuraduría General de la República correspondiente al año de 1963, págs. 176 a 177). Lo que a juicio de esta Corte —y conforme a la misma Doctrina (1966, págs. 209 y ss.)— pone en evidencia no sólo la incompatibilidad entre jubilación y desempeño de un cargo, sino también entre, por una parte, la reincorporación al mismo por efecto de una jubilación acordada por la Administración y luego suspendida —con la anuencia del funcionario— para su nuevo acceso a los cuadros de la Administración activa y, por la otra, la que procede en atención a un mandato judicial emanado del juez de lo contencioso administrativo como consecuencia de la declaratoria de nulidad del acto que ilegítimamente tuvo por efecto la desincorporación del funcionario de la carrera respectiva, cuestión deslindada en el

presente pronunciamiento y que sirvió de base a la adopción del mismo. Remítase, con oficio, copia de la presente decisión al Consejo de la Judicatura, y archívese el respectivo expediente”.

La interesada, en atención al pronunciamiento de la Sala, en fecha 30 de julio de 1983 se dirigió al Consejo para manifestar su deseo de ser reincorporada al Poder Judicial, pero ese organismo (oficio Nº 05169 del 11-8-83) le comunicó que había ACORDADO “mantenerla dentro de las clases pasivas de la Carrera Judicial, gozando de los beneficios de la jubilación”, y en el oficio Nº 05744, del 6-9-1983, le comunicó que no era un acto administrativo, sino la ejecución de la sentencia de la Corte.

Ahora bien, en esta oportunidad la Corte considera ajustado el señalamiento que hizo el Consejo en el oficio Nº 05744, pues efectivamente se trató de un pronunciamiento de ese cuerpo en ejecución o cumplimiento del auto dictado el 18 de julio de 1983. Por tanto, no fue —en el caso— un acto administrativo autónomo, accionable de nulidad, sino de un pronunciamiento dado en cumplimiento de lo que la Sala indicó en sentencia del 12 de mayo de 1983 y auto del 18 de julio de 1983, respecto de los cuales ninguna aclaratoria o ampliación fue solicitada. La recurrente invoca la carencia de facultad de la Sala para haber permitido, como hizo, esa alternativa, y aquí está el quid del asunto: Si el Consejo se limitó a obrar y actuar dentro de los límites de la determinación de la Sala y optó por mantener a la recurrente en la clase pasiva (jubilada), no dictó un acto recurrible, porque permitir el recurso sería tanto como ir contra la decisión de la Sala, y es sabido que los fallos y pronunciamientos del Supremo Tribunal no son recurribles (artículo 1º de su Ley Orgánica); bien es verdad que, formalmente, se ataca, en el caso, un acto del Consejo, pero para poder examinar su bondad o no, habría que revisar la decisión de la Sala, algo improcedente de plano.

En todo caso, el problema suscitado por la recurrente no puede ser de una nulidad ejercitable por vía principal, sino de un planteamiento dentro del propio asunto decidido por la Sala en su oportunidad, porque se trata, simple, lisa y llanamente, de ejecutar o cumplir la sentencia; por manera que si el Consejo habría alterado, incumplido o tergiversado los términos del fallo de la Corte, el problema no es ni puede ser de una demanda autónoma de nulidad, sino de mera ejecución de sentencia. De aceptarse la viabilidad del presente recurso, significaría que, de cada cuestión, podrían surgir nuevos procesos o juicios con toda su secuela de trámites o incidentes, haciéndose interminables los litigios y dando ocasión a pleitos y controversias innecesarias y contrarias al principio de economía procesal y a la necesidad de evitar la multiplicidad de pleitos y causas procesales.

En el caso, la recurrente aun cuando nada adujo sobre la sentencia, no estuvo conforme ni con el auto de la Sala dictado el 18 de julio de 1983 ni con la determinación del Consejo en cumplimiento de ese auto, y si en ello hubo —hipótesis— alguna tergiversación, mixtificación o torcedura en la recta inteligencia, alcance, aplicación y efectos del fallo, el problema es de ejecución y a suscitarse dentro del mismo asunto, pero no puede dar lugar a una nueva acción de nulidad, puesto que en realidad no hubo acto administrativo nuevo o novedoso del Consejo, sino —tal como rectamente lo indicó— cumplimiento o ejecución del fallo, por manera que si lo hizo mal o fuera de orden, el proceder de la interesada es y era hacer el planteamiento dentro del juicio, pero no intentar una demanda autónoma y separada dirigida a un acto que, sin duda, no tiene la autonomía e independencia que permite demandar su nulidad, sino que se dio o dictó como cumplimiento o ejecución al mandato de un fallo de la Corte: bien o mal cumplido —esto poco importa para el caso— no fue, pues, un mero acto puro, un acto administrativo que, en sí, pueda ser objeto de nulidad, sino, a lo sumo, una cuestión a ser planteada dentro de la propia causa judicial a propósito de la cual se dictó. Menos puede aceptarse que, indirectamente, pueda llegarse a admitir la nuli-

dad de un pronunciamiento de la Corte, pedida por vía principal, como se ha pretendido en el caso.

En fin, no se está en presencia de un acto administrativo en sentido estricto que emanó del Consejo de la Judicatura, sino de cumplir una sentencia de la Corte y su posterior auto dando directrices al respecto, en cuya virtud cualquier reclamación que se pretenda hacer contra ese pronunciamiento no puede servir para incoar, como se hizo, una acción autónoma de nulidad, porque el acto impugnado carece de la independencia y autonomía que debe caracterizarlo para ser pasible del recurso o acción de nulidad que consagra la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia como demanda principal; y, por eso, dictado —como fue— para acatar el fallo de la Corte, no cabe la nulidad pedida, lo cual hace innecesario e inútil analizar y examinar las razones en que se apoya la recurrente para pretender invalidar la determinación del Consejo de la Judicatura en virtud de la cual se la mantuvo en el *status* de jubilada del Poder Judicial (clase pasiva de la carrera judicial).

B. Admisibilidad

a. Presentación de documentos

CSJ-SPA

27-6-85

Presidente Ponente: René De Sola

CASO: Héctor Valverde vs. República (Cámara de Diputados, Congreso Nacional).

Para los fines de la admisibilidad de la demanda, la Corte observa:

La naturaleza del recurso y su motivación determinan que la Sala asuma directamente su conocimiento a los efectos de determinar su admisibilidad.

El ordinal 5º del artículo 84 de la Ley que rige este alto Tribunal dispone: “No se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte, cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible”.

El recurrente ha presentado sólo copias fotostáticas de los documentos en que dice fundamentar su solicitud, las cuales por carecer de los elementos que certifiquen su autenticidad, no constituyen instrumentos idóneos para poder verificar la admisibilidad del recurso. En fuerza de lo expuesto, se declara inadmisibile el presente recurso.

b. Agotamiento de la vía administrativa

CPCA

9-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Francisco Javier Ortega vs. Municipalidad del Distrito Federal.

Por otro lado, observa la Corte, que el recurrente fundamentó su recurso en la incompetencia del funcionario que dictó el acto de remoción y en la violación de normas de la carrera administrativa municipal y, por ello, para impugnar el acto que dice le lesiona podía acudir directamente a la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que ni siquiera la respectiva Ordenanza de Carrera Administrativa le impone el requi-

sito de gestionar previamente la gestión conciliatoria, como se desprende de los artículos 19 al 21 y 71 de dicha Ordenanza.

En consecuencia, estima la Corte que en virtud de que el acto recurrido se fundamentó en funciones excluyentes, previstas en la Ley Orgánica del Distrito Federal, en concreto en el artículo 25 de dicha Ley, en cuyo ejercicio el Prefecto actuó de manera exclusiva y propia, y no como subalterno del Gobernador del Distrito Federal, el acto objeto del presente recurso de anulación agotaba la vía administrativa, sin necesidad de intentar previamente el recurso jerárquico por ante el señalado Gobernador. En consecuencia, el recurso de anulación se ajusta al requisito de admisibilidad señalado en el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, así se declara.

c. *Auto de admisión: Apelación*

- CPCA

28-5-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Juan E. Rivas vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní. Estado Bolívar.

Problemática de la apelación contra el auto de admisión de los recursos de nulidad

El recurrente apeló del auto en virtud del cual el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil, Contencioso-Administrativo de la Región Sur-Oriental admitiera el recurso de nulidad interpuesto contra el acto imputado al Concejo Municipal del Distrito Caroní del Estado Bolívar y, ante la negativa del Juez *a quo* de oír la apelación, presentó el recurso de hecho objeto de este fallo. En consecuencia, el punto que corresponde dilucidar es el de la admisibilidad de la apelación contra el auto de admisión en el sistema contencioso-administrativo de anulación, respecto al cual existen posiciones doctrinarias y jurisprudenciales contrapuestas, las cuales se pasan a exponer de inmediato.

Criterio favorable a la apelación contra el auto de admisión

El criterio favorable a la procedencia de la apelación contra el auto de admisión ha sido efectivamente mantenido por el procesalista Leopoldo Márquez Añez en una conferencia recogida bajo el título de "Aspectos procedimentales en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (publicada en el *Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979, pp. 216 y 217), criterio éste seguido posteriormente por el administrativista Allan Randolph Brewer-Carías en su estudio "Aspectos procesales de la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad en los recursos contencioso-administrativos de anulación" (en *Contencioso-Administrativo en Venezuela*. Colección Estudios Jurídicos, Nº 10, Editorial Jurídica Venezolana, pp. 142 y 143). Igualmente ha sido manifestada opinión favorable sobre el punto por el Magistrado y Profesor Universitario Román Duque Corredor, en el voto salvado que anexara a la sentencia de esta Corte de fecha 1º de julio de 1982 que declarara sin lugar un recurso de hecho cuyo objeto era obtener la declaratoria de procedencia de la apelación contra un auto de admisión dictado por el Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro-Norte. La opinión expresada en el voto salvado antes aludida es no sólo la

más actualizada sino la que recoge toda la problemática que gira en torno a la materia, por lo cual se pasan a exponer sus lineamientos principales.

1. El Código de Procedimiento Civil es, en virtud de la disposición del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, norma supletoria en los procedimientos contencioso-administrativos, por lo cual sus disposiciones son aplicables en ausencia de norma expresa en todo aquello en que no se contradiga con el sistema general de la mencionada Ley Orgánica.

2. Por cuanto de conformidad con el Código de Procedimiento Civil todas las sentencias definitivas son apelables y las interlocutorias sólo cuando produzcan gravamen irreparable, según lo dispone el artículo 175 *ejusdem* es necesario determinar la naturaleza del auto de admisión del recurso. Esta naturaleza posee, a juicio de la tesis que se indica, el carácter de una sentencia definitiva por cuanto tiene importantes efectos, ya que ordena el inicio de un juicio con todas sus secuelas y pone fin a la fase de admisión.

3. La Ley orgánica de la Corte Suprema de Justicia contiene una laguna al no señalar si el auto de admisión es apelable o no, por lo cual ha debido utilizarse la técnica de la aplicación analógica del Código de Procedimiento Civil.

4. Cuando se ha dictado un fallo sobre la admisibilidad de un recurso de nulidad se produce cosa juzgada formal de acuerdo a lo que prescribe el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil, salvo por lo que respecta al examen posterior de las nulidades procesales de orden público, lo cual está expresamente permitido de conformidad con los artículos 229, 230, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil.

5. No pueden admitirse excepciones al recurso de los interesados que comparezcan atendiendo al cartel que se libraré al efecto, que versen sobre los requisitos de admisibilidad, por cuanto tal cosa implicaría duplicar la actividad jurisdiccional e ir contra un pronunciamiento que ha sido dictado por el juez sustanciador. Los interesados deben en caso de inconformidad con el auto que verse sobre los requisitos de admisibilidad apelar del mismo para que el juez competente de grado superior revise la decisión. Al efecto, los interesados comparecientes adquieren el carácter de partes y tienen legitimidad para apelar.

Criterio imperante en la jurisprudencia

El criterio imperante en la jurisprudencia está sintetizado en el fallo de esta Corte Primera antes mencionada de fecha 1 de julio de 1982, que se fundamenta en los siguientes argumentos:

“1. El artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece en su último aparte que contra el auto que declara inadmisibile la demanda de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, podrá apelarse por ante la Sala dentro de las cinco audiencias siguientes. Nada indica respecto a la procedencia de la apelación del auto de admisión llevando la anterior circunstancia a la conclusión, que acoge el juez *a quo* de que tal omisión implica la negativa de dicho recurso. Esta Corte hizo en tal sentido idéntico pronunciamiento, tal como se evidencia de la sentencia de fecha 24 de marzo de este año en la cual al declararse inadmisibile la apelación contra un auto de admisión dictado por el Juzgado de Sustanciación se alega que «los recursos no pueden aplicarse por vía de interpretación analógica sino que su procedencia está condicionada a la existencia de un presupuesto legal expresamente establecido», por lo cual «se impone el rechazo del recurso de hecho». 2. Ha sido sostenido igualmente en sede doctrinaria que aun cuando no exista una disposición expresa que consagre la apelación contra el auto de admisión, sin embargo la misma emerge de la aplicación del Código de Procedimiento Civil que consagra dicho recurso contra las interlocutorias que tengan fuerza de definitiva. 3. Es indudable que el

auto de admisión en el procedimiento de los recursos de anulación tiene una importancia fundamental por cuanto a través del mismo se depura el proceso, ya que se determina la existencia de requisitos básicos para que pueda instaurarse la litis, al efecto los que aluden a la ilegitimidad del recurrente (cualidad e interés); los que se refieren a la idoneidad del acto para ser objeto de recurso (agotamiento de la vía administrativa); los que atienden a la competencia; los relativos a la supervivencia de la acción (caducidad), o a la incompatibilidad de las ejercidas; los referentes a la vía de actuación y a la idoneidad del procedimiento (recurso paralelo); los que atañen a la representación que se atribuye al actor e, incluso, los alusivos a la forma (carácter contradictorio; ininteligibilidad; expresión irrespetuosa). 4. El pronunciamiento que se haga en esta fase inicial de sustanciación sobre la existencia de los requisitos de inadmisibilidad es revisable por el órgano que deba decidir la apelación. Esta última decisión produce el efecto de cosa juzgada. 5. A diferencia de lo anterior el dar por existentes los antes mencionados requisitos no implica en forma alguna que se reconozca definitiva e inmutablemente su existencia, ya que el artículo 130 de la misma Ley Orgánica indica que «las excepciones o defensas opuestas en el curso de estos juicios (recursos de nulidad de actos de efectos generales o de efectos particulares) serán decididas en el recurso del juicio a menos que el Juzgado de Sustanciación considere que deba resolverlas previamente para lo cual ordenará la apertura de una articulación de conformidad con el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil». Obviamente tal artículo alude a la posibilidad de que la Administración de cuyo acto se recurre o la persona «interesada» (de conformidad con el artículo 125 *eiusdem*) aleguen excepciones de forma o de fondo, lo cual implica que hagan valer cualquiera de los motivos de inadmisibilidad del recurso. 6. De allí que, si la ley dio oportunidad a la Administración y a los interesados de oponer excepciones de toda índole, y tal facultad no les puede ser negada sin que ello implique violación del texto expreso de la norma (artículo 130 ya citado), no es posible que se les acuerde la posibilidad de apelar contra el auto de admisión, ya que tal cosa implicaría el hacer valer esas excepciones, esto es, la utilización de dos vías paralelas para el mismo fin. De acogerse la admisión de la apelación, en tal caso habría que ignorarse la facultad acordada de oponer excepciones, lo cual ha sido precedentemente negado, por ser el desconocimiento de una atribución expresa. 7. Por otra parte, si se admite la posibilidad de la apelación y con ello se niega en sana lógica la de oponer excepciones, en tal caso se estaría cercenando a los «interesados» que se hayan hecho parte al ser emplazados por el cartel al cual alude el artículo 125, la posibilidad de hacer valer por sí mismos tales defensas. 8. Puede argüirse igualmente que al declararse la admisión del recurso aún no hay partes procesales verdaderas y propias, sino solamente un recurrente que ha impugnado la validez de un acto. Sólo en el momento en que los interesados se dan por citados y comparecen al Tribunal, surge su participación en la litis, esto es, se hacen «partes» procesales”.

Esta Corte estima que las razones expuestas en el fallo cuya motivación fuera transcrita mantienen toda su validez, por la cual las hace suyas y considera reproducidas en toda su extensión en la presente oportunidad y es por ello que acogiendo a la doctrina imperante sobre la improcedencia de la apelación contra el auto de admisión y estimando ajustado a derecho el auto recurrido, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el recurso de hecho.

Voto salvado del magistrado Dr. Román José Duque Corredor

En razón de que como se expresa en dicha sentencia, en decisión de fecha 1º de julio de 1982 me pronuncié favorablemente a las apelaciones en contra de los autos

de admisión de las demandas en los juicios contencioso-administrativos de anulación. Las razones en que me baso para discrepar del ilustrado criterio de la mayoría sentenciadora, en síntesis son las siguientes:

Primero: El Código de Procedimiento Civil resulta aplicable en todo aquello en que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no contenga disposición expresa; principio éste recogido en el artículo 88 *eiusdem*.

Segundo: El auto de admisión de la demanda en los juicios contencioso-administrativos de anulación tiene fuerza de definitiva, y las sentencias de este tipo son apelables a tenor de la regla establecida en el artículo 175 del Código de Procedimiento Civil.

Tercero: La laguna de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en materia de recursos contra los autos de admisión de las demandas en esta clase de juicios, debe llenarse por la aplicación supletoria del Código de Procedimiento Civil, como se expresó y, además, por la aplicación del artículo 97 de aquella Ley que reconoce en general el recurso de apelación en contra de las sentencias del Juzgado de Sustanciación sin establecer distinción alguna entre ellas para declarar admisibles unas e inadmisibles otras.

Cuarto: Si se permite que sólo por vía de excepciones los interesados opositores puedan impugnar los autos de admisión de las demandas en los casos de juicios de nulidad, se duplica la actividad del Juez que admitió la demanda, por cuanto éste ya se pronunció sobre los presupuestos procesales y los requisitos constitutivos de la acción, al examinar los motivos de admisibilidad de la demanda, y se le obligaría a decidir lo que ya se decidió.

C. Recusación

CPCA

25-6-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Tal como se desprende del contenido de la diligencia que origina esta incidencia, la solicitud comprende dos cuestiones: la de inhibición que, como lo anotara la Juez recusada, es una figura ajena a nuestro ordenamiento procesal, y por cuya razón esta Alzada estima que sobre la misma no tiene materia sobre la cual decidir, y así se declara. Y la recusación de la Juez con fundamento a la causal contemplada en el ordinal 15 del artículo 105 del Código de Procedimiento Civil por haber el recusado manifestado su opinión sobre lo principal del pleito antes de la sentencia.

A pesar de haber tenido oportunidad para hacerlo, la recusante se limita únicamente a señalar la decisión de esta Corte con motivo del conocimiento del auto de admisión del recurso, para indicar que la recusada había adelantado opinión, y no se ocupó ni siquiera de precisar su denuncia en concordancia con lo manifestado en el auto de inadmisión, por lo cual, en criterio de esta Corte, y en el supuesto de haberse adelantado opinión, el prejuzgamiento no procedería del Juez recusado sino de esta Corte, con lo cual la recusación intentada no reúne los requisitos fundamentales de su procedencia, entre ellos, que la manifestación de opinión proceda del recusado, y así se declara.

D. Expediente administrativo: Valor de los documentos

CPCA

21-5-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Emira M. de Martínez vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

La documentación que integra el expediente administrativo produce efecto probatorio, pudiendo solamente ser desvirtuado mediante medios iguales o semejantes.

La Corte comparte el criterio del *a quo* acerca de la extemporaneidad de la presentación de la documentación administrativa, que fuera hecha luego de llevado a cabo el acto de informes. No obstante observa conforme el artículo 164 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que el expediente administrativo justificativo de la actuación cumplida por la Administración para destituir a la funcionaria *fue promovido y presentado oportunamente* ante esta alzada y que a través del mismo se comprueba que en efecto se dio cumplimiento al procedimiento disciplinario que regula la normativa siguiente para proceder a aplicar la sanción de destituir a la funcionaria. En la materia la Corte quiere reiterar su criterio acerca de que:

“Siendo la Jurisdicción Contencioso-Administrativa una jurisdicción “revisora” del actuar administrativo, el proceso administrativo supone siempre la existencia previa de un acto de la Administración, respecto del cual se deduce la pretensión”.

“Este acto administrativo constituye por su parte la culminación del expediente administrativo que se incorpora al proceso por exigencia de la Ley (artículo 78 de la Ley de Carrera Administrativa) y que se refleja todo lo actuado en vía administrativa”.

“La documentación que integra el expediente administrativo si bien no se iguala o no tiene valor del documento público que reconoce nuestro ordenamiento jurídico. Produce pleno efecto probatorio que el proceso correspondiente, y su valor probatorio sólo puede ser desvirtuado mediante medios iguales o semejantes. Mientras esta impugnación no tenga lugar, mientras el interesado no aporte al proceso pruebas idóneas para restar o quitar valor a los documentos administrativos que integran el expediente, dichos documentos surtirán pleno efecto probatorio y a ellas deberá atenderse el Tribunal para dictar la correspondiente decisión pues es en el expediente donde se encuentran los datos procesales que han de servirle de fundamento”.

“El argumento de la sentencia de que el contenido del expediente administrativo no puede ser apreciado porque jamás fue ratificado en sede jurisdiccional, envuelve serias consecuencias al rechazar la documentación que configura la fundamentación fáctica y jurídica del acto dictado por la Administración y desnaturaliza el valor que el documento administrativo ostenta por sí mismo al emanar, previo cumplimiento de las formalidades legales, inherente a ellos sólo puede ser desvirtuada a través de su impugnación por el interesado mediante los medios idóneos que el ordenamiento en vigencia consagra”.

CPCA**30-5-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Blanca M. Piñeiro vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Las actas que figuran en el expediente administrativo donde constan declaraciones de funcionarios públicos sobre determinados hechos, son documentos administrativos y no prueba de testigos.

En el caso de autos, el Tribunal 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 14, 15, 16 y 17 de julio de 1981. En efecto, dicho Tribunal consideró que tal prueba no existía por cuanto estimó que las Actas en donde constan aquellas inasistencias, y que figuran en el expediente a los folios 27 a 30, son pruebas de testigos que no pueden tenerse como válidas, ni siquiera administrativamente, y que aún en el supuesto de que fueran testimoniales, debían haber sido ratificadas judicialmente, lo cual no se hizo. Por ello, el mencionado Tribunal no le dio valor a aquellas actas.

Considera esta Corte que el Tribunal de la Carrera Administrativa incurrió en un falso supuesto al considerar las actas que corren en el expediente 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 cualesquiera medio probatorio pertinente. De forma que el Tribunal de la causa procedió incongruentemente, al no ajustarse 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.

E. Suspensión de efectos

CPCA**25-6-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Ramón E. Cadenas vs. Centro de Ingenieros del Estado Zulia.

El objeto del recurso de nulidad es el resultado del proceso electoral efectuado en el Centro de Ingenieros del Estado Zulia para el período administrativo 1985 a 1987, por estimar los impugnantes que los actos preparatorios del mismo estuvieron viciados de ilegalidad, lo cual afecta los actos subsiguientes, específicamente el de votaciones, el acto de proclamación, el de adjudicación de cargos y toma de posesión de las autoridades. Se trata, en consecuencia, de un procedimiento integrado por varios actos autónomamente identificables, pero que mantienen una unidad teleológica, esto es, la del fin hacia el cual se destinan.

Los impugnantes piden sea declarada la nulidad de todo el proceso y de sus consecuencias y, a fin de impedir que la permanencia y producción de sus efectos y consecuencias a lo largo del proceso de decisión del recurso que interpusieran pueda ocasionar perjuicios irreparables, solicitan la suspensión de los mismos en la forma prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Esta Corte observa al efecto que, efectuada la proclamación de los funcionarios elegidos en un proceso electoral, los actos subsiguientes destinados a otorgarles la titularidad de los cargos, ponerles en posesión de los mismos y dotarlos de la investidura necesaria para su ejercicio los facultarán para asumir las competencias que le son propias y consiguientemente para asumir decisiones y dictar actos dentro de tal esfera, por lo cual, habiendo sido impugnado el origen mismo de tal investidura la suspensión de los efectos representa el medio para impedir que, de ser declarada su nulidad, se establezca un pequeño caos jurídico por la necesidad de determinar cuáles de tales decisiones sobrevivirán o no ante dicha declaratoria, por lo cual, en casos como el presente, la medida cautelar que la suspensión implica, se estima como prudente a los fines de evitar consecuencias de mayor gravedad.

En la presente situación, tratándose como se trata de un organismo gremial que se destina esencialmente a resguardar los principios deontológicos del ejercicio profesional de la Ingeniería, Arquitectura y ramas afines, la impugnación del resultado electoral que incide sobre la investidura de las nuevas autoridades, exige del juez que conoce de la solicitud de suspensión, la aplicación de un criterio particularmente cuidadoso en el examen de las consecuencias de los actos impugnados en el sentido de que, ante la eventualidad de que pudiese prosperar el recurso, debería impedirse que las autoridades cuestionadas pudiesen asumir decisiones que quedarían a su vez afectadas por la nulidad declarada, creando en el seno de la comunidad sobre la cual opera el organismo, una inquietante expectativa. Es por tales razones que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, considera ajustado a derecho el pedimento de los recurrentes de que se proceda a la suspensión de los actos impugnados, acordándolo de conformidad con lo dispuesto en el antes citado artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, quedan suspendidos todos los efectos del resultado de las elecciones de los órganos de dirección del Centro de Ingenieros del Estado Zulia para el período administrativo 1985 a 1987, en razón de lo cual la anterior Junta Directiva continuará en el ejercicio de sus funciones.

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Lab. Ergos, S. A. vs. República (Comisión Tripartita).

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, solicitada la nulidad de un acto administrativo de efectos particulares, supuesto que se cumple en el presente caso, a instancia de parte, extremo que también se ha satisfecho, la Corte podrá suspender sus efectos, es decir, que la medida de suspensión es potestativa del juez contencioso; sin embargo, la discrecionalidad que reviste a esa potestad se encuentra condicionada a su vez a que dicha suspensión sea permitida expresamente por la Ley, lo cual no es el caso de autos; o de que sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Corresponde entonces al solicitante, demostrar cualquiera de estos dos últimos supuestos, y al juez, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, acordarla o negarla.

En el presente caso, la solicitante alega que estando reconocido el derecho de la empresa a demandar la nulidad de la resolución, está obligada mientras se resuelva por sentencia, a ejecutar la resolución, o sea, proceder al reenganche y pago de salarios caídos del trabajador; de no hacerlo, estaría incurso en la aplicación de sanciones pecuniarias. Que ya se inició el procedimiento de multa por cinco mil cincuenta bolívares (Bs. 5.050,00) cuya prueba presentó en el expediente respectivo.

Conforme a lo que estatuye el artículo 6 de la Ley Contra Despidos Injustificados, cuando la Comisión Tripartita considere injustificado el despido del trabajador, ordenará su reincorporación al trabajo y el pago de los salarios correspondientes a los días en que permaneció separado. Tal es la situación de autos.

Ahora bien, el patrono puede no cumplir la orden, es decir, persistir en el despido, cuestión ésta que está supeditada a la condición de que pague una indemnización de antigüedad y auxilio de cesantía dobles de los contemplados en la Ley del Trabajo, más el doble que pueda corresponderle por concepto de preaviso. O sea, que dictada la resolución, el patrono puede tomar una de esas dos alternativas, pero no puede, por propia voluntad, no reenganchar, ni pagar salarios caídos, ni dejar de pagar dobles, la antigüedad, la cesantía y el preaviso, y de adoptar esta conducta la ley prevé la sanción estipulada en el artículo 14, cuya ejecución es la que sirve de fundamento a esta solicitud.

De allí, que no se trata de un daño ocasionado por los efectos del acto administrativo impugnado, en todo caso, el mismo se origina por una conducta al margen de la normativa que regula esta relación, la cual puede evitarse adaptándose a ella. Además, por el solo hecho que de se dictara la suspensión de los efectos no podrá repararse el *daño* (subrayado de la Corte) sufrido por la multa liquidada; ello sería en cuanto a multas futuras, y tomar este solo fundamento para acordar una suspensión equivaldría simplemente a coadyuvar o proporcionar el incumplimiento de una norma que, como se dijo al analizar los artículos 6 y 14 de la Ley Contra Despidos Injustificados, presenta claras alternativas de cumplimiento.

En mérito de las precedentes consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, niega la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado.

CSJ-SPA (120)

9-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: José E. Natera vs. República (Ministerio de Justicia).

En consecuencia, para decidir el pedimento de suspensión, se observa:

Se apoya el postulante en los artículos 136 de la Ley Orgánica de la Corte y 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos indicando que la suspensión procedería por permitirlo así el señalado artículo 87.

El invocado artículo 136 de la Ley de la Corte dice:

“A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.

La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

Conforme a la disposición que se acaba de transcribir, los actos posibles de suspensión son los actos administrativos de efectos particulares cuya nulidad haya sido solicitada ante el órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa, y procede en dos supuestos: 1) cuando lo permite la Ley; o 2) cuando fuese indispensable para evitar perjuicios irreparables por la sentencia definitiva.

El recurrente invoca los dos supuestos, pero la Corte, en primer término, descarta la aplicación del artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos porque éste rige única y exclusivamente dentro del recurso administrativo, esto es, sólo tiene vigencia en sede administrativa y no en sede jurisdiccional, por manera que, dentro del recurso contencioso, solamente es aplicable el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte, sin poder concatenarlo con el 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En consecuencia, no se trata de un caso en el cual exista norma que, precisamente, permita la suspensión por la autoridad jurisdiccional, y la posibilidad de suspender —facultativa porque la ley emplea la expresión “podrá”— se examinará exclusivamente dentro de lo preceptuado en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte, sin atender a la norma legal regidora dentro del ámbito administrativo. Así se declara.

Hecha la precedente advertencia, se observa:

Conforme a lo establecido en la Ley de Registro Público (artículos 11, 11-A, 11-B, 11-C y 11-D), si un Registrador niega el registro, el interesado puede apelar de esa negativa para ante el Ministerio de Justicia y si éste, a su vez, deniega la inscripción, el interesado puede “recurrir por ante aquél (el Ministro) y por ante la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa”. Y, conforme a criterio de la Sala, el recurso anterior es el contencioso-administrativo de anulación regulado en el artículo 206 de la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte, recurso que fue ejercido contra la resolución del Ministro, confirmatoria de la negativa del Registrador a protocolizar la copia certificada de la sentencia dictada.

Ahora bien, estima la Corte que, en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole regulada en el artículo 136 de su Ley Orgánica —el cual está confiado por el legislador a la discrecionalidad del juez de lo contencioso y se encuentra previsto para proteger al recurrente de los perjuicios que le hubiere causado el acto impugnado, irreparable por la definitiva— no podría hacerse sin decidir, al propio tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, la sentencia definitiva sin que, con antelación, se hubiere dado cumplimiento a los trámites del proceso, pruebas incluidas, que deba conducir a aquélla. En efecto: lo que se está solicitando de la Corte, en este momento del proceso, es que ella revoque el acto impugnado a través de la vía de la suspensión de los efectos del mismo, ya que aquel acto fue obstatante a la protocolización de la sentencia, y el pronunciamiento previo que de esta Corte se solicita ahora conduciría, de producirse, a que se cumpla el registro o protocolización, cuando la sentencia definitiva está destinada, justamente, a decidir ese punto: si procede o no el registro de la sentencia. Existe, pues, en casos como el de autos, una coincidencia entre la materia de la definitiva y la que se solicita que se decida por vía de pronunciamiento previo, lo cual impide a la Corte acceda a ello. Lo anteriormente expuesto revela, por lo demás, que es requisito *sine qua non* para la precedente aplicación de la norma (artículo 136) el carácter auténticamente “previo” del pronunciamiento allí regulado, es decir, que so pretexto de él no se decida lo que se sentenciaría en la definitiva.

En fin, suspender los efectos de la negativa del Ministro equivaldría, sin más, a que la sentencia fuese registrable, esto es, ejecutar de una vez y anticipadamente lo que es materia del fondo y a ser decidida en la sentencia final, pues poder registrar, de inmediato, el acto significará, desde ya, cumplir cabal, total y definitivamente el propósito del interesado: que se le registre la copia certificada, por manera que, una

vez efectuado el registro, se estará en presencia de una situación cumplida en su integridad. En otras palabras, no se trataría de "suspender" los efectos del acto impugnado, sino de satisfacer, de una vez por todas, la pretensión del recurrente, lo cual revela que sería un pronunciamiento definitivo, colmador de sus aspiraciones sin tener que esperar la sentencia definitiva y aun sin poder anticiparse a su contenido. Por ello, no se trata, en el caso, de una mera suspensión sujeta a las resultas del juicio, sino de una determinación previa con el mismo efecto contundente y absoluto de una posible sentencia que llegase a pronunciar la nulidad del acto: ha lugar a la protocolización, lo cual —se reitera— es un pronunciamiento reservado al fallo final y que, por ende, no puede ser materia de uno de carácter previo y efectos provisionales: mientras se dicta sentencia, porque al sucederse la negativa, por fuerza procederá el registro, y esto es lo que corresponde, precisamente, resolver en la sentencia.

Por consiguiente, considerando la naturaleza del acto, la Corte reitera su criterio (establecido en decisión del 28 de abril de 1983; demanda de Magefesa) de que no procede la suspensión de los efectos del acto, porque hacerlo equivaldría a pronunciarse sobre materia que corresponde al fondo del asunto.

CPCA**30-5-85**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Francisco Hernández vs. Universidad Central de Venezuela.

Ahora bien, esta Corte, para decidir, hace las siguientes consideraciones:

El recurrente, al formular la presente solicitud, la fundamentó en las consecuencias que se le acarrearían de no suspenderse la medida de expulsión, daños que precisó de la siguiente manera:

Primero: La imposibilidad de poder reparar el tiempo perdido por causa de la medida de expulsión al no permitírsele cursar y presentar exámenes en las asignaturas regulares, y al impedírsele inscribirse en todas y cada una de dichas asignaturas.

Segundo: La desvinculación que sufriría de la Universidad durante un lapso de dos años, cuando los estudios de medicina exigen una permanente vinculación académica dados los continuos cambios e innovaciones que se producen en dichos conocimientos.

Tercero: Si durante el presente lapso se llega a producir alguna modificación en el pensum de estudios, se encontraría en una situación comprometida durante el punto de vista académico, "...en tanto y por cuanto tendría que soportar una desproporcionada carga académica lo cual ameritaría de mi parte un esfuerzo más que extraordinario que podría llegar a sepultar definitivamente las legítimas aspiraciones de culminar con éxito una carrera universitaria, aspiraciones éstas que se han sustentado en todo momento en un esfuerzo por responder, como en efecto creo haberlo hecho, a los deberes u obligaciones que se me imponen por mi condición de estudiante...".

Cuarto: El efecto psicológico de "profunda frustración" y sus efectos en el ánimo de estudiante de ser objeto de una medida, que en su criterio, es injusta e ilegal, "...sobre todo encontrándose en los últimos niveles de la carrera...".

Al respecto, observa esta Corte:

El recurrente sustentó la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado en diversos alegatos, referentes a los daños que le podría ocasionar su ejecución; en efecto, en primer lugar destacó que de ejecutarse la medida le sería imposible recuperar el tiempo perdido, por cuanto la medida de expulsión no le permitirá cur-

sar y presentar las asignaturas regulares que integran el pensum de estudios de la carrera de medicina que cursa. Además, observa esta Corte que, de materializarse y sostenerse la medida de expulsión, se desvinculará al recurrente de manera total de las específicas actividades académicas que se desarrolla en esa casa de estudios por un lapso de dos años.

Ahora bien, precisa esta Corte, que el acto impugnado fue la sanción disciplinaria de expulsión aplicada por la Universidad Central de Venezuela a un estudiante por un lapso de dos años; en consecuencia, al prenombrado bachiller se le excluye de toda actividad académica formal en dicho establecimiento por el período de dos años, así como sufrir las otras consecuencias establecidas por los reglamentos respectivos. Ahora bien, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite al juez contencioso-administrativo suspender temporalmente los efectos de una providencia, siempre y cuando se cumplan los siguientes presupuestos:

1º) Que sea a solicitud de parte; en efecto, en el presente caso la solicitud de suspensión fue interpuesta por el propio recurrente, por lo cual se cumple a satisfacción la exigencia de Ley.

2º) Que el acto administrativo no se haya ejecutado; al respecto se observa de los recaudos existentes, que la medida de expulsión adoptada en primer grado por el Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Central de Venezuela, fue a su vez suspendida temporalmente en sus efectos por recisión del Consejo de Apelaciones de fecha 10 de junio de 1983, y luego al ser resuelto el recurso administrativo de impugnación que agotó la sede universitaria el día 20 de diciembre de 1984, y notificado al recurrente el día 12 de febrero de 1985, es que comenzó a tener eficacia la medida de expulsión al cesar la suspensión acordada; por lo cual, esta Corte tiene que concluir señalando que no se ha ejecutado a la presente fecha la medida de expulsión aplicada; en consecuencia, se cumple igualmente el segundo requisito indicado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

3º) Exige por último el artículo en comento, para la suspensión de un acto administrativo, que la misma sea necesaria para evitar daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva, en el sentido que, de ejecutarse la providencia administrativa impugnada y posteriormente sea declarada su nulidad, tal declaratoria no resulte inútil por haberse producido al ejecutar el acto consecuencias dañosas que sean de imposible o difícil reparación. En el caso de autos, por la ejecución de la providencia impugnada, lo que se encuentra afectado de forma determinante es el desarrollo normal del régimen de estudios de un estudiante universitario; ciertamente, la medida tiene por finalidad con fundamento a una sanción disciplinaria, excluirlo por el término de dos años de toda posibilidad de realizar en dicha Universidad actividades académicas. Término, como expresión cuantificada del tiempo, es evidentemente irrecuperable, por cuanto los lapsos académicos tienen que cumplirse conforme a las oportunidades y dentro de los lapsos que establece la Ley de Universidades y los reglamentos respectivos; no siendo posible sustraerse la institución o sus miembros a tan fatal realidad.

Observa además esta Corte, que las medidas disciplinarias aplicadas a un miembro de la comunidad universitaria son el resultado de un tipo de procedimiento administrativo, que la doctrina italiana ha calificado como "ablatorios", o sea, aquellos que tienen por objeto sustraer de la esfera jurídica de un individuo un derecho o bien, que entre otras especies de actos administrativos, pueden concluir como en el presente caso se concluyó en una sanción disciplinaria de expulsión que, en el ámbito específico de la comunidad universitaria, tiene una doble finalidad, a saber: una punitiva y otra destinada a preservar la normal prestación del servicio; en el caso de autos se observa, que la finalidad de la medida respecto a la preservación del servicio educativo no era ciertamente determinante, por cuanto en la propia sede administrativa se

suspendieron los efectos del acto administrativo impugnado. En consecuencia observa esta Corte, que en esta sede contencioso-administrativa se cumple esta última condición esencial para la procedencia de la suspensión temporal de los efectos de los actos administrativos, señalados en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto de no suspenderse la sanción disciplinaria de expulsión ratificada por el Consejo de Apelación de la Universidad Central de Venezuela, y de resultar con lugar el presente recurso de nulidad, el daño que se le ocasionaría al recurrente sería evidentemente de imposible reparación, y así expresamente se establece.

CPCA

23-5-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: CVG S. del O. (SIDOR) vs. República (Comisión Tripartita).

En el escrito del recurso, la recurrente solicita la suspensión de los efectos de la resolución impugnada, por cuanto su ejecución ocasionaría graves e irreparables perjuicios, porque de acceder al reenganche del trabajador ya despedido, aparte del efecto moral que ello acarrearía a la Empresa y el resquebrajamiento del orden y la disciplina que en la misma sobrevendría, el propio trabajador, de aceptar su reingreso, no daría en el trabajo ningún rendimiento, y su conducta, por obvias razones, sería peor que la que motivó su despido. Que al no acceder al reenganche, la Empresa quedaría expuesta a que la Inspectoría del Trabajo le imponga multas basándose en el artículo 14 de la Ley Contra Despidos Injustificados.

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Contencioso-Administrativo está facultado para decretar la suspensión de los efectos de un acto administrativo de cuya impugnación conozca, cuando sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Por otra parte, la misma norma establece que, la falta de impulso procesal adecuado por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta por contrario imperio.

En el caso de autos, la solicitante fundamenta su petición en el perjuicio irreparable que la ejecución del acto le acarrea; y señala como tal, el efecto moral que produciría a la Empresa el reenganche de un trabajador que haya sido despedido. Tal señalamiento obliga a esta Corte a analizar si de por sí, el hecho del reenganche constituye un daño moral a una Empresa, que ello signifique un perjuicio irreparable. Tal afirmación está muy lejos de la verdad, solamente, y de acuerdo con la facultad que le concede la Ley, atendiendo a las circunstancias, tal reenganche podría ser dañino para la Empresa, pero no en este caso, como se desprende del escrito del recurso, donde se discute la justificación o no del despido por razones de inasistencias y donde fundamentalmente el punto controvertido es la procedencia o no de la condonación de las faltas; cuestión que de por sí no constituye aspecto inmoral, ni su discusión afecta la moralidad de una relación laboral. Debe significarse, además, que el reenganche de un trabajador es una consecuencia permitida por la propia Ley de Despidos Injustificados cuando se trata de un despido injustificado, por lo cual no puede calificarse, ni aceptarse como un daño, el reenganche a su sitio de trabajo, y así se declara.

Tampoco puede aceptarse como constitutivo de un daño irreparable, la presunción del recurrente de que si el trabajador es reenganchado incurriría en una conducta peor que la que originó su despido, ello no sólo por la presunción en sí, sino por la imposibilidad de medir y valorar lo hipotético e imaginario de tal fundamento.

La consecuencia que el artículo 14 de la Ley Contra Despidos Injustificados señala para el caso de incumplimiento por parte del patrono a una decisión definiti-

vamente firme de una Comisión Tripartita, tampoco, en el caso de autos, constituye un daño irreparable, ello en razón de que la misma se materializa en la imposición de una multa de cien a diez mil bolívares; pero la manera de evitar una sanción no puede ser únicamente la suspensión del acto cuyo incumplimiento la origina, es más bien el cumplimiento de la misma, es decir, que si se cumple lo dispuesto por el órgano administrativo no habrá lugar a la sanción. Por otra parte, de producirse la sanción, por tratarse de un acto administrativo de efectos particulares, también puede suspenderse la ejecución de dicho acto, todo lo cual conduce a la conclusión de que el daño no es irreparable, y así se declara.

Cabe por último observar, que aun cuando la norma que sirve de fundamento a la procedencia de la suspensión permite su revocatoria por falta de impulso procesal en el presente caso se sucede una situación similar pero producida antes de ordenarse la suspensión, es decir, que no existe un decidido interés, una permanente voluntad de que el acto se suspenda, ni se demuestra la urgencia que el alegato de un daño irreparable requiere aplicarse, en efecto, el acto cuya impugnación se demanda fue dictado el 29 de junio de 1984, y fue el 22 de abril de 1985 cuando se consignó papel para darle impulsos al proceso, circunstancia ésta que, en criterio del Tribunal, debilita en gran parte la solicitud de la suspensión de los efectos del acto impugnado, y así se declara.

CPCA

16-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Caja de Ahorros Funcionarios y Empleados del Ejecutivo del Estado Zulia vs. República (Ministerio del Trabajo).

Sólo cuando estén evidenciados de manera irrefutable perjuicios irreparables de entidad superior al interés de orden público de mantener la estabilidad absoluta de los trabajadores, podrá suspenderse una orden de reenganche del trabajador amparado por dicha estabilidad.

Trátase, en consecuencia, de una decisión administrativa que restableció la estabilidad legal de la reclamante ante la supuesta violación del trámite previo obligatorio de la calificación de despido por el patrono, a través de la orden de reenganche que, a diferencia de la inamovilidad prevista en la Ley Contra Despidos Injustificados, que permite que el despido se mantenga a cambio de una indemnización doble, en el caso de violaciones al fuero sindical, no existe otra alternativa que la de reincorporación inmediata. En otras palabras, que se trata realmente de una verdadera garantía del derecho de estabilidad absoluta, que protege con una intangibilidad la permanencia en el empleo del trabajador, la cual, por esta razón, sólo se le debe ser suspendida excepcionalmente, ya que de la eficacia de tal protección depende la suerte misma del beneficio de la estabilidad. Por tanto, no basta el simple alegato de los posibles perjuicios que la orden de reenganche supone, ya que en los casos de reenganches de trabajadores protegidos por inamovilidades absolutas, tal orden supone la comprobación del incumplimiento por parte del patrono de su obligación de no poder despedir sin la previa autorización de las autoridades del trabajo. De modo, que la suspensión de las decisiones de reenganche en los casos de violaciones a este tipo de estabildades, puede significar la desnaturalización de la protección legal de la estabilidad absoluta, y así se declara.

En consecuencia, sólo cuando estén evidenciados de manera irrefutable perjuicios irreparables de entidad superior al interés de orden público de mantener la estabilidad absoluta de los trabajadores, podría esta Corte suspender una orden de reenganche del trabajador amparado por dicha estabilidad, y así se declara.

Además, cuando la suspensión se trata de justificar en que el perjuicio estriba en los supuestos motivos justificados de despido en que incurrió el trabajador amparado por la estabilidad, siendo que precisamente el patrono incumplió con el procedimiento previo de calificación de tales motivos, la decisión que suspenda el reenganche puede representar un adelanto de opinión por parte de esta Corte acerca del fondo del asunto. Por tanto, en los casos de reenganche de trabajadores que disfrutaban de inamovibilidades absolutas, no podría la Corte estimar como justificantes de la suspensión de dichos reenganches, los mismos hechos que el patrono le imputa, cuando ni siquiera acudió previamente ante la autoridad administrativa competente para alegarlos, precisamente para justificar que la estabilidad de que disfrutaban les debe ser eliminada por la Administración Pública. En consecuencia, suspender una orden de reenganche de un trabajador amparado por una estabilidad absoluta, en atención a que posiblemente incurrió en motivos justificados de despido, es adelantar con carácter provisional, ni más ni menos que la propia autorización de despido. Ello sólo puede ocurrir cuando los perjuicios derivados de los hechos que se le imputan al trabajador deriva de circunstancias de orden público que la justifican.

En el caso presente, la reclamante acudió a la Inspectoría del Trabajo a solicitar su reenganche por haber sido despedida sin la previa calificación, por lo que al comprobar la Inspectoría del Trabajo tal circunstancia, dado el carácter de la reclamante de miembro de la Junta Directiva de un Sindicato, ordenó su reenganche, sin calificar si incurrió o no en causales de despido injustificado. De modo, que si la Corte atendiera a la solicitud de suspensión porque el patrono sostiene que existen motivos graves que hacen procedente el despido de la trabajadora, estaría propiamente examinando tales motivos, cuando ni siquiera en vía administrativa fueron objeto de alegatos y mucho menos de decisión, como está obligado el patrono. En consecuencia, no puede la Corte suspender el acto recurrido porque, según el patrono, existen motivos graves que motivaron su despido, y así se declara.

Por otra parte, como lo ha sostenido la Corte, el alegato de que si no se suspenden los efectos de los actos recurridos, el patrono puede ser objeto de medidas administrativas o judiciales, no puede justificar por sí mismo la suspensión de actos, como los administrativos, que deben ejecutarse de inmediato, como si lo normal de dichos actos, su ejecutividad y ejecutoriedad, o sea, su cumplimiento obligatorio, pueda servir de argumento para que no se ejecuten. Sería como sostener en las hipótesis de las medidas preventivas o ejecutivas, que su sola naturaleza impiden que se ejecuten porque perjudican. Si así fuere no serían medidas ni asegurarían nada. En consecuencia, el riesgo eventual de un proceso judicial futuro o cierto no justifica la derogación del principio general contenido en el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de que los actos administrativos, a falta de término, deben ejecutarse de inmediato.

En conclusión, que ni por el alegato de que contra la trabajadora existen motivos que harían justificado su despido, ni porque existe la amenaza de problemas judiciales, como el del juicio de amparo de derechos garantizados por las leyes, puede la Corte suspender los efectos del acto recurrido, dado que no son daños en sí mismo ni pruebas de su irreparabilidad, y así se declara.

Finalmente, no existen, en concepto de la Corte, daños irreparables, de ejecutarse la decisión inmediatamente, porque frente a la orden de reenganche, el patrono puede acudir a solicitar la calificación de despido de la reclamante, y de ser ésta procedente, entonces, podría despedirla. De modo que no es cierto que el único medio de evitar

los riesgos que según el apoderado de la recurrente trae como consecuencia la reincorporación de la trabajadora, es la medida de suspensión temporal de la orden de reenganche, puesto que si ello es cierto, perfectamente puede acudir a probar los motivos de justificación del despido ante la autoridad competente, para impedir los riesgos señalados, y así se declara.

Tampoco resulta conveniente el argumento de la interposición de un juicio de amparo por parte de la trabajadora, como evidencia del daño que experimentaría el patrono con la ejecución de la orden de reenganche, porque en verdad que si al trabajador que disfruta de estabilidad le ha sido imposible que se haga efectivo su derecho, lo normal es que trate de acudir a los órganos judiciales a solicitar el amparo para sus derechos, y así se declara.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, niega la solicitud de suspensión de la orden de reenganche dictada por la Inspectoría del Trabajo del Estado Zulia, en favor de la ciudadana Leny Larreal de Piñeiro, en contra de la Caja de Ahorros de los Funcionarios y Empleados del Ejecutivo del Estado Zulia, de fecha 23 de enero de 1985.

CSJ-SPA ace (153)

14-5-85

Magistrado Ponente: Eloy Lares Martínez

CASO: Cervecería de Oriente, C. A. vs. Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar.

Con relación al expresado pedimento, la Sala para decidir, observa:

Conforme al artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, existe la posibilidad de suspender provisionalmente, por vía judicial, los efectos de los actos administrativos impugnados. Esta facultad, otorgada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, por constituir excepción legal al principio general de la ejecución inmediata de los actos administrativos, consagrado en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es de interpretación restringida y, por lo tanto, sujeta a los requisitos que han sido reiteradamente analizados, tanto en decisiones de la Corte en pleno, como de esta Sala.

De acuerdo con la disposición legal anteriormente citada, para la procedencia de la medida de suspensión, que puede ser dictada en los casos en que sea indispensable a los fines de evitar al particular afectado por el acto administrativo impugnado, perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva, ha conducido a una jurisprudencia necesariamente casuística, a través de la cual el órgano jurisdiccional está obligado a examinar las circunstancias del caso concreto sometido a su consideración, a objeto de determinar si los supuestos dados corresponden con la exigencia legal.

En el caso de autos, examinados el libelo de la demanda y los instrumentos acompañados, estima esta Sala que resulta evidente la dificultad de reparación de los perjuicios que podría sufrir la empresa demandante, si llegare a ser declarada con lugar la acción intentada y hubiere efectuado aquélla el pago de los impuestos liquidados, e igualmente serían de difícil reparación, cualquiera que fuese el sentido de la sentencia definitiva, los perjuicios provenientes de la enajenación a terceros de los terrenos expresados, una vez registrado el mencionado Acuerdo de Rescate.

En vista de tales razones, esta Sala declara la suspensión de los efectos de las liquidaciones del impuesto inmobiliario municipal, expedidas a cargo de la Cervecería de Oriente, C. A., correspondientes a los años 1979, 1980 y 1981, y el Acuerdo

de Cámara N° 26, mediante el cual el Concejo Municipal del Distrito Heres dispuso recuperar para el patrimonio municipal, la extensión de terreno que había dado en venta a la empresa Cervecería de Oriente, C. A.

CPCA**23-5-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Asociación de Tiro, D. F. vs. Federación Venezolana de Tiro.

No sucede lo mismo respecto a la decisión que revocó la suspensión a otros directivos y acordó, por el contrario, mantenerles abierta la averiguación, por cuanto a pesar de ello, permanecen ejerciendo sus respectivos cargos, sin que se vean afectados en sus derechos de directivos de la Asociación de Tiro, por cuanto, el hecho de que se les mantenga una averiguación no implica que también tengan que dejar sus cargos durante cierto tiempo. En efecto, la decisión de dejar abierta una averiguación no es en sí una sanción, ni implica acto definitivo alguno, porque al finalizar la averiguación puede ocurrir que la determinación que se tome sea la de sobreseer el procedimiento, en lugar de sancionar a los indiciados. Por esta razón, no procede suspender la ejecución del acto recurrido por lo que se refiere a la decisión de dejar abierta una averiguación a los ciudadanos Julio Díaz Peñasco, Italo Virtoli B. y Enrique Marles Ch., y así se declara.

CSJ-SPA (127)**7-5-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

CASO: Servicios Vengás, S. A. vs. Ministerio de Energía y Minas.

3. Por último, pasa la Corte a examinar la solicitud de suspensión temporal de los efectos del acto administrativo impugnado, que la recurrente respaldó, sin hacer valer ningún argumento, con fianza a favor del Fisco Nacional por un monto de ciento cincuenta mil bolívares (Bs. 150.000,00) otorgada por la Venezolana de Seguros, C. A. Al efecto observa:

“Dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

“A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar los resultados del juicio”.

“La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

Por decisión, entre otras, el 9 de junio de 1981, esta Corte ha reiterado su criterio, respecto del pedimento que analizamos, afirmando:

“En recientes decisiones la Sala ha examinado las condiciones de procedencia de la excepción legal al principio general de la ejecutoriedad del acto admi-

nistrativo, consagrada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, puntualizando al efecto que esta medida excepcional, acordada a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, se aplica únicamente para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado que sea imposible repararlo si posteriormente el acto es anulado, o cuando sean muy difíciles de reparar por la sentencia definitiva los daños que puedan resultar de la ejecución del acto, y tomando siempre en cuenta las circunstancias del caso.

Ha repetido asimismo la Corte que la medida de suspensión no prejuzga en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado; sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa cuestionada”.

Observa la Corte:

“La posibilidad excepcional de suspender los efectos de un acto administrativo viene dada, bien por la existencia de una previsión legal que así lo establezca o, por el hecho de que la ejecución del mismo pueda causar daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva. En cuanto a este último supuesto, obligante resulta concluir que la Corte está autorizada para determinar la irreparabilidad del daño o su grado de reparabilidad, por lo cual es necesario que se indiquen en el libelo las razones que hagan presumir fundadamente que la ejecución del acto puede ocasionar al solicitante y cómo se materializaría ese daño. No se trata, por supuesto, de que se pruebe un hecho —el daño— que aún no ha acaecido y en un momento procesal en el cual no ha habido oportunidad para la prueba, sino que se indique cuáles son los criterios que hacen presumir la eventual actualización del daño y cuál patrimonio del solicitante se vería afectado; sólo así podría ejercer la Corte la actividad de calificación antes referida”.

En el presente caso no existe la previsión legal de suspensión ni la recurrente ha indicado las razones que fundamenten ésta. Se ha limitado a alegar y probar que ha procedido a constituir una garantía en favor del Fisco Nacional, lo que no ha de acarrear necesariamente la declaratoria con lugar del pedimento previo, el cual no es de concesión automática, sino que más bien viene a ser una consecuencia, no obligada, de dicha declaratoria. No indicó, en efecto, la solicitante qué tipo de daños podría ocasionarle la ejecución del acto; y frente a esta omisión no factible de ser suplida por la Sala por cuanto dicha suspensión no procede —conforme al dispositivo legal— sino a solicitud de parte, no puede la Corte, en los términos del señalado artículo 136, proceder a evaluar y a calificar posibles perjuicios, que harían procedente la suspensión solicitada. Así se declara, finalmente.

En razón de todo lo cual la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley niega la suspensión de los efectos de la Resolución Nº 346 de fecha 9 de julio de 1984, emanada del Ministro de Energía y Minas.

Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines de que el proceso siga su curso legal y notifíquese al ciudadano Ministro de Energía y Minas.

CPCA

23-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Asociación de Tiro, D. F. vs. Federación Venezolana de Tiro.

La suspensión de los efectos de los actos administrativos puede proceder en casos en los cuales el daño que se produzca al recurrente con la ejecución del acto sea de carácter moral.

Por lo que se refiere a la decisión de suspender el registro de la Asociación de Tiro del Distrito Federal en la Federación Venezolana de Tiro, la Corte encuentra que la citada Asociación venía funcionando en la práctica como tal Asociación, representando al Distrito Federal en dicha actividad deportiva, dando por sentado la validez de su registro en la respectiva Federación, y en tal virtud ha actuado comprometiéndose a la entidad federal que representa. En consecuencia, el acto impugnado le quita su legitimidad, afectándola en sus labores deportivas, como en sus relaciones con otras personas en el mismo campo y, evidentemente, que si se ejecuta el acto eliminatorio del registro de la Asociación de Tiro del Distrito Federal y posteriormente es anulado tal acto por esta Corte, el daño que se causó a la Asociación existente, en cuanto a su prestigio, seriedad y reputación sería irreparable. Trátase, en consecuencia, de un daño moral que a criterio de esta Corte es suficiente para suspender provisionalmente la ejecución de la decisión recurrida, porque de ser ejecutada, el perjuicio es de difícil reparación, y así se declara.

Igual consideración cabe hacer a las otras decisiones que el Consejo de Honor consideró que no debía revisar en el recurso jerárquico, sino que por el contrario debían quedar firmes por emanar de la Federación Venezolana de Tiro por considerar que ésta tenía competencia exclusiva para ello, decisiones que se refieren a la prohibición a la Asociación de tramitar nuevas inscripciones y de renovaciones de carnets. En efecto, estos actos representan la actividad normal de dirección, coordinación y control de la labor deportiva que son propias de una Asociación de este tipo que, de resultar nula la susodicha prohibición, se le habría impedido realizarlas a la respectiva Asociación, como organización natural de un ramo deportivo. Por otro lado, la prohibición señalada significa un desconocimiento de la legitimidad de la actual Asociación, de modo que si en definitiva se declara nula la decisión que impidió a ésta ejercer sus atributos como organismo natural directivo de un deporte, el desprestigio, la no credibilidad y la desconfianza en sus actuaciones o ejecutorias, que la sanción causarían, no los repararía la sentencia definitiva por más que considere ilegal dicha prohibición. Por esta razón, la suspensión de esta decisión que prohibió a la Asociación inscribir nuevos socios y de tramitar renovaciones de carnets a los antiguos afiliados, se encuentra también justificada, y así lo declara esta Corte.

Por último, el acto recurrido ordenó convocar a una asamblea de los clubes miembros de la Asociación para proceder a elegir una nueva junta directiva, en un plazo de sesenta días, decisión ésta que de ejecutarse de inmediato pudiera originar situaciones gravosas para la Asociación en sí misma y a las relaciones de ésta con la Federación y con el resto de personas. En efecto, si se declara nula la decisión que ordenó elegir una nueva junta directiva, el efecto sería que la anterior conservaría su validez y vigencia, por lo que entonces existirá el riesgo cierto de la presencia y vigencia de dos juntas directivas que actuarían simultáneamente. La primera, compuesta por los recurrentes, elegida por una asamblea anterior, y la segunda, la designada en la asamblea que se ordenó revocar por el acto recurrido. Esta situación ciertamente

que representa un grave perjuicio para el desarrollo de la actividad deportiva que debe estar libre de complicaciones económicas, administrativas y jurídicas, para lograr sus fines estrictamente de esparcimiento y de recreación, que le son propios. En consecuencia, esta Corte estima de evidente necesidad la suspensión de la orden de convocar una asamblea para proceder a elegir una nueva junta directiva compuesta por personas diferentes a los recurrentes, para evitar riesgos morales, económicos y administrativos a la actividad deportiva, y así se declara.

F. Pruebas

a. Admisión

CPCA

27-6-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Henry Fuenmayor A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En materia de pruebas, la regla es la admisión y la negativa sólo puede acordarse en casos excepcionales y perfectamente claros de ilegalidad e impertinencia.

El auto apelado dispone lo siguiente:

“Visto el escrito de fecha 9-5-85, mediante el cual la abogada Moraima García Barreto, en su carácter de apoderada actora, promueve pruebas en este juicio, se admiten cuanto ha lugar en derecho, salvo la apreciación que de las mismas se haga en la sentencia definitiva, las contenidas en el particular primero, testimoniales, particular cuarto y particular quinto, con excepción de las inspecciones oculares contenidas en el particular segundo del escrito de promoción. en virtud de que, de conformidad con el artículo 338 del Código de Procedimiento Civil, sólo es admisible la inspección ocular sobre aquellas circunstancias que no pueden acreditarse de otra manera y en este caso la prueba que de ella pretende deducirse puede ser traída a los autos por otro medio de prueba idóneo. Para la evacuación de las pruebas admitidas se comisiona amplia y suficientemente al Juzgado Primero del Distrito Maracaibo de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, con sede en Maracaibo, y se concede el término de distancia de ocho (8) días para la ida y ocho (8) días para la vuelta. Para la evacuación de la experticia grafotécnica, contenida en el particular cuarto, se fija las diez de la mañana (10:00 a.m.) de la tercera (3ª) audiencia siguiente a esta fecha, para que tenga lugar el acto de designación de expertos. Líbrese el despacho correspondiente, con las inserciones conducentes”.

Por su parte, el promovente, en el escrito de promoción de dicha prueba de inspección ocular, señala como objeto de la misma los Libros de Atención de Emergencia que lleva la empresa reclamada, así como los Libros de Pabellón de la misma empresa. A este respecto observa la Corte que la inspección ocular o prueba de reconocimiento, tiene carácter subsidiario, el cual se deriva de los artículos 1.428 del Código Civil y 338 del Código de Procedimiento Civil y, por tanto, sólo procede cuando no se pueda o no sea fácil acreditar un hecho de otra manera diferente o cuando existe dificultad para ello o, finalmente, cuando no se pueda acreditar un hecho de otra manera. En todo caso, las limitaciones anteriores son relativas y no absolutas y, en definitiva, es el criterio del Tribunal quien aprecia tales circunstancias.

En el caso presente, ciertamente que los libros que constituyen el objeto de la prueba de reconocimiento no son de aquellos que pueden compulsarse a través de copias certificadas, como lo prevé el artículo 1.385 del Código Civil, o el artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto no se trata de registros o archivos de organismos administrativos, de los cuales los interesados pueden obtener certificaciones. Tampoco se trata de aquellos libros que de manera obligatoria debe tener todo comerciante, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del Código de Comercio, cuya exhibición parcial está prevista como medio probatorio principal sobre ellos, conforme a lo previsto en el artículo 42 *eiusdem*. De modo que ciertamente el medio de que dispone el recurrente para obtener alguna prueba de los hechos acreditados en tales libros, es ciertamente la inspección ocular.

En consecuencia estima esta Corte que resulta procedente la admisión de la prueba de inspección ocular sobre los libros señalados en el escrito de promoción de pruebas, como objeto de dicha prueba, y así debe acordarse. Por otra parte, tal como lo ha aconsejado nuestra jurisprudencia, en razón del significado que las pruebas tienen para el ejercicio del derecho de defensa, y lo confirma el artículo 292 del Código de Procedimiento Civil, las pruebas que son inadmisibles son aquellas "manifiestamente ilegales o impertinentes", o sea, que aparezca sin lugar a dudas y con claridad, la impertinencia e ilegalidad de las pruebas; de modo que no sea necesario esfuerzo alguno que implique, aunque sea superficialmente, rozar las cuestiones de fondo. Por esta razón, la doctrina y la jurisprudencia han sostenido que la regla es la admisión y que la negativa sólo puede acordarse en casos excepcionales y perfectamente claros de ilegalidad e impertinencia.

Es verdad, por otro lado, que en el escrito mediante el cual el apoderado del recurrente apeló del auto de inadmisión de las pruebas, se confunde el objeto de la prueba de inspección ocular con el de exhibición, hasta el punto que el mencionado apoderado señala que la finalidad de la prueba que promovió es la de que la contraparte exhiba ante el tribunal los libros mencionados, cuando lo cierto es que se trata de dos cuestiones diferentes, el objeto de la inspección, cual es el reconocimiento, y el de la exhibición, que es el de la presentación ante el tribunal de un objeto o un bien. Sin embargo, tal afirmación no pasa de ser sino una imprecisión acerca de la naturaleza de ambas pruebas, que no justifica que se le considere como un defecto de fondo en la promoción de la inspección ocular y que impida que pueda ser admitida y evacuada como inspección ocular, y así se declara.

b. *Prueba documental*

a'. *Valor probatorio*

CPCA

30-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Eduardo Da Encarnación de Andrade vs. Instituto Nacional de Puertos.

Respecto a las correspondencias o misivas que el actor dice dirigió al Instituto demandado, que produjo marcadas "J" y "K", la Corte expresa que carecen de valor probatorio porque no emanan del organismo demandado, lo cual es necesario a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.374 del Código Civil, para darle el mismo valor de un documento privado. Además, tampoco tienen el valor de prueba o de principio de prueba por escrito, de acuerdo al artículo 1.371 *eiusdem*, porque aunque aparece un

sello en el primero de tales instrumentos, sin embargo, en el sello aparece la mención "Sección de Correspondencia" y la fecha 23 de octubre de 1978 (folio 24); pero de allí no puede deducirse qué funcionario lo recibió, y aun cuando se desprendiera tal carácter, el sello por sí mismo sólo acredita el hecho de la recepción, pero no significa un reconocimiento del contenido de dicho instrumento, puesto que en ninguna parte surge la aceptación del organismo del objeto de tal correspondencia. Igual consideración cabe hacer a la carta que figura a los folios 26 a 28, que sólo parece emanada de la apoderada del actor, sin sello del Instituto demandado, y sin determinar qué funcionario la recibió. Además, aun cuando aparecieran tales determinaciones la sola recepción no significa aceptación y reconocimiento de las obligaciones a que se contraen dichas cartas, y así se declara.

b'. *Certificación de copias*

CPCA

30-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Eduardo Da Encarnación de Andrade vs. Instituto Nacional de Puertos.

La Corte pasa a analizar las pruebas existentes en autos para determinar si en verdad demuestran los asertos del libelo y así se tiene:

El instrumento acompañado bajo la letra "B" aparece en copia simple (folios 4 a 7), por lo que no puede ser apreciado como prueba por escrito, ya que no está certificada en ninguna forma de las prescritas en el artículo 1.384 del Código Civil, de modo que no puede ser tomado en cuenta como demostrativo de que el actor vendió ochocientos metros cuadrados de terreno a la Nación. Si ello ocurrió verdaderamente el actor no lo probó debidamente en juicio, y así se declara.

Los planos producidos con el libelo bajo las letras "G" y "Y", son meras copias fotostáticas sin que aparezcan certificadas por ningún funcionario competente, de manera que no puede esta Corte apreciarlos como prueba, porque carecen de la debida fuerza legal que permite que su descripción tenga valor fehaciente, de forma que es imposible tenerlos en cuenta como demostración de la ubicación de los terrenos y de la línea férrea que lo afecta. Tampoco el demandante promovió en juicio la inspección de su original, de acuerdo a lo previsto en el artículo 90 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, mal pueden ser apreciados por esta Corte por no tratarse de ningún medio probatorio, y así se declara.

El instrumento que se acompañó al libelo marcado "H", también es una mera copia fotostática de una actuación en un tribunal, sin que aparezca certificada por el secretario, conforme lo prescribe el artículo 218 del Código de Procedimiento Civil, de modo que no puede apreciarse como prueba del pago que por Bs. 14.880,00 le hizo el Instituto demandado al actor, por concepto de la expropiación de una franja de terreno de 880 metros cuadrados para el paso de la línea férrea. Tampoco el demandante produjo en esta instancia copia certificada de dicho instrumento en el período probatorio, o hasta informes, como pudo haberlo hecho y no lo hizo, por lo que no puede dársele valor probatorio alguno y así se declara.

CPCA**6-6-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Lorenzo A. Carmona vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

La formalidad de la certificación en cada copia no puede sustituirse con un oficio de remisión de las mismas.

No obstante resultaría inútil reponer la causa al estado de que el tribunal *a quo* volviera a sentenciar, ya que también es cierto, como lo asevera el Tribunal de la Carrera Administrativa, que la Administración no demostró el cumplimiento del trámite del retiro por reducción de personal, porque los instrumentos con que pretendió comprobar tal extremo de la validez de la medida carecen de todo valor probatorio, en razón de que las copias fotostáticas consignadas como pruebas en la primera instancia, aparecen certificadas incorrectamente. En efecto, la firma del funcionario que se responsabiliza por la certificación no es autógrafa sino facsimilar, es decir, no original, lo cual no permite atribuirle a aquellas copias autenticidad. En efecto, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corte, que en esta oportunidad se ratifica, la formalidad de la certificación en cada copia no puede sustituirse con un oficio de remisión de las mismas, en el cual se diga que tales copias son reproducción fiel y exacta de sus originales, porque esta certificación no aparece sino en un acto aparte, referido a todo el conjunto de ellas, que hace que resulte como certificación ineficaz. Además, como lo observó el Tribunal de la Carrera Administrativa, la certificación que sí aparece en las copias está suscrita en forma facsimilar y no autógrafa u original, de modo que no constituye en verdad una certificación que pueda atribuírsele valor de auténtica, y así se declara.

c'. *Tacha de documento***CPCA****25-6-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Respecto del auto de fecha 6 de junio de 1983, alega el apelante violación de las siguientes disposiciones: artículo 321 del Código de Procedimiento Civil, puesto que habiendo tachado un documento y no haber insistido en hacerlo valer el querellante, correspondía al tribunal aplicar el mencionado artículo y no dictar la decisión impugnada. Artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, porque la recurrida, de una parte, no se pronunció sobre las ilegalidades denunciadas en la formalización del documento tachado, y porque suplió argumentos no esgrimidos por la parte querellante. Artículo 168 y 170 del Código de Procedimiento Civil, por no cumplir el auto apelado los requisitos previstos en tales artículos en cuanto a su publicación.

Al respecto se observa:

Tal como lo alega el apelante, tachado el instrumento promovido por la parte actora y formalizada dicha tacha, como en efecto se estima que lo fue, mediante escrito de fecha 17 de mayo de 1983, que corre en autos inserto al fólío ciento cinco (105), correspondía al promovente insistir en hacerlo valer en la tercera (3ª) audiencia siguiente. No habiéndolo hecho, correspondía al tribunal declarar terminada la incidencia, a fin de que en la definitiva se tuviese por desechado el instrumento del proceso.

En consecuencia, no es correcta la decisión del *a quo* conforme a la cual el hecho de que el tachante haya promovido dentro del expediente administrativo una copia certificada del presunto original tachado, permita considerar que ambos medios probatorios constituyan uno solo, cuando, en realidad, no lo son, ya que cada uno es, por su parte, un instrumento diferente: uno, como original y, el otro, una copia certificada. Materialmente son instrumentos de distinta naturaleza, hasta el punto de que hubiese podido ser cada uno de ellos promovidos separadamente por cada una de las partes. El hecho de que el tachante haya promovido por su parte uno a título de copia del tachado, puede tener una u otra consecuencia que ha de ser apreciada en la definitiva, y hasta puede interpretarse como un desistimiento de su propia prueba por parte del tachante, en cuanto afirma que el original de la copia es falso; pero ello no puede impedir que tal prueba se haga, cualesquiera que sean las consecuencias que en definitiva pueda tener. El entrar en el análisis de la relación entre un instrumento promovido por el tachante y el instrumento tachado que su promovente no insiste en hacer valer, implica, en efecto, el suplir argumentos no alegados por ninguna de las partes, y ello para negar una providencia que la ley expresamente ordena, que es la del término de la incidencia.

Correspondía, en consecuencia, al juzgador, simplemente, declarar terminada la incidencia con vista de la falta de insistencia del promovente del documento tachado, y dejar a la definitiva la apreciación del valor que la copia promovida por el tachante hubiese podido tener con vista del acuerdo de las partes sobre la falsedad del documento tachado. En consecuencia, procede la apelación y así se declara.

G. Sentencia

a. Apelación

CPCA

30-5-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Isilio A. Rodríguez vs. República (Procuraduría General de la República).

El artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le exige a la apelante que en la oportunidad que específicamente señala, el mismo presentó un escrito contentivo de las razones de hecho y de derecho en las cuales fundamenta la apelación. En el caso de autos, si bien la sustituta del Procurador General de la República, tal como se evidencia del punto que antecede, se limita a atacar el fundamento de la decisión apelada sin señalar concretamente los vicios que le imputan; sin embargo, esta Corte estima que su planteamiento constituye una impugnación genérica del fondo de la decisión, por lo cual se rechaza la solicitud de la parte querellante que pretende sea considerado como no formalizada la apelación y se declare desistido el recurso.

Ahora bien, observa esta Corte que el Tribunal de la Carrera Administrativa, al conocer de la impugnación contra el acto de destitución que afectara al querellante, analizó detenidamente las pruebas que el mismo aportara, comparándolas con los elementos constantes en el expediente administrativo y encontrando en las mismas una justificación a la inasistencia del funcionario al trabajo. Resulta, en consecuencia, que el fallo apelado funda su decisión en el pormenorizado análisis de los elementos de juicio constantes en los autos, por lo cual resulta improcedente el alegato de la sustituta del Procurador General de la República de que existía en las actas del expediente

administrativo la demostración de la falta que diera lugar a la sanción disciplinaria. Un alegato de tal índole no es admisible en la segunda instancia contencioso-administrativa, cuando existe una decisión, la apelada, que desvirtúa en base a elementos expresamente mencionados en su texto, los supuestos en los cuales la Administración se fundara. Correspondía, por el contrario a la sustituta del Procurador General de la República rebatir los argumentos hechos valer por el Tribunal de la Carrera Administrativa, demostrando a los fines de que prosperase su apelación, que los mismos eran falsos, inexistentes, contradictorios o contrarios a derecho. En el caso presente estima esta Corte que no es posible reexaminar los planteamientos que se hicieran ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, cuando los pronunciamientos de éste no han sido objeto de debate o de expresa impugnación por parte de la apelante, quien, como se señaló, se limitó a reafirmar la validez del acto anulado sin rebatir las bases de la decisión atacada.

Es por las razones que anteceden que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación de la sustituta del Procurador General de la República, por lo cual la sentencia apelada se confirma en el sentido de que se declara la nulidad del acto de destitución que afectara al ciudadano Isilio Anselmo Rodríguez Barillas, antes identificado, ordenándose su reincorporación al cargo que ocupara o a otro de igual naturaleza y remuneración y, por lo que atañe al pago de los sueldos que le fuera acordado, se modifica la decisión apelada, a fin de ajustarla a lo dispuesto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de acordar por concepto de indemnización su pago hasta la fecha de la presente sentencia.

b. *Vicio*

CPCA

2-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Víctor D. Ramírez vs. INOS.

El vicio de contradicción de la sentencia sólo existe cuando la parte dispositiva del fallo contiene pronunciamientos que recíprocamente se desvirtúan.

No encuentra en cambio esta Corte, infracción del citado artículo 162 por contradicción en la sentencia; en efecto, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, el vicio de contradicción sólo existe cuando la parte dispositiva del fallo contiene pronunciamientos que recíprocamente se desvirtúan, lo cual no ocurre en el presente caso. Las razones contradictorias que puedan localizarse en los fallos, corresponden cuando más al vicio de defecto de motivación, que por otra parte no encontramos en los párrafos de la sentencia transcritos por el apelante para fundamentar el vicio de contradicción alegado; el *a quo* en dichos párrafos simplemente dice, de una parte, que el querellante solicitó la práctica de una inspección ocular para comprobar sus alegatos, y más adelante, que el querellante no presentó prueba a su favor en sede administrativa; considera esta Corte que a esta parte del fallo, a lo sumo puede imputársele una redacción poco precisa, pero que evidentemente debe ser interpretada en el sentido de pruebas anunciadas y no evacuadas, lo cual no configura ninguna contradicción ni vicio de inmotivación; en consecuencia, no hay lugar al alegato sobre este aspecto y así se declara.

CPCA**30-5-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Pedro Zambrano vs. Instituto Nacional de Nutrición.

Ha alegado igualmente la apelante la violación por parte de la sentencia de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, por haberse basado el juzgador en circunstancias no hechos valer por el recurrente en su libelo. Considera que al actuar en la forma que le imputa, el tribunal incurrió en el vicio de ultra petita. En relación con los anteriores alegatos observa esta Corte que en el escrito contentivo de la querrela el actor aduce fundamentalmente que su cargo no podía ser calificado en la forma como lo hiciera la Administración, en razón de lo cual el tribunal no hizo otra cosa que pronunciarse sobre un alegato planteado por el interesado. Por otra parte, el vicio de ultra petita no se causa por el hecho de que el sentenciador acoja una motivación no planteada por las partes, sino que el mismo se tipifica en los casos en que en la parte decisoria de la sentencia se acuerde más de lo que había sido demandado. El vicio, en consecuencia, recae sobre el dispositivo del fallo y no sobre los restantes elementos del mismo. En vista de las consideraciones que anteceden se considera infundada la impugnación que se analiza, y así se declara.

H. *Perención***CPCA****6-6-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Carlos Mora B. vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, como tribunal de alzada, puede apreciar y declarar las violaciones de la sentencia que se apele, a pesar de haberse operado la perención.

No obstante, por tratarse la perención prevista en el artículo 87 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de obligatorio cumplimiento para esta Corte, en caso de que ella se hubiera producido, ya que la misma opera de pleno derecho y de manera objetiva, si ha transcurrido más de un año desde el último acto del procedimiento, la Corte de oficio debe examinar la situación en que se encuentra el caso de autos, a los efectos de determinar si procede o no declarar la perención de esta alzada.

Al respecto observa la Corte: El 16 de febrero de 1983, por haberlo solicitado la sustituta del Procurador General de la República, se ordenó la continuación de la causa por encontrarse paralizada para esa oportunidad, y se dispuso entonces que en la décima audiencia siguiente a la notificación del querellante tendría lugar el Acto de Informes (folio 86). No obstante, no se gestionó la notificación del actor por parte de la parte querellada, y por ello la causa se mantuvo en el mismo estado hasta la presente fecha. En consecuencia, ciertamente que el juicio se paralizó por más de un año; resultando obligatorio declarar perimida la instancia, conforme lo determina el artículo 86 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 87 *eiusdem*, la declaratoria de perención de la instancia deja firme la sentencia apelada, salvo que ésta viole disposiciones de orden

público, y que por disposición de la ley corresponda a esta Corte el control de la legalidad de la decisión apelada. En consecuencia, siendo este Tribunal Colegiado la Alzada del Tribunal de la Carrera Administrativa, según lo señala el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Corte puede apreciar y declarar las violaciones de la sentencia apelada, a pesar de haberse operado la perención, y en este sentido observa, que el Tribunal de la Carrera Administrativa al declarar con lugar la querrela, anuló el acto recurrido, y además ordenó a la República que pagara la totalidad de los sueldos dejados de percibir desde la fecha del retiro ilegal hasta que se produjera la reincorporación del actor, lo cual a juicio de esta Corte infringe disposiciones de naturaleza irrenunciable, como lo son las normas que establecen los requisitos que deben cumplir las sentencias de los tribunales.

En efecto, de acuerdo al artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, las sentencias deben poder ejecutarse por sí mismas, sin quedar sujetas a condiciones futuras o dependientes de la voluntad de alguna de las partes y, por otro lado, el artículo 174 *eiusdem*, establece que en las sentencias en las cuales se condene al pago de daños y perjuicios debe determinarse su monto. Ahora bien, el pago de los sueldos dejados de percibir no constituye en verdad una contraprestación por servicios realizados por los querellantes, sino la indemnización por las cantidades que aquéllos dejaron de percibir por el hecho de un retiro ilegal. Trátase, en consecuencia, de daños y perjuicios más que propiamente una remuneración por los servicios prestados, por tanto, su monto debe determinarse en la misma sentencia y no puede quedar indefinido e indeterminado en el tiempo. De manera que la sentencia que no contenga la fijación de dicho monto viola los artículos 162 y 174 del Código de Procedimiento Civil, y así se declara.

I. Recurso de hecho

CPCA

30-5-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

CASO: Ramón S. Guevara vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní del Estado Bolívar.

Que de acuerdo al mandato contenido en el artículo 181 del Código de Procedimiento Civil y del párrafo 1º del artículo 98 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el testimonio indispensable para la decisión referente al recurso de hecho debe acompañarse al escrito del recurso, o dentro del término breve y perentorio que al efecto fije la Corte; en el caso de autos, la recurrente no consignó ninguna de las dos oportunidades indicadas dicho testimonio, lo que, en consecuencia, determina que la Corte no puede pronunciarse sobre la procedencia del mismo, y así expresamente lo declara.

En razón de las anteriores consideraciones, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que no tiene materia sobre la cual decidir, respecto al recurso de hecho intentado por la Municipalidad del Distrito Caroní del Estado Bolívar, en contra del auto que negó la apelación interpuesta por dicha Municipalidad, en contra del auto de admisión del recurso intentado por el ciudadano Ramón S. Guevara Solórzano, según consta del expediente Nº 2171 llevado por el Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Sur-Oriental, con sede en Maturín, Estado Monagas.

3. *El recurso contencioso-administrativo de plena jurisdicción*

CPCA.

6-6-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rucda

CASO: Inveauto vs. República (Contraloría General de la República).

De conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se concede un lapso de 45 días continuos para la interposición del recurso de plena jurisdicción en contra de la resolución que confirme o reforme el reparo. Por su parte el artículo 113 *ejusdem* establece que los lapsos judiciales se computarán conforme al derecho procesal aplicable; y el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil determina cómo se computan los lapsos judiciales conforme al derecho procesal aplicable.

La concurrencia de las dos normas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República sirve de fundamento para que el recurrente sostenga que el cómputo para intentar el recurso jurisdiccional debe hacerse por días continuos, excluyendo los días feriados, por considerar que se trata de un lapso judicial.

La Corte sustenta un criterio diferente, y entiende que la presencia de las dos normas, la del artículo 103 y la del artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República no significan que una sea complementaria de la otra; de ser así, la contenida en el artículo 103 hubiera aclarado o remitido al cómputo de los lapsos judiciales de una sola vez, pero al hacerlo en una norma separada, en el artículo 113, no pretende complementar la primera; lo que ocurre es que se legisló para dos situaciones diferenciables; la primera norma, la del artículo 103, se refiere al lapso preclusivo de caducidad, no procesal, porque hasta ese momento no hay demanda y, por tanto, es un lapso que se cuenta a partir del momento en que el acto es notificado al interesado hasta los 45 días continuos para que el particular ejerza el recurso de plena jurisdicción; igual como ocurre en los lapsos de 30 días o de seis meses que establece la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para intentar el recurso jurisdiccional, entre otras, y al no existir todavía un juicio mal puede computarse en la forma que previene el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil; en cambio, la situación varía en el otro supuesto, es decir, cuando se trata de un procedimiento judicial, cuando el juicio ha comenzado, en cuyo caso, y es lo que previó el legislador, se aplica la norma contenida en el artículo 113 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y así se declara.

En el caso de autos, y en base a la precedente precisión, la recurrente fue notificada de la confirmación del reparo el 2 de noviembre de 1981; en consecuencia, los 45 días continuos se vencieron el 17 de diciembre de 1981, mientras que el recurso fue interpuesto el 18 de diciembre de 1981, razón por la cual resulta inadmisibles de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, y artículos 124, ordinal 4, en concordancia con el artículo 84, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

4. *Recursos contencioso-administrativos especiales*A. *Contencioso-tributario*

CSJ-SPA (146)

14-5-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

CASO: Taller Comercio, C. A. vs. República (Impuesto sobre la Renta).

Una vez definida la "litis", en cuanto a los hechos que configuran la controversia por medio del reparo formulado por la fiscalización y del recurso contencioso-fiscal interpuesto por el contribuyente, aquélla o éste pueden invocar el derecho aplicable o alegar ilegalidades o violaciones de la Ley de cualquier estado o grado de la causa, inclusive en alzada.

Respecto a la oportunidad para exponer el alegato de incompetencia del funcionario, la Sala ha expuesto lo siguiente:

"Es muy cierto, como lo expone la Procuraduría General de la República, que en el escrito del recurso contencioso-fiscal debe el contribuyente exponer todas las razones de hecho y de derecho que cree le asisten para su debida defensa, no pudiendo invocarse otros argumentos en las etapas sucesivas del proceso, so pena de ser declarados extemporáneos o inadmisibles, pero no lo es menos que cuando se trata de vicios de ilegalidad, la Sala ha fijado un criterio distinto, que se aparta de la normativa procesal señalada anteriormente; en efecto, en sentencia del 6 de diciembre de 1979, se dijo lo siguiente: "... «las razones de hecho y de derecho», en que se fundamenta el recurso contencioso-fiscal deben expresarse en el escrito mismo en que éste se formula, tal como lo exige el artículo 128 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 (análogo al de la vigente Ley) y su ausencia absoluta justifica decisión de inadmisibilidad. Pero una vez definida la "litis", en cuanto a los hechos que configuran la controversia por medio del reparo formulado por la fiscalización y del recurso contencioso-fiscal interpuesto por el contribuyente, aquélla o éste pueden invocar el derecho aplicable o alegar ilegalidades o violaciones de la Ley en cualquier estado y grado de la causa, inclusive en alzada. Tales razones de derecho no pueden ser ignoradas en ningún caso por el juez de lo contencioso-administrativo al llegar a su conocimiento, aun cuando no hayan sido ni siquiera invocadas ni por la Administración ni por el administrado".

"La representación fiscal aduce que el alegato de incompetencia, en el presente caso, es extemporáneo, por cuanto el mismo fue concretado y opuesto en el acto de informes ante el tribunal de la recurrida, siendo la única oportunidad para ello la iniciación del proceso, vale decir, la presentación del escrito del recurso contencioso-fiscal, donde se deben exponer todas las razones de hecho y de derecho, pues de no hacerse así, queda indefenso el Fisco Nacional. Al respecto es necesario observar que la Constitución Nacional, en su artículo 58, consagra que la "defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso". Por su parte, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al referirse a las acciones o recursos de nulidad contra actos particulares de la Administración establece que: "... la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales" y el 164 *ejusdem*, referente al procedimiento de Segunda Instancia dispone que se admitirán las pruebas de experticia, inspección ocular, juramento, posiciones juradas e instrumentos públicos y privados; de manera que resulta inexacto alegar que el Fisco queda en estado de indefensión, cuando se impugna la competencia del funcio-

nario durante el desenvolvimiento del proceso y no precisamente al inicio del mismo, en el consiguiente escrito del recurso. Bien puede suceder que el contribuyente se percate de la existencia de tal vicio con posterioridad al comienzo del juicio contencioso-tributario, pues la competencia del funcionario no se presume *ex-lege*, y le corresponde a la Administración impugnada probarla en cualquier estado y grado de la causa, hasta la conclusión de la misma, cuando ésta sea opuesta precisamente por el administrado en su defensa. Siendo, como ya se expuso anteriormente, la incompetencia un vicio constitutivo de una ilegalidad o violación de la ley, puede pues ser alegada en cualquier estado y grado de la causa, inclusive en alzada, y acarrea la posibilidad para el juez de pronunciar la dicha nulidad absoluta, aun de oficio". (Sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia el 27 de marzo de 1984 en el caso de "Vioca", Fábrica de Cristales Opticos, C. A.).

CSJ-SPA

7-5-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas.

Por las razones expuestas, la Corte declara procedente el presente recurso de hecho y por cuanto el testimonio traído con el escrito del recurso es suficiente, en pro de la celeridad procesal y autorizada por lo dispuesto en el artículo 98, aparte final del parágrafo primero de la Ley Orgánica que rige la Corte, entra la Sala a conocer de la cuestión apelada y al efecto decide:

La Procuraduría, en defensa de sus intereses, ante la posibilidad de que el juicio transcurra y que la pretensión pecuniaria del Fisco Nacional corra el riesgo de hacerse nugatoria por falta de adecuada garantía, aspira le sea resuelta como cuestión previa la suficiencia o no de la garantía.

Al respecto ha expresado la Corte anteriormente el siguiente criterio que se ratifica íntegramente en esta ocasión, "si se observa que la constitución de la garantía es requisito previo indispensable para la iniciación del juicio, no cabe duda que la discusión que pueda originarse en su transcurso, cuando estime el Fisco que por causas imprevistas la garantía ha devenido insuficiente, debe ser decidida con carácter previo a otra cuestión, evitándose así o posponiéndose la suspensión del juicio —que es la sanción aplicable al caso—, si en realidad no existe tal insuficiencia. Como el momento de pronunciarse la sentencia sobre el fondo, no es posible precisarlo rigurosamente, corre el riesgo el Fisco de que en caso de serle favorable no exista garantía o ésta sea realmente insuficiente".

"Por otra parte, si el contribuyente está siempre obligado a otorgar la garantía no debe oponerse a que se dilucide cuanto antes si la por él ofrecida sigue siendo suficiente, y poder así continuar y concluir el juicio".

B. *Contencioso de la Carrera Administrativa*a. *Competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa*

CPCA

9-5-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Francisco Javier Ortega vs. Municipalidad del Distrito Federal.

Los Tribunales Contencioso-Administrativos son competentes para conocer de demandas de condena en contra de las administraciones estatales y municipales, junto con las de nulidad de actos administrativos, de cuya confirmación dependa la obligación de pagar sumas de dinero, tramitándose ambas en un único proceso.

Por lo que se refiere a la otra decisión del tribunal *a quo*, en el sentido de que en el libelo se hizo por parte del recurrente una acumulación indebida de acciones, por tratarse de dos acciones de naturaleza diferente, que deben tramitarse por procedimientos excluyentes, la Corte observa:

No es cierto que la acción subsidiaria sea una acción de cobro de bolívares derivada de una relación de trabajo, como lo asienta el tribunal *a quo*, sino por el contrario, su origen es la ruptura del vínculo de empleo público que une a sus empleados con la Municipalidad del Distrito Federal, del cual la Gobernación de dicho Distrito es un órgano ejecutivo (artículo 28 de la Ley Orgánica del Distrito Federal). Tal carácter proviene del artículo 1º de la Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados o Funcionarios Públicos al servicio de la Municipalidad del Distrito Federal, que determina que sus derechos y obligaciones se rigen por tal Ordenanza y no por contratos de trabajo. En efecto, el recurrente se dice funcionario público al servicio de la Gobernación y, además, de carrera, y reclama en tal condición, uno de los derechos que reconoce a dichos funcionarios la Ordenanza mencionada en su artículo 32, o sea, el de percibir como indemnización al ser retirados, las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía. En consecuencia, no es una relación de trabajo la que existe entre sus funcionarios y la Gobernación, sino un vínculo legal de carácter público, que origina recíprocos derechos y deberes tanto para la Administración Municipal como para sus empleados. En consecuencia, la acción subsidiaria de pago de prestaciones sociales pertenece a la materia de carrera administrativa municipal.

Ahora bien, ¿corresponde esta materia a la jurisdicción contencioso-administrativa o a los tribunales civiles? Porque a los tribunales del trabajo no les está atribuida en razón de que la prestación de servicios no ocurre a través de un contrato de trabajo sino de un régimen legal. A este respecto la Corte observa: La propia Ordenanza de Carrera Administrativa califica a las acciones que los interesados puedan intentar por violaciones a sus normas, de contencioso-administrativas, cuando expresamente califica de recursos contencioso-administrativos a los que los interesados ejerzan ante los organismos jurisdiccionales competentes (artículo 71). De manera que no cabe duda alguna que la acción de pago de prestaciones sociales fundadas en las disposiciones de aquella ordenanza son de materia contencioso-administrativa, y así se declara.

Ahora bien, tratándose de una ley local, la ordenanza en comentario no podía atribuir a órgano alguno del Poder Judicial competencia para conocer de aquellas acciones y, por ello, se limitó a señalar que, si bien los recursos que pueden inten-

tarse en contra de los actos que lesionen a los funcionarios son contencioso administrativo, éstos debían ejercerse por ante los "organismos jurisdiccionales competentes". La determinación de estos organismos sólo corresponde al legislador nacional, en virtud de lo establecido en el ordinal 23 del artículo 136, y en el artículo 207, ambos de la Constitución. Corresponde, en consecuencia, a esta Corte precisar si dicha determinación legal existe, en el sentido de cuáles son los órganos judiciales competentes para conocer de las acciones de pago de prestaciones sociales que los ejerzan los funcionarios públicos municipales, de acuerdo a lo previsto en el artículo 71 de la ordenanza de referencias.

A este respecto se tiene que, en primer término, de una manera general, el artículo 206 de la Constitución, incluye dentro de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, la acción de condena al pago de sumas de dinero contra la Administración. Esta definición de competencia, por su rango constitucional, es suficiente para calificar a la acción de referencia de contencioso-administrativa y, por ende, bastaría para atribuirla a los respectivos órganos judiciales de esta jurisdicción. Sin embargo, el propio texto citado, el artículo 206, señala que tal competencia se ejercerá conforme a la ley, y ocurre que ésta no ha sido dictada, sino que provisionalmente regula la materia contencioso-administrativa la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y esta ley al precisar la competencia contencioso-administrativa de los Tribunales Contencioso-Administrativos Regionales, que conocen de acciones de nulidad por ilegalidad contra actos administrativos municipales o estatales, en los artículos 181 y 182 *eiusdem*, no se refiere a las acciones de condena intentadas contra la Administración Municipal. Al contrario, en el ordinal 1º del artículo 183 *eiusdem*, se dice que son los tribunales del derecho común los competentes para conocer de cualquiera otro recurso o acción que se proponga contra los Estados y Municipios. ¿Serán, entonces, a los tribunales civiles a donde deben ser llevadas las acciones contencioso-administrativas de pago de prestaciones sociales a los funcionarios públicos municipales, a pesar que su origen es el vínculo de empleo público y su causa un acto administrativo?

En principio, la unidad del régimen jurídico de la carrera administrativa choca en contra de la anterior conclusión, de que dos jurisdicciones diferentes conozcan de asuntos correspondientes a una misma materia y a un mismo origen; lo cual no sólo dislocaría el sistema sino también lesionaría a los funcionarios y perjudicaría a la misma Administración, ya que aunque se deriven las acciones de nulidad y de condena de un solo hecho, por ejemplo, el retiro, sin embargo, los tribunales, los juicios, los plazos, los requisitos de admisibilidad serían diferentes y, por último, la oportunidad para intentarlas estaría sometida a regímenes totalmente opuestos. En los recursos de anulación sería una caducidad de seis meses, mientras que en las acciones de condena una prescripción de diez años, que es propio de las acciones personales comunes, cuando, sin embargo, se trata de acciones que participan de la misma naturaleza de carrera administrativa. Esta distorsión de un sistema que el legislador postula como único y uniforme, debe también tener en el ámbito judicial un idéntico tratamiento, partiendo de que la causa que da lugar a una y otras acciones es la misma: la ruptura de un vínculo de empleo público, de cuya validez o no dependen también unos efectos propios de tal vínculo.

Teniendo presentes los anteriores principios, la Corte observa que la propia Ordenanza de Carrera Administrativa califica de contencioso-administrativos a los recursos o acciones que los funcionarios públicos pueden intentar en contra de la acciones administrativas que lesionen sus derechos, entre ellas, las derivadas de los actos de retiro, que en caso de quedar firmes o no, después de su impugnación por ilegalidad, determinan diversos efectos y, entre ellos, el de la reincorporación o el del pago de prestaciones. Es decir, que el mismo acto impugnado en nulidad produce por el hecho

mismo de que la sentencia relativa a la nulidad sea estimada o desestimada, de inmediato, sin solución de continuidad, derechos cuyo origen es el mismo vínculo jurídico que permitió dictar el acto recurrido principalmente, o sea, el empleo público. Por tal razón, siendo efectos derivados del acto principal, que pueden determinarse en una misma sentencia, bien pueden perfectamente ser comprendidos en una sola demanda las consecuencias de una u otra situación porque la causa o título jurídico es idéntico. Este hecho es el que permite al juez que tiene competencia para conocer de la nulidad de un acto principal, conocer también de sus consecuencias, si en lugar de anularlo lo considera firme y válido. Máxime cuando, como en el presente caso, también la acción subsidiaria es de naturaleza contencioso-administrativa, basada en el mismo acto impugnado. Por tanto, estima la Corte que si a los tribunales contencioso-administrativos y entre ellos los señalados en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se les atribuye competencia para conocer de demandas de nulidad de actos administrativos de autoridades estatales o municipales, bien pueden determinar también, en ejercicio de esa misma competencia, tanto los efectos de su declaratoria de nulidad, como las de su confirmatoria, si en el mismo libelo así se les hubiera solicitado. Por consiguiente, a juicio de esta Corte, el criterio determinativo de la competencia contenido en el artículo mencionado, es integral, para poder así garantizar la unidad de sistemas como el de la carrera administrativa, en donde de un mismo hecho se derivan diversas acciones que los funcionarios pueden intentar. En consecuencia, el criterio anterior estriba en que en la competencia para declarar la nulidad se encuentra tanto la atribución de indicar los efectos de los actos de ser declarada tal nulidad, como también cuando sea desestimada, ya que en el fondo se trata de una misma pretensión, y de un único acto de donde se derivan ambos efectos. Esta interpretación integradora permite obviar el inconveniente señalado de la bipartición del sistema judicial de la carrera administrativa. Este principio integrador es el que se encuentra consagrado implícitamente en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el cual, por la evidente conexidad que guardan las acciones que se derivan de los actos administrativos, se atribuye en caso de acciones de anulación también competencia a los mismos jueces, para conocer y decidir acciones de condena, sin distinguir si son por vía principal o subsidiaria, en contra de la Administración, si así se hubiere solicitado en la misma demanda.

Tal norma atributiva de una competencia integradora de la materia contencioso-administrativa, resulta igualmente aplicable a los jueces contencioso-administrativos, a que se contrae el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuando a los efectos del conocimiento y resolución de los juicios de nulidad contra los actos administrativos de las autoridades estatales y municipales, el aparte segundo del citado artículo 181 obliga a los jueces mencionados a que apliquen las mismas normas que definen la amplitud de los poderes decisorios de la Corte Suprema de Justicia, en tales juicios, entre otras, las contenidas en la Sección Cuarta del Capítulo II, Título V de dicha Ley Orgánica, en donde se encuentra precisamente el artículo 131, a que antes se hizo referencia. Por tanto, la competencia de los indicados tribunales para conocer de demandas de condena en contra de las Administraciones Estadales y Municipales, junto con las de nulidad de actos administrativos, de cuya confirmación dependa la obligación de pagar sumas de dinero, se deriva de la remisión que el indicado aparte segundo del artículo 181, ya referido, hace el artículo 131, y así se declara. Además, esta interpretación integradora resulta cónsona con la definición general de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, contenida en el artículo 206 de la Constitución, que viene a ser en definitiva la norma definitoria de dicha materia.

En razón de lo expuesto, las acciones que el ordinal 1º del artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, atribuye a los tribunales del derecho

común, en contra de los Estados y Municipios, son aquellas autónomas, es decir, no conexas a las de anulación de actos administrativos, y así se declara.

CUARTO:

Desde otro orden de ideas, el criterio determinativo de la competencia contencioso administrativa integradora, responde mejor al principio fundamental de nuestro sistema procesal de evitar el riesgo de sentencias contrarias y contradictorias en un mismo asunto, o sobre asuntos que guarden entre sí una evidente conexión, derivada de una identidad de personas y cosas que, de manera general y específica, consagran el artículo 222 del Código de Procedimiento Civil y los ordinales 1º y 2º del artículo 225 *eiusdem*.

Por tanto, en base al criterio integrador consagrado en el artículo 206 de la Constitución, y en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y dado que el aparte segundo del artículo 181 *eiusdem*, remite a los Jueces Contencioso-Administrativos Regionales, en los juicios de que conozcan, a las normas que rigen los poderes decisorios de la Corte Suprema de Justicia, en materia contencioso-administrativa, aquéllos pueden conocer de acciones de condena contra los Estados y Municipios, cuando exista conexidad entre estas acciones y las de anulación de los actos administrativos estatales y municipales. Todo lo cual está en armonía con el principio procesal de la acumulación necesaria para evitar contradicción entre diversas sentencias que versan sobre un mismo asunto, consagrado de manera general en el artículo 222 del Código de Procedimiento Civil.

Por último, la misma normativa atinente a la carrera administrativa municipal consagra la conexidad entre ambos modos de proceder ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, o sea, entre la acción de nulidad de los retiros ilegales y las de condena por el pago de las indemnizaciones debidas. En efecto, el párrafo tercero del artículo 60 de la Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados o Funcionarios Públicos al Servicio de la Municipalidad del Distrito Federal, reza textualmente:

“Todo funcionario de carrera que haya sido destituido sin causa justificada podrá acudir ante los organismos competentes para que se le reincorpore al servicio o, en su defecto, le reconozcan las bonificaciones e indemnizaciones a que tuviere derecho conforme a las previsiones de esta Ordenanza”.

En concreto, que el propio texto legal contempla la acumulación, en forma subsidiaria, de las acciones de nulidad y de condena de indemnizaciones en contra de la Administración Pública Municipal, por lo que a tenor de lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución, y del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y conforme a la remisión contenida en el segundo aparte del artículo 181 *eiusdem*, resulta procedente la acumulación de ambas acciones, y así se declara.

QUINTO:

Definida la naturaleza contencioso-administrativa de la acción subsidiaria interpuesta por el recurrente en su mismo recurso de anulación, no cabe duda alguna que, por razón de la materia o de su naturaleza, ambas acciones, la de anulación y la de condena, no se excluyen, por participar de una misma sustancia, dado que el hecho o el título jurídico que las determina, es el mismo: el vínculo de empleo público. Ahora bien, si la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite en su artículo 131 a los Jueces Contencioso-Administrativos, que conozcan junto a las pretensiones de anulación pretensiones de condena, y que ambas sean resueltas en una misma sentencia, también está autorizando que tales acciones se tramiten en un único proceso,

el del juicio de anulación de actos de efectos particulares y, por esta otra razón, cuando se intentan en un mismo libelo, el procedimiento es único, no existiendo, por tanto, incompatibilidad en materia procedimental entre dichas acciones. La misma ley permite su acumulación y su tratamiento similar judicialmente y, en consecuencia, no puede señalarse incompatibilidad alguna de procedimientos, porque sólo es uno el aplicable, y así se declara.

En todo caso, como en el libelo respectivo se ejercieron conjuntamente acciones atinentes al régimen de carrera administrativa, en razón de lo dispuesto en el artículo 73 de la Ordenanza de Carrera Administrativa Municipal, el tribunal, además del emplazamiento a los interesados por cartel, como lo prevé el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, deberá notificar al Síndico Procurador Municipal para que éste represente y defienda judicialmente a la Municipalidad en dichas controversias y, con ello, no se perjudicaría la Administración, por el hecho que en un mismo proceso se tramiten ambas acciones, ya que aquel funcionario puede perfectamente defender la legalidad del retiro, así como defender a la Municipalidad de la reclamación del pago consecuencial al retiro de las prestaciones sociales, y así se declara.

Por las razones anteriores estima esta Corte que tampoco existe el motivo de inadmisibilidad previsto en los ordinales 4º del artículo 124 y 4º del artículo 84, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, de acumulación indebida de acciones excluyentes, y así se declara.

DECISION

Por la motivación precedente, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara con lugar la apelación interpuesta por la apoderada del ciudadano Francisco Javier Ortega, anteriormente identificado, y en consecuencia:

Primero: Se revoca el auto de fecha 14 de febrero de 1985 dictado por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, que declaró inadmisibile el recurso que el prenombrado ciudadano intentó contra el acto administrativo contenido en la Resolución N° 044 de fecha 29 de febrero de 1984, dictado por el Prefecto del Departamento Vargas, que removió del cargo de Comisario de Parroquia a dicho ciudadano.

Segundo: Se ordena al indicado Juzgado que admita el citado recurso, conforme lo determina el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que se dé inicio al juicio.

Tercero: Se ordena al mencionado Juzgado que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ordenanza de Carrera Administrativa para los Empleados o Funcionarios Públicos al Servicio de la Municipalidad del Distrito Federal, disponga en el auto de admisión la notificación del referido recurso al Síndico Procurador Municipal de dicha Municipalidad.

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Lorenzo A. Carmona vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría).

La aplicación de las medidas fiscales para lograr ajustes presupuestarios en los gastos de personal, no pueden ser examinadas por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

La Corte para resolver observa:

En verdad que el Tribunal de la Carrera Administrativa está en lo cierto cuando afirmó que la medida de retiro por reducción de personal no puede sustentarse únicamente en los actos generales que ordenen a los organismos administrativos realizar reajustes presupuestarios, sino que, por el contrario, si bien pueden servir de justificación económica y técnica a tal medida, ello no dispensa a la Administración de cumplir con el procedimiento establecido en el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con los artículos 14 y siguientes del Reglamento sobre Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos Nacionales, vigente para la época. Pero, no es cierto, por otro lado, que para adoptar la medida de reducción, el organismo querellado debía primero haber demostrado que aplicó el reajuste presupuestario a otros gastos de personal antes que proceder a retirar personal, ya que ello sólo corresponde determinarlo a la Administración como ejecutor de la política fiscal, cuya bondad, oportunidad y mérito no pueden los tribunales calificar, salvo que pretendan sustituirse a la Administración en el manejo de sus presupuestos. Este ha sido el criterio reiterado de esta Corte, en el sentido que la aplicación de las medidas fiscales para lograr ajustes presupuestarios en los gastos de personal, no pueden ser examinadas por el Tribunal de la Carrera Administrativa, y así se declara.

b. *Admisibilidad: Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

2-5-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

CASO: Aydee Bompast vs. Instituto Autónomo Círculo de las Fuerzas Armadas.

La Corte define el criterio de que la solicitud de conciliación ante la Junta de Avenimiento es un requisito de admisibilidad del recurso, al punto de que el recurrente debe esperar el transcurso de los 10 días que fija la ley que la Junta decida, para poder interponer el recurso.

La Corte observa que entre la documentación acompañada por la querellante aparece marcado "D" (folio 7), el escrito que en fecha 15 de febrero de 1984 dirigiera a la Junta de Avenimiento del Instituto Autónomo Círculo de las Fuerzas Armadas, mientras que el escrito contentivo de su recurso fue presentado ante el Tribunal de la Carrera Administrativa el 28 de febrero de 1984, es decir, antes de concluir el lapso previsto por la Ley de Carrera Administrativa (artículo 16) para considerar agotada la instancia de conciliación que estableció como requisito *sine qua non* para el ejercicio del recurso jurisdiccional. En efecto, señala la Ley (artículo 15), a) que los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin haber efectuado previamente la gestión ante la Junta de Avenimiento; b) de la norma transcrita aparece, sin lugar a dudas que la *gestión* que se realiza ante la Junta tiene por finalidad *conciliar*, llevar a un arreglo el problema que se suscita entre el empleado y la Administración, a cuyos efectos, es indispensable esperar la respuesta de ésta o dejar transcurrir el lapso de diez (10) días hábiles que prevé el artículo 16, para que la Junta "cumpla su cometido"; c) el funcionario, en consecuencia, *debe esperar* que se produzca la conciliación a través de la gestión que realiza la Junta de Avenimiento dentro de este término de diez (10) días, para lo cual necesariamente debe dejar transcurrir en su totalidad dicho lapso.

La interposición de la querrela *antes* de fenecer el mismo, constituye una violación de las previsiones consagradas en los artículos 15 y 16 de la Ley de Carrera Administrativa y hace extemporáneo el recurso.

En el caso de autos el lapso de diez (10) días hábiles se vencía el 29 de febrero de 1984, de manera que al presentarse el recurso ante el Tribunal de la Carrera Administrativa se incumplió con el requisito del *agotamiento* de la conciliación que la Ley exige como paso previo a la vía Contencioso-Administrativa. En virtud de lo expuesto, el recurso resultaba *inadmisible*.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara *con lugar* el recurso interpuesto por el sustituto del Procurador General de la República contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 3 de octubre de 1984, la cual *revoca* en esta oportunidad.

Voto salvado del Magistrado Román José Duque Corredor:

Primero: La obligación impuesta a los funcionarios en el párrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, de efectuar previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento, para poder intentar válidamente acciones por ante la jurisdicción contencioso-administrativa de la carrera administrativa, no constituye ciertamente un antejuicio obligatorio, que tenga por finalidad agotar la vía administrativa previamente a la reclamación judicial.

Segundo: Tal requisito no es propiamente un presupuesto procesal de la acción, sino por el contrario, una formalidad necesaria para el inicio del juicio. Por tanto, se cumple con demostrar en la querrela la solicitud de la gestión de conciliación, ya que no se trata de trámite alguno de revisión de actos administrativos.

Por ello, la ley no exige que sea obligatorio esperar la decisión correspondiente, o el transcurso del plazo para que la Junta de Avenimiento cumpla con su cometido, para saber, en definitiva, la última decisión de la administración y poder acudir, en consecuencia, a la vía judicial.

Tercero: Obligar a los funcionarios a que esperen el resultado de la gestión, o que se venza el lapso de diez días hábiles que tiene la Junta de Avenimiento para lograr la conciliación, es transformar la naturaleza de la instancia conciliatoria en un procedimiento administrativo previo. Si se mantiene lo primero, se reconoce a dicha gestión su verdadera naturaleza de medio de facilitar una solución amistosa, por medio de un tercero, con la Administración, y no se le erige en el presupuesto procesal de la acción de agotar previamente la vía administrativa. Por el contrario, si se impide la interposición de las acciones porque no ha habido decisión respecto al avenimiento, o porque no se ha vencido el plazo para ello, es convertir a la gestión en un verdadero recurso administrativo-necesario para que se extinga la instancia dentro de la misma Administración.

Cuarto: La característica no administrativa de la gestión conciliatoria prevista en el párrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, se pone de manifiesto por la no participación del funcionario interesado en su trámite, como no sea la sola petición a la Junta de Avenimiento de que procure un arreglo y, además, por el carácter no administrativo de dicha Junta y, por último, por la circunstancia de que ésta no dicta ninguna decisión, sino que se limita a instar a la Administración para que se concilie y a reflejar el resultado de su intermediación.

Quinto: Obligar al funcionario, en consecuencia, a esperar a que se produzca o no la conciliación, o a que venza el lapso respectivo, es convertir a una obligación de medio, de un órgano intermediario, en una obligación de resultado a cargo de los funcionarios públicos. De esta última característica son los procedimientos administra-

tivos, más no las instancias conciliatorias, que no son sino medios para procurar o gestionar arreglos extrajudiciales por la intermediación de terceros.

Sexto: Establecer que el lapso útil para interponer la acción sólo existe después que se cumpla la gestión conciliatoria con la decisión de la Junta de Avenimiento, o por el vencimiento del lapso para ello, es alterar la naturaleza del trámite de conciliación. Este criterio origina una reducción sustancial del indicado lapso, es decir, una modificación. En efecto, de acuerdo con el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, el término para ejercer las acciones para ante la jurisdicción contenciosa administrativa de la carrera administrativa, es de seis meses, contados a partir del día en que se produjo el hecho que dio lugar a tales acciones. Por tanto, si se exige que se cumpla la gestión conciliatoria, se estaría propiamente eliminando parte de aquel término, en doce días continuos, que equivalen en tiempo a diez días hábiles, o sea, que en definitiva ya no serían seis meses de que disponen los funcionarios para accionar judicialmente sino de cinco meses y ocho días.

Séptimo: Requerir el cumplimiento efectivo del trámite de la conciliación, por la decisión de la Junta de Avenimiento o por el inútil transcurso del término para que éste cumpla su cometido, es darle a dicho trámite la naturaleza de un asunto prejudicial, que no aparece ni del texto ni de la intención del legislador, como si fuera el antejuicio administrativo previsto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que ciertamente tiene como efecto condicionar la validez de la acción misma y no simplemente de la admisibilidad de la demanda.

Octavo: Lo anterior es tan cierto que incluso después de introducida una acción es perfectamente posible continuar una conciliación iniciada con anterioridad por ante dichas Juntas de Avenimiento, porque a través de tal gestión no se agota vía alguna de revisión del acto impugnado judicialmente, cuyo agotamiento hace nacer la acción, sino que, por el contrario, la conciliación se traduciría en un nuevo acto de la Administración que, al extinguir o modificar al recurrido, hace que el respectivo recurso o acción carezca de objeto.

Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó:

Disiente quien suscribe del fallo que antecede de la decisión, en lo relativo al momento en el cual se considera agotada la vía de conciliación, ya que, a su juicio, en el sistema actual, debe considerarse suficiente con la presentación del escrito ante la Junta de Avenimiento para que se cumpla con el requisito legal. En efecto, la gestión conciliatoria está fundamentalmente inspirada en el principio de autotutela administrativa, ya que su objeto es permitir a la Administración el conocimiento de los planteamientos del eventual querellante contra sus actuaciones. Este principio es tan rígido que sólo lo que ha sido alegado ante la Junta de Avenimiento puede ser materia de la querrela. Por otra parte el lapso de caducidad establecido en la ley, es de seis (6) meses, los cuales corren a beneficio del actor. Si se espera que la Junta de Avenimiento proceda a informar al funcionario que ha ocurrido ante ella del resultado de su gestión, el lapso antes indicado se reduciría en una forma injustificada, por cuanto la Junta tiene diez (10) días hábiles para levantar el acta relativa a la gestión realizada, al cual habría que sumar el tiempo requerido para la notificación al solicitante del contenido de la misma con lo cual el lapso para recurrir queda limitado a algo más de cinco (5) meses.

No puede dejar de anotarse en el problema aquí tratado su vinculación con la naturaleza misma de la "gestión conciliatoria" que, como tal, no está destinada a dictar actos administrativos, sino a realizar actuaciones que pueden ser de la más variada índole con el objeto de "conciliar" las posiciones contrapuestas entre la Administración y el funcionario. La gestión conciliatoria podría dar lugar a una aceptación por parte de la Administración de los requerimientos del solicitante; la cual podría pro-

ducirse una vez instaurada la querrela, implicando así el necesario desistimiento del actor. El contenido del acta que levanta la Junta de Avenimiento no tiene ningún valor de acto decisorio, sino una simple información (documentación) de la gestiones que hubiese realizado, en razón de lo cual no puede equipararse el acto señalado, que concluye este procedimiento, con una decisión que puede incidir sobre la querrela. El fallo que antecede, en el fondo, tiende a darle valor de un acto de Administración activa a lo que sólo constituye un conjunto de actuaciones dirigidas a armonizar en el seno de la Administración las relaciones entre ésta y sus empleados.

VII. EXPROPIACION

1. *Avalúo. Impugnación*

CSJ-SPA

21-5-85

Magistrado Ponente: Humberto Arenas Machado

CASO: Efraín J. Pinto vs. C.V.G.

Ya ha precisado esta Sala que el lapso para impugnar la experticia o justiprecio es de cinco audiencias contadas a partir de la consignación. En efecto, en sentencia de 21 de febrero de 1952 que aparece de los folios 101-110 de la *Gaceta Forense* Nº 10, Primera Etapa, estableció la Sala: "La más grave decisión que se puede dictar en un proceso es declarar con lugar o sin lugar una demanda. Para impugnarla, es decir, para apelar de ella, el más importante recurso ordinario que puede ejercerse en un juicio, la ley concede un lapso de cinco días; igual término se concede para apelar por admisión o negativa de pruebas, de gravedad y trascendencia indiscutibles, por reposición, asimismo de graves consecuencias en ocasiones irreparables y, en general, para impugnar cualquier providencia que no tenga señalado un término menor. Las razones expuestas llevan a esta Sala a concluir que la impugnación de un avalúo o justiprecio debe hacerse dentro del término de cinco días a contar de su consignación en el tribunal".

2. *Régimen inquilinario*

CPCA

16-5-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

No es necesario probar que se vive en condición de arrendatario para que la causal de desalojo de viviendas prospere.

Conforme al Decreto legislativo sobre Desalojo de Viviendas, la desocupación de una casa puede solicitarse cuando a juicio de la Dirección de Inquilinato se comprueba suficientemente que el propietario o alguno de sus parientes consanguíneos hasta el segundo grado *tienen necesidad de ocupar el inmueble*.

De la disposición citada deriva claramente, al contrario de lo que alega el recurrente, que no es necesario probar que se vive en condición de arrendatario para que la causal de desalojo prospere, sino que existe una verdadera necesidad de ocuparlo bien por el propietario, bien por uno de los parientes consanguíneos que menciona la

disposición. En este orden de ideas se observa que el *a quo* estimó en ejercicio de su facultad de apreciación de la testimonial promovida en su sede, que la "necesidad de ocupar el inmueble" había quedado suficientemente probada, *valoración* que el recurrente no ha impugnado conforme a lo previsto por el artículo 367 del Código de Procedimiento Civil, salvo para expresar que "estos testigos manifestaron expresamente tener interés en el juicio tal y como se aprecia en las repreguntas que le fueron formuladas, lo que hace perder su valor probatorio", afirmación que no aparece corroborada por lo que se desprende de los autos.

En cuanto al alegato de que el solicitante del desalojo es propietario de "propiedades en abundancia" para lo cual invoca el informe levantado por el Inspector del Departamento de Desalojo y Sanciones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento el 30 de abril de 1982 (folio 42), aprecia la Corte que deriva del mismo que dos familias viven en la casa de habitación del solicitante, y es precisamente tal circunstancia la que fundamentó la necesidad del desalojo solicitado para que el grupo familiar de Germán A. González pasara a habitar el apartamento ocupado por el inquilino recurrente.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el apoderado de Nakle El Mekaabril Asfura contra la sentencia del 13 de agosto de 1984 del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, la cual confirma en esta oportunidad.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Régimen en contratos colectivos

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

CASO: Caja de Ahorros y Préstamos de los Profesores de la Universidad Occidental "Lisandro Alvarado" vs. Universidad "Lisandro Alvarado".

Las actas convenio sobre condiciones de trabajo suscritas entre las Universidades y los empleados, se deben considerar válidas siempre que no sean contrarias al orden público.

El acta convenio suscrita en Barquisimeto el 20 de julio de 1980 entre el Rector de la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado", en representación de la misma y el Presidente de la Asociación de Profesores de dicha Universidad, establece las condiciones generales de trabajo entre la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado" y los miembros del personal académico. Al respecto la validez de las actas convenio que, en el fondo, no son otra cosa que contratos colectivos de trabajo, se manifiesta en relación con las universidades y otros entes educativos entre los cuales han sido suscritas, en la misma forma en que ha sido planteada en materia de función pública en general. En efecto, la problemática de los contratos colectivos de trabajo, como reguladores de la relación de empleo público es uno de los temas más complejos del campo jurídico, por cuanto la tesis predominante estima que la indicada relación de empleo público, esto es, todo lo referente a la prestación

de servicios por parte de los empleados o funcionarios a los entes públicos, tiene naturaleza *estatutaria*, esto es, se rige por normas dictadas unilateralmente, bien por el Estado o por el ente público al cual le hubiesen sido otorgadas facultades al respecto, normas éstas no modificables mediante acuerdos, que serían justamente los contratos colectivos. Se indica que, si la disposición estatutaria emana del Estado, obviamente no puede ser modificada por una disposición contractual, a menos que ella misma lo provea y, si su facultad de dictarla ha sido acordada a un ente no soberano, el mismo debe ejercerla en toda su plenitud, esto es, en base a la "auctoritas" que le ha sido acordada, siendo en consecuencia negada la posibilidad de reducir la extensión de los poderes que le han sido conferidos mediante acuerdos. Los argumentos en favor y en contra de la contratación de los entes públicos es uno de los temas fundamentales del derecho actual el cual se enfrenta con una realidad y es la existencia efectiva de tales acuerdos, y al mismo tiempo con la tendencia cada vez más intensa de la concertación de las condiciones esenciales de empleo. En el caso presente, ante el acta convenio cuya violación ha sido denunciada, se observa que la Universidad Nacional Experimental se rige, tal como lo señala el artículo 10 de la Ley de Universidades, por la autonomía que corresponde a las Universidades en general, de acuerdo con el artículo 9 *ejusdem*, la cual está limitada en su caso específico "a las condiciones especiales requeridas por la experimentación educativa". De acuerdo con el mismo artículo 10 citado, estas Universidades serán reguladas, en lo que atañe a su organización y funcionamiento, mediante reglamentos del Ejecutivo y están sometidas a evaluación periódica, "a los fines de aprovechar los resultados beneficiosos para la renovación del sistema y determinar la continuación, modificación o supresión de su *status*. En consecuencia, la Universidad Experimental disfruta del ejercicio de la autonomía prevista en el artículo 9 de la Ley de Universidades con las limitaciones que precedentemente se señalaron, por lo cual se plantea la pregunta de si podía el ente ejercer los poderes que de la misma derivan en forma concertada, esto es, regular algunos de los aspectos que tal autonomía contempla, mediante acuerdos con los sujetos a los cuales estaría destinada su regulación. Esta Corte, siguiendo la orientación que la ha guiado hasta la fecha, estima que un ente dotado de potestad normativa para regular determinadas materias, está facultado para concertar mediante convenios el régimen de sus empleados, *mediante cláusulas que serán válidas en la medida en que las mismas no afecten materias de orden público*. En razón de lo anterior, las actas suscritas entre la Universidad y los docentes, expresadas a través de los sujetos que representan debidamente a cada una de las partes de la negociación, son, en principio, válidas y vinculantes para los sujetos a los cuales se destinan, salvo aquellas que resulten contrarias al orden público, esto es, que versen sobre materias no sometidas a la autonomía de la voluntad. De allí que, en el caso presente, se estima que el acta convenio suscrita entre la Universidad y la Asociación de Profesores, en fecha 20 de junio de 1980, era vinculante para la Universidad y, específicamente, lo era la tantas veces citada cláusula cuadragésima sexta (46). La Universidad se estaba comprometiendo así a contribuir con una cantidad igual al aporte de cada miembro en los porcentajes que allí se establecen. De lo anterior se evidencia que, existiendo un compromiso válido por parte de la Universidad, la misma no podía proceder a regular mediante un nuevo acto administrativo la situación del aporte a la Caja de Ahorros por sí misma, desconociendo el acuerdo precedente. El contenido del acta convenio reguladora de las "Condiciones Generales de Trabajo entre la Universidad y su personal académico" operaba así como una disposición de carácter general, inderogable para las hipótesis particulares como lo es la fijación del régimen para un lapso de tiempo específico (presupuesto del año 1985). En el caso presente, la Universidad debía ceñirse a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que prohíbe que los actos administrativos de carácter particular puedan vulnerar lo establecido en una disposición administra-

tiva de carácter general. Se trata del principio de la inderogabilidad singular de los actos generales que resulta aplicable por analogía al presente caso. Deriva de lo anterior que, si la Administración desconoció mediante el acto que se impugna el contenido de la cláusula reguladora en general de los aportes a la Caja de Ahorros, el acto de la Universidad que fijara el aporte violaba el principio antes señalado, pero esta Corte no puede pronunciarse sobre la procedencia o no de su nulidad sin proceder al análisis de su naturaleza jurídica del acto atacado, lo cual efectuará una vez que se pronuncie sobre la cuestión relativa a las normas sobre homologación de sueldos y beneficios adicionales, lo cual pasa a hacer de inmediato.

2. Retiro

CPCA

6-6-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

CASO: Elizabeth Villarreal vs. Corporación de Mercado Agrícola.

Los decretos de reajustes presupuestarios, de limitaciones financieras o de reorganización administrativa, no son autorizaciones genéricas para retirar personal de la Administración Pública. Los retiros por dichas causas son actos particulares sujetos al trámite previo de reducción de personal.

Observa la Corte, que siendo el fundamento del acto de retiro por reducción de personal la reorganización administrativa, correspondía al organismo querellado la demostración del cumplimiento de los trámites previos al retiro, a que se contrae el ordinal 2º del artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, de obtener previamente la aprobación del Consejo de Ministros, de elaborar el informe detallado de las razones que justifiquen la medida, la opinión de la respectiva Oficina Técnica acerca de los cambios organizativos, y de enviar con un mes de antelación a la reducción al Consejo de Ministros, por intermedio del Ministro de Adscripción, la solicitud de aprobación de la reducción, así como del resumen del expediente de los funcionarios afectados por la medida en cuestión, conforme lo exigen los artículos 14 y 15 del Reglamento sobre el Retiro y Pago de Prestaciones Sociales a los Funcionarios Públicos de Carrera.

La Corte encuentra que ninguno de estos trámites fueron demostrados en cuanto a su cumplimiento por la Administración, ya que ésta sólo se limitó a alegar el mérito de actos generales, anteriores, como el Decreto que ordenó reajustar los presupuestos de los organismos públicos, y del acto que declaró a la Corporación de Mercado Agrícola en reorganización. A este respecto se tiene, que ninguno de estos actos liberaban al organismo del cumplimiento del trámite del retiro por reducción de personal a que se refieren las normas señaladas. En efecto, las medidas financieras, fiscales o reorganizativas que se adopten obligan a los respectivos organismos administrativos a cumplirlas y a efectuar los ajustes que se les ordena, pero jamás puede pretenderse que constituyen por sí mismas una autorización general para proceder a retirar el personal de cada uno de dichos organismos y para no cumplir con el procedimiento de retiro por reducción de personal. Es decir, que aunque el Ejecutivo Nacional o el Congreso introduzcan modificaciones presupuestarias y financieras en los respectivos presupuestos públicos, si estos cambios ameritan reducción de personal, ya sea por causa de la insuficiencia de fondos o por la reorganización de las estructuras administrativas, para que los retiros sean válidos no pueden apoyarse únicamente en las autorizaciones legislativas o en los decretos ejecutivos que contemplen aquellas modifica-

ciones o reajustes. En efecto, si bien las causas que justifican la reducción pueden ser generales y comunes a toda la Administración; sin embargo, los retiros por dichas causas son actos particulares sujetos al trámite previo de reducción de personal. En concreto, que los Decretos de reajustes presupuestarios, de limitaciones financieras o de reorganización administrativa, no son autorizaciones genéricas para retirar personal de la Administración Pública, de manera indiscriminada, sino que en cada caso de retiro debe cumplirse con el procedimiento establecido de solicitar con un mes de antelación la correspondiente aprobación del Consejo de Ministros, para lo cual la máxima autoridad administrativa del respectivo organismo debe previamente aprobar la medida de reducción de personal en base a la pertinente justificación. Además, al citado Consejo debe enviarse la identificación de los funcionarios y un resumen de sus expedientes, así como el señalamiento de los cargos afectados con aquella medida.

CPCA

27-6-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

CASO: Pabón Rosales vs. República (Ministerio de Defensa).

Cada acto de amonestación escrita, como acto autónomo, debe ser recurrido dentro del lapso establecido en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, aun cuando su concurrencia configura el supuesto de procedencia del acto de destitución.

En la oportunidad de formalizar la apelación, el recurrente alegó, en un extenso escrito, que los procedimientos administrativos que se efectuaron en las tres amonestaciones escritas de las que fue objeto durante un período menor de un año, están viciadas de nulidad por haber ocurrido irregularidades en el procedimiento. Sin embargo, en ninguna parte de su escrito señala razones de hecho y de derecho para atacar el fallo recurrido, cuya fundamentación fue la caducidad de la acción; declaratoria ésta que le impedía entrar a conocer del fondo del asunto. Tal carencia de formalización equivale a falta de presentación de la misma, cuya consecuencia es la de considerar que el apelante ha desistido de la apelación, todo de conformidad con lo establecido en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, por tratarse de que el fallo recurrido tiene como fundamento una razón de orden público, no alegada por la querellada, la Corte procede al análisis del mismo, de conformidad con lo pautado en el artículo 87 *ejusdem*, y al efecto se observa:

El conocimiento de esta alzada ha quedado delimitado exclusivamente a la procedencia o no de la caducidad de la acción decidida por el juez *a quo* y, como lo asienta dicha sentencia, las amonestaciones escritas constituyen verdaderos actos administrativos, dotados de propia existencia, aun cuando la concurrencia de ellos configuren el supuesto de procedencia de un acto diferente, como lo es el de destitución. De allí que, dada su propia existencia, cada amonestación escrita, como acto autónomo, debe ser recurrido dentro del lapso que establece el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, y del contenido de las actas procesales se desprende que el querellante no ejerció recurso alguno contra las amonestaciones escritas dentro del lapso de seis (6) meses de su imposición, por lo cual caducó la acción para intentarla y, en consecuencia, quedaron firmes, y de conformidad con lo previsto en el ordinal 1º del artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa, la causal de destitución allí señalada está incluida dentro de la categoría de las causales objetivas, por lo que, al constatar que en el período fijado por el legislador el funcionario haya acumulado en su contra tres (3) amonestaciones escritas, es fundamento suficiente para que pueda aplicarse la sanción de destitución.

Comentarios Jurisprudenciales

EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD DE LA PRUEBA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO *

Francisco Javier Utrera
Abogado

INTRODUCCION

Es indudable que en todo procedimiento legal que, enmarcado dentro de los principios básicos que inspiran la noción de un Estado de Derecho, esté llamado a culminar con una decisión por parte de una Autoridad (bien que la instancia de que se trate sea judicial o no), el problema probatorio se plantea como fundamental. El procedimiento administrativo no escapa a esta realidad, por lo que, salvo en lo que respecta a aquellos casos donde lo discutido sea "de mero derecho", la prueba se nos presenta como esencial condicionante del resultado final de dicho procedimiento, entendiéndose como "prueba" en el procedimiento mencionado la actividad tendiente a demostrar los hechos (así como su exactitud o inexactitud) que han de servir de fundamento para la toma, por parte de la Administración, de una decisión ¹.

A. *Particular importancia del problema probatorio en el procedimiento administrativo*

En el campo del procedimiento administrativo en general, la relevancia de la prueba no sólo deviene del principio según el cual las partes deben probar los hechos que alegan ², sino del hecho de que la Administración debe "probar" en vía jurisdiccional la legalidad de su actuación ³ —con base en elementos supuestamente existentes ya en fase administrativa—, imperativo de probar éste con particular trascendencia práctica en el campo de la actividad sancionadora, donde el no satisfacerlo puede acarrear, frente a la impugnación del recurrente, que se favorezca a este último ⁴. No menos importante es la actividad probatoria para el administrado, quien en los procedimientos administrativos de primer grado debe evitar que un acto administrativo ilegal y lesivo a sus intereses sea dictado, y en los procedimientos administrativos de segundo grado (así como en vía jurisdiccional) debe destruir con sus probanzas la presunción de legitimidad del acto administrativo que afecte sus

* Estudio presentado en el curso de Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela, en la materia "Derecho Administrativo Profundizado" a cargo del Profesor Allan R. Brewer-Carías.

1. Allan R. Brewer-Carías. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. II, p. 463, Instituto de Derecho Público, U.C.V.
2. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 27-5-80 (Extracto tomado de la *Revista de Derecho Público* Nº 4, p. 163).
3. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 12-12-74, G.O. Nº 1.718 Extr., 20-1-75, p. 28 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 627).
4. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 19-12-74, G.O. Nº 30.671, 17-4-75, p. 230-391 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 627).

derechos y/o intereses⁵. Así, y sin pretender adentrarnos en el estudio de la "carga de la prueba" en vía administrativa y/o jurisdiccional, podemos afirmar sin inconvenientes que en la actividad probatoria están altamente interesados tanto la Administración como el administrado, en todo procedimiento constitutivo de un acto administrativo y en todas las fases en las que eventualmente pudiera dirimirse la impugnación de dicho acto, pues si bien "al particular le incumbe la carga de accionar y de justificar la ilegalidad del acto de la Administración..., normalmente a la Administración le corresponde la carga de la prueba de la legalidad de su acto"⁶, aportando los elementos de hecho y su comprobación, indispensables para justificar su actuación⁷. Esta carga de la Administración resulta especialmente significativa en vía jurisdiccional, donde normalmente se le atribuye la demostración de la legalidad de sus actos sobre la base de que las pruebas a tales efectos se encuentran generalmente en sus manos⁸, en virtud de lo cual se faculta a los jueces para solicitar el expediente administrativo, donde deben encontrarse "los presupuestos de hecho, su comprobación y aplicación por parte de la Administración"⁹, cuestión ésta que pone de manifiesto la importancia de la prueba en la fase a la que se contrae este trabajo, vale decir, aquélla en la cual ese expediente administrativo se sustancia. Es de hacer notar, además, que si sólo en manos de la Administración se encuentran los respectivos recaudos administrativos, ella está obligada a producirlos para probar lo que esté contrariando el particular, exigencia que de no ser cumplida en fase administrativa le va a ser impuesta a la Administración en el contencioso-administrativo¹⁰. Por otra parte, ante la imposibilidad de la prueba negativa, corresponde a la Administración la prueba positiva en los casos en que el recurrente de un acto administrativo proponga defensas de naturaleza negativa¹¹. Resumiendo, conviene entonces tener claro que la actividad probatoria que se desarrolla en el procedimiento administrativo constitutivo y en el de segundo grado interesa tanto a la Administración como al administrado, pues si bien es cierto que existe la presunción de legitimidad de los actos administrativos, no menos cierto es que tal presunción puede ser desvirtuada y que de los elementos probatorios producidos en vía administrativa depende en alto grado la definitiva eficacia de un acto administrativo impugnado. En efecto, si la Administración no prueba los hechos en que fundamenta su actuación, el acto administrativo emanado en tales circunstancias carece de eficacia legal¹², por lo que "la decisión administrativa se halla determinada por la comprobación previa de las circunstancias de hecho"¹³, bien que dichas circunstancias estén previstas en la Ley para dar lugar a una actuación específica de la Ad-

5. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 26-5-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 15, p. 146); Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 22-3-82 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 10, p. 145); Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 17-4-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 2, p. 137).
6. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 18-3-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 2, p. 138).
7. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 23-9-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 8, p. 136).
8. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 10-6-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 3, pp. 164-165).
9. *Idem* anterior.
10. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 26-11-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 9, p. 147).
11. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 17-12-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 9, p. 146).
12. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 22-5-63, *G.F.* Nº 40, 1963, p. 237 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo III, Vol. I, p. 210).
13. *Idem* anterior.

ministración, o bien que dichas circunstancias hayan sido propuestas por la misma Administración como los presupuestos fácticos de su conducta. Así, pues, resulta ilegal el acto administrativo fundado en hechos no comprobados¹⁴. Además, considerar como comprobados hechos que no lo han sido vicia el acto administrativo dictado en tal contexto de falsa motivación, lo cual equivale, a juicio de nuestro más Alto Tribunal, a falta absoluta de motivación¹⁵.

Esta cuestión de los hechos es hasta tal punto delicada en el procedimiento administrativo y tiene tal trascendencia a los efectos de la eventual impugnación que contra un acto administrativo se intente, que el problema no solamente se circunscribe al campo de la "comprobación" de los hechos y su no alteración¹⁶, sino que también interesa que la apreciación y calificación de los hechos que haga la Administración no sea errónea, pues ello viciaría el acto administrativo dictado, cuando se trata, por supuesto, de un error en la apreciación y/o calificación de los presupuestos fácticos del acto¹⁷.

Consideramos igualmente oportuno destacar que el principio, aplicable en sede jurisdiccional, según el cual la sentencia debe atenerse a lo alegado y probado en autos, sin ignorar las pruebas presentadas por las partes¹⁸, tiene su aplicación en el procedimiento administrativo, donde la Administración debe tomar en cuenta lo alegado y probado por los interesados¹⁹, lo que a la vez que limita el arbitrio de la Administración al decidir, concede una importancia vital a la actividad probatoria en la Instancia Administrativa.

B. *El principio de la legalidad de la prueba*

En atención a que nuestro trabajo se concreta a investigar la forma como se maneja el principio de la legalidad de la prueba en el procedimiento administrativo, todo ello a la luz de lo que nuestra jurisprudencia ha sentado sobre el particular, conviene precisar lo que vamos a entender por "legalidad de la prueba".

En primer lugar, cabe destacar que el principio de la legalidad de la prueba está conectado con los medios de prueba que pueden utilizarse en un procedimiento, entendiéndose por "medios" los modos aceptados por la Ley como vehículos para llevar los hechos (fuentes de prueba) a los autos²⁰. En consecuencia, no debemos confundir el principio en estudio con el llamado "de la tarifa legal", que se refiere a un sistema de valoración de los medios de prueba. Tampoco debemos confundir la legalidad con "la pertinencia" de las pruebas, principio este último relacionado con la orientación de la demostración que se pretende y con la relevancia de los hechos a ser probados²¹.

El principio de legalidad de la prueba hace referencia, pues, a los medios de prueba permitidos por la Ley. De allí que se hable del principio o sistema de "la

14. *Idem* anterior.

15. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 28-9-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 8, p. 117).

16. Ver Jurisprudencia de la antigua Corte Federal, de fecha 9-8-57, *G.F.* N° 17, 1957, pp. 132-137 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. I, p. 274).

17. Ver Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. I, p. 76; ver también Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 30-5-74, *G.O.* N° 1.674 Extr., 12-8-74, pp. 23-24 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo III, Vol. I, p. 206).

18. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 25-3-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 2, p. 141).

19. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 15-10-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 8, p. 114).

20. Ver Hernando Devis Echandía, *Compendio de Pruebas Judiciales*, Editorial Temis, Bogotá, 1969, p. 98.

21. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 29-4-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 2, p. 136).

libertad de medios”²² o de la libertad de pruebas, donde el Juez queda en libertad para admitir u ordenar los medios de prueba que considere convenientes para la formación de su convencimiento²³, frente al cual nos encontramos con el principio de “pruebas legales” o de la legalidad de la prueba, cuando se fijan taxativamente los medios admisibles en juicio, pudiendo también darse un sistema mixto, “en el cual se enumeren los medios que el Juez no puede desconocer, pero se le otorgue la facultad de admitir u ordenar otros que estime útiles”²⁴. Es dentro del marco de la ya indicada acepción del principio de la legalidad de la prueba que trabajaremos en el Primer Capítulo de esta investigación. Además, y dado que algunos autores hablan también de la “prueba legal” cuando el medio probatorio “esté autorizado en particular por la Ley para demostrar determinado hecho”²⁵, trataremos de abordar el problema de la legalidad de la prueba en este otro sentido en el Segundo Capítulo y, finalmente, dedicaremos la última parte a analizar el supuesto de la prueba ilegal por ausencia de algún requisito atinente al medio probatorio de que se trate.

C. Metodología y limitaciones

La investigación en el presente trabajo, como ya anotamos, tiene como objeto dilucidar la forma como se maneja el principio de la legalidad de la prueba (entendido en las acepciones explicadas en el punto B. anterior), en el procedimiento administrativo. En este sentido, queremos aclarar que si bien queda formalmente fuera de nuestro campo de estudio la esfera del contencioso administrativo, hemos, sin embargo, echado mano de jurisprudencia relacionada con la interpretación del principio de legalidad de la prueba en vía jurisdiccional, cuando consideramos que la misma resulta adecuada como orientación (y aplicables sus parámetros) en la determinación de la forma en que el referido principio debe funcionar en la fase administrativa. Por supuesto, son absolutamente irrelevantes, a los efectos de nuestro estudio, aquellas Sentencias que declaran ilegal una prueba propuesta en el proceso contencioso por no ser el medio permitido en determinada instancia jurisdiccional, pues ello no proporciona fundamento para desechar tales medios en vía administrativa, pero muy diferente es la situación cuando nos enfrentamos a decisiones que se pronuncian sobre la ilegalidad de un medio probatorio con base en argumentos perfectamente aplicables y que pudieran esgrimirse en un procedimiento administrativo, toda vez que la ilegalidad o legalidad del medio en cuestión no aparecen conectadas con principios y/o normas de exclusiva aplicación en sede jurisdiccional, refiriéndose a veces incluso a la correcta o incorrecta decisión, por parte de la Administración, en cuanto a pruebas producidas en fase administrativa.

Conviene igualmente destacar que en la realización de este trabajo, hemos prescindido de la doctrina (utilizándola sólo con ocasión a referencias y conceptos fundamentales), para hacer hincapié en lo que nuestra jurisprudencia ha dictaminado sobre el objeto de la investigación.

22. Ver Hernando Devis Echandía, *obra citada*, p. 213.

23. Ver Hernando Devis Echandía, *obra citada*, p. 210.

24. *Idem* anterior.

25. Ver Oscar Pierre Tapia, *La Prueba en el Proceso Venezolano*, Tomo I, p. 77, Editorial Marte, S.A., Caracas, 1973.

I. ILEGALIDAD DEL MEDIO DE PRUEBA POR FALTA DE PREVISION LEGAL QUE LO CONSAGRE COMO TAL

Hemos hecho referencia al principio de legalidad de la prueba entendido, en una primera y fundamental acepción, como aquél que supone la existencia de una previsión legal que determina taxativamente cuáles medios de prueba son admisibles (legales), quedando en consecuencia vedado cualquier otro medio probatorio para traer a los autos los hechos. Será, pues, dentro de este primer significado del término, que estudiaremos en este capítulo el principio de legalidad de la prueba en el procedimiento administrativo.

En el campo que nos ocupa, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, dispone en su artículo 58, que "Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba *establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes*" (Subrayado nuestro). La disposición transcrita no hace otra cosa que consagrar el principio de la legalidad de la prueba en el procedimiento administrativo, ampliando sin duda la norma que en materia de procedimiento civil establece el mismo principio, vale decir, el artículo 288 del Código de Procedimiento Civil, que permite como medios de prueba sólo aquellos que el Código Civil prevé. Sin embargo, la norma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al igual que lo hace la citada disposición del Código de Procedimiento Civil, está fijando los medios probatorios admisibles a través de una muy clara referencia a los consagrados en los cuerpos legales que menciona, lo que equivale a una enumeración de los medios de prueba procedentes y, en una palabra, a la consagración de un sistema de pruebas legales o de legalidad de la prueba, sin dejar libertad a la Administración para escoger y apreciar los medios probatorios que considere aptos para la formación de su criterio. En tal sistema de legalidad de la prueba, la enumeración del referido artículo 58 debe considerarse entonces como de carácter taxativo²⁶.

En atención a lo anterior, resulta extraño que aún con posterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se siga sosteniendo que "en general, . . . en el procedimiento administrativo no existe el principio de la prueba restringida o prueba legal"²⁷, cuando en realidad la Ley tiene al respecto una posición tomada y a través de una redacción que no deja lugar a dudas. Lo que sí ocurre es que el principio de legalidad de la prueba en el procedimiento administrativo restringe los medios de prueba en una forma distinta a como ha venido sucediendo en el procedimiento civil y en todos aquellos procesos donde las normas atinentes a aquél se aplican supletoriamente, pues en materia de procedimientos administrativos sucede que la sola consagración en cualquier texto legal de un medio de prueba convierte a este último en apto, lo cual amplía las posibilidades de utilización de medios para probar, máxime cuando nuevas leyes van admitiendo como medios de prueba instrumentos como las grabaciones y las fotografías, como sucede con la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (art. 98).

Es de hacer notar que incluso antes de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos entrara en vigencia, ya existía Jurisprudencia que, en forma más o menos tímida, asomaba la idea de la presencia del principio de legalidad de la prueba en el procedimiento administrativo. Así, por ejemplo, Sentencia de la Corte Federal del 9-8-57, se refería en estos términos al vicio de abuso o exceso de poder atinente a los actos administrativos:

26. Ver Hernando Devis Echandía, *Compendio de Pruebas Judiciales*, p. 212, Editorial Temis, Bogotá, 1969.

27. Ver Hildegard Rondón de Sansó, *Estudio Preliminar*, artículo publicado en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Rondón de Sansó y otros, Colección Textos Legislativos, Nº 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 49.

“El abuso de poder se caracteriza, más que en ningún otro aspecto, en el llamado *“Travisamento dei facto”* del Derecho Italiano, o sea, lo que la doctrina procesal denomina *“Tergiversamiento”*, reglamentado en el artículo 435 de nuestro C.P.C., así: “Cuando los jueces hayan dado por probado un hecho con pruebas que por la Ley sean improcedentes para demostrarlo; cuando a una prueba que no reúna los requisitos exigidos por la Ley, le hayan dado, sin embargo, los efectos que ésta le atribuye como si estuviera debidamente hecha...”. Pues bien, *esto mismo es lo que se presenta en el derecho administrativo*”. (Subrayado nuestro) ²⁸.

La Sentencia anterior, en una palabra, le concede plena vigencia al artículo 435 del Código de Procedimiento Civil en materia administrativa (sin distinguir entre fase administrativa y vía jurisdiccional), a los efectos de declarar la existencia del vicio de abuso de poder cuando alguno de los supuestos de dicha norma ocurra, en cuyo sentido vale la pena tomar en cuenta que uno de tales supuestos es el de dar por probado un hecho “con pruebas que por la ley sean improcedentes para demostrarlo”, siendo que no hay más clara improcedencia, dentro de un sistema regido por el principio de legalidad de la prueba (como sucede en el caso del procedimiento reglado por el Código de Procedimiento Civil), que la derivada de la falta de consagración del medio probatorio como tal por parte de la Ley. Además, la aplicación del citado artículo 435 en los procedimientos administrativos origina igualmente importantes consecuencias relacionadas con la temática de los capítulos II y III del presente trabajo. Sin embargo, la Corte en esta Decisión no se pronuncia “expresamente” sobre la aplicación de la norma del Código de Procedimiento Civil en los procedimientos que nos ocupan. En el mismo sentido (pero ya dentro del campo específico del procedimiento administrativo) de considerar que hay ilegalidad del acto administrativo cuando el funcionario de la Administración haya dado por probado un hecho con medios probatorios que por la Ley sean improcedentes para demostrarlos, se pronunció Sentencia de la misma Corte Federal del 25-5-59, al referirse al hecho de que tal vicio no había sido alegado por el recurrente ²⁹.

Por otra parte, en Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, de fecha 27-7-70, la Corte hizo mención a que el “actor” debía demostrar que le había sido negada una reclamación en sede administrativa para continuar con el curso de una causa. Lo interesante del caso es que tal demostración exigida por el más Alto Tribunal, debía hacerla el reclamante “por los medios de prueba autorizados por la Ley” ³⁰. Claro está que la comprobación en referencia debía ser llevada a cabo en vía jurisdiccional, pero llama la atención la frase textualmente transcrita de esta Sentencia, pues deja en evidencia la presencia del principio de legalidad de la prueba en la mente del Sentenciador, sin que en este caso se hiciera referencia a circunstancias atinentes a la instancia jurisdiccional que nos autorizara a pensar que tal mención a las “pruebas autorizadas por la ley” pudiera ser para la Corte una noción sólo aplicable en sede jurisdiccional. Otra referencia similar al principio de legalidad de la prueba en la instancia judicial la encontramos en Sentencia de la misma Corte Suprema del 2-8-73, al dejar sentado que la eficacia pro-

28. Ver Jurisprudencia de la antigua Corte Federal, de fecha 9-8-57, *G.F.* Nº 17, 1957, pp. 135-136 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, p. 340, Instituto de Derecho Público, U.C.V.).

29. Ver Jurisprudencia de la antigua Corte Federal, de fecha 25-5-59, *G.F.* Nº 24, 1959, pp. 210-211 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. I, p. 275).

30. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 27-7-70, *G.O.* Nº 1.481 Extr., 25-8-71, pp. 29-31 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 681).

batoria de las actas fiscales debía ser “desvirtuada por el recurrente en las oportunidades y por los medios que le da la ley...” (Subrayado nuestro) ³¹.

La consagración del principio de la legalidad de la prueba en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, adquiere aún mayor importancia cuando tomamos en cuenta que, para un vasto sector de la Doctrina, las normas sobre prueba tienen naturaleza procesal, siendo que nuestra Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 4-12-80, dejó muy claro que el procedimiento administrativo formalmente regulado no puede ser cambiado por la práctica administrativa, aun cuando medien razones de dinámica administrativa o de práctica fiscal ³². Debemos anotar que, tal y como lo expusimos con anterioridad al precisar lo que entendemos por el principio de la legalidad de la prueba, la rigidez con que dicho principio pueda aplicarse nada tiene que ver con la apreciación de los medios probatorios por parte de la Administración, ya que en este campo la flexibilidad es mucho mayor en los procedimientos administrativos, como bien lo asienta la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia de fecha 1-7-80, donde expresa que “la apreciación de pruebas por parte de la autoridad administrativa competente debe entenderse en forma amplia, siempre y cuando no aparezca violada alguna de las garantías constitucionales establecidas en favor de las personas” ³³.

Finalicemos esta introducción del Capítulo I haciendo referencia a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 1-7-80, en la cual, refiriéndose a una medida de suspensión de efectos de un acto administrativo, dictaminó que “el Juez en lo Administrativo debe procurar *por sus propios medios, o los que estime necesarios requerir del solicitante*, llegar a la convicción de que no se trata de un daño indefinido sino de un perjuicio concreto que tiene visos de ser irreparable” ³⁴ (Subrayado nuestro). Las frases anteriormente transcritas parecerían extender la discrecionalidad del Juez Contencioso Administrativo a la escogencia de los medios probatorios tendientes a demostrar los extremos indicados. De aceptarse esto, podría perfectamente pensarse que el principio de la legalidad de la prueba, también en fase administrativa, puede no ser trascendente o aplicable en materia de suspensión de efectos de un acto administrativo, medida ésta que podría perfectamente plantearse en un procedimiento administrativo de segundo grado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

A. Algunos ejemplos de medios de prueba considerados ilegales

Valdría la pena mencionar, en el presente capítulo, algunas Sentencias que han desechado medios probatorios que contrarían el principio de la legalidad de la prueba. En algunos de los casos a los que se refieren las Sentencias que a continuación examinaremos, los medios probatorios han sido propuestos en la instancia contencioso-administrativa, pero consideramos que los principios esbozados en estas Decisiones resultan aplicables a los procedimientos administrativos y podrían, eventualmente, ser utilizados por la Administración al analizar las pruebas llamadas a servir de base a su decisión.

Así, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 9-6-83, en torno a unas copias fotostáticas producidas para demostrar la extinción y caducidad de ciertas

31. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 2-8-73, G.O. Nº 1.618 Extr., 16-10-73, p. 11 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo III, Vol. I, p. 279).

32. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 4-12-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 5, p. 110).

33. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 1-7-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 3, p. 120).

34. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 1-7-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 3, p. 156).

obligaciones, dictaminó: "dichas copias fotostáticas *no constituyen instrumentos idóneos como prueba, de acuerdo al sistema probatorio vigente*, con lo cual considera la Corte que el Juez de la causa actuó ajustado a derecho al desestimarlas"³⁵ (Subrayado nuestro). En igual sentido se pronuncia la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 2-6-83, la cual desestimó unas copias fotostáticas no certificadas por funcionarios competentes, en razón de no tener éstas valor de documento público o privado, habida cuenta de las disposiciones que sobre prueba documental contiene el Código Civil³⁶.

Por otra parte, nos parece adecuado hacer referencia en este punto al razonamiento que la Corte Suprema de Justicia, en su Sentencia del 20-7-82, utiliza para aclarar que el señalamiento de la eventual consignación de un documento no constituye medio de prueba. Dijo en esa oportunidad la Corte: "con vista de tales elementos, la Sala considera ajustada a derecho la decisión del Juzgado de Sustanciación en virtud de que, efectivamente, el "señalamiento" de la eventual consignación de un documento *no constituye medio de prueba en nuestro derecho positivo* y, en todo caso, su falta de consignación oportuna en el expediente ha sido justificada en una imposibilidad no demostrada en autos"³⁷. (Subrayado nuestro). Resalta en esta Decisión la mención que se hace a lo que en realidad es el principio de la legalidad de la prueba para desechar, como medio probatorio, el simple señalamiento de la eventual consignación de un documento, cuestión ésta que, de plantearse en un procedimiento administrativo, podría generar una decisión similar por parte de la Administración, pues lo que permite el artículo 54 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es la indicación (por parte del administrado) de la oficina donde curse documentación relevante para que la misma sea solicitada, lo que implica que no puede el interesado valerse de la mención a que realizará una futura consignación de un documento para producirlo fuera del lapso que pauta el artículo 48 del mismo cuerpo legal, y mucho menos para que se valore tal señalamiento como medio probatorio, pues ello estaría en flagrante contradicción con el principio de legalidad de la prueba que rige en materia de procedimientos administrativos.

Debemos recalcar que en el procedimiento administrativo ordinario no es impropio la solicitud que el interesado haga a la Administración de que recabe documentos que cursan por ante otras autoridades u organismos (artículo 54, aparte único de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), no rigiendo el principio, aplicable en materia de procedimientos contencioso administrativos, según el cual "son las partes quienes deben solicitar de las autoridades competentes las copias certificadas que necesiten para comprobar su derecho"³⁸. Por otra parte, en los procedimientos administrativos de segundo grado, nos parece justo y factible brindarle al recurrente la posibilidad de que designe en el escrito contentivo de su recurso, la oficina o el lugar donde se encuentren instrumentos fundamentales que respalden sus pedimentos, tal y como sucede en el procedimiento contencioso administrativo³⁹, en atención a las mismas razones que en esa jurisdicción se han esgrimido. Además, el artículo 54 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no podría ser burlado por los otros organismos a quienes se requiera documentos,

35. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 9-6-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 15, p. 187).

36. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 2-6-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 15, p. 187).

37. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 20-7-82 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 11, pp. 185-186).

38. Ver Jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, de fecha 8-2-49, *G.F.* Nº 1, 1949, pp. 58-60 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, pp. 608-609).

39. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 20-1-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 13, p. 132).

informes o antecedentes alegando su propia negligencia en la conservación de documentos en sus archivos, conforme a lo sentenciado por la Corte Suprema de Justicia en fecha 5-8-80, en materia de juicios contencioso administrativos⁴⁰. Por supuesto, la Administración conservará, en cuanto a los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, la facultad de archivar los mismos en cuerpos separados del expediente no abiertos al examen público (artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central). Queda entonces por resolver cómo deberán conciliarse en la práctica los artículos 54 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central y hasta qué punto podrá un organismo, a quien la autoridad administrativa que sustancia el expediente haya solicitado (por sí o por petición del interesado) un documento, informe o antecedente, negarse a enviarlo, atendiendo al carácter reservado o confidencial que se le atribuya al instrumento en cuestión, es decir, cómo se manejarán en la fase administrativa las prerrogativas que frente al Poder Judicial consagra nuestra legislación y jurisprudencia a favor de la Administración en materia de documentos confidenciales⁴¹.

De las Sentencias antes citadas es fácil concluir que la Administración no es totalmente libre cuando sustancia el expediente que va a servir de base a su Decisión, pues para que esta última pueda considerarse respaldada por el expediente administrativo, la sustanciación del mismo debe estar ajustada a ciertas reglas, dentro de las cuales es nuestra opinión que juega un papel importante el principio de la legalidad de la prueba. En atención a este punto, nuestra Corte Suprema de Justicia ha sostenido que en materia fiscal, "la sola manifestación unilateral de un tercero no puede ser tenida como suficiente para la formulación de un reparo", refiriéndose en su Sentencia del 16-12-82 al sistema usado por la Administración para formular un reparo por presunta omisión de renta, determinando un aumento en la renta bruta declarada por el contribuyente sobre la base de una investigación hecha en registros y comprobantes de un tercero⁴². Como vemos, los elementos utilizados en este caso por la Administración del Impuesto estaban, en opinión de la Corte, totalmente al margen de las previsiones legales que regulan la materia y consagran los medios probatorios que a su alcance tiene la Administración para determinar los hechos en que pueda ser fundamentado un reparo.

Finalicemos este punto con la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 21-3-84, en la cual la mencionada Corte, al examinar si se ajustaba a derecho la apreciación que una Comisión Tripartita había hecho de las pruebas producidas en esa Instancia, expuso: "tampoco la certificación médica privada tiene carácter de documento administrativo, porque no emana de funcionarios, y tampoco la Ley le da carácter de prueba de justificación de inasistencia al trabajo"⁴³ (Subrayado nuestro). En esta Sentencia, una vez más, la no consagración legal del

40. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 5-8-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 4, p. 157).

41. Sobre las prerrogativas de la Administración en esta materia y en los procesos contencioso-administrativos, véase Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 27-10-64, *G.F.* N° 46, 1964, pp. 286-288 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 610); Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 18-2-70, *G.O.* N° 29.193, 17-4-70, pp. 218.057 y sigt. (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo III, Vol. I, p. 158). Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 20-1-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 5, p. 92); Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 14-4-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 14, pp. 155-156).

42. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 16-12-82 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 13, pp. 97-98).

43. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 21-3-84 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 18, p. 160).

medio propuesto sirve de fundamento para su desestimación, con la particularidad, en este caso, de que el medio probatorio en cuestión había sido ya propuesto en una instancia distinta a la del Sentenciador contencioso administrativo, quien lo que hacía al momento de dictaminar lo antes transcrito era juzgar el examen de las pruebas verificado por la Comisión Tripartita.

B. *El caso especial de la prueba de confesión*

El artículo 89 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dispone que “ni las autoridades ni los representantes legales de la República estarán obligados a absolver posiciones ni a prestar juramento decisorio, pero contestarán por escrito las preguntas que, en igual forma, les hicieren el Juez o la contraparte sobre hechos de que tengan conocimiento personal y directo”.

Precisando los términos de la norma anteriormente transcrita, nuestra jurisprudencia ha entendido por “autoridades”, los órganos de los Poderes Públicos actuando en funciones administrativas⁴⁴. Ahora bien, siendo esta materia de aquellas que han resultado propensas a la confusión, conviene puntualizar que las posiciones juradas no constituyen un medio de prueba, sino un mecanismo procesal para producir la confesión, que vendría a ser el medio probatorio. Por lo tanto, la prohibición contenida en el artículo 89, antes citado, se circunscribe al mecanismo de las posiciones juradas como idóneo para producir la confesión, derivándose de ello la improcedencia de estampar posiciones juradas a los representantes de la República o autoridades (término éste que incluye, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 2-6-83, ya referida, a los presidentes de institutos autónomos). De esta forma, debemos concluir que en materia contencioso administrativa, el que los representantes de la República y las autoridades no estén obligados a absolver posiciones juradas no significa que la prueba de confesión esté prohibida en esa instancia jurisdiccional. Tampoco compartimos el criterio de que la prueba de confesión ha sido sustituida por los informes a que se refiere el artículo 89 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tal y como lo asienta la Sentencia de nuestro más Alto Tribunal de fecha 7-7-81⁴⁵. Lo que en realidad ocurre es que el mecanismo para producir la confesión, en relación con las personas a que se refiere el dispositivo legal, deja de ser las posiciones juradas y, en tal virtud, los informes sustituyen no a la prueba de confesión sino al instrumento procesal que para obtenerla deberá usarse dentro del campo de aplicación del nombrado artículo 89.

Hemos hecho las consideraciones anteriores para dejar claro que la confesión, por parte de la Administración, es factible, tanto en sede administrativa como en la instancia jurisdiccional del contencioso administrativo. Lo que el artículo 89 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha vedado es el mecanismo procesal de las posiciones juradas para producir la confesión de la Administración, tratándose de autoridades o representantes legales de la República. Esta prohibición, por lo demás, existía por creación jurisprudencial con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia⁴⁶. Sin embargo, la jurisprudencia patria y, específicamente, la de nuestra Corte Suprema de Justicia, ha aceptado la posibilidad de confesión por parte de la Administración, entendiendo que la confesión consiste en una declaración desfavorable a una parte (en este caso a la Administra-

44. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 2-6-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 15, p. 182).

45. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 7-7-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 8, p. 134).

46. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 13-8-64, *G.F.* Nº 45, 1964, pp. 225-226 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, pp. 614-615).

ción) y que le es favorable a la otra (en este caso el administrado), aun cuando en los procedimientos administrativos, en lugar de "partes", lo que hay es figuras subjetivas representando intereses contrapuestos. Así se ha sostenido que no puede negársele a los documentos emanados de funcionarios públicos el valor de instrumentos probatorios respecto a los hechos que mencionan⁴⁷, hechos que bien podrían resultar desfavorables a la Administración. Del mismo modo, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 11-12-74, en un procedimiento contencioso de la Carrera Administrativa, refiriéndose al contenido de una comunicación emanada del Departamento de Personal del Banco Agrícola y Pecuario que resultaba contraria a los alegatos del Banco, dispuso lo siguiente: "del texto anterior se evidencia que el propio Instituto reconoce, expresamente, que el funcionario destituido no incurrió en "presuntos manejos dolosos", por lo cual queda absolutamente desvirtuada la causal alegada para su despido"⁴⁸. Vemos, pues, que la confesión, entendida como declaración desfavorable que, a su vez, resulta favorable a la parte contraria, es perfectamente factible en el contencioso administrativo, y puede emanar de la Administración, lo que nos lleva a concluir en la legalidad de la confesión en los procedimientos administrativos, pues no hay razón para sustentar lo contrario (siendo otro problema el que la Administración valore su propia confesión). A pesar de ello, resulta claro que las posiciones juradas no pueden ser usadas como mecanismo para producir la confesión de la Administración, ni en los procedimientos contencioso administrativos (a tenor de lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) ni en los procedimientos administrativos (en base a que la tendencia jurisprudencial y las razones que inspiran la norma de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia resultan aplicables a los procedimientos administrativos).

C. *El principio de legalidad de la prueba y la prueba documental en el Derecho Administrativo*

Hemos visto que dentro de un sistema de legalidad de la prueba, la posibilidad de proponer un medio probatorio admisible y procedente depende en primer lugar de su consagración, como tal medio, por parte de la Ley, lo cual origina el problema básico de que los medios propuestos encajen dentro de las figuras legalmente previstas para traer al expediente los hechos en que ha de fundamentarse una decisión. En el campo del Derecho Administrativo, este proceso a través del cual se intenta ajustar los medios probatorios producidos a las figuras legalmente previstas, ha originado una abundante y un tanto confusa jurisprudencia en el plano específico de la prueba documental, pues sucede que tanto en la sustanciación del expediente administrativo como en los procedimientos contencioso administrativos, suelen producirse instrumentos que no pueden ser calificados como documentos públicos ni privados, pero que tienen un innegable valor probatorio: son los documentos administrativos, perfectamente admisibles dentro del sistema venezolano de legalidad de la prueba en materia administrativa. toda vez que la consagración del documento administrativo como medio probatorio puede extraerse de diferentes textos legales, como la Ley de Publicaciones Oficiales (que reconoce la existencia de documentos auténticos administrativos al separarlos de los negociales) y la Ley de Sellos (que habla en su artículo 1 de "los documentos concernientes a los actos del Poder Público Nacional"), e incluso la propia Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (al

47. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 7-8-73, G.O. Nº 1.649 Extr., 29-4-74, p. 12 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, obra citada, Tomo III, Vol. I, p. 303).

48. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 11-12-74, G.O. Nº 30.667, 12-4-75, p. 230-349 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, obra citada, Tomo III, Vol. I, pp. 211-212).

mencionar genéricamente a "los documentos o antecedentes", en su artículo 54). Sin embargo, si bien es posible encontrar en nuestro ordenamiento jurídico la consagración del documento administrativo como medio de prueba, lo cual permite su proposición como medio legal tanto en el procedimiento administrativo como en el contencioso administrativo, no existe una normativa que de una manera coherente, unificada y precisa regule las condiciones y requisitos atinentes al documento administrativo como medio de prueba. Ello ha creado ciertas confusiones en cuanto a su naturaleza, medios de impugnación, eficacia probatoria e incluso, en un comienzo, en cuanto a su existencia misma como medio de prueba, pues ni siquiera la terminología usada en las leyes que hablan sobre el documento administrativo, ha sido clara y uniforme. Lo cierto del caso es que las posiciones asumidas por nuestra jurisprudencia en cuanto al documento administrativo tienen gran incidencia en la consideración que a dicho medio deba dársele en los procedimientos administrativos, regidos por el principio de la legalidad de la prueba y, por lo tanto, involucrados necesariamente en los planteamientos hechos por los jueces de lo contencioso administrativo en torno al problema.

La temática del documento administrativo ha sido y continúa siendo una "zona de penumbra dentro de la prueba documental"⁴⁹. Es de hacer notar que en un principio, nuestra jurisprudencia, quizás tratando de aplicar en los procedimientos contencioso administrativos el principio de la legalidad de la prueba en los términos en que tal postulado aparece en el Código de Procedimiento Civil, confundieron la figura del documento administrativo con la del documento público, regido por el Código Civil. Así, nos encontramos con sentencias como la de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 4-7-67, en la que, refiriéndose a los términos de la Sentencia recurrida, acepta sin problemas la calificación de "documentos públicos" que esta última hiciera de los oficios de cobro que la Administración había dirigido al contribuyente, producidos en copia certificada⁵⁰; Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 27-7-70, calificando de documento público el acta levantada por el Inspector del Trabajo con motivo de la comparecencia de un trabajador para formular una reclamación contra la Nación⁵¹.

A pesar de lo anterior, nuestra jurisprudencia reciente ha aceptado la existencia de la figura del documento administrativo, que como ya mencionamos, resulta procedente dentro del sistema de legalidad de la prueba que opera tanto en los procedimientos administrativos (como consecuencia del artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) como en los procedimientos contencioso administrativos (pues aunque en estos últimos la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia amplía los medios probatorios disponibles y acepta, por ejemplo, la prueba de informes y el expediente administrativo como medios probatorios, ordena al mismo tiempo en su artículo 88 aplicar las reglas del Código de Procedimiento Civil como normas supletorias en los procedimientos que cursen por ante la nombrada Corte, siendo que dentro de las reglas del citado Código se encuentra la de la legalidad de la prueba, en su artículo 288). Tenemos entonces jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo del 7-12-82, calificando de instrumentos administrativos ciertos oficios y permisos emanados de la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y de la Comisión Metropolitana de Urbanismo de un Concejo

49. Ver Jesús Eduardo Cabrera Romero, *Los Documentos Privados Auténticos, los Documentos Privados Simples y sus Copias Certificadas Emitidas por Orden Judicial*, p. 83, Editorial Sucre, Caracas, 1975.

50. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 4-7-67, *G.F.* Nº 57, 1967, pp. 22-26 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 624).

51. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 27-7-70, *G.O.* Nº 1.481 Extr., 25-8-71, p. 30 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo III, Vol. I, pp. 301-302 y Tomo V, Vol. II, p. 681).

Municipal⁵²; Sentencia de la misma Corte Primera, de fecha 20-6-83, que concedió mérito probatorio a una constancia de atención médica (expedida por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales en sus dependencias del Hospital Miguel Pérez Carreño), a una tarjeta del Seguro Social y a una constancia expedida por el Jefe de Archivo de la Jefatura Civil de la Parroquia Santa Rosalía, todo ello en virtud de que tales instrumentos, al formar parte de las actas del expediente administrativo, constituyen, en opinión del Sentenciador, típicos documentos administrativos, pero objetando la calificación que se hiciera a los mismos de documentos públicos⁵³; Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 16-6-83, en la que aprecia como documentos administrativos certificaciones de documentos contenidos en el expediente administrativo, aclarando que tales certificaciones se asimilan, aunque no se confunden, con el documento público⁵⁴; Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 31-1-84, la cual atribuye al expediente administrativo "constituido por copias fotostáticas (certificadas) de las actuaciones y documentos referentes a la relación de empleo público que existiera entre el querellante y el organismo querellado" el valor de un documento administrativo⁵⁵.

Asimismo, Decisiones recientes han deslindado el documento administrativo del documento público, aclarando que las certificaciones administrativas no pueden equipararse completamente a los documentos públicos⁵⁶ y que el documento administrativo no se identifica con el documento público⁵⁷, al punto de declarar improcedente la tacha respecto de documentos administrativos contenidos en el expediente administrativo elaborado por la Administración⁵⁸, dejando en entredicho lo sostenido en la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 18-2-71, la cual, además de calificar de documentos públicos "los instrumentos contentivos de actuaciones de los funcionarios públicos en ejercicio de su competencia o funciones propias", sostiene que la fuerza probatoria de tales instrumentos no se puede destruir sino mediante el procedimiento de tacha⁵⁹. Como colorario de lo anterior, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, en su Sentencia del 7-6-83, dejó sentado que "la presunción de legitimidad que tienen los actos administrativos opera, por una parte sólo en relación con el proveimiento firme y definitivo. . . , y, por otra, no puede extenderse a todas las afirmaciones que la administración hiciera, ya que las mismas han de tener como sustento el expediente administrativo del cual derivan"⁶⁰, lo que confirma y explica la improcedencia de equiparar el documento administrativo al público, particularmente en cuanto a su impugnación por vía de tacha se refiere.

En atención a que nuestro trabajo no persigue el estudio particularizado del documento administrativo, no nos extenderemos más en el tratamiento de este interesante medio probatorio. A nuestros efectos, importa fundamentalmente destacar su

52. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 7-12-82 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 13, pp. 132-133).
53. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 20-6-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 15, pp. 184-185).
54. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 16-6-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 15, p. 186).
55. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 31-1-84 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 17, p. 201).
56. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 14-4-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 14, p. 156).
57. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 25-1-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 13, p. 149).
58. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 25-4-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 14, p. 158).
59. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 18-2-71, *G.O.* N° 1.472 Extr., 11-6-71, p. 7 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 607).
60. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 7-6-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 15, p. 147).

existencia como medio legal de prueba de vital importancia en los procedimientos administrativos y sembrar inquietud en torno a los problemas de identificación, delimitación y eficacia probatoria que el documento administrativo plantea y que aún no han sido totalmente resueltos por la jurisprudencia. En este sentido, debemos recordar que la solución no estriba en el conceder al expediente administrativo (como un todo) el carácter de documento administrativo, pues como se ha sostenido en doctrina, "el expediente administrativo puede contener documentos sin valor alguno, así como documentos públicos y documentos privados"⁶¹. De cualquier forma, debemos tener presente que la indefinición en torno al concepto y requisitos del documento administrativo incide notablemente en el desenvolvimiento práctico del principio de legalidad de la prueba en los procedimientos administrativos, pues tal principio puede ser burlado o perder significación al incluir, como documentos administrativos, toda una serie de instrumentos muchas veces lejanos a lo que la esencia de la prueba documental supone.

II. IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE PRUEBA LEGAL EN RELACION CON CIERTOS HECHOS

Delimitados los conceptos básicos relacionados con el principio de la legalidad en materia probatoria, y visto el funcionamiento del mismo a través de las decisiones de nuestros Tribunales referidas en el Capítulo anterior, muchas de las cuales podrían perfectamente servir de fundamento para desechar, en un procedimiento administrativo, un medio probatorio en atención a la violación que el mismo implique al principio mencionado, nos toca ahora tratar un punto muy relacionado con la legalidad probatoria y, mucho más aún, con el tema de nuestro Capítulo III, cual es el de la improcedencia de un medio probatorio "legal" (vale decir, consagrado legalmente dentro de un sistema de legalidad de medios) para traer a los autos *determinados hechos*. Decimos que todo esto tiene estrecha vinculación con el siguiente Capítulo del Trabajo porque este último se refiere a la ilegalidad del medio propuesto por ausencia de requisitos, y generalmente sucede que cuando un hecho no puede ser probado por un medio específico de prueba, esa circunstancia (el que dicho medio no se refiera al hecho prohibido) viene a constituir un requisito atinente al mecanismo probatorio de que se trate.

A continuación veremos, a través de algunos ejemplos específicos, cómo nuestra jurisprudencia ha manejado el asunto a que se contrae el presente Capítulo en sede jurisdiccional, haciendo las observaciones que consideramos pertinentes en torno a la aplicabilidad de los principios esbozados por las decisiones en cuestión en el campo de los procedimientos administrativos.

A. *Hechos que no pueden ser probados a través de la inspección ocular*

Ha sido abundante la jurisprudencia administrativa que se ha pronunciado acerca de la improcedencia de la inspección ocular para demostrar hechos que puedan ser acreditados por otros medios, en cumplimiento a lo ordenado por el artículo 1.428 del Código Civil. Así, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 24-4-73, consideró improcedente una inspección ocular para demostrar hechos que, a su juicio, podían ser acreditados a través de copias certi-

61. Ver Hildegard Rondón de Sansó, *El Sistema Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa*, p. 251 (citado por Jesús Eduardo Cabrera Romero, *obra citada*, p. 131).

ficadas, pues los interesados en la promoción no habían comprobado "la imposibilidad o la dificultad, que alegan haber tenido para la obtención de dichas copias"⁶².

En el mismo sentido, decisión de la misma Corte del 21-4-80, declaró improcedente la inspección sobre hechos que pudieran acreditarse con pruebas documentales, expresando: "Como puede apreciarse, si la prueba que se persigue existe en forma documental, es evidente, inútil y contrario a la Ley, recurrir a otros medios de prueba distintos al documento, y no constando en autos efectivamente que la promovente hubiese agotado la vía legal que estaba dada para traer al proceso la certificación respectiva, resulta improcedente su solicitud de obtenerla a través del órgano jurisdiccional..."⁶³.

Siguiendo el criterio antes anotado se pronunció también la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 25-11-80, también ante la falta de pruebas de la imposibilidad o dificultad de obtener las constancias a que se refería la inspección rechazada⁶⁴. Igualmente, en Sentencia de esta misma Corte Primera, de fecha 30-11-82, se calificó la inspección ocular como un medio "supletorio", sólo procedente en relación a circunstancias que no pudieran acreditarse de otra manera⁶⁵. En aplicación de estos mismos principios, la Corte Primera ratificó, en su Decisión del 1-2-83, la procedencia de la inspección en los archivos de la Administración, únicamente cuando existiere constancia de que los documentos en cuestión no hubieren podido de otro modo ser llevados a los autos⁶⁶, circunstancia ésta que consideró el mismo Tribunal que no existía en los casos en que el promovente era precisamente el organismo demandado, en otra Decisión de fecha 12-5-83⁶⁷.

Dos notas importantes deben hacerse en cuanto a la conexión que las anteriores Decisiones puedan tener con el procedimiento administrativo:

—En primer lugar, todas estas Sentencias han sido dictadas con motivo de la no admisión, por parte del órgano jurisdiccional, de la inspección que ha sido promovida en el lapso útil para ello, y sabemos que no hay, en el procedimiento administrativo ordinario regulado por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, un lapso probatorio donde aparezcan diferenciadas las etapas de promoción, admisión y evacuación de pruebas, por lo que decisiones de este tipo no serían posibles para la Administración, pues ella no está llamada a admitir o no una prueba antes de su evacuación en el tipo de procedimiento de que hablamos. Sin embargo, sí podría la Administración hacer uso de los criterios que la anterior jurisprudencia propugna para desechar o apreciar la inspección ocular al momento de su decisión, bien que esta inspección hubiera sido levantada "extra-litem" y consignada después en el expediente administrativo en tiempo útil, o bien que la inspección que hubiera sido efectuada por la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo de primer grado estuviera siendo valorada por la Administración en un procedimiento de segundo grado, con motivo de un recurso administrativo interpuesto. Además, también podríamos pensar en la aplicación de los principios expuestos por las Sentencias en referencia para permitirle a la Administración justificar la no evacuación de una inspección pro-

62. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 24-4-73 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. II, p. 613, Instituto de Derecho Público, U.C.V.).

63. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 21-4-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 2, p. 139).

64. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 25-11-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 5, p. 140).

65. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 30-11-82 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 12, p. 170).

66. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 1-2-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 13, p. 149).

67. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 12-5-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 15, p. 182).

puesta por el administrado en un procedimiento administrativo constitutivo, todo ello en su decisión final.

—También debemos tomar en cuenta que todas estas Sentencias que sobre el punto de la inspección ocular se han pronunciado han visto el problema planteado en sede jurisdiccional, por lo que quizás en ellas los Jueces se han sentido más atados a las disposiciones del Código Civil (art. 1.428), del Código de Procedimiento Civil (art. 338) y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (art. 146) en materia de inspección ocular.

Finalmente, no debemos pasar por alto que, de acuerdo con jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal, tampoco pueden ser traídas a los autos, a través de inspecciones oculares, aquellas cuestiones que requieran conocimientos periciales⁶⁸, principio éste sin duda aplicable en el campo de los procedimientos administrativos.

Lo anteriormente expuesto en relación con la inspección ocular y la relevancia que pudiera tener en el procedimiento administrativo, no resulta afectado por el hecho de que las inspecciones realizadas por la Administración quedan traspasadas a "actas" que luego pasen a engrosar el expediente administrativo, otorgándoseles en consecuencia la naturaleza de prueba documental en el procedimiento contencioso, pues la inspección conserva su naturaleza y, por lo tanto, deberá ser valorada en toda instancia conforme a los principios fundamentales correspondientes al medio probatorio en referencia.

B. *La experticia y lo que puede probar*

Apartándonos un poco de lo que la jurisprudencia civil y mercantil (incluyendo la de la Sala de Casación de nuestra Corte Suprema) ha dictaminado en materia de experticia, nos centraremos en Sentencias que los Tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa han dictaminado sobre el particular, por considerar estas Decisiones más cercanas a la problemática que plantea el procedimiento administrativo, sobre todo tomando en cuenta, como más adelante veremos, que en el campo del proceso civil o mercantil los jueces manejan principios, en cuanto a pruebas se refiere, que no tienen que ser (y a veces no pueden ser) aplicados en el Derecho Administrativo. Por otra parte, las Decisiones que a continuación mencionaremos, contienen parámetros de perfecta aplicación en los procedimientos administrativos, y pudieran muy bien referirse a pruebas de experticia que, habiendo sido evacuadas en dichos procedimientos sean sometidas a control de su legalidad en el contencioso, lo que evidencia la trascendencia que los conceptos emitidos en tales Sentencias puede tener en la misma fase administrativa de un procedimiento.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en Sentencia del 7-12-82, dejó sentado que la experticia sólo tiene por objeto la comprobación de aspectos técnicos, pero no puede referirse a la interpretación de textos o documentos⁶⁹, desechando así lo que los expertos habían interpretado en el texto de sus informes, en los siguientes términos "...de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.422 del Código Civil, la finalidad de la experticia es la comprobación de aspectos técnicos, y no la interpretación del texto del documento o del instrumento, y según lo aclara el artículo 331 del Código de Procedimiento Civil, la experticia sólo tiene por objeto cuestiones de hecho y no interpretaciones. Por lo expuesto, la interpretación anterior de los expertos carece de valor probatorio". Como vemos, la fundamentación de la Sentencia (los artículos 1.422 del Código Civil y 331 del Código de Procedimiento Civil) no resulta extraña al procedimiento administrativo. Además, es lógico que la exper-

68. Ver Jurisprudencia de la Corte Federal, de fecha 12-11-54, G.F. Nº 6, 1954, pp. 201-204 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 605).

69. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 7-12-82 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 13, p. 150).

ticia, como medio de prueba que es, deba referirse con exclusividad a hechos, por lo que mal podría traer a los autos interpretaciones que escapan al objeto de toda prueba.

Por su parte, Sentencia de la Corte Federal y de Casación, de fecha 12-8-43, dictaminó que la verificación de cálculos aritméticos sí puede ser materia de experticia, admitiendo que este medio probatorio no estaba limitado a cuestiones de hecho que requiriesen complicados conocimientos periciales⁷⁰.

C. Limitaciones en la prueba testimonial

Dentro de la misma metodología utilizada en el punto B anterior, nos encontramos con una Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 18-2-71, de acuerdo con la cual los hechos que le conciernan al funcionario emisor de un acto administrativo no pueden traerse a los autos a través de la testimonial de dicho funcionario. La Sentencia en cuestión dice lo siguiente: "la manifestación de voluntad en que consiste el acto administrativo proviene necesariamente de una o más personas, cuyo interés en las resultas del juicio en que dicho acto se cuestione es indiscutible. Ese interés suscita dudas sobre la imparcialidad del funcionario que, citado como testigo, se vea forzado a declarar en relación con hechos en los cuales podría estar comprometida su responsabilidad... Por lo tanto, mediando esta circunstancia, no sería lógico que se cite a un funcionario para que declare como testigo sobre hechos que le conciernen, en un juicio donde en el fondo se discuta la legalidad de su actuación, tanto más cuanto que, por definición, testigo es quien depone en causa ajena sobre hechos apreciables por los sentidos"⁷¹.

En torno a esta Decisión cabe destacar que la misma se refiere a una prueba testimonial efectuada en sede jurisdiccional, y todo ello en relación a un caso que nunca podría plantearse en un procedimiento administrativo constitutivo, pues al no haber acto administrativo no opera el supuesto en el que estaban incursos los testigos a los cuales se refería la Sentencia. Sin embargo, la testimonial no aparece prohibida en los procedimientos administrativos de segundo grado, por lo que podría pensarse en la posibilidad de declaraciones de testigos en sede administrativa que pudieran estar incursos en la causal de desestimación a la que se refiere la Sentencia, cuando el asunto se debata con motivo de un recurso y donde los deponentes pretendieran declarar sobre hechos "que no han apreciado por los sentidos" y en causa que no les es ajena. Es nuestra opinión que en casos como éste, la prueba en referencia tendría una muy escasa solidez en el contencioso-administrativo como prueba testimonial.

Por último, mencionaremos en relación a las limitaciones de un medio de prueba, la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 12-2-80, en la cual se negó la admisión del reconocimiento de la firma de quien había firmado un informe por no ser éste un documento emanado de una de las partes en juicio, único supuesto en el cual la Corte consideró admisible la "prueba" de reconocimiento⁷².

70. Ver Jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal, de fecha 12-8-43, M 1944, p. 297 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 613).

71. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 18-2-71, G.O. Nº 1472 Extr., 11-6-71, p. 8 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. I, p. 321).

72. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 2-12-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 5, p. 139).

III. ILEGALIDAD DEL MEDIO PROBATORIO POR AUSENCIA DE REQUISITOS ATINENTES AL MISMO

Hemos querido incluir en el presente trabajo la problemática relativa al desecho, por parte de nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, de determinados medios de prueba propuestos, por carecer éstos de requisitos que se consideran fundamentales. Sin embargo, debemos destacar que el punto en cuestión no encuadra específicamente dentro del marco que el principio de la legalidad de la prueba supone, tal y como dicho principio ha sido entendido y estudiado por la doctrina. En efecto, el medio de prueba propuesto transgrede el principio de la legalidad de la prueba cuando no está previsto por la Ley o cuando ésta lo considera no apto para la probanza de determinados hechos (Cap. I y II). A pesar de ello, consideramos conveniente tratar el asunto un poco, atendiendo fundamentalmente a que nuestra jurisprudencia suele considerar y decretar la ilegalidad de medios probatorios en atención a la ausencia de requisitos del medio de que se trate, quizás siguiendo el proceso mental según el cual, al no cumplir un medio de prueba con requisitos a él atinentes que se consideren fundamentales, el medio como tal no es el previsto por la Ley, es decir, no existe a los efectos del ordenamiento jurídico, y por lo tanto puede ser desestimado como ilegal⁷³. Lo que en realidad ocurre es que existen, en relación con todo medio de prueba, requisitos de existencia, de validez y de eficacia probatoria, cuya carencia en cada caso supone consecuencias jurídicas de naturaleza diferente⁷⁴, desconectadas muchas veces con el problema de la legalidad de la prueba, como sucede con los requisitos de validez y eficacia probatoria. Por supuesto que, en líneas generales, la ausencia de requisitos supone una desviación de lo que la Ley preceptúa y, en tal sentido, una ilegalidad del medio, pero no necesariamente una violación al principio de legalidad de la prueba, en la acepción que de dicho término hemos venido utilizando.

Hechas las aclaratorias anteriores, resulta interesante poner de relieve que la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en Sentencia del 18-2-53, sentó que las reglas para determinar cuándo una prueba era ilegal habían sido concebidas "teniendo en cuenta situaciones reguladas por el derecho común, y en razón de ello sus previsiones a veces o no son suficientes para resolver cuestiones que sólo se plantean en el procedimiento contencioso-administrativo, o son de imposible aplicación en ese procedimiento debido a la naturaleza especial del mismo"⁷⁵. Claro está que lo decidido por la Corte se explica en una época en la cual la única norma que consagraba el principio de legalidad de la prueba se encontraba en el Código de Procedimiento Civil y significaba una restricción excesiva, y debemos tomar en cuenta también que esta jurisprudencia se está refiriendo al contencioso-administrativo, pero cabría preguntarse si con mayor razón la rigidez de la norma procesal civil no hubiera sido condenada por la misma Corte en materia de procedimientos administrativos, y si la flexibilidad por la que aboga la Sentencia en referencia no tendría algo que ver también con la exigencia de los requisitos previstos en relación con los medios de prueba para la fecha existentes. Lo decidido en esta oportunidad, sin embargo, no parece estar de acuerdo con lo sentado por la Corte Federal en Sentencia del 12-11-54, la cual estableció categóricamente que "conforme a nuestro ordenamiento

73. Ver Hernando Devis Echandía, *Compendio de Pruebas Judiciales*, pp. 220, 234, 238, 311, 312, 347, 348 y 354, Editorial Temis, Bogotá, 1969.

74. Ver Jurisprudencia de la antigua Corte Federal, de fecha 12-11-54, *G.F.* Nº 6, 1954, pp. 201-204 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. II, pp. 603-604, Instituto de Derecho Público, U.C.V.).

75. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 18-2-53, *G.F.* Nº 2, 1953, pp. 186-187 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 606).

jurídico nada autoriza, a falta de una reglamentación expresa y especial de la prueba en derecho administrativo, a probar los hechos y actos que se discutan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por normas distintas a las establecidas en el derecho privado, que viene así a ser la ley común”⁷⁶, todo ello en relación con la desestimación que la Corte hiciera de una experticia que, según el Sentenciador, no había llenado los requisitos esenciales que la Ley exigía para la prueba en cuestión. A pesar de todo esto, está última Sentencia acepta que tal prueba pudo haber tenido “fuerza suficiente” para formarle a la Administración un criterio en el campo administrativo, pero que al trascender el problema a la esfera de lo judicial, la prueba del hecho que se pretendía traer a los autos no podía desviarse de los principios de derecho común, con lo cual aceptó la posibilidad de una mayor flexibilidad en la fase administrativa, llevándonos a concluir que medios probatorios producidos y permitidos en dicha fase no servirían si la discusión llegara a plantearse por ante los Tribunales. Esto último no parece lógico, ni mucho menos justo, pues la prueba permitida y producida dentro del marco legal en un procedimiento administrativo no debe poder ser desechada con posterioridad en el contencioso-administrativo sobre la base de que en esa instancia no pueda producirse. Otra cosa distinta es que la prueba improcedente o prohibida en la instancia jurisdiccional no deba ser admitida o apreciada por tal razón cuando pretende producirse en esa sede, pero el Juez en lo Contencioso-Administrativo puede y debe confirmar la apreciación que la Administración haya hecho de una prueba (u objetar su no apreciación) perfectamente válida en los procedimientos administrativos, aun cuando la prueba de que se trate no hubiera podido ser promovida en vía jurisdiccional o en alguna de sus instancias. Esto se nos presenta también como una inevitable consecuencia de la Sentencia referida en el Capítulo I según la cual, la Administración está obligada a decidir conforme a lo alegado y probado (se entiende que con los medios legales en el procedimiento administrativo, con prescindencia de que los mismos puedan o no ser propuestos en sede jurisdiccional). Además, en este mismo sentido se pronuncia la Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de fecha 6-6-83, cuando decide que son procedentes las pruebas promovidas fuera de la jurisdicción de las Comisiones Tripartitas y que, por lo tanto, la Comisión que desechó en el caso referido la prueba de testigos por haber éstos declarado fuera de su jurisdicción, incurrió en un vicio de procedimiento al resolver sin tomar en consideración y analizar la prueba mencionada⁷⁷. El vicio declarado por esta Sentencia, como vemos, nada tuvo que ver con la procedencia de la prueba en lo contencioso-administrativo, sino con la procedencia de la misma en la Comisión Tripartita y con el deber que esta última tenía de apreciarla en tal virtud.

A. *El caso de los testigos y la necesidad o no de su ratificación en sede jurisdiccional*

A pesar de lo expuesto anteriormente sobre la actitud del Juez en lo Contencioso-Administrativo en referencia a las pruebas producidas en sede administrativa de conformidad con la Ley, podría pensarse, en ciertos casos, que la prueba válida en un procedimiento administrativo debe cumplir con ciertos requisitos para ser apreciada en vía jurisdiccional. En cuanto a este asunto, llama especialmente la atención el problema de si los testigos que declaran en un procedimiento administrativo deben o no ratificar sus dichos en la instancia judicial para poder ser apreciados por la autoridad jurisdiccional.

76. Ver Jurisprudencia de la Corte Federal, de fecha 12-11-54, *G.F.* N° 6, 1954, pp. 201-204 (Extracto tomado por Allan R. Brewer-Carías, *obra citada*, Tomo V, Vol. II, p. 603).

77. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 6-6-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 15, p. 180).

Sobre el punto en estudio, jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 19-1-84, en atención a que la Administración no había ratificado en la primera instancia ni en la Corte (actuando como Tribunal de Alzada), las declaraciones de unos testigos que aparecían en el expediente administrativo, desestimó tal medio probatorio, mencionando que el actor no había podido defenderse adecuadamente mediante el ejercicio de su derecho de repreguntar a dichos testigos⁷⁸, vale decir, no había podido la contraparte ejercer lo que en Derecho Probatorio se conoce como el control de la prueba, principio fundamental íntimamente vinculado con el principio de igualdad de las partes y el derecho a la defensa que a las mismas corresponde, y con frecuencia presente en las normas sobre pruebas atinentes al procedimiento ordinario. Sin embargo, parecería que si realmente la prueba testimonial fue hecha a espaldas del administrado, fuera del lapso probatorio previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o dentro de dicho lapso, pero prescindiendo de mecanismos (fijación de fechas u horas para las declaraciones, u otros) que permitieran el control de la prueba que se ejerce a través de las repreguntas, entonces en esos casos ni siquiera en sede administrativa la prueba debía haber sido apreciada, todo ello si lo que en realidad estamos tratando de preservar es el derecho a la repregunta del administrado (en este caso).

Un tanto en desacuerdo con la Sentencia comentada con inmediata anterioridad, jurisprudencia de la misma Corte del 3-5-84, en forma muy genérica observó "que los documentos y *declaraciones* contenidos en el expediente que refleja el procedimiento disciplinario seguido al funcionario, tienen valor de documentos administrativos", siendo por tanto necesario impugnarlos para que la ratificación en sede jurisdiccional fuera requerida⁷⁹. Paralelamente al punto que estamos tratando, llama la atención el cambio que la Corte supone en la naturaleza del medio probatorio bajo estudio, que pasa de testimonial (en sede administrativa) a documental (en sede jurisdiccional). Lo cierto es que de acuerdo con la Sentencia en referencia, no siempre la ratificación sería necesaria, sino sólo cuando ocurre la impugnación por parte del administrado.

En torno al asunto, la misma Corte Primera, en Sentencia del 31-5-84, limitó lo que en jurisprudencia del 3-5-84, antes citada, se dijera, para así dejar sentado que "las actas contenidas en el expediente administrativo, correspondientes a declaraciones, sólo hacen fe, hasta prueba en contrario, de la verdad de declaraciones *hechas por funcionarios*, respecto de los hechos que afirman haber oído, visto o efectuado", concediéndole también en este caso a tales declaraciones una naturaleza documental, todo ello en relación con declaraciones rendidas por funcionarios en el Despacho del Director de la Escuela de Estudios Superiores de la Marina Mercante⁸⁰.

B. *El caso de las copias certificadas*

En el punto A anterior tratamos la exigibilidad de un requisito para apreciar una prueba en el contencioso-administrativo, requisito éste que resultaba adicional en relación con lo exigido en sede administrativa, pero nuestra temática gira fundamentalmente sobre la prueba en el procedimiento administrativo, por lo que resulta fundamental a efectos de este trabajo el enfocar la posibilidad de no apreciación de un medio probatorio en la propia fase administrativa, por ausencia de un requisito. En este particular, se nos presenta como de obligada referencia y de gran utilidad para

78. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 19-1-84 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 17, p. 201).

79. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 3-5-84 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 19, p. 157).

80. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 31-5-84 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 19, pp. 117-118).

el análisis del punto la jurisprudencia patria en materia de los requisitos atinentes a las copias certificadas, caso específico donde el adolecer un medio probatorio de ciertos requisitos ha sido causal suficiente para desecharlo, con base en argumentaciones perfectamente aplicables en vía administrativa y que pueden respaldar perfectamente su no valoración en esa instancia.

Así por ejemplo, Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 9-7-81, refiriéndose a una copia de un acta de sesión de un Concejo Municipal promovida como prueba documental, observó que la misma consistía en una copia fotostática no suscrita por persona alguna, sin sello de ninguna naturaleza, y que no había sido certificada por el Secretario del Cuerpo Edilicio, en función de lo cual dictaminó “que resulta forzoso concluir que efectivamente, como ha sido alegado, *la copia en referencia no reúne los requisitos* exigidos por la normativa municipal para revestir de autenticidad legal a los actos emanados de los Concejos, y en consecuencia, su contenido no puede ser apreciado a los fines de la decisión de este Alto Tribunal” (Subrayado nuestro) ⁸¹. Es de hacer notar que, como veremos más adelante, todos los requisitos faltantes no eran de exclusiva exigencia de la normativa municipal referida en la Sentencia. Asimismo, parecería lógico que si tal prueba hubiera sido apreciada fuera de la instancia jurisdiccional por la autoridad municipal, la Corte habría condenado tal apreciación.

Por su parte, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en Sentencia de fecha 14-6-84, refiriéndose a documentación producida por la Administración en un proceso, expresó que “si bien en este caso es la Administración la que presenta las copias, no existe constancia alguna de que las mismas han sido certificadas por el funcionario con competencia para ello, ni aparece la autorización que debe emanar del Despacho...”, en cuya virtud y “dada la carencia probatoria de tales documentos”, declaró sin lugar un recurso intentado por el sustituto del Procurador General de la República ⁸². Debemos destacar, en conexión con esta Decisión, que la misma se fundamentó, en cuanto a la exigibilidad de los requisitos cuya ausencia motivó el desecho de la prueba, en el artículo 59 de la Ley Orgánica de la Administración Central, perfectamente aplicable para los mismos efectos de desestimación de la prueba en cuestión en materia de procedimientos administrativos. La citada disposición legal ordena a los Directores Generales de los Ministerios y a aquellos funcionarios a quienes compete la expedición de copias certificadas, insertar en el expediente la solicitud original del interesado y *la autorización escrita del acto otorgada por el Ministro*.

En el mismo curso de pensamiento presente en las Sentencias anteriormente citadas, sé pronuncia abundante y reciente jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Así, podemos citar, a manera de ejemplo, las siguientes Decisiones:

—Sentencia del 19-1-84, que no apreció como prueba el expediente administrativo producido en copia, en atención a que la certificación que aparecía en cada uno de los documentos de dicho expediente no estaba suscrita de manera autógrafa sino a través de un sello de caucho (dejando, sin embargo, abierta la posibilidad de que tal medio mecánico pudiese ser utilizado, con una autorización emanada del Director de Personal del Organismo de que se tratare). Además, la Corte Primera dejó sentado que un Oficio cuyo texto haga constar que las copias que se acompañan al mismo son reproducción del original, no sustituye la necesaria certificación “que debe constar en la copia misma y no en un instrumento independiente a aquél cuya certificación se quiere hacer”, planteando así que la copia y su certificación no pueden

81. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 9-7-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 8, p. 104).

82. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 14-6-84. (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 19, p. 118).

separarse, so pena de no darle valor a la certificación que de otra forma hubiere sido expedida⁸³.

—Sentencia del 19-1-84, en la cual la Corte observó que las notas de certificación de cada una de las copias fotostáticas promovidas por el sustituto del Procurador, aparecían suscritas por una persona cuya identificación y cargo no constaban en la misma nota, imposibilitando la determinación de si tal persona era o no funcionario competente para otorgar las certificaciones en referencia (poniéndose de relieve aquí, una vez más, el principio de control de la prueba ya mencionado), razón por la cual la Corte determinó que las copias carecían de valor probatorio como documentos administrativos⁸⁴.

—Sentencia del 12-4-84, que ratifica el desecho de las copias que han sido certificadas mediante un sello, sin firma autógrafa, por carecer las mismas de autenticidad⁸⁵.

—Sentencia del 5-4-84, en el mismo sentido de la inmediata anterior y con relación al mismo problema de la utilización del sello para certificar (en lugar de la firma), estableciendo que el expediente administrativo sólo tiene valor cuando ha sido *debidamente certificado*, lo que consideró no presente en el caso por la razón indicada, "impidiendo así que pueda fundamentarse la validez de acto alguno en la citada documentación"⁸⁶.

C. Ausencia de requisitos legalmente exigidos

Además de lo anterior, conviene puntualizar que muchas veces, los requisitos con los que debe cumplir un medio probatorio aparecen expresamente establecidos con relación a dicho medio en la Ley, casos en los cuales la improcedencia de la prueba operaría tanto en un procedimiento administrativo como en una instancia jurisdiccional. Así, por ejemplo, Sentencia de la Corte Suprema en Sala Político Administrativa, de fecha 24-4-80, refiriéndose a un Acta de notificación relacionada con una infracción a la Ley de Hidrocarburos que omitía la firma del concesionario (o la constancia de la Autoridad de que aquél se había negado a firmarla), expuso lo siguiente:

.. "Como puede objetivamente apreciarse, el documento transcrito, pese a la calificación que su autor le da de "Acta", no es tal, sino un mero informe que un funcionario subalterno rinde a su superior en la jerarquía administrativa, respecto de un hecho determinado; y, siendo así, *es obvio que dicho documento no cumple los requisitos materiales y formales exigidos por las normas jurídicas reguladoras de la materia, arriba transcritas*. Y no cumpliendo dichos requisitos, mal puede haber satisfecho las finalidades, ya mencionadas, que las citadas normas atribuyen a los mismos"⁸⁷ (Subrayado nuestro).

Es oportuno destacar, en materia de requisitos atinentes a medios probatorios, que dichas exigencias aparecen consagradas en nuestros textos legales con la mente puesta en la valoración que de las pruebas haya de hacer la autoridad judicial. Así sucede con las normas que sobre pruebas contiene el Código Civil y el de Procedimiento Civil, e incluso en el campo del Derecho Administrativo, nos encontramos

83. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 19-1-84 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 17, p. 173).

84. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 19-1-84 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 17, p. 201).

85. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 12-4-84 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 18, p. 161).

86. Ver Jurisprudencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, de fecha 5-4-84 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 18, pp. 183-184).

87. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 24-4-80 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* Nº 2, p. 111).

con normas como el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el cual fija parámetros de necesario cumplimiento en la verificación del avalúo llamado a determinar el justo valor (que no es otra cosa que una prueba pericial de especiales características) y cuya interpretación ha originado abundante jurisprudencia⁸⁸, pero todo ello en relación con su apreciación, *por parte de un Juez*. En estas circunstancias, tenemos que el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos admite la posibilidad de utilizar cantidad de medios probatorios cuyos requisitos (de existencia, validez y eficacia probatoria) están previstos en cuerpos legales que sólo tomaron en cuenta para exigirlos la instancia judicial (o que simplemente no fijan tales requisitos, limitándose a consagrar el medio de prueba, como sucede en la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público), asignando tácitamente a la jurisprudencia la importantísima labor de definir cuáles van a ser los requisitos (de los estipulados por las leyes referidas en el citado artículo 58) que cada medio de prueba permitido en el procedimiento administrativo debe cumplir para en esa fase ser considerado procedente, existente y/o eficaz.

Por supuesto que salta a la vista que los requisitos atinentes a una prueba y que únicamente puedan ser cumplidos por funcionarios del Poder Judicial o dentro de la estructura de los Tribunales (la firma del Juez y el Secretario en el Acta contentiva de declaraciones de testigos, por ejemplo) no tienen (por ser ello imposible) que estar presentes cuando el medio probatorio sea evacuado en fase administrativa. Sin embargo, una amplia gama de requisitos previstos en los Códigos Civiles, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal en relación con medios probatorios, tendrán que ser estudiados a los fines de considerarlos aplicables, no aplicables o de alguna forma adaptables al procedimiento administrativo, toda vez que en todo esto resulta involucrada la fijación de los hechos, por parte de la Administración, que van a sustentar su decisión y de que esta fijación de los hechos como "comprobados" haya sido efectuada legalmente va a depender que el acto administrativo resulte o no viciado de nulidad. Además, no debemos olvidar que en el contencioso-administrativo, "aun cuando el expediente administrativo es considerado como una unidad a los fines de su incorporación a las actas procesales; sin embargo cada uno de los elementos que lo integran mantiene su propia independencia", de donde acepta nuestra doctrina que el expediente administrativo pueda contener documentos sin valor alguno⁸⁹.

Por otra parte, toca también a los Tribunales competentes definir, en el caso de nuevos medios probatorios previstos en leyes como la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público (art. 98) y utilizables en los procedimientos administrativos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley que los regula, cuáles serán los requisitos que aseguren la autenticidad y licitud de medios como las grabaciones y las fotografías (pues la Ley que los consagra nada dice al respecto), así como también cuáles serán los requisitos que eviten la violación del derecho constitucional a la privacidad (art. 59 de la Constitución Nacional), especialmente en el caso de los dos últimos medios probatorios señalados (grabaciones y fotografías). En este particular, cabe recordar que la no violación de garantías constitucionales fue propuesta

88. Ver Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 9-4-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 6, p. 132); Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 17-11-81 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 8, p. 148); Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 17-7-82 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 11, p. 214); Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 22-2-83 (Extracto tomado por la *Revista de Derecho Público* N° 14, p. 181).

89. Ver Hildegard Rondón de Sansó, *El Sistema Contencioso Administrativo de la Carrera Administrativa*, Ediciones Magon, Caracas, 1974, p. 251.

por la Corte Suprema en su Sentencia del 1-7-80 como límite a la libertad que en la apreciación de las pruebas tiene la Administración (Cap. I, cita 933).

Lo anterior nos da una idea de la magnitud del campo, aun casi sin explorar, que la jurisprudencia patria tiene por delante para crear, aportar soluciones y definir parámetros que nos permitan una mejor ubicación, en cuanto al manejo del Derecho Probatorio en el procedimiento administrativo.

BIBLIOGRAFIA

Libros

Allan Randolph BREWER-CARIAS, *Instituciones Políticas y Constitucionales*. Universidad Católica del Táchira. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal, 1985, 2 tomos, 1.506 pp.

La última obra del doctor Allan Randolph Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, es tal vez el libro más importante que se ha publicado en el país en el campo del derecho público. Es un libro-cosecha donde el autor nos entrega, en forma sistemática, el producto de sus estudios, meditaciones y experiencias de muchos años en torno a nuestras instituciones públicas fundamentales, desde una perspectiva jurídica, histórica y politológica.

Desde el ángulo jurídico, la obra que comentamos contiene una visión totalizante y exhaustiva de las instituciones políticas del país, no sólo en cuanto las mismas están contempladas en normas constitucionales, sino, además, en cuanto ellas se despliegan en reglas legales, en tratados, en decretos-leyes, en reglamentos, en instrucciones de servicio, por una parte. Por la otra, el autor estudia la forma cómo esas instituciones jurídicas se encarnan en realidades sociales y cómo se producen a veces discrepancias entre la norma y la praxis.

La perspectiva histórica está presente a todo lo largo de la obra: cada institución se examina desde su origen, se considera el marco de condiciones históricas, económicas, políticas y sociales que le dieron nacimiento, se estudia su evolución a través de nuestra accidentada vida republicana y se analiza su configuración actual, a la luz de nuestros antecedentes y de las influencias que pudieran derivarse de la experiencia de otros pueblos. Brewer-Carías no es un espectador imparcial del acontecer y de las situaciones que examina. Constantemente nos da a conocer sus opiniones, críticas, reservas y proposiciones sobre las instituciones políticas del país y lo hace desde su perspectiva de politólogo y de reformador. Como politólogo, el autor maneja con destreza las teorías políticas que han pretendido explicar la formación de los Estados de nuestro tiempo, lo cual le permite trascender del hecho puramente anecdótico para indagar sobre la significación profunda de las decisiones implícitas o explícitas que han contribuido a conformar el estado actual de nuestras instituciones públicas. Como reformador, Brewer-Carías, ha estado involucrado en todos los intentos importantes que se han hecho en los últimos veinte años para reformar el Estado y la Administración, en unas ocasiones como responsable directo y, en otras, por la influencia de sus opiniones y escritos, de sus dictámenes y de sus querellas.

Esta circunstancia es la que, en nuestro criterio, le imprime, el máximo valor al libro que comentamos: no es solamente la obra de un erudito que hace una notable investigación documental; es principalmente el testimonio de un actor de excepción en el proceso que analiza, quien, además de haber participado intensamente en los acontecimientos, puede presentar una obra donde expone coherentemente los puntos de vista que ha sustentado desde diversas posiciones: como profesor, como funcionario público, como abogado consultor y litigante, como parlamentario, como ciudadano.

Para mostrar la amplitud de los temas que se estudian en esta obra, basta con indicar que la misma se divide en doce partes, así: La Conformación Político-Constitucional del Estado; El Sistema Económico-Social; Bases del Sistema Constitucional; El Régimen Constitucional del Poder Público; Bases Constitucionales de la Actuación Internacional del Estado; La Estructura Política y Constitucional del Estado Federal; El Régimen Municipal; El Sistema de Gobierno; El Régimen Constitucional de la Administración Pública; El Régimen Democrático y el Sistema Político; Los Derechos y Garantías Constitucionales; El Poder Judicial y el Control de la Constitucionalidad de

los Actos Estatales. Al final de la obra se consignan algunas reflexiones sobre las transformaciones del sistema político, del sistema de gobierno, del sistema político-administrativo y del sistema de control.

En suma, la bibliografía venezolana se ha enriquecido con una obra densa, útil, que se constituye en texto obligado para los estudiosos de nuestras instituciones públicas y en una contribución invaluable para la reforma del Estado que el país exige.

Manuel Rachadell

