

revista
de
derecho
publico

Nº 24

Octubre-Diciembre 1985

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana, Caracas

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Proceso de formación de la Constitución Venezolana del 23-01-1961*, por Gustavo
PLANCHART MANRIQUE 5

Comentarios Monográficos

- Algunos aspectos de la inmunidad jurisdiccional de los Estados y la cuestión de
los Actos de Estado (Act of State) en la Jurisprudencia Norteamer-
ricana*, por Allan R. BREWER-CARIAS 29
- Los Actos Administrativos*, por Nelson RODRIGUEZ G. 43
- La Remisión de deuda por parte de la República a los entes descentralizados en
el marco del refinanciamiento de la deuda pública externa*, por Juan
GARRIDO ROVIRA 51

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dic-
tados durante el cuarto trimestre de 1985*, por Ana María RUGGERI .. 57

Comentarios Legislativos

- Comentarios al Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada*,
por Enrique VILORIA V. 81

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Cor-
te Primera de lo Contencioso-Administrativo). Cuarto trimestre de
1985*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 95

Comentarios Jurisprudenciales

El principio de irretroactividad de los actos administrativos no normativos en la doctrina y en la jurisprudencia de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, por Eugenio HERNANDEZ BRETON 211

Observaciones a una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, por Víctor BENTATA 229

BIBLIOGRAFIA

Revistas 233

ESTUDIOS

Artículos

Proceso de formación de la Constitución Venezolana del 23-01-1961

Gustavo Planchart Manrique
Abogado

Para entender el proceso de formación de la Constitución Venezolana actualmente vigente, desde el 23 de enero de 1961, es necesario primero recordar que, en cierta forma, es la número 25, si contamos desde nuestra primera Constitución de 1811, en los albores de nuestra independencia, antes de que esta fuera una realidad y solo una voluntad política manifestada del pueblo venezolano. Pero, por otro lado, no es quizás sino la séptima u octava, si aún tomando en cuenta la primera de 1811, pensamos solo en aquellas que han significado una estructura constitucional con real eficacia, ya por su duración —10 años o más de vigencia— (las de 1830, 1864, 1881 y 1961), ya porque aunque con vigencia menor no eran o son un simple disfraz para la hegemonía absoluta de algún caudillo, tirano o dictador —como quiera llamársele— (las de 1811, 1936, 1947), ya porque significaron o significan una concepción constitucional importante o un rompimiento con la que sustituyeron (las de 1811, 1830, 1858, 1864, 1947 y 1961). Todas las otras constituciones en una forma u otra son meras enmiendas de la que existiere en ese momento, para acomodarla a caprichos del tirano o caudillo de turno o a necesidades políticas pasajeras.

Es conveniente tener en cuenta esta larga experiencia constitucional, pues, en todo proceso de discusión y formación de una nueva Constitución, esa tradición pesa y algunas de sus fórmulas o expresiones se sacralizan y se repiten de una a otra con ligeras variantes.

Por ello, ningún proceso formativo constitucional en Venezuela se produce en un vacío de experiencia propia, salvo por supuesto, la de 1811.

Por otra parte, las constituciones venezolanas siempre han reflejado en alguna forma ciertos modelos constitucionales extranjeros: el norteamericano y el francés, cuyas influencias han sido continuas, en algún punto el de la Constitución española de 1812 y más recientemente para la de 1961; el italiano y, también los del constitucionalismo latinoamericano, a su vez que éste, probablemente, se ha alimentado en alguna parte de la experiencia constitucional venezolana.

Dicho lo anterior, debemos, para hacer comprensible el proceso constitucional de formación de la Constitución vigente de 1961, hacer un resumen de la historia política y constitucional de Venezuela en el siglo xx.

Los primeros 35 años del presente siglo se caracterizan en Venezuela por el dominio de dos de los más crueles dictadores que ha tenido en su historia: Castro de 1899 a 1908 y Juan Vicente Gómez de 1908 hasta su muerte, por causas naturales, a fines de 1935. Ambos si algún mérito tuvieron fue el de que, siendo origina-

rios de la región sur-occidental de Venezuela, los Andes, integraron definitivamente esta región a la Nación, pues, en cierta forma, su régimen fue una verdadera conquista de Venezuela por los andinos. Además, por ser ellos más bárbaros que sus caudillos opositores, liquidaron a los otros caudillos regionales existentes en Venezuela desde, y quizás como resultado, de la guerra civil que denominamos federal, que desangró y empobreció a Venezuela entre los años de 1858 y 1863, y, con ese triunfo sobre los demás caudillos regionales, dieron por terminado el largo período de casi cincuenta años de guerras civiles casi constantes, grandes o pequeñas, que azotó a Venezuela de 1858 hasta 1903.

Gómez, aparte de ello, en cierto modo creó algunas estructuras estatales que en algo han servido de base a la institucionalización posterior, fundamentalmente en la organización de la hacienda pública y de la propia carrera militar.

Gómez muere a fines de 1935 viejo, de muerte natural y lo sucede provisionalmente su Ministro de Guerra y Marina, el General Eleazar López Contreras, quien luego es electo, en abril de 1936, como Presidente de la República por un período de siete años. Parecía como si fuese a ser la continuación del régimen anterior, pero no fue así: López Contreras desde el primer momento busca crear una transición pacífica de la anterior tiranía o dictadura, hacia un régimen de mayor democracia y de un clima de tolerancia que permitiera una evolución hacia una democracia, que podríamos llamar controlada o, utilizando prestado un término del profesor francés Burdeau, "una democracia gobernada". Para ello, hizo que el Congreso dictara en el propio año de 1936, una nueva Constitución que, aunque no era un rompimiento con las anteriores, pues mantiene el voto indirecto de tercer grado para el Presidente de la República, y de segundo grado para los Senadores y Diputados, y, la exclusión de voto a los analfabetos, y en cuanto a la libre expresión del pensamiento la limitaba por la prohibición de la propaganda de doctrinas comunistas y anarquistas; en cambio, por primera vez, en los artículos de la Constitución que constituyen el equivalente de la declaración de derechos, se reconocen ciertos derechos sociales y se hace referencia a que la legislación del trabajo dispondrá normas "que concurren a mejorar las condiciones del obrero o trabajador". Pero lo importante fue que, efectivamente, se empezó a poner en práctica tal articulado, ya que en el año 1937 se dictó lo que en la práctica fue la primera Ley del Trabajo, reconociendo la formación de sindicatos. Igualmente la Constitución estableció un período constitucional de cinco años en vez de siete y prohibió la reelección. Aunque la rebaja del período, en estricto derecho no le era aplicable al Presidente López Contreras, éste, para que sirviera de ejemplo, manifestó que sí le era, aceptando así voluntariamente una rebaja de dos años en su mandato. La importancia de ello era fundamentalmente psicológica, pues buscaba demostrar el sometimiento del Gobernante a las leyes y la existencia, así, de un estado de derecho, o por lo menos, la voluntad de evolucionar hacia él y de crearlo.

Sin embargo, en 1937 políticamente López Contreras se vio obligado a expulsar del país a un grupo de personas (alrededor de 70), la mayoría jóvenes de menos de 35 años, bajo acusación de ser comunistas, entre los cuales se encontraban dos que luego fueron Presidentes de la República y otros que han sido Ministros, Senadores,

Diputados y, en general, han jugado posteriormente un papel preponderante en la política nacional de Venezuela. Pero, ya en el año de 1939, empezó a permitirles el regreso, de manera que para el año de 1940 todos los expulsados del 37 estaban de vuelta, formando agrupaciones políticas con mayor o menor dificultad, manteniendo el gobierno con respecto a ellas una especie de tolerancia y sin que existiese persecución policial, por lo menos a partir de 1939 y permitiendo ya desde antes el ejercicio del derecho de la libre expresión del pensamiento y, en especial, la crítica, hasta acerba, al Gobierno, lo cual hasta ese momento en el siglo XX venezolano era algo impensable. Se puede decir que, en el período de López Contreras, lo importante no es el cambio habido en el texto constitucional mismo, sino en el comportamiento del gobierno, en el mayor respeto real al contenido de la Constitución y en el clima de libertad que poco a poco se iba creando, conforme a la Constitución, en el ambiente y vida venezolanos.

En 1941 termina el período del General López Contreras y el Congreso elige Presidente de la República, bajo el sistema electoral restringido e indirecto que imperaba en la Constitución de 1936, al General Isaías Medina, quien hasta ese momento había sido el Ministro de Guerra y Marina del Presidente López. El Gobierno del General Medina se caracteriza por proseguir aceleradamente la evolución, no de la Constitución formal, pero sí del respeto real a la Constitución que regía y ampliando el clima de libertades en Venezuela. Se forman partidos políticos de oposición y fundan diarios, o se valen de los ya fundados, para hacer campaña política contraria al Gobierno, inclusive con virulencia. El clima es de respeto a los derechos humanos, no hay presos políticos, ni se persigue a nadie por ideas políticas; las formaciones sindicales se multiplican, en su mayoría fundadas por el principal partido de oposición AD, constituido por muchos de los expulsados por López Contreras; el partido comunista funciona aunque no con el nombre, e inclusive se alía con el partido u organización del Gobierno para las elecciones Municipales, que se celebran en 1944, y de las cuales iba a salir luego la elección del Congreso que iba a tener la misión de elegir el Presidente de la República, para el período 1946-1951. Durante el régimen de Medina, se inicia el seguro social obligatorio, se dicta la primera Ley de Impuesto sobre la Renta, se hace la reforma de la Ley de Hidrocarburos, y se aumentan así los impuestos a las empresas extranjeras que explotaban el petróleo venezolano. Nuevamente, se puede decir que el período de la Presidencia del General Medina, desde el punto de vista constitucional, se caracteriza más bien por hacer efectiva la Constitución que Venezuela tenía, hacerla una realidad que se cumpliera, especialmente en lo que refiere a derechos humanos, más que por plantearse problemas de la estructura constitucional del Estado. Se busca la evolución del sistema hacia una democracia efectiva. Sin embargo, en 1944 y 1945 el propio Gobierno promueve una pequeña reforma constitucional, en parte para acomodar la Constitución a un hecho que ocurría y era tolerado y que, además, reflejaba la situación internacional. Desaparece de la Constitución la prohibición a la prédica de las doctrinas comunistas y anarquistas, lo que permite legalizar abiertamente al Partido Comunista. Por otra parte, para reformar el sistema electoral, pues se establece la elección directa para la Cámara de Diputados y se da el voto activo y pasivo a la mujer para

los Concejos Municipales. Así mismo, se procedió a lo que en verdad era una reforma técnica, la llamada nacionalización de la justicia, por la cual desaparecía la potestad de los Estados miembros de la federación venezolana de designar los jueces en sus jurisdicciones y se pasaba dicho poder al Poder Central o, como lo llamaba la Constitución, Poder Federal. Por último, en reconocimiento de las dificultades económicas y financieras que creaba la guerra y que era previsible continuarían en el mundo de la post-guerra, se estableció la posibilidad de que, previa autorización del Congreso, pudiese el Presidente de la República ejercer poderes extraordinarios en esas materias específicas.

Se puede decir que, esta reforma constitucional abre un período constituyente en Venezuela, si entendemos por tal expresión un período en el que la atención política se centra sobre problemas de estructura constitucional del Estado y que no se cierra sino con una reforma a fondo de la Constitución.

La reforma hecha al sistema electoral provocó un debate en la opinión pública, liderizada por la oposición, relativa a la necesidad de reconocer el voto directo también para la elección del Presidente de la República, la necesidad de extender el voto femenino a todas las elecciones y la de acabar con la limitación del voto a los analfabetas, que constituían en ese entonces, todavía, una mayoría de la población.

La reforma consistente en la llamada nacionalización de la justicia o del poder judicial trajo a discusión de nuevo el problema del significado de la organización federal venezolana, que con la nacionalización del poder judicial perdía, en verdad, su último vestigio de federalismo. Por ello, hubo quien propuso la necesidad de convocar a elecciones de una Asamblea Constituyente especial, pues entendía que tal reforma por tratarse de una base fundamental de la Constitución, requería de la intervención del poder constituyente originario y no podía ser obra del constituyente ordinario (Congreso y Asambleas Legislativas de los Estados Federados). La reforma de la Constitución fue promulgada el 5 de mayo de 1945. Escasos cinco meses después, el Gobierno del General Medina, faltándole unos seis meses para terminar su período, fue derrocado el 18 de octubre de 1945 por un alzamiento de jóvenes oficiales del Ejército Venezolano con el apoyo del principal partido de oposición, AD. No tenemos por qué entrar aquí en las causas que originaron tal hecho, ni mucho menos en la controversia sobre el adelanto o atraso político que significó para Venezuela. No debe creerse tampoco que el movimiento tuvo su origen, únicamente, en una aspiración a un cambio estructural constitucional, pero evidentemente tal aspiración existía y fue importante, por lo menos en el elemento civil interviniente en el llamado golpe o revolución del 18 de octubre.

El Gobierno que surge inmediatamente después del golpe de octubre es una Junta de siete miembros, cinco civiles y dos militares, presidida por uno de los civiles, el Sr. Rómulo Betancourt, fundador y líder del partido AD, que había sido bajo un nombre u otro la principal fuerza opositora a los gobiernos de López Contreras y Medina; muchos de sus principales miembros habían sido líderes estudiantiles en la oposición a Gómez y habían sufrido cárceles y exilios. Todos los otros miembros civiles de la Junta eran igualmente miembros prominentes de dicho partido,

salvo uno que era independiente. Esta Junta se constituyó en gobierno de facto, asumiendo los poderes ejecutivo y legislativo conjuntamente.

En el mes de marzo de 1946, la Junta dictó un estatuto para la elección por voto directo de una Asamblea Nacional Constituyente. Este Estatuto reconocía el sufragio universal de los venezolanos, hombres y mujeres, incluidos los analfabetas, mayores de 18 años, y aplicaba como sistema de escrutinio, la representación proporcional por lista bloqueada, utilizando el llamado método de D'Hondt, equivalente al sistema proporcional con mayores restos. Tal estatuto constituía ya de por sí una verdadera reforma de principios constitucionales, lo que Carl Schmidt ha denominado decisiones políticas fundamentales, que desde ese momento ha quedado consagrada en todos nuestros ordenamientos constitucionales. Al mismo tiempo, la Junta dictó un Decreto provisional de garantías en que se reconocían los derechos fundamentales en los términos más o menos tradicionales en que se encontraban consagrados en la Constitución de 1936, con la reforma de 1945, con solo ligeras variantes para así crear el clima adecuado propicio que permitiera las elecciones.

A fines de octubre de ese mismo año 1946, se realizaron éstas, obteniendo Acción Democrática el 79,8% de los votos y los otros tres partidos, Copei 13%, URD y el partido Comunista, alrededor de 4% cada uno, siendo de notar que Copei y URD eran partidos con pocos meses de fundados, no así el partido comunista que era, en cierto modo, el más antiguo de los partidos intervinientes en el proceso, aunque no siempre con ese nombre.

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló el 17 de diciembre de 1946 y comenzó de inmediato sus labores, constituyéndose a sí misma no tan solo como poder constituyente, esto es, poder encargado de elaborar y aprobar la Constitución, sino también poder legislativo ordinario. El 5 de julio de 1947, seis meses después de su instalación, quedó aprobada y promulgada la nueva Constitución. El período que se abre con el Estatuto Electoral de 1946, y que termina formalmente con la aprobación y promulgación de la Constitución de 1947, es el período constituyente de mayor intensidad y trascendencia de la historia o evolución constitucional venezolana en el siglo xx, pues en él nace la nueva vida de los partidos en Venezuela y su lucha por el poder y las ideas sobre las decisiones constituyentes son debatidas con un vigor y apasionamiento, solo comprensible cuando se debaten y toman decisiones políticas fundamentales, esto es, se decide sobre las estructuras constitucionales y no solo sobre sus detalles técnicos. Las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente no sólo eran públicas, lo cual es normal, sino que se transmitían por radio y, aunque todavía no había llegado la era del radio de transistores, de todos modos, por lo menos, si no en los campos, la difusión de los debates constituyentes fue inmensa en las ciudades y poblaciones más importantes, aparte de la cobertura constante de prensa escrita y del debate periodístico sobre todos los temas en discusión. Esta Constitución de 1947 se caracteriza, primero, porque en materia de declaraciones de derechos, además de consagrar los derechos individuales tradicionales que, en una forma u otra, habían consagrado todas las constituciones anteriores de Venezuela, cualquiera que pudiera ser su real efectividad, consagraba y desarrollaba los derechos sociales y aumentaba el "role" del Estado en el ase-

guramiento efectivo de los mismos; introduce por primera vez expresamente en la Constitución el recurso de habeas corpus; así mismo aunque reconocía los derechos económicos (propiedad, libertad de industria y comercio), al mismo tiempo marcaba la relativización de los mismos. Se podría decir que iniciaba la tendencia hacia el estado de bienestar (welfare state) y reconocía el papel intervencionista del Estado en la economía. Consagra, por otra parte, pero ya como normas constitucionales, las que contenía el Estatuto Electoral que había servido para su elección: voto universal directo y secreto para todas las elecciones, sin limitaciones de sexo, raza o condición social o educativa; el sistema de escrutinio proporcional para los cuerpos colegiados y el de mayoría relativa a una sola vuelta para la elección del Presidente de la República. Así mismo, como era costumbre en Venezuela, consagra el sistema presidencialista, aunque conforme a cierta tradición venezolana y latinoamericana, le injerta algunas instituciones de los sistemas parlamentarios, como es la contrafirma ministerial y la existencia de un gabinete o Consejo de Ministros, presidido por el Presidente, cuya aprobación es requerida para la aprobación de una serie de actos del Presidente, pero añade, acentuando así el liberalismo presidencialista-parlamentarista, la posibilidad de que la Cámara de Diputados dé voto de censura a un Ministro y que ello, en determinadas circunstancias, por el voto de las 2/3 partes de la Cámara, pueda inclusive implicar la remoción del mismo. Igualmente consagra, como lo hacían las anteriores constituciones, la separación de poderes entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero lo matiza al expresar que ellos deben colaborar entre sí, para la realización de los fines del Estado. Declara adoptar la forma federal, pero en realidad es una apariencia, pues la Constitución es centralista, con vestigios o restos de federalismo.

Al mes de aprobada la nueva Constitución se dictó un nuevo Estatuto Electoral, sobre las bases del anterior y el 14 de diciembre se eligió Presidente de la República, Congreso Nacional, Asamblea Legislativa de los Estados Miembros y Concejos Municipales. Nuevamente ganaron los candidatos de Acción Democrática con un porcentaje de algo más del 70% mientras Copei aumentaba logrando algo más del 20%, URD algo más del 4% y el partido Comunista poco menos. El nuevo Gobierno se instaló el 19 de abril de 1948 y el 24 de noviembre fue derrocado por un golpe de estado militar totalmente incruento. Los principales miembros del gobierno anterior fueron primero apresados y luego exilados, otros lograron huir del país o se asilaron en Embajadas y luego salieron para el extranjero, y por último, otros pasaron directamente a la actividad política clandestina mientras otros pudieron regresar y sumarse a esta, tratando de organizar la oposición al régimen militar imperante. Este prohíbe el funcionamiento del partido Acción Democrática y del Partido Comunista, pero autoriza el de los otros partidos.

El año de 1952 el gobierno convoca a nuevas elecciones, bajo los principios ya enunciados de voto universal directo y secreto y representación proporcional, para una Asamblea Constituyente; realizadas aquellas falsifica sus resultados, de modo que se otorga a sí mismo una mayoría, pero reconoce alguna representación a URD, que era la organización que había ganado realmente las elecciones, y a Copei. URD no acepta el resultado electoral y sus principales líderes son expulsados del país.

Copei protesta y se opone, pero considera mejor continuar siendo una oposición legal, sin embargo se abstiene de asistir a la Constituyente.

El año de 1953 se promulga una nueva Constitución que abandona el modelo de 1947, salvo en lo que se refiere a las bases electorales, y vuelve más bien al modelo de 1936-1945, pero con la diferencia de que mientras en aquel período había la intención e impulso de cumplirla y respetar realmente la declaración de derechos, de modo que estos se hiciesen efectivos, en cambio el gobierno militar dictatorial, surgido del golpe de estado de noviembre de 1948, no veía en la Constitución sino un ropaje externo, que le diera cierta aparente respetabilidad. La propia Constitución, en sus disposiciones transitorias, regula de tal modo los derechos humanos, que en realidad le quita toda efectividad a la declaración de derechos contenidos en su texto especialmente por lo que se refería a la libertad de expresión y a las garantías contra prisiones y arrestos sin juicio.

El 23 de enero de 1958 cae la dictadura, con un alzamiento militar con apoyo de prácticamente todos los sectores de la población: partidos, clandestinos o no, profesionales, comerciantes, iglesia y el pueblo en general, con manifestaciones callejeras de tres días. Surge un gobierno provisional de facto, constituido por tres militares y dos civiles. El acta constitutiva de este gobierno mantiene en vigencia la constitución de 1953. La Junta promulgó en mayo un nuevo estatuto electoral, que mantenía los principios, ya indicados, de todas las leyes electorales desde 1946 y convocó a elecciones para Presidente de la República, Congreso Nacional, Asambleas Legislativas y Concejos Municipales. Debe observarse algo peculiar en este comportamiento de la Junta: no convoca a elecciones para una Nueva Asamblea Constituyente, como era lo tradicional en Venezuela después de una revolución, sino a elecciones para la constitución de los Poderes Públicos, de los órganos gubernamentales, previstos en la Constitución de 1953, esto es en base a la Constitución elaborada por el régimen derrocado por la revolución de enero de 1958. De modo que es la Constitución promulgada por la dictadura derrocada la que va a regir a Venezuela hasta tanto se la reforme, dictando una nueva Constitución, pero la reforma que ha de hacerse, como efectivamente se hizo, debía seguir el procedimiento establecido para ello por la Constitución de la dictadura, aunque es de advertir que dicho procedimiento era prácticamente el mismo que pautaba la Constitución de 1947 y las anteriores a ésta, pues estaba inspirado, por no decir calcado, del procedimiento que para reforma constitucional establece la Constitución norteamericana.

Debemos así mismo preguntarnos sobre las razones que hubo el 23 de Enero de 1958, al derrocar la dictadura, para mantener en vigencia la Constitución de 1953 y no poner en vigencia de una vez la de 1947, que había sido la Constitución que la dictadura había abolido y suplantado así como sobre las razones por las cuales no se convocó para la elección a una Asamblea Constituyente, sino para organizar los poderes públicos previstos en la Constitución de 1953.

Ninguno de estos interrogantes pueden ser contestados con certeza, pues los actores no los han explicado. Por ello sólo podemos hacer conjeturas más o menos razonables. Los miembros de la Junta, en conocimiento de que la Constitución de 1947 había sido una Constitución agriamente debatida, que de cierto modo sólo reflejaba el

parecer y la voluntad política de un solo partido, Acción Democrática, que por mayoritario que hubiese sido o fuere, excluía la opinión de una parte importante de la Nación: Copei y URD, los cuales, además, con los años transcurridos parecían haber crecido en importancia en el país; que por otra parte las Fuerzas Armadas, importantes actores en el derrocamiento de la dictadura, habían sido igualmente los actores casi únicos en 1948 del derrocamiento del gobierno surgido de la Constitución de 1947 y por tanto presuntamente no eran partidarios de ésta. Por ello, repito, los miembros de la Junta prefirieron no plantear desde el principio el problema y la controversia de opinión relativos a la Constitución de 1947, tomando en cuenta que el país se encontraba en un momento real de unidad nacional, de consenso de todos los sectores del país. Por ello, por prudencia, decidieron mantener la vigencia de la Constitución de 1953, por sospechoso que fuera su origen.

Tenían también los miembros de la Junta la posibilidad de volver a la Constitución de 1945, pero ello, aparte de que podía ser considerado por Acción Democrática como un ataque político en su contra, podía entenderse como un regreso al sistema de elecciones restringidas, lo cual evidentemente era un regreso inaceptable para la inmensa mayoría del país, por no decir la totalidad. En esas circunstancias lo prudente y lógico fue lo que hicieron, dejar vigente la Constitución de 1953, que por otra parte daba al Poder Ejecutivo poderes extensos, con menos controles, lo cual en un período de transición revolucionaria y necesaria inestabilidad político-social, como toda época de transición y más cuando surge de una revolución, no dejaba de ser una ventaja, como lo demostró el período 1959-1960, en el cual un gobierno electo democráticamente para mantenerse y hacer frente a los muchos enemigos violentos de derecha y de izquierda que hubo de combatir, se vio obligada a usar de esos poderes extensos que le confería la Constitución de 1953. Sin embargo, este razonamiento es demasiado claro y lógico, parece más bien una racionalización o justificación después del hecho, sobre todo si tomamos en cuenta el poco tiempo, apenas unas horas, que se tuvo para tomar tal decisión y los momentos y circunstancias turbulentos en que se tomó: el pueblo en la calle en una exaltación de alegría, asaltando además el cuartel de la policía política para sacar a los presos que allí se encontraban, la inseguridad de saber si parte del ejército no se sometería a lo ocurrido o se produciría resistencia. Ello puede hacer pensar que, como muchas otras decisiones, puedan haber sido el producto más de una intuición, quizás, hasta de una irreflexión, que de un pensamiento racional, por lo menos, por parte de los actores directos aparentes, los miembros de la Junta, y que pudiera haber sido, en cambio, el pensamiento del Secretario de la Junta, que fue quien redactó el Acta sin que los miembros de aquella reflexionasen sobre el asunto.

La no convocatoria a elecciones para una Asamblea Constituyente es de más fácil explicación: el interés de la Junta y de los partidos políticos era volver cuanto antes a un gobierno electo y terminar con la provisionalidad gubernamental. De haberse convocado a elecciones para una Asamblea Constituyente, hubiere habido que primero hacer estas elecciones, esperar que aquella debatiese y aprobase la nueva Constitución y luego hacer nuevas elecciones conforme a ésta. Tal proceso hubiera posiblemente llevado dos o más años, y hubiera sometido al país a dos elecciones en años sucesivos,

con el costo y el exceso de politización de la vida del país que ello conlleva; por ello se prefirió, creo que prudentemente, llamar a elecciones para elegir a los Poderes Públicos, que cesaran así en un corto plazo las funciones de la Junta y que luego los Poderes elegidos fuesen quienes abordasen el problema de la reforma constitucional, pero no ya mediante una Asamblea Constituyente sino por el proceso ordinario pausado en la Constitución declarada vigente, esto es, la de 1953.

Durante la campaña electoral se produjo un hecho político, que en mi criterio, va a tener importancia fundamental en el proceso de formación de la Constitución de 1961. Los tres principales partidos, AD, Copei y URD firman un pacto por el cual se comprometen a que, quienquiera que fuese el ganador de las elecciones, el gobierno que se formaría sería un gobierno de coalición entre los tres, lo cual garantizaba al gobierno por elegirse una mayoría absoluta en el Congreso y un apoyo político vastísimo, que le permitiría enfrentarse a todas las vicisitudes políticas que eran probables y, luego, efectivamente, se materializaron.

Las elecciones de 1958 nuevamente dieron el triunfo a AD con cerca del 50% de los votos; URD obtuvo aproximadamente un 33% y Copei un 15%.

En enero de 1959 se instaló el Congreso Nacional y tomó posesión el nuevo gobierno. El 28 de enero de 1959, a los pocos días de haberse instalado tanto la Cámara del Senado y la de Diputados, cada una por su parte, acordó designar una Comisión con la "misión de estudiar y redactar un nuevo proyecto de Constitución". Estas Comisiones fueron electas y se reunieron el 2 de febrero del mismo año y convinieron sesionar conjuntamente como una sola Comisión con el nombre de Comisión Bicameral de Reforma Constitucional. La Comisión estaba compuesta por 22 miembros, 8 de AD, 4 de Copei, 4 de URD, 3 del Partido Comunista y 3 independientes. La Comisión la presidían el Dr. Raúl Leoni, Presidente del Congreso y de la Cámara del Senado y el Dr. Rafael Caldera, Presidente de la Cámara de Diputados, el primero de AD, el segundo de Copei, quienes, digamos de paso, fueron electos posteriormente Presidentes de la República, respectivamente, para los períodos 1964-1969 y 1969-1974. Entre los miembros independientes se encontraba el Dr. Arturo Uslar Pietri, electo en las listas de URD, quien había sido Ministro y principal consejero político del régimen del General Isaías Medina.

Así estaban representadas en la Comisión de Reforma Constitucional todas las gamas de la opinión política nacional, salvo las que apoyaran al anterior régimen dictatorial. En ella predominaban las personas entre los 45 y 60 años, habiendo sólo 3 entre los 30 y los 40. La elección de la Comisión no fue controversial, como se demuestra en que fue propuesta en cada Cámara el mismo día, en el Senado por un miembro de AD y en la de Diputados por uno de Copei, habiendo sido los proponentes electos como miembros de la Comisión. Por otra parte, de común acuerdo, fueron electos ese mismo día todos los miembros de la Comisión, lo que pone de relieve tanto el acuerdo preexistente a la elección como el espíritu de unidad que para el momento existía en la política venezolana, reflejado en la coalición tripartita: AD-URD-Copei que componía el Gabinete de Ministros presidido por el Presidente de la República, líder y fundador de AD, Rómulo Betancourt, el mismo que había dirigido, como Presidente de la Junta, el gobierno entre el golpe de octubre de 1945

hasta abril de 1948, y por otra parte, muestra la seguridad que le daba a la coalición gobernante la mayoría absoluta, casi total, que tenía en el Congreso, lo cual le permitía ser generosa con el único otro partido representado en él, el Partido Comunista y con los independientes electos en la plancha de cada partido. Es de advertir también que durante sus sesiones de casi dos años, algunos miembros de la Comisión fueron sustituidos, ya temporal, ya accidentalmente, por otras personas, siempre de la misma tendencia o partido político de aquél que sustituían. En estas sustituciones, a veces la composición por edad de la Comisión, a que antes hemos hecho alusión, se alteraba pues entraba un miembro más joven por uno más viejo y viceversa. Por último, también debe observarse que la Comisión además oyó en ciertos y determinados puntos específicos la opinión de especialistas: así en materia de nacionalidad a dos profesores ilustres de Derecho Internacional Privado; en materia de organización e independencia judicial, a miembros de la Corte Suprema de Justicia y a profesores de Derecho Procesal; en cuestiones de organización municipal y administrativa en general, a profesores de Derecho Administrativo; y, en varias ocasiones, en cuestiones de redacción a un ilustre filólogo, escritor y profesor. Así mismo en diversas ocasiones se consulta al Poder Ejecutivo su parecer, por intermedio de los Ministros específicos a quienes podía competir en razón del asunto.

Este mismo espíritu de unidad, seguridad y compromiso mutuo de los tres partidos principales se verá a través de todo el proceso de formación de la Constitución y de sus aprobación y sanción.

Desde la primera sesión de trabajo de la Comisión, se puso de manifiesto la opinión de todos los partidos de que era urgente, por problemas que los miembros calificaron de "moral", modificar o sustituir la Constitución de 1953 por ser la Constitución de la dictadura; de que la Constitución de 1947 debía servir de anteproyecto a la Comisión para trabajar sobre ella y, como método de trabajo, de que los partidos manifestasen los puntos sobre los cuales creyesen que se debían introducir modificaciones.

Es ilustrativo del pensamiento político del momento, en cuanto al proceso de formación de la Constitución, lo ocurrido en la sesión del 26 de febrero de 1959, tercera reunión formal de la Comisión y segunda de trabajo. El partido comunista propuso que en un plazo de 30 días se introdujesen en la Constitución de 1947 las "adaptaciones necesarias de carácter técnico o formal y aquellas en torno de las cuales se logre plena coincidencia entre todas las fracciones políticas representadas en el Parlamento y que se derogue expresamente la Constitución de 1953" y que sea este el proyecto que se presentase al Congreso, pero reservándose el Partido Comunista el sostener los puntos de vista propios sobre las reformas de fondo de la Constitución de 1947, cuando el proyecto se debatiese en el seno del Congreso. El Dr. Leoni, Presidente de la Comisión (debe recordarse que era Presidente del Congreso, miembro prominente de AD, partido jefe de la coalición gubernamental y luego fue Presidente de la República) manifestó que la proposición del Partido Comunista dejaba abierta la posibilidad de plantear una discusión filosófica en el seno de las Cámaras, que era precisamente lo que se quería evitar. Esto es, se quería evitar un debate público en las Cámaras que pudiese ser una segunda edición del debate de 1947, en el cual los

partidos y los parlamentarios por prurito de publicidad, hicieren gala de la misma fogosidad, intransigencia y violencia verbal que habían mostrado en 1947; se quería evitar que los partidarios de cada partido, la base de los mismos, pudiera creer que se debían petrificar y sacralizar todas las opiniones de aquella época, haciendo así imposible una evolución que mejorará la Constitución de 1947 y que restañara las heridas que la discusión de 1947 había producido en los partidos, ahora coaligados, y en el propio Partido Comunista. Por ello se ve claro que la intención era la de debatir en la Comisión, donde la flexibilidad y posibilidad de cambios de posición eran mayores que en los debates públicos, dejando la discusión en el Congreso sólo para detalles técnicos y formas de redacción.

En gran parte las palabras del Dr. Leoni reflejan bien cómo fue el proceso de elaboración de la Constitución, la discusión fundamental fue efectuada en la Comisión y el debate público parlamentario fue un debate de partes ya entendidas, en su mayoría de mera forma o estilo. El consenso sobre que la Constitución de 1947 fuese la que sirviera de modelo o base de discusión nos revela que, pasados doce años de su acalorada y apasionada discusión, en cierta forma, no se ponía ya en cuestionamiento la filosofía política que le servía y había servido de fundamento: un estado democrático, con tendencias hacia el "welfare state" y que lo que se buscaba era un mejoramiento técnico, limar las asperezas que la Constitución de 1947 contenía, pues ésta reflejaba sólo lo que había sido la opinión de AD, que era quien controlaba totalmente la Constituyente de 1947, y que herían el sentimiento de los partidos minoritarios, ahora en 1959 en coalición con AD, y, aparte de ello, hacer una cierta puesta al día de la evolución del "welfare state" a lo que se había comenzado a llamar Estado Social de Derecho sacado del pensamiento político alemán de post-guerra.

La Comisión optó por comenzar discutiendo los temas que cada partido considerara conveniente presentarlos a su consideración y, a tal efecto, pidió a los partidos, a través de los miembros que los representaban en ella, que trajesen su correspondiente lista de temas.

El primer partido en presentar la lista fue URD, en la sesión del 3 de marzo de 1959. Sus temas, al analizarlos, son una mezcla de detalles con asuntos de mayor importancia. Están divididos en cuatro grupos: a) el de derechos y deberes de los ciudadanos; b) el de la economía nacional; c) el del Poder Municipal; y d) el del Poder Legislativo y sus relaciones con el Poder Ejecutivo. En el primero plantea: i) igualdad en la prestación del servicio militar; ii) ampliación de la garantía del secreto de la correspondencia, de las comunicaciones telegráficas y telefónicas; iii) se amplíe y se concrete la garantía de la seguridad social; iv) se establezca el principio de que la educación nacional deba concordarse necesariamente con las exigencias del desarrollo económico del país con base a la regionalización y diversificación de la enseñanza; v) que se imponga al Gobierno el deber de fundar escuelas técnicas y artesanales en todas las ciudades y pueblos del país.

En cuanto al grupo segundo, relativo a la economía nacional sugiere que: i) se den amplias garantías a las inversiones extranjeras, pero limitando éstas a las áreas no explotadas eficazmente por los venezolanos; ii) la fundación de una industria básica o pesada controlada por los venezolanos.

En el tercer grupo relativo a la organización municipal, que: i) se reconociera la autonomía municipal de cada Municipio y no en cada Distrito, como se establecía hasta ese momento; ii) que se fijase un porcentaje del presupuesto del Estado para distribuirlo entre los Municipios; y iii) que se le aumentase el poder tributario a los Municipios.

El cuarto y último grupo: i) que el régimen de las incompatibilidades entre cargos ejecutivos y legislativos fuese flexibilizado, de modo que hubiere menos incompatibilidades; ii) que se distinguiese entre las funciones de la Cámara del Senado y la de Diputados; iii) que entrasen a formar parte del Senado Senadores funcionales, esto es, no electos por los Estados Miembros de la Federación, sino por los grupos que ejerciesen funciones en el país, lo que se ha llamado la representación de intereses; iv) que las Comisiones de las Cámaras del Congreso, recibiesen reconocimiento constitucional como órganos del Poder Legislativo y se les diese poderes de citar a los Ministros y poderes plenos de investigación; y v) que se eliminase el sistema de Memorias Ministeriales anuales por no llenar cometido real alguno.

Copei presentó sus temas en la sesión siguiente (5 de marzo de 1959), que fueron los siguientes: En materia de derechos y garantías: i) la adopción del juicio de amparo por considerarlo más amplio que el "habeas corpus"; ii) que se introdujese el derecho a la vivienda familiar; iii) que se prohibiese el establecer trabas para el ingreso de los venezolanos al país; y iv) que se reconociese expresamente la existencia de los partidos políticos y no como una simple derivación de la libertad de asociación. Con respecto al Poder Judicial que se estableciesen disposiciones que tendieran a garantizar su independencia. En cuanto al Poder Legislativo: i) que se eliminase la disposición que permite, en la Constitución de 1947, el allanamiento de los Senadores o Diputados; y ii) que la promulgación de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales se dejase a la discrecionalidad del Ejecutivo. Con referencia al Poder Ejecutivo: i) que se prohibiese la reelección del Presidente de la República; y ii) que se estableciese la posibilidad por parte de los Ministros de delegar funciones constitucionales o legales en otros funcionarios subalternos. En cuanto a reforma constitucional que se adoptase un sistema de mayor rigidez y se acogiese el sistema de enmienda de modo que se distinguiese entre reforma constitucional y enmienda de la Constitución.

El Partido Comunista hizo su presentación en la sesión del 10 del mismo mes de marzo. Sus proposiciones fueron en cuanto a derechos: i) ampliar la pena de confiscación de bienes a los venezolanos cuando se tratase de delitos graves de peculado o por derogación de la Constitución mediante golpe de estado; ii) que los derechos individuales se aplicasen igualmente en las agrupaciones políticas, sociales, económicas y culturales donde los individuos desenvuelven su personalidad; iii) que se estableciesen en forma separada, como derechos distintos, el derecho de asociación y el derecho de sindicalización; iv) que se limitasen las inversiones extranjeras en las ramas que pudiesen ser explotadas por el Estado y que se estableciese la obligación de éste de desarrollar una industria pesada; v) que la suspensión de garantías se atribuyese al Poder Legislativo a proposición del Presidente de la República en Consejo de Ministros. En materia municipal, se mostró partidario de la autonomía

municipal. En cuanto al poder Legislativo propuso: i) el sistema unicameral; y II) una mayor intervención en la dirección, orientación y práctica de la política internacional, como por ejemplo, someter a la aprobación del Poder Legislativo las designaciones de los Jefes de las Misiones Diplomáticas. En cuanto a la organización federal, que los Gobernadores de los Estados Federados fuesen electos por votación directa, universal y secreta del pueblo de cada Estado, en vez de ser potestad del Presidente de la República. Por último, propuso la conveniencia de cambiar opiniones sobre la designación de un Vicepresidente de la República, institución ésta que había desaparecido en las constituciones de Venezuela desde 1922.

En la siguiente sesión algunos independientes proponen el tema de eliminar las Asambleas Legislativas de los Estados Federados, lo que equivaldría de hecho a hacer desaparecer lo poco de federalismo que quedaba y queda en nuestra Constitución. Otro propuso que se eliminara la palabra federación del texto mismo de la Constitución, todo lo cual produjo de inmediato una discusión sobre el tema del federalismo, que duró hasta la sesión siguiente, en la cual se repitieron los argumentos seculares que se han dado en la historia de Venezuela, sobre si nuestros males derivan del federalismo o del centralismo o de si aquél significa una tendencia hacia la dispersión y aun disgregación. El Dr. Gonzalo Barrios, importante miembro de AD, quien luego fue candidato a la presidencia de la República y es actualmente Presidente del Partido AD y uno de los más sagaces políticos de Venezuela de los últimos 40 años, expresó, lo cual es fácilmente comprensible para los venezolanos, que la palabra federal tiene en Venezuela un sentido igualitario y anti-oligárquico y que es en ese sentido que debía definirse la Federación. El problema, para que lo entiendan los oyentes o lectores de estas palabras, está en que lo que impuso la organización federal en Venezuela fue una guerra cruenta y larga, de 1859 a 1863 y, aunque la organización federal siempre fue más apariencia que realidad, el mito federal arraigó, por lo menos como palabra, entre los venezolanos, que recuerdan, por un lado, el alto precio de sangre que se pagó por ello y, por otro, el que el resultado de la guerra fue crear una gran movilidad social, que se ha interpretado como el triunfo de un sentimiento igualitario social en Venezuela. De aquí que, en una forma u otra, Venezuela se apega a la palabra federación y a los vestigios de su organización. Por ejemplo, para que se vea esto mejor: durante las discusiones sobre la Constitución en el Congreso de la dictadura de 1953, se le cambió el nombre al Estado venezolano: desde 1864 nos llamábamos Estados Unidos de Venezuela, y se le cambió a República de Venezuela, pero cuando se quiso eliminar su caracterización de "federal", se produjo probablemente el único debate acalorado de aquel Congreso y en definitiva se dejó la palabra federación en la Constitución. Lo que se produjo en el seno de la Comisión en 1961 era la repetición con distintas palabras de aquel debate del Congreso de la dictadura en 1953.

Si se analizan las propuestas iniciales de los diversos partidos, se verá la verdad de lo que hemos afirmado: que el proceso constitucional que lleva a la promulgación de la Constitución de 1961 es más que nada una revisión técnica y una puesta al día, un "aggiornamento" de la de 1947, pero sin que se pongan en duda sus bases políticas, se acentúan algunas de sus soluciones, se encuentran otras para otros problemas, pero

sin que se pueda decir que en forma alguna transforme o modifique su estructura, las decisiones políticas fundamentales que la informan.

Veamos por separado ciertos temas y la solución que encontraron, pero debemos enfatizar que en ningún momento dan origen a un debate enconado, cuando más a debates largos que se resuelven por consenso, casi por unanimidad y donde lo que más se debate es la forma, y cuando se debate algo más, se encuentra un compromiso, normalmente por una sub-comisión del propio seno de la Comisión y de la cual casi siempre forma parte el secretario, hombre joven, de escasos treinta años, profesor de Derecho Constitucional, miembro del partido Copei, el Dr. José Guillermo Andueza, compromiso que consiste muchas veces en acoger las diversas posiciones expresadas por los miembros de la comisión y condensarlas, pues en muchos casos no eran incompatibles y por tanto podían complacerse las diversas expresiones, que eran cuestión de matiz.

El tema de los derechos humanos, por ejemplo, fue debatido largamente, pero más en cuanto a la forma de expresión de cada uno de ellos que en cuanto a su contenido mismo. La proposición inicial de Copei, de que se adoptase el juicio de amparo, por ser más amplio que el habeas corpus, es inmediatamente acogida, pero se establece el habeas corpus como una disposición transitoria de la Constitución, de aplicación inmediata, mientras se dictan las disposiciones relativas al amparo. Es de observar que todavía no se ha dictado una Ley de Amparo y se continúa aplicando la disposición transitoria relativa al habeas corpus, aunque, por otra parte, diversas leyes, cada una en su materia, ha ido introduciendo normas y reglas que corresponden a principios del amparo o en alguna forma lo sustituyen, tales por ejemplo: la Ley de Procedimientos Administrativos, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el Código Tributario. La proposición de URD sobre igualdad en la prestación del servicio militar es acogida sin discusión, quizás porque ello estaba implícito en todas las constituciones anteriores y la desigualdad era más bien cuestión de hecho; la Constitución de 1961 lo explicita, aunque debemos confesar que, en la práctica, la situación de desigualdad real en este punto ha mejorado algo pero no mucho.

El procedimiento adoptado por la Comisión fue dividir los diversos capítulos de la Constitución entre sus miembros, asignándoles ponencias, que serían propuestas a discusión, pero es de notar que no se asignó a los miembros del Partido Comunista ponencia alguna ni se los integró entre los otros ponentes.

Como ya he dicho antes, todos los temas constitucionales fueron debatidos pero más en sentido técnico, ya que los principios estaban aceptados por todos.

Veamos sin embargo algunos temas que fueron especialmente objeto de consideración y las soluciones que se encontraron.

Después de lo que he afirmado anteriormente en cuanto al federalismo en Venezuela; parecerá extraño que al tema del federalismo se le dio mucha consideración, pero no sobre si se debía o no implantar un régimen federal venezolano, pues aunque no dicho explícitamente, el consenso evidente era de que el federalismo en Venezuela no era conveniente, por lo menos en ese momento y por mucho tiempo por venir, aunque no debía abandonarse la idea y tenerla, más bien, como un posible ideal lejano hacia el cual evolucionar. Nuevamente debo mencionar a Gonzalo Barrios,

quien en una de sus intervenciones manifestó que la forma federal era una regla ideal hacia la cual debía tender el Estado venezolano. Lo importante fue primero cómo compaginar la realidad centralista con ese anhelo teórico de evolución. La Comisión encontró dos fórmulas que parecen sabias, tomó una decisión concreta a favor del centralismo, pero dejó al legislador ordinario la potestad de promover un mayor federalismo, pues lo facultó: i) para que por ley estableciese la elección directa de los Gobernadores de los Estados federados y no por nombramiento del Presidente; y ii) para delegar en los Estados materias que, conforme a la Constitución, son de la competencia nacional, del poder central. Sin embargo, estableció como salvaguarda, que hace muy difícil en la práctica que alguna de estas alternativas ocurra, el que para lo primero será necesario que las dos Cámaras del Congreso, Senadores y Diputados, se reúnan en sesión conjunta y den entrada al proyecto, lo admitan para discusión, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y, para lo segundo, el voto favorable de los 2/3 de los miembros de cada cámara para su adopción. No se ve claramente que algo de esto pueda ocurrir en un tiempo futuro cercano o siquiera previsible, pues la estructura política del país, comenzando por la de los partidos, es altamente centralizada y ningún partido que crea que pueda ganar las elecciones, el Poder Ejecutivo, realmente propone o apoya la elección directa de los gobernadores, ni el Congreso presumiblemente se cercenará sus propias atribuciones en beneficio de las Asambleas Legislativas de los Estados. El modo como la Constitución declara el sistema federal, como forma del Estado Venezolano, es revelador del desdoblamiento psicológico del venezolano frente a ese problema, pues sabiendo que el sistema en puridad teórica no es federal, pero negándose a abandonar su significado en nuestra "historia", la Constitución declara que la República de Venezuela "es un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución", lo que es reconocer que no es tal estado federal o que lo es en proyecto o en forma muy sui generis. Debe notarse que la de 1961 es la primera de nuestras constituciones que usa la fórmula antes transcrita; las anteriores, menos veraces o menos candidas, decían que Venezuela era un estado federal, sin matizar o calificar éste.

El problema de la organización municipal de Venezuela, fue también objeto de largas discusiones y es uno de los capítulos más innovadores de la Constitución de 1961. Es necesario comprender también una peculiaridad histórica de la evolución político-histórica de Venezuela. No se sabe qué simbiosis psicológica-político-cultural ha hecho que en Venezuela se vea en la autonomía municipal una especie de apéndice o corolario del federalismo, no obstante que todo el que conoce el tema sabe que una cosa no tiene por qué venir con la otra y que Estados altamente centralizados políticamente como Inglaterra o Francia han poseído y poseen un gobierno local intenso. En Venezuela, la solución tradicional había sido la de dejar el problema de la organización municipal a la ley, que podía reconocer o no una mayor o menor autonomía municipal. La Constitución de 1947 había en cambio reconocido el principio de la autonomía municipal en su propio texto, protegiéndolo así del capricho del legislador ordinario. La Constitución de 1961 va a hacer lo mismo, pero mientras la de 1947 establecía un sistema uniforme de organización municipal para toda la República, la de 1961 va a asentar la regla de que la ley podrá crear diversos regímenes municipi-

pales para cada tipo o clase de municipio, atendiendo a "las condiciones de población, desarrollo económico y otros factores de importancia". Triste es decirlo, la Ley Orgánica de Régimen Municipal que se dictó hace unos siete años, dieciséis años después que la Constitución, no aprovechó sino muy limitadamente esta apertura que le hacía la Constitución, y apenas si estableció alguna diferencia entre Municipios atendiendo a su población.

Deben Uds. saber que la Constitución al efectuar el reparto de competencias entre los Poderes: Nacional, de los Estados y de los Municipios, realmente hace una repartición entre el Poder Nacional y el Municipal, las competencias de los Estados miembros son escasas y la mayoría de ellas sujetas a los principios que dictan los poderes nacionales, sobre todo en cuanto a poder impositivo se refiere, prácticamente los Estados federados no tienen ninguno, aunque ha habido algún intento por mi ilustre colega el Dr. Brewer-Carías, presente en este foro, para encontrar algún poder impositivo para los Estados y de tratar así de darles nueva vida, poniendo de relieve las atribuciones reales, aunque subordinadas a leyes o coordinación nacionales que tienen; así, el Dr. Brewer ha ayudado a redactar y ha inspirado la elaboración de las constituciones de los Estados Yaracuy y Zulia, los cuales parecieran empezar a servir de modelo a las otras constituciones de los Estados federados en Venezuela. En cambio el poder impositivo de las Municipalidades es considerable, por lo cual los Municipios a veces son ricos por ingresos propios, mientras que los Estados sólo viven del porcentaje (15%) del presupuesto nacional que necesariamente, por la propia Constitución, se les adjudica, aunque parte de esta asignación, que en Venezuela se denomina situado constitucional, debe repartirla cada Estado entre los Municipios que forman parte de él.

Otra de las innovaciones de la Constitución fue la de acrecentar las funciones del Senado. El Partido Comunista, conforme a su tradición teórica, había propuesto un Poder Legislativo unicameral. Tal proposición fue desechada casi sin discusión, decidiéndose mantener el sistema bicameral. Sin embargo, en Venezuela la tradición constitucional era que Senado y Cámara de Diputados tuviesen casi las mismas atribuciones y URD, desde el principio, ve la necesidad de que para continuar fundamentando el bicameralismo se distingan entre Senado y Diputados, ya por su forma de elección, ya por sus atribuciones específicas, ora por ambas. En cuanto a su elección propuso que la mitad del Senado fuera electo por los distintos grupos funcionales, por representación de intereses: sindicatos, federaciones patronales, Universidades, etc. Tal proposición fue negada rápidamente, lo que es extraño, por cuanto Copei, como Partido Demócrata o Social-Cristiano, siempre había manifestado inclinación, por principio doctrinario, por una cierta forma de corporativismo. Esta actitud se debió, en parte a que tal innovación era probablemente inaceptable para AD, que al fin y al cabo era el socio predominante en la coalición, y, en parte, a las dificultades prácticas de llevarla a cabo, pues produciría una pugna política imposible de resolver, en llegar al acuerdo sobre el peso ponderado que hubiera de dársele a cada grupo funcional de intereses; en parte igualmente quizás a que una elección en esta forma constituiría un debilitamiento del principio federal, pues le quitaría al Senado su carácter de Cámara representativa de los Estados componentes de la Federación. Sin embargo, de esta propo-

sición quedó, como vestigio en la Constitución de 1961, el que los ex Presidentes Constitucionales de Venezuela, a partir de 1936 fueran Senadores vitalicios ex-officio. Para el momento en que se toma esta decisión, el único ex Presidente Constitucional vivo, era el General Eleazar López Contreras y así la adopción de tal medida constituía un gesto más de reconciliación nacional por parte de AD, ya que López Contreras había sido exilado del país por el gobierno de AD en 1945, después del golpe o revolución de octubre y sometido a juicio por Tribunal Especial y condenado injustamente por enriquecimiento ilícito en perjuicio del Estado. Además permitía que los nuevos Presidentes, a medida que fueran terminando sus períodos, se convirtieran en Senadores vitalicios ex-officio.

En cuanto a las funciones específicas del Senado fueron aumentadas específicamente en dos sectores: el de las relaciones exteriores, pues se le dio la potestad de autorizar el nombramiento de los jefes de misiones diplomáticas permanentes y, además, así sea meramente formal, el de ser la Cámara donde se ha de iniciar la discusión de los Proyectos de ley de autorización de los tratados y convenios internacionales; en materia de nombramiento de otros funcionarios, el nombramiento del Procurador General de la República, debe ser también previamente autorizado por el Senado; y en materia de enjuiciamiento criminal del Presidente de la República, no se puede procesar a éste sin la previa autorización del Senado por mayoría absoluta de sus miembros.

La Constitución mantuvo el principio de la separación de poderes, pero conforme a la tendencia iniciada en la Constitución de 1947, matizó el sentido de tal principio al indicar expresamente que "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado", lo que puede entenderse como una inclinación hacia una interpretación flexible de la separación de poderes o, aún, yendo más allá, hacia un sistema de colaboración de poderes con controles y funciones interdepartamentales, más allá de los que prevé el propio texto constitucional.

Esta matización en cuanto a la separación de poderes llevó como consecuencia la creación de mayores controles parlamentarios sobre el poder Ejecutivo. En Latinoamérica, en general, debido al fenómeno del caudillismo, para evitar éste, se ha creído siempre en que se deben crear controles intragubernamentales que limiten el poder del Presidente de la República y, por ello, como he dicho antes, son muchas las constituciones latinoamericanas, entre ellas la de Venezuela, que han adoptado dos instituciones típicas del régimen parlamentarista de gobierno: una, la contrafirma ministerial, por la cual los actos del Presidente de la República, salvo muy pocos, requieren ir firmados además por uno o más Ministros a quienes el asunto compete en razón de la materia de que se trate; y otra, la de la existencia de un Consejo de Ministros, con atribuciones propias, de modo que muchos de los actos del Presidente, tales como reglamentar las leyes, promulgarlas, vetarlas, declarar la suspensión de garantías, restablecerlas, deben ser autorizados en Consejo de Ministros, el cual, por supuesto, es presidido por el propio Presidente. En la Constitución de 1947 se introdujo una institución más del régimen parlamentario y fue conservado por la Comisión redactora del Proyecto de Constitución de 1961 y por la propia Constitución; se

trata de la facultad reconocida por ésta a la Cámara de Diputados para dar voto de censura a un Ministro, que implicará su remoción en caso de ser aprobada por las 2/3 partes de los Diputados presentes en la sesión. Hasta ahora en Venezuela se han dado varios votos de censura a diversos Ministros, pero nunca por la mayoría necesaria para producir la consecuencia de la remoción. Por otra parte la Constitución aumentó los poderes de investigación de las Cámaras y de sus comisiones permanentes, que antes estaban reservadas a comisiones bicamerales y de naturaleza ad hoc. Además, acercándose más al parlamentarismo, se otorgó a los Ministros el derecho de palabra en las Cámaras y se les impuso el deber de ser interpelados ya por cualquiera de las Cámaras ya por sus comisiones. Las discusiones en la Comisión redactora del proyecto fueron en la mayoría de los casos más de forma que de fondo; propuesta la idea, ésta era acogida en principio y luego la discusión era en cuanto al texto que debía acogerse. Obsérvese que varias de las instituciones o modificaciones acogidas, ya estaban propuestas por URD desde su primera presentación.

Se ve en en todo lo anterior una acentuación de la tendencia a disminuir en algo el poder del Presidente de la República y aumentar los controles del Congreso sobre la actuación de éste. Esta tendencia se ve reforzada por las disposiciones aprobadas por la Comisión y luego consagradas en la Constitución, relativas al veto presidencial de las leyes. En Venezuela hasta la Constitución de 1947 el sistema de veto era inspirado en el de los Estados Unidos, solo podía vencerse el veto del Presidente a una ley si las Cámaras ratificaban el texto original por una mayoría de por lo menos las 2/3 partes de los presentes en la sesión. La Constitución de 1947 redujo ésta a la mayoría absoluta. La Comisión de 1959 debatió largamente el punto, yendo las proposiciones desde la eliminación del veto para ciertas leyes, hasta la del referendun en caso de veto no acogido por el Congreso; por último, se llegó a un compromiso entre la posición de la Constitución de 1947 y la tradicional: si el veto presidencial es rechazado por las 2/3 partes de las Cámaras reunidas en sesión conjunta, el rechazo del veto es definitivo y el Presidente debe promulgar la ley sin más dilación; mientras que si el veto es rechazado por una mayoría menor de las 2/3 partes, el Presidente tiene el derecho de devolver de nuevo la ley al Congreso para una nueva deliberación, debiendo el Presidente, en caso de nuevo rechazo, promulgar la ley sin más dilación, pero dejando a salvo el derecho del Presidente, si su veto se hubiere basado en el argumento de la inconstitucionalidad de la ley, de remitir ésta a la Corte Suprema de Justicia para que esta resuelva sobre su inconstitucionalidad. Para evitar dilaciones la Corte Suprema debe decidir sobre el punto en el plazo de diez días y de no hacerlo así, el Presidente debe promulgar la ley, a reserva de lo que luego decidiera la Corte Suprema.

Todas estas reglas y controles que venimos reseñando hacen ver que en la Comisión el acuerdo era, como quedó reflejado en la Constitución, el de limitar los poderes constitucionales del Ejecutivo en beneficio del Poder Legislativo. Sin embargo dejaron poderes extensísimos a aquél y más bien en cierta forma los aumentaron al establecer la posibilidad de que el Ejecutivo, previa autorización legislativa, pudiese ejercer poderes extraordinarios en materias económica y financiera. Tal disposición aparecía ya en la Constitución de 1945 y se incorporó a la de 1947, aunque usando

otras palabras y, en la de 1961 se simplificó la redacción, pero al hacerlo establecieron la posibilidad de que tales poderes pudieran autorizarse en forma más amplia a la que estaba permitida en el texto de la Constitución de 1947.

Tema de extrema importancia en relación con la Presidencia de la República fue el de la reelección o no, inmediata o no, del Presidente. Se pensó en el sistema mexicano de prohibición absoluta de reelección y en el de una prohibición a la reelección inmediata, llegándose a un sistema intermedio en el que se prohibió la reelección por los dos períodos constitucionales, de modo que el que ha sido Presidente debe dejar pasar dos períodos, por lo menos, para tener de nuevo cualidad para ser reelecto.

Con respecto a las Fuerzas Armadas la Comisión resolvió, prácticamente sin debate, eliminar varios de los artículos que respecto a ellas existían en la Constitución de 1947. En ésta se le había dedicado un capítulo completo de once artículos; la de 1961 le dedica solo cuatro dentro de un capítulo más general. Consagra lo que ya había sido consagrado en otras Constituciones: el principio de que el Presidente de la República es ex-officio el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y de que estas son una institución apolítica, obediente, organizada para asegurar la defensa nacional, pero añadió además que otra misión de ellas era la de "asegurar la estabilidad de las instituciones democráticas", recordándoles así el papel que éstas habían tenido en el derrocamiento de la dictadura en 1958, en unión de las fuerzas políticas y populares.

Las relaciones de la Iglesia católica con el Estado, en Venezuela han estado siempre reguladas por el principio del Patronato Eclesiástico, desde que en 1843 Venezuela se declaró heredera de los privilegios y derechos que la Corona Española tenía en relación con la Iglesia Católica: nombramiento de arzobispos y obispos en las diócesis venezolanas, derecho a enviar representantes a los sínodos obispaes venezolanos. La Constitución venezolana de 1961 no hizo sino recoger exactamente en este punto las mismas palabras de la de 1947 y reconocer al mismo tiempo la libertad de fe religiosa y de cultos y declarar la prohibición de toda discriminación en razón de la fe religiosa. Sin embargo, el Estado se reservó el derecho de inspección sobre los cultos.

Uno de los temas más debatidos en la Constitución fue el del Poder Judicial, pero no en cuanto a sus funciones, pues en Venezuela desde hace muchas décadas se reconocen los recursos de inconstitucionalidad tanto por vía de acción como por vía de excepción, quizás siendo Venezuela la pionera del sistema del recurso de inconstitucionalidad por vía de acción, ya que mientras en Europa no se pone de moda sino después de la primera post-guerra, en Venezuela empieza a existir hacia fines del siglo XIX, aunque en esa primera época no en forma totalmente desarrollada. El problema fundamental de la Comisión era el de cómo garantizar la independencia del Poder Judicial. Para ello consultó a miembros de la Corte Suprema de Justicia venezolana, a profesores, estudió los diversos sistemas existentes en varios países. Es un asunto que se trató no como un punto político, todos estaban de acuerdo, Venezuela siempre lo estuvo, en el principio: la independencia del poder judicial. En Venezuela la solución anglo-norteamericana de nombramiento de ciertos jueces de

por vida, nunca ha parecido buena y siempre se ha inclinado por jueces designados por el período constitucional, ya por la Corte Suprema de Justicia, ya por el Ejecutivo a proposición de aquella. La Comisión esta vez ideó como primer paso, el de lograr la independencia de la propia Corte Suprema al establecer que serían electos por el Congreso Nacional por nueve (9) años, pero renovables de por tercios cada tres (3) años, de este modo se creía lograr que una tendencia política no controlara la Corte, pues durante cada período constitucional por lo menos caería una elección de un tercio de la Corte y, en ningún período podían caer más de dos tercios, asegurándose así una renovación y equilibrio en su composición. Esto facilitaba así que si se continuaba con la elección de los demás jueces por la Corte, en esta no prevalecería ninguna tendencia política. Pero al mismo tiempo, se proclamó como un principio el de procurar la estabilidad de los jueces y a imitación de Francia e Italia y siguiendo lo que ya había hecho la Constitución de 1947, reconoció que se crease un Consejo de la Judicatura, cuya composición y funcionamiento dejó a una ley posterior, pero estableció de una vez que los fines de este Consejo eran los de asegurar la independencia del poder judicial y de garantizar a los jueces los beneficios de una carrera judicial. La idea de la Comisión era que solo con el establecimiento de una carrera judicial, al estilo de España, Francia, Italia, es como se puede asegurar la independencia del poder judicial y que la administración de la carrera esté vigilada por un cuerpo complejo, integrado de manera plural, pero no quiso entrar en el detalle de esa organización dejándola al legislador ordinario.

En materia judicial reconoce igualmente con rango constitucional la existencia de una jurisdicción contencioso-administrativa y, con ello, aunque ya estaba regulado en varias leyes, los recursos de ilegalidad contra los actos administrativos y la reparación a los administrados de los daños que la actividad administrativa ocasionare, pero más importante aún, reconoce en esta materia lo que equivale a un amparo de derechos al poder restablecer "las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa", con lo cual se abrían una serie de garantías para los administrados cuando sus derechos fuesen lesionados por la actividad de la administración.

Una evolución importante, en garantía de los derechos humanos, que introduce la Constitución de 1961, fue la transformación de las funciones de la Fiscalía General de la República. En las anteriores Constituciones, la casi única función de la Fiscalía era la de Ministerio Público, esto es, ejercer las acciones penales en nombre del Estado Venezolano, ejercer la vindicta pública. En cambio la Constitución de 1961 hace del Fiscal General una cierta forma de Ombudsman, pues le encarga de "velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales" y "velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia". El Fiscal General es un funcionario nombrado por el Congreso y dura en sus funciones los cinco años del período constitucional. Hasta hoy su evolución real ha sido menos que las esperanzas que en él se pusieron; sin embargo, en los últimos años pareciera que estas nuevas funciones del Fiscal General van adquiriendo mayor vigor real y se hace más efectiva su función de Ombudsman.

La Comisión dio gran importancia, y así lo hace la Constitución, a la parte relativa al derecho de propiedad y a los derechos económicos, realzando la función

social de aquella y, en consecuencia, limitándola o relativizándola a tal función y a las restricciones y limitaciones que en razón de ella estableciese la ley, pero, protegiéndola al mismo tiempo en cuanto que se prohíben las confiscaciones y se establece la garantía de que nadie puede ser expropiado sino por causa de utilidad pública o de interés social, previa sentencia judicial y pago de justa indemnización. Sin embargo, en nada de esto innovó la Comisión pues ya la idea de las limitaciones y restricciones por ley aparecían siempre en nuestras constituciones, aunque más tímidamente, pero la de 1947, claramente marcaba esta tendencia y la de 1961 lo que hace son correcciones de énfasis y de estilo. Por otra parte la prohibición de confiscaciones y las garantías en materia de expropiación eran tradicionales en nuestras constituciones.

En cuanto a los derechos económicos —libertad de industria y comercio— la Comisión marca aún más claramente su relativización frente a la ley, pues por ley pueden crearse limitaciones a dicha libertad en base al interés social y, específicamente se expresa que el “régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad”. Por ello, la Constitución establece el principio de que el Estado, aunque protege la iniciativa privada, tiene la potestad de “planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país”. De manera que el Estado se reconoce a sí mismo un papel, un role, de interventor y director del proceso económico nacional; sin embargo va más lejos aún, ya que establece el principio, que puede llevar y ha llevado a lo que algunos llamaron “capitalismo de estado”, que “El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público, por razones de conveniencia nacional, y propondrá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control”. Todas estas disposiciones contaron con el consenso de la Comisión por lo menos en su sustancia desde el propio principio de sus discusiones. Obsérvese que desde su primera presentación URD planteó esto.

También debe observarse que ya en los hechos se había comenzado este proceso: durante la dictadura se había iniciado la construcción de la primera gran planta siderúrgica del país por el propio Estado y se había negado a la industria extranjera el establecimiento de plantas petroquímicas de fertilizantes, por considerar que estas debían ser desarrolladas por el Estado. Debe también observarse que fueron estas disposiciones de la Constitución de 1961 las que permitieron o facilitaron, en todo caso, el proceso de la nacionalización de la industria petrolera y de minería de hierro en 1974 y 1975.

Tampoco la Constitución de 1961 innovó mucho con respecto a la suspensión de garantías y derechos. Hasta la Constitución de 1947 la suspensión de garantías era potestad exclusiva del Ejecutivo, sin control o intervención del Poder Legislativo. La Constitución de 1947 estableció el régimen por el cual, la suspensión de garantías y derechos continuaba siendo potestad del Ejecutivo, pero dictado el Decreto, aunque entraba de inmediato en vigencia, era enviado al Congreso para su consideración y este podía rechazarlo, caso en el cual quedaba sin efectos. La Constitución de

1961 con pequeñas variantes de redacción mantuvo el anterior sistema. Por supuesto, para poder suspender garantías se requiere que exista una conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afectan la vida económica social. No obstante la Comisión introdujo en la Constitución una variante importante. Creó una nueva situación llamada estado de emergencia, que puede ser declarado por el Ejecutivo en caso de conflicto exterior o interior o de existir motivos fundados de que uno u otro ocurran. El Decreto igualmente tiene efecto inmediato, pero debe ser enviado al Congreso para su consideración y éste puede rechazarlo. La emergencia puede no llevar la consecuencia inmediata de la suspensión de derechos y garantías, pero una vez declarada, puede servir de base para tal suspensión. Esta institución de la emergencia es en cierto modo curiosa, ya que surge por el hecho de que se quiere en todo momento evitar el uso de la palabra guerra, por considerar que está proscrita por el Derecho Internacional, especialmente por la Carta de las Naciones Unidas. La Constitución de 1947 hacía ya mención de la emergencia como una atribución del Congreso, pero la de 1961 modifica el sistema y lo hace atribución ejecutiva con consideración posterior legislativa. Puede decirse que la emergencia sustituye el estado de guerra o lo que algunos países denominan el estado de alerta.

Es conveniente observar que por una vieja tradición constitucional venezolana nunca pueden suspenderse las garantías de prohibición de aplicación de la pena de muerte, de que la pena pueda exceder de 30 años (en constituciones anteriores era de 10 y 20 años) y la prohibición de aplicación de torturas y penas infamantes.

Una innovación que ideó y plasmó la Comisión Constitucional, fue la de crear dos sistemas distintos para modificar la Constitución. Debe recordarse que Copei en su presentación de temas a considerar, precisamente, propuso el de la enmienda constitucional. Hasta la Constitución de 1961 y desde 1864 el sistema para modificar la Constitución era tomado de la Constitución Norteamericana: primero aprobación del Congreso y luego ratificación por las 2/3 partes de las Asambleas Legislativas de los Estados, pero cada modificación implicaba publicar un texto refundido. Es esta la razón por la cual se puede decir que en Venezuela ha habido 25 Constituciones cuando en realidad quizás solo ha habido 8, pues todas las demás son realmente simples enmiendas. La Comisión ideó un doble sistema. Uno, al que llamó Reforma de la Constitución, para las grandes modificaciones sea por su número sea por su importancia. Para este caso, el sistema es aprobación por el Congreso y luego sometimiento a referéndum. La utilización de este sistema da origen a una nueva Constitución. El otro es llamado "enmienda" de la Constitución y su procedimiento es igual al que se seguía hasta 1961 para cualquier modificación, esto es, aprobación por el Congreso y luego ratificación por las 2/3 partes de las Asambleas Legislativas de los Estados, pero la innovación consiste en que no se refunde el texto de la Constitución, sino que se publica la Constitución, con las enmiendas al pie de la Constitución y seguidamente al artículo enmendado una nota haciendo referencia al número de la enmienda que la efectuó. La Constitución de 1961 ha sufrido ya dos enmiendas, aunque en mi criterio no son dos sino cinco, pues la enmienda segunda consta de varios apartes que modifican varios artículos de la Constitución. Si hubié-

ramos seguido con el antiguo sistema, estas enmiendas hubieran significado dos nuevas Constituciones.

He dejado casi para lo último hablar del preámbulo de la Constitución. En Venezuela la tradición era que las Constituciones no llevaran preámbulo salvo una invocación a Dios para que protegiera al país. Esta costumbre fue rota con la Constitución de 1947 pues ésta, además de la invocación indicada, contenía una Declaración preliminar que constituía su preámbulo, en el cual se fijaban a grandes rasgos los fundamentos filosóficos-políticos de la Constitución. La de 1961, sigue el camino de la de 1947, pero simplifica su redacción y hace mayor énfasis en los aspectos de los fines que el Estado se propone: "proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre. Mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social". Por otra parte reconoce, por lo que respecta al derecho internacional, la autodeterminación de los pueblos y el repudio a "la guerra, de la conquista y predominio económico como instrumento de la política internacional". Este preámbulo refleja bastante bien el contenido ideológico de la Constitución, pero debe decirse que fue un proceso dialéctico, pues a medida que se hizo la Constitución se fue elaborando el Preámbulo, de modo que necesariamente se reflejaron mutuamente.

El proceso de aprobación del Proyecto de la Constitución de 1961 por el Congreso fue, en cierta forma poco complejo, lo cual era de esperarse, dada la composición de la Comisión y el consenso habido en ella. Las modificaciones que se propusieron en el seno de las Cámaras, eran remitidas a la Comisión y discutidas por ésta; ninguna de ellas tocaba la esencia misma de la concepción del proyecto y eran ajustes formales, ninguno de real importancia. Las Asambleas Legislativas todas ratificaron el Proyecto aprobado por el Congreso, sin mayores discusiones y aclaratorias.

Del proceso de formación de la Constitución de 1961, se puede sacar una conclusión, fue un proceso poco traumático, en cierta forma suave, lo que se explica por las circunstancias en que surgió.

El país acababa de pasar por una dictadura cruel de diez años, que, en parte, llegó al poder como resultado de las disensiones del país en los años 1945-1948 y la lucha exacerbada de esos años entre los partidos políticos. Las cárceles, exilios, torturas y muertes de los años de la dictadura hicieron comprender a los políticos de izquierda y centro la necesidad de un frente unido y de mayor flexibilidad y tolerancia de unos frente a otros. Por ello la discusión de la Constitución de 1961 es una discusión interna en la Comisión; una Comisión que reflejaba todas las tendencias políticas y un gobierno de coalición que a su vez reflejaba a la inmensa mayoría del país. Por otra parte, aunque la Constitución de 1947 había sido duramente atacada mientras se discutió, el pasar de los años había creado un cierto consenso sobre la idea política que la informaba, por lo cual sirvió de base de discusión para la de 1961, haciendo que la adopción de esta resultase mucho menos controversial.

Comentarios monográficos

ALGUNOS ASPECTOS DE LA INMUNIDAD JURISDICCIONAL DE LOS ESTADOS Y LA CUESTION DE LOS ACTOS DE ESTADO (ACT OF STATE) EN LA JURISPRUDENCIA NORTEAMERICANA

Allan R. Brewer-Carías

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

Uno de los principios fundamentales del derecho público contemporáneo es el de la inmunidad jurisdiccional de los Estados, es decir, que los Tribunales de un Estado no pueden conocer de juicios en los cuales sea parte otro Estado soberano. Este principio, tradicionalmente formulado en términos absolutos, sin embargo, ha admitido en las décadas recientes determinadas restricciones, derivadas de la creciente actuación de los Estados en el mundo empresarial y comercial, de manera que la inmunidad jurisdiccional no se aplica en ciertos supuestos en los cuales un Estado realiza pura y simplemente actividades comerciales.

Pero paralelamente a este principio, en el derecho público contemporáneo también se ha desarrollado el principio de la incompetencia de los Tribunales de un Estado, no para juzgar a otro Estado soberano, aun cuando las partes en el proceso no sean esos Estados, o éstos estén siendo juzgados sólo por sus actividades comerciales. Es la doctrina conocida en el mundo angloamericano como la del *act of state*, según la cual los Tribunales norteamericanos, por razones de orden interno derivadas del principio de la separación de poderes, no pueden juzgar, no ciertos actos del propio Estado norteamericano (a cuyo efecto se ha elaborado la doctrina de las *political questions*), sino los actos que puedan considerarse como de otros Estados soberanos.

Ambas doctrinas, la del *act of state* y la de las *political questions* han conducido a la inhibición de los Tribunales norteamericanos para juzgar actos estatales, de carácter político, sea de otros Estados soberanos, en el primer caso, o del propio Estado Norteamericano, en el segundo caso. En este sentido son similares, como lo afirmó la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos del Noveno Circuito (*United States Court of Appeals, Ninth Circuit*) en su decisión del caso *International Association of Machinists and Aerospace Workers (IAM) v. The Organization of the Petroleum Exporting Countries and Member States*¹:

"The act of state doctrine is similar to the political question doctrine in domestic law. It requires that the courts defer to the legislative and executive branches when those branches are better equipped to resolve a politically sensitive question. Like the political question doctrine, its applicability is not subject to clear definition. The court balance various factors to determine whether the doctrine should apply"².

1. 649, *Federal Reporter*, 2d. series, 1354 (1981).

2. *Idem*, pp. 1358 y 1359.

Ahora bien, la doctrina del *act of state* elaborada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos, tiene una gran importancia pues aun cuando un Estado soberano no sea parte en un juicio, los Tribunales norteamericanos han declarado su incompetencia para conocer y juzgar de actos de esos Estados soberanos, cuando se cuestione su validez en cualquier juicio. Por las múltiples relaciones que Venezuela ha tenido con los Estados Unidos, particularmente de carácter comercial, actos del Estado venezolano que han pretendido ser cuestionados en los Tribunales norteamericanos han contribuido al desarrollo de esta doctrina. De allí que hayamos considerado de interés analizar algunos aspectos de la doctrina del *act of state* en la jurisprudencia norteamericana y su estrecha relación con la inmunidad jurisdiccional de los Estados.

I. LA DOCTRINA DEL *ACT OF STATE*

En efecto, la doctrina del *act of state* tuvo una definitiva consagración en una decisión de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 1897 que, coincidentalmente, tuvo que ver con Venezuela. En dicha decisión, conocida como *Underhill v. Hernández*³, la Corte Suprema estableció el criterio que se ha seguido citando en todas las decisiones posteriores en las cuales se ha recurrido a la doctrina del *act of state*, de que:

“Every sovereign state is bound to respect the independence of every other sovereign state, and the courts of one country will not sit in judgement on the acts of the government of another, done within its own territory”⁴.

La Corte Suprema, por ello, en esa sentencia estimó que la decisión de la Corte de Apelaciones del Segundo Circuito de los Estados Unidos que había sido apelada estuvo justificada, al concluir:

“That the acts of the defendant were the acts of the government of Venezuela, and as such are not properly the subject of adjudication in the courts of another government”⁵.

En el caso concreto se trataba de una decisión adoptada en Venezuela, en perjuicio de un ciudadano norteamericano, por un comandante militar (Hernández) representando la autoridad de un grupo revolucionario que había asumido el poder, y cuyo gobierno había sido reconocido por los Estados Unidos.

De acuerdo a la doctrina allí establecida, por tanto, aun cuando la acción no se intentó contra el Estado venezolano, el cual hubiera gozado de inmunidad jurisdiccional en los Tribunales norteamericanos, sino contra el funcionario que adoptó la decisión cuestionada, la Corte Suprema estableció que los actos de un Estado soberano extranjero, en ese caso Venezuela, considerados como actos de su gobierno, no podían ser juzgados por los Tribunales norteamericanos.

3. 166, U.S., 250 (1897).

4. *Idem*, p. 252.

5. *Idem*, p. 254.

Posteriormente, en la también famosa decisión del caso *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*⁶ de 1963, citada a su vez en otra importante decisión de la Corte, el caso *Alfred Dunhill of London, Inc. v. Republic of Cuba*⁷ de 1976, ese Supremo Tribunal precisó una noción adicional de gran importancia, en el sentido de indicar que:

“The major underpinning of the act of state doctrine is the policy of foreclosing court adjudications involving the legality of acts of foreign states on their own soil, that might embarrass the Executive Branch of our Government in the conduct of our foreign relations”⁸.

En la misma decisión del caso *Alfred Dunhill of London, Inc. v. Republic of Cuba*, la Corte Suprema precisó lo siguiente:

In describing the act of state doctrine in the past we have said that it “precludes the court of this country from inquiring into the validity of the public acts a recognized foreign sovereign power committed within its own territory”, *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, supra, at 401, and that it applies to “acts done within their own States, in the exercise of governmental authority”, *Underhill v. Hernández*, 168, U.S., at 252”⁹.

Conforme a esto, la doctrina del *act of state* tiene por objeto impedir el examen, por los Tribunales norteamericanos, de la legalidad y validez de los actos de una nación soberana e independiente¹⁰. Más recientemente, como se afirmó en la decisión de la Corte de Apelaciones de los Estados Unidos del Quinto Circuito (United States Court of Appeals, Fifth Circuit) de 1982, en el caso *Compañía de Gas de Nuevo Laredo S.A. v. Entex Inc.*¹¹, al citar la decisión del mismo Tribunal de 1979 en el caso *Industrial Investment Development Corporation v. Mitsui & Co. Ltd.*¹², la protección básica de la doctrina del *act of state*, tiene por objeto impedir “an inquiry into the validity of the foreign government’s law or regulation”¹³. Esta decisión de 1982, además, fundamentó esa conclusión en el *Restatement (second) of Foreign Relations Law of the United States*, Section 41. que establece:

(A) court in the United States . . . will refrain from examining the validity of an act of a foreign State by which the State has exercised its jurisdiction to give effect to its public interest”¹⁴.

Este principio, además, se precisó claramente en la decisión del caso *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*¹⁵ en la cual la Corte Suprema señaló que:

6. 376, U.S., 398 (1963).
7. 425, U.S., 682 (1976).
8. *Idem*, p. 697.
9. *Idem*, p. 706.
10. Cfr. el caso *American Banana Co. v. United Fruit* 160 F., 184 (1909) *cit.* en la decisión *Occidental Petroleum Corp. v. Buttes Gas & Oil Co.*, 331, *Federal Supplement*, 92 (1971), p. 109.
11. 686, *Federal Reporter*, 2d. series, 522 (1982).
12. 594, *Federal Reporter*, 2d, series, 48 (1979).
13. *Idem*, p. 325.
14. *Idem*, p. 326.
15. 376, U.S., 400 (1963).

"...rather than laying down or reaffirming an inflexible and all-encompassing rule in this case, we decide only that the Judicial Branch will not examine the validity of a taking of property within its own territory by a foreign sovereign government, extant and recognized by this country at the time of suit, in the absence of a treaty or other unambiguous agreement regarding controlling legal principles, even if the complaint alleges that the taking violates customary international law"¹⁶,

agregando más adelante que:

"Since the act of state doctrine proscribes a challenge to the validity of the Cuban expropriation decree in this case, any counterclaim based on asserted invalidity must fail"¹⁷.

Además la Corte Suprema ha estimado que en los casos en los cuales se plantea la excepción del *act of state*, los Tribunales no pueden entrar a considerar los detalles de la actividad gubernamental ni el mérito de la misma. En la decisión del caso *Ricaud v. American Metal Co.*¹⁸, la Corte Suprema en efecto, decidió lo siguiente, según se cita y ratifica en la decisión del caso *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*¹⁹, en relación a los efectos de la doctrina del *act of state*, la cual,

"does not deprive the courts of jurisdiction once acquired over a case. It requires only that, when it is made to appear that the foreign government has acted in a given way on the subject-matter of the litigation, the details of such action or the merit of the result cannot be questioned but must be accepted by our courts as a rule for their decision. To accept a ruling authority and to decide accordingly is not a surrender or abandonment of jurisdiction but is an exercise of it. It results that the title to the property in this case must be determined by the result of the action taken by the military authorities of Mexico...", 246 U.S., at 309"²⁰.

En la decisión de la *United States Court of Appeals, Second Circuit* del caso *Hunt v. Mobil Oil Corp.*²¹, incluso, se agregó que toda consideración sobre la motivación del *act of state*, implicaba examinar su validez, lo cual se consideró impropio. Dicho Tribunal, en efecto, señaló:

"...while the skilled pleader here has meticulously attempted to avoid the issue of validity, its claim is admittedly not viable unless the judicial branch examines the motivation of the Libyan action and that inevitably involves its *validity*...

...here does not succeed in evading the *act of state* doctrine because we cannot logically separate Libya's motivation from the *validity* of its seizure"²²;

16. *Idem*, p. 438.

17. *Idem*, p. 439.

18. 246, U.S., 297.

19. 376, U.S., 400 (1963).

20. *Idem*, p. 418.

21. 550, *Federal Reporter*, 2d. series, 68 (1977).

22. *Idem*, p. 77.

para luego concluir indicando que:

"...As we have already discussed, the issue of legality cannot be isolated from the issue of motivation of the foreign sovereign"²³.

II. LA FORMA DEL ACTO DEL ESTADO EXTRANJERO

Es evidente, en todo caso, que para que pueda invocarse la doctrina del *act of state*, este acto debe ser adoptado por quien tenga autoridad para ejercer poder soberano²⁴; y por supuesto, debe haberse manifestado, de alguna manera, respecto de lo cual debe haber alguna evidencia. Por tanto, el *act of state*, como decisión del Estado soberano, no necesariamente debe revestir la formalidad propia de algunos actos estatales tradicionales como una ley emanada del Congreso, o un decreto o resolución emanados de la autoridad ejecutiva, siempre que pueda probarse su existencia. Ciertamente que en la decisión del caso *Alfred Dunhill of London Inc. v. Republic of Cuba*²⁵, la Corte Suprema se refirió a la prueba del acto de Estado señalando en el caso concreto que:

"No statute, decree, order or resolution of the Cuban Government itself was offered in evidence indicating that Cuba had repudiated its obligations in general or any class thereof or that it had as a sovereign matter determined to confiscate the amounts due to three foreign importers"²⁶.

Ello, sin embargo, fue cuestionado por el Juez J. Marshall, en su voto disidente, al señalar que aun sin estar formalizados en un decreto o medida, los actos de los gobiernos no son menos actos de un Estado, para lo cual cita diversos casos jurisprudenciales comenzando por el *Underhill v. Hernández*²⁷ ya citado. Con base en ellos, este Juez disidente señala que:

"These cases demonstrate not only that an act of state need not be formalized in a particular manner, but also that it need not take form of active, rather than passive, conduct"²⁸.

La cuestión de la formalidad del *act of state* se planteó recientemente en la decisión del caso *Bulk Oil (ZUG) A.G. v. Sun Company Inc.*²⁹, en los siguientes términos:

"Plaintiff argues that the act of state doctrine should not apply here because the British Minister's statements do not constitute formal governmental acts. Plaintiff cites the following language from *Dominicus Americana Bohio v.*

23. Idem, p. 78.

24. Cfr. la decisión en el caso *Alfred Dunhill of London Inc., v. Republic of Cuba*, 425, U.S., 682 (1976), pp. 693 y 694.

25. 425, U.S., 682 (1976).

26. Idem, p. 695.

27. 168, U.S., 250 (1897).

28. 425, U.S., 682 (1976), pp. 719 y 720.

29. 83, Civ., 741 (1983).

Gulf & Western Industries (473, *F. Supp.*, 660, 669, S.D.N.Y. 1979) in support of its arguments: "In order to trigger application of the act of state doctrine, the government act concerned must be a public one such as legislative enactment, regulatory decree, or executive use of the police powers". It is not entirely clear to us that U.K. policy as expressed by Secretary of Stat in response to inquiries by members of Parliament does not constitute "executive use of the police powers" mentioned in *Domenicus*, but not undercored by plaintiff. At any rate, the use of the phrase "such as" in the quoted passage suggest that the listing was not intended to be exhaustive. Indeed, the Suprme Court has defined the doctrine as applying to "public acts a recognized foreign sovereign power committed within its own territory", *Banco Nacional de Cuba* (376, U.S. at 401), and "acts done within their own states in the exercise of governmental authority", *Underhill v. Hernández* (166, U.S., 250, 252 (1897)). See *Alfred Dunhill of London, Inc. v. Republic of Cuba*, 425, U.S., 682, 706 (1976)"³⁰.

Por tanto, debe señalarse que el *act of state* no requiere la formalidad de un acto estatal clásico, pues incluso puede consistir en la formulación de una política gubernamental contenida en un plan, como resultado de la decisión del caso *Matter of Sedco Inc.*³¹ o en la emisión de una orden, así sea verbal, de parte del funcionario competente del Estado.

Por supuesto, en cuanto a la formalidad, debe tenerse presente el ya mencionado criterio de la jurisprudencia norteamericana expresado en la decisión de los casos *Alfred Dunhill of London Inc v. Republic of Cuba* (1976) y *Dominicus America Bohio v. Gulf & Western Industries* (1979), antes citados.

En este sentido, incluso la United States District Court, D. Delaware en la decisión del caso *Interamerican Refining Corp. v. Texaco Maracaibo*³² admitió claramente no sólo que el *act of state* podía ser formulado oralmente sino que en ningún caso, si había evidencia de que se había producido, el mismo podía ser cuestionado en su validez por el Tribunal. La Corte Distrital, así, señaló:

"Plaintiff assert that the evidence of compulsion is indirect, circumstantial, and oral, therefore insufficient. Consequently, according to plaintiff, issues of fact arise as to defendants' asserted defense. Neither law nor the record support such a position. Both Mr. Walter Mengden, then president of Supven, and Mr. Frank Richardson, a Monven vice president, state that Venezuelan officials told them that sales to Interamerican must cease. Their testimony is neither circumstantial nor indirect; rather it is persuasive proof that such events occurred. Plaintiff offers no reason to doubt their credibility and no facts to contradict them"³³.

En todo caso, esa misma Corte Distrital, en esa decisión reafirmó la incompetencia del Tribunal para inquirir siquiera sobre la validez de la orden gubernamental concreta, dada oralmente por el funcionario competente, afirmando lo siguiente:

30. Consultada en copia original.

31. 543, *Federal Supplement*, 562 (1982), pp. 565 y 566.

32. 307, *Federal Supplement*, 1291 (1970).

33. *Idem*, p. 1299.

“(7) Plaintiff maintains that even if compulsion is a good defense, the acts of compulsion must be valid under Venezuelan laws. It urges the Court to consider the affidavit of a Venezuela attorney to the effect that the Minister of Mines and Hidrocarbons has no authority to bar sales of crude oil to anyone and that no officer had authority to issue binding orders without putting them in writing and publishing them in the *Gazeta Oficial*. Since not legal, says plaintiff, the orders were not “compulsive”.

“(8) This Court may not undertake such an inquiry. In *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, 376, U.S., 398, 84 S. Ct. 923, 11 L. Ed. 2d. 804 (1964), the Supreme Court held that it could not explore validity under Cuban law of acts of expropriation by the Castro government. The act of state doctrine, based upon proper concepts of sovereignty and separation of powers, commands that conduct of foreign policy reside exclusively in the executive. For our courts to look behind the acts of a foreign government would impinge upon and perhaps impede the executive in that function. *Whether or not Venezuelan officials acted within their authority and by legitimate procedures is therefore not relevant to the instant case*”³⁴.

En la misma decisión, la Corte Distrital sobre este punto, fue aún más reiterativa y conclusiva, al expresar:

“The Court concluded earlier that for it to inquire into the validity of the acts of a foreign state would violate the act of state doctrine. *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*, supra. Plaintiff now contends that whether or not action taken by the Ministry was “compulsive” is a question of fact. It urges that it be permitted to show at trial that the order was not binding because oral and without legal authority. For the same reasons as those announced above, *whether the act was legal or “compulsive” under the laws of Venezuela is no more a proper inquiry for the jury than it is for the Court*. Plaintiff correctly states that whether or not a foreign official “ordered” certain conduct is an evidentiary question. *But the factual inquiry is limited to the existence of the officer and the order. Once governmental action is shown, further examination is neither necessary nor proper*”³⁵.

En definitiva, la doctrina del *act of state* como excepción a los efectos de justificar la incompetencia de los Tribunales Americanos, o en palabras de la Corte Suprema la “*judicial abstention*”³⁶ impide que se cuestione la validez o legalidad de los actos de un gobierno extranjero, tanto en su contenido como en su forma, lo que le está vedado a los Tribunales Americanos³⁷.

34. Idem, pp. 1298 y 1299.

35. Idem, p. 1301.

36. Caso *Hunt v. Mobil Oil Corp.*, 550, *Federal Reporter*, 2d. series, 68 (1977), p. 74.

37. Cfr. las decisiones citadas *Industrial Investment Development Corporation v. Mitsui & Co. Ltd.*, 594, *Federal Reporter*, 2d. series, 48 (1979), pp. 49 y 51; *Compañía de Gas de Nuevo Laredo S.A. v. Entex Inc.*, 686, *Federal Reporter*, 2d. series, 322 (1982), pp. 325 y 326; *International Association of Machinists and Aerospace Workers v. OPEC*, 649, *Federal Reporter*, 2d. series, 1354 (1980), pp. 1359 y 1361. Véase también, la decisión de la *United States District Court, C.D. California* de 1971 en el caso *Occidental Petroleum Corporation v. Buttes Gas & Oil Company*, 331, *Federal Supplement*, 92 (1971), pp. 108 y 109.

III. LA PARTICIPACION DEL ESTADO EXTRANJERO EN EL ASUNTO DEBATIDO

Por supuesto, en la aplicación de la doctrina del *act of state*, la jurisprudencia norteamericana ha tomado en cuenta el grado de "involvement" del Estado soberano, mediante sus actos, en el asunto debatido, en el sentido de que entre los factores que deben balancearse en la aplicación de la doctrina, está "the degree of involvement of the foreign state"³⁸, por lo que en el caso *Industrial Investment Development Corp. v. Mitsui*³⁹ la United States Court of Appeals Fifth Circuit consideró casos en los cuales la Corte Suprema había encontrado que el *involvement* del Estado extranjero había sido muy insignificante como para invocar la doctrina del acto de Estado⁴⁰. En consecuencia, para la aplicación de la doctrina del *act of state* debe haber una relación causal directa entre el acto del Estado soberano y la conducta debatida en juicio.

En este sentido, la excepción del *act of state* ha sido admitida claramente en casos en los cuales la conducta debatida de una de las partes resulta de una decisión "compulsiva" de un Estado soberano. Esto resulta, por ejemplo, de la decisión en el caso *Interamerican Refining Corp. v. Texaco Maracaibo Inc.*⁴¹, en la cual se afirmó:

"The court concludes, however, for reasons hereinafter stated, that the undisputed facts demonstrate that defendants were *compelled* by regulatory authorities in Venezuela to boycott plaintiff"⁴².

En el caso concreto se trataba de una orden compulsiva emanada, precisamente, del gobierno venezolano, de que los demandados no suministraran petróleo venezolano a la demandante. Por ello, en esa decisión la United States District Court, D. Delaware, señaló:

"It requires no precedent, however, to acknowledge that sovereignty includes the right to regulate commerce within the nation. When a nation compels a trade practice, firms there have no choice but to obey. Acts of business become effectively acts of the sovereign"⁴³.

Esta decisión se corrobora en la adoptada por la *United States District Court, Southern District of New York* en el caso *Bulk Oil (ZUG) A.G. v. Sun Company Inc.*⁴⁴, relativo también a una negativa de suministro de petróleo basada en una "política" del Reino Unido que impedía ventas directas de petróleo del Mar del Norte a Israel.

38. Véase la decisión en el caso *Compañía de Gas de Nuevo Laredo S.A. v. Entex Inc.*, 686, *Federal Reporter*, 2d. series, 322 (1982), p. 325.

39. 594, *Federal Reporter*, 2d. series, 48 (1979).

40. *Idem*, p. 52, p.e. *United States v. Sisal Sales Corp.*, 274, U.S.: 268 (1926).

41. 307, *Federal Supplement*, 1291 (1970).

42. *Idem*, p. 1296.

43. *Idem*, p. 1298.

44. 83, 741 (CES) (1983).

IV. LOS ACTOS DE ESTADO Y EL CONTROL SOBRE LOS RECURSOS NATURALES

Ahora bien, entre los numerosos casos decididos por los tribunales de los Estados Unidos aplicando la doctrina del *act of state*, debe destacarse la apreciación que la *United States District Court, S.D., Texas*, hizo en el caso *Matter of Sedco Inc.*⁴⁵, en el sentido de que:

“A very basic attribute of sovereign is the control over its mineral resources and short of actually selling these resources on the world market, decisions and conduct concerning them are uniquely governmental in nature”⁴⁶.

Similar criterio sostuvo la *United States District Court for the Central District of California* al decidir la acción introducida por *International Association of Machinist and Aerospace Workers contra la OPEP y sus Estados Miembros*⁴⁷, a favor de estos últimos, caso que luego fue decidido en la *United States Court of Appeals, Ninety Circuit*⁴⁸. El Juez de Primera Instancia, en efecto, señaló que de acuerdo al derecho internacional, “The development and control of natural resources is a prime governmental function”⁴⁹. En consecuencia, los actos de los Estados concernientes al ejercicio de la soberanía sobre los recursos naturales de ellos, sin duda, deben considerarse como *acts of state*.

Sin embargo, ante los casos de confiscación o de apropiación de bienes de particulares en violación de principios del derecho internacional público (en particular, si no se paga la justa compensación) la doctrina del *act of state*, sostenida en la decisión de la Corte Suprema *Banco Nacional de Cuba v. Sabbatino*⁵⁰, al abstenerse de considerar sobre la validez de una expropiación efectuada por el gobierno de Cuba en su territorio de bienes propiedad de ciudadanos norteamericanos, fue restringida, precisamente, por la denominada *Sabbatino Amendment*, la cual prescribió que:

“Notwithstanding any other provision of law, no court in the United States shall decline on the ground of the federal act of state doctrine to make a determination of the merits giving effect to the principles of international law in a case in which a claim of title or other right to property is asserted by any party including foreign states based upon a confiscation or other taking after January 1, 1959, by an act of the State in violation of the principles of international Law”⁵¹.

Con esto se quiso poner fin a la aplicación de la excepción de la doctrina del acto de Estado en los casos de confiscaciones.

45. 543, *Federal Supplement*, 561 (1982).

46. *Idem*, p. 566.

47. 477, *Federal Supplement*, 553 (1980).

48. *International Association of Machinist and Aerospace Workers v. The Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC)*, 649, *Federal Reporter*, 2d. series, 1354.

49. 477, *Federal Supplement*, pp. 567 y 578.

50. 376, U.S., 398 (1964).

51. *Cit.* en la decisión *Occidental Petroleum Corp. v. Buttes Gas & Oil Co.*, 331, *Federal Supplement*, 92 (1971), p. 111.

Ahora bien, en los casos en los que se ha producido nacionalización de los recursos naturales o de la industria extractiva de los mismos, y para su explotación, el Estado soberano constituye empresas comerciales públicas, además del tema de la aplicación de la doctrina del *act of state*, surge también el principio de la aplicabilidad de la doctrina de la inmunidad jurisdiccional de los Estados soberanos.

V. LA DOCTRINA DE INMUNIDAD JURISDICCIONAL DE LOS ESTADOS, Y LAS EMPRESAS DEL ESTADO

La doctrina de la inmunidad jurisdiccional de los Estados ha sido resumida en la decisión *International Association of Machinists and Aerospace Workers (IAM) v. The Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC)*⁵² en los siguientes términos:

“In the international sphere each state is viewed as an independent sovereign, equal in sovereignty to all other states. It is said that an equal holds no power of sovereignty over an equal. Thus the doctrine of sovereign immunity: the courts of one state generally have no jurisdiction to entertain suits against another state. This rule of international Law developed by custom among nations”⁵³.

De acuerdo a esta doctrina, por tanto, los Estados tienen el privilegio de no ser juzgados por los Tribunales de otros Estados. Pero este principio, además, se aplica no sólo a los Estados en sí mismos, como personas jurídicas, sino a las entidades descentralizadas que en determinadas materias actúan como si fueran el propio Estado soberano, o como lo señala el *Foreign Sovereign Immunity Act (FSIA)* de 1976, como si fueran sus agencias o instrumentos (*instrumentalities*). Debe destacarse en este sentido, la importante decisión de la *United States District Court, S.D., Texas*, en el caso *Matter of Sedco Inc.*⁵⁴, en la cual al constatarse que Petróleos Mexicanos (PEMEX), era una agencia descentralizada del gobierno mexicano, encargada de la exploración y desarrollo de los recursos de hidrocarburos de México, se consideró que “Beyond a doubt, Pemex is a *foreign State* as contemplated by p. 1603 of the FSIA”⁵⁴. Esa decisión cita como antecedente otra decisión anterior, la *Carey v. National Oil Corp.*⁵⁵, en la cual se había reconocido a la Corporación Libia de Petróleo perteneciente al Gobierno Libio, como un Estado extranjero a los efectos de la FSIA⁵⁶.

De esta manera, la doctrina de la inmunidad jurisdiccional de los Estados soberanos es de aplicación constante en los Estados Unidos, y ha sido extendida en diversos casos a las agencias o empresas gubernamentales o públicas.

Ahora bien, la doctrina de la inmunidad jurisdiccional, se ha dicho en la decisión del caso *International Association of Machinists and Aerospace Workers (IAM) v. The Organization of the Petroleum Exporting Countries*⁵⁷, “es similar a la del *act of state*

52. 649, *Federal Reporter*, 2d. series, 1359 (1981).

53. *Idem*, p. 1357.

54. 543, *Federal Supplement*, 561 (1982), p. 565.

55. 592, *Federal Reporter*, 2d. series, 673 (1979).

56. *Idem*, p. 565.

57. 649, *Federal Reporter*, 2d. series, 1354 (1981).

en cuanto a que también representa la necesidad de respetar la soberanía de los Estados extranjeros. Las dos doctrinas, sin embargo, difieren en aspectos significativos. El principio de la inmunidad de soberanía está dirigido a la jurisdicción del Tribunal. La doctrina del acto de Estado no es jurisdiccional; más bien es una prudente doctrina destinada a evitar acciones en áreas sensibles⁵⁸.

De acuerdo a la doctrina de la inmunidad de soberanía, sin duda, las empresas del Estado venezolanas, por ejemplo, las encargadas de desarrollar la industria y el comercio de los hidrocarburos en virtud de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 1975, podrían invocar dicho principio ante los Tribunales norteamericanos.

Este es el principio, por otra parte, que deriva de la propia Constitución Venezolana en materia de contratos de interés público, cuyo artículo 127 establece la denominada cláusula de inmunidad de jurisdicción que se presume incorporada en los contratos de interés público, en los siguientes términos:

Art. 127. En los contratos de interés público, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos se considerará incorporada, aun cuando no estuviere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los Tribunales competentes de la República, en conformidad con las leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras”.

Con esta cláusula se establece, sin duda, el privilegio del Estado Venezolano y de sus entidades gubernamentales de no ser sometidos libremente a la jurisdicción de los Tribunales de otros Estados, y la misma tiene su antecedente remoto en la Constitución de 1893, en la cual no sólo se estableció la inmunidad de jurisdicción sino la llamada Cláusula Calvo, que implicaba la improcedencia de reclamaciones diplomáticas por parte de Estados extranjeros por cuenta de súbditos de los mismos, sin que se hubiera agotado previamente la jurisdicción venezolana (Art. 149). En este texto y en los posteriores, las Constituciones establecieron la inmunidad de jurisdicción absoluta, lo cual comenzó a abandonarse en la Constitución de 1947, donde se estableció la inmunidad “si fuera procedente de acuerdo con la naturaleza” de los contratos, mención que recoge la Constitución vigente.

De acuerdo a ello, por tanto, en la actualidad, la cláusula se presume incorporada en los contratos de interés público, siempre que ello no sea improcedente de acuerdo a la naturaleza de los contratos, lo cual se refiere, por ejemplo, a contratos en los que en la práctica internacional se considera que no afectan la soberanía, como sucede con los contratos de empréstito público o aquellos de neto carácter comercial.

La Constitución Venezolana, en esta forma abandonó la fórmula absoluta del principio de la inmunidad de jurisdicción y ha acogido el criterio restrictivo, lo cual, desde el ángulo del sistema norteamericano, nos conduce a analizar las excepciones comerciales a la doctrina de la inmunidad de soberanía y, por supuesto, a la doctrina del *act of state*, incluso en su aplicación respecto de empresas del Estado.

58. Idem, p. 1359.

VI. LA EXCEPCION COMERCIAL A LAS DOCTRINAS DE LA INMUNIDAD DE SOBERANIA Y DEL *ACT OF STATE*

En los Estados Unidos, como lo afirmó la Corte Suprema en la decisión *Alfred Dunhill of London Inc. v. Republic of Cuba*⁵⁹, puede decirse que a partir de 1952, en la famosa carta *Tate* del Departamento de Estado se había abandonado la teoría absoluta de la inmunidad de soberanía y se había adoptado la perspectiva restrictiva de la misma, al afirmar que:

“Under which immunity in our court should be granted only with respect to causes of action arising out of a foreign state’s public or governmental action and not with respect to those arising out of its commercial or proprietary actions”⁶⁰.

Por ello, la Corte en dicha decisión concluía que:

“In their commercial capacities, foreign governments do not exercise powers peculiar to sovereigns. Instead, they exercise only those powers that can also be exercised by private citizens”⁶¹.

En consecuencia, cuando un Estado extranjero o una empresa del Estado realiza en los Estados Unidos actividades de índole netamente comercial, no puede oponer en caso de juicio, la excepción de inmunidad de soberanía.

En el mismo año de la decisión mencionada de la Corte Suprema, fue aprobada la *Foreign Sovereign Immunity Act (FSIA)* (1976), y en la misma, si bien se concede inmunidad jurisdiccional a los Estados extranjeros y sus agencias e instrumentos, se establecen varias excepciones, y entre ellas, la de la actividad comercial. De acuerdo a la sección 1605 (a) (2) de dicha ley, mediante la excepción de actividad comercial se niega inmunidad a los Estados extranjeros “cuando se bajan de su status de soberanos y realizan una actividad comercial”⁶².

A los efectos de determinar lo que debe ser una actividad comercial, la FSIA la define así:

“A regular course of commercial conduct or a particular commercial transaction or act. The commercial character of an activity shall be determined by reference to the nature of the course of conduct or particular transaction or act, rather than by reference to its purpose” (1603) (d).

Conforme a ello, de acuerdo a la decisión del caso *Matter of Sedco Inc.*⁶³:

“There is little doubt that where a foreign nation enters into the world marketplace to purchase or sell goods, it has engaged in commercial activity for purposes of the FSIA”⁶⁴.

59. 425, U.S., 682 (1976).

60. *Idem*, p. 698.

61. *Idem*, p. 704.

62. Ver la decisión en el caso *Matter of Sedco Inc.*, 543, *Federal Supplement*, 561 (1982), pp. 564 y 565.

63. 543, *Federal Supplement*, 561 (1982).

64. *Idem*, p. 565.

Por ello, en la misma decisión se afirma en general, al referirse a la empresa Petróleos Mexicanos, que esta, "as a national oil company, engages in a substantial amount of commercial activity"⁶⁵.

Sin embargo, a pesar de la definición de actividad comercial del FSIA, y de que se consideró que PEMEX realizaba normalmente tales actividades comerciales, en el caso concreto decidido por la *United States District Court, S.D., Texas*, en el citado *Matter of Sedco Inc.*⁶⁶, ésta consideró que la doctrina de inmunidad soberana era aplicable a la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX), y en consecuencia no le era aplicable la excepción a la misma derivada de la actividad comercial, porque se consideró que la actividad exploratoria de la empresa en la Bahía de Campeche (y que dio lugar a un derrame petrolero) derivaba de la ejecución de una política formada en niveles superiores del gobierno, y constituía un acto de naturaleza "únicamente soberana"⁶⁷.

Alternativamente, de acuerdo a la FSIA, p. 1605 (a) (5), se alegaba la inaplicabilidad a PEMEX del principio de la inmunidad de soberanía, en base a la excepción denominada de daño no comercial cometido por un Estado extranjero en los Estados Unidos. La Corte del Distrito, en relación a ello, insistió en su argumento anterior, otorgando a PEMEX la inmunidad de soberanía, en base al siguiente argumento:

"Pemex, in this case, was executing a national plan formulated at the highest levels of the Mexican government by exploring for Mexico's natural resources. Any act performed by a subordinate of Pemex in furtherance of this exploration plan was still discretionary in nature and immune from suit under the FSIA. To deny immunity to a foreign state for the implementation of its domestic economic policies would be to completely abrogate the doctrine of foreign sovereign immunity by allowing an exception to swallow the grant of immunity preserved by p. 1604"⁶⁸.

En consecuencia, a pesar de la existencia de la excepción de actividad comercial a la doctrina de la inmunidad jurisdiccional de los Estados soberanos y de sus empresas públicas, y de que se reconozca que estas últimas normalmente realizan actividades comerciales, sin embargo, la decisión del Tribunal en el caso comentado aplicó la doctrina de la inmunidad soberana a PEMEX, al considerar que en la actividad concreta que desarrollaba, ejecutaba una política gubernamental.

Debe señalarse, en todo caso, que aun en casos en los cuales no se aplique la doctrina de la inmunidad jurisdiccional de los Estados, sea porque éstos o particulares realicen actividades de índole comercial, sin embargo puede plantearse la doctrina del *act of state*. En otras palabras, como se dijo en la decisión del caso *International Association of Machinery and Aerospace Workers v. OPEC*⁶⁹:

"The act of state doctrine is not diluted by the commercial activity exception which limits the doctrine of sovereign immunity. While purely commercial activ-

65. *Idem*, p. 565.

66. 543, *Federal Supplement*, 561 (1982).

67. *Idem*, p. 566.

68. *Idem*, p. 567.

69. 649, *Federal Reporter*, 2d. series, 1354 (1981).

ity may not rise to the level of an *act of state*, certain seemingly commercial activity will trigger *act of state* considerations... Because *act of state* doctrine and the doctrine of sovereign immunity address different concerns and apply in different circumstances, we find that the *act of state* doctrine remains available when such caution is appropriate, regardless of any commercial component of the activity involved”⁷⁰.

Ha sido precisamente en base a este criterio, que la misma Corte de Apelaciones estimó en esa decisión, que “The availability of oil has become a significant factor in international relations”⁷¹; y que la *United States District Court, Southern District of New York*, en decisión del caso *Bulk Oil (Zug) A.G. v. Sun Company Inc.*⁷², consideró que la negativa de una empresa a suministrar petróleo a otra basada en una política gubernamental, así como la inclusión en los contratos de suministro de petróleo entre empresas, de una Cláusula de Destino, a los efectos de cumplir dicha política gubernamental, constituían el resultado de un *act of state*.

En efecto, en esta decisión, la Corte de Distrito estableció que el contrato celebrado entre *Bulk Oil (ZUG) A.G.* y *Sun* para suministro de petróleo, estaba específicamente ligado a la “U.K. Policy” (Política del Reino Unido), al señalarle lo siguiente:

“U.K. Policy as stated by the British Secretary of State for Energy, precluded direct sales of North Sea Oil to Israel. To hold defendants in violation of the United States antitrust laws would thus seem to require an inquiry into the validity of official British policy. This is precisely the type of inquiry the *Act of State* doctrine is supposed to bar”.

Por tanto, en este caso, tratándose de una actividad comercial entre dos empresas particulares, la Corte de Distrito consideró que las cuestiones derivadas del suministro de petróleo con Cláusula de Destino, en ejecución de una política gubernamental del país productor de petróleo (en este caso, el Reino Unido), no podían ser decididas por los Tribunales, en aplicación de la doctrina del *act of state*.

70. *Idem*, p. 1360.

71. *Idem*, p. 1360.

72. 83, Civ. 741 (1983).

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Nelson E. Rodríguez García
*Profesor Asociado de Derecho Administrativo.
Jefe del Departamento de Práctica Jurídica
de la Universidad Central de Venezuela.*

1. EL CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO

A. Delimitación del Concepto

La utilidad de una delimitación del concepto de acto administrativo, cuando se quiere afrontar la formación de profesionales del Derecho, requiere que nos apartemos tanto de dar una visión del proceso histórico que condujo a su formulación doctrinal, como de apreciaciones críticas sobre la utilidad, complitud y acierto de su formulación legal. Empero, para los propósitos didácticos de estas notas, es requisito obligado e insalvable intentar su delimitación tal como ha sido expresada y consagrada en nuestro ordenamiento jurídico. Ello permite delinearlo con mayor claridad y ser más preciso al estudiar sus notas características¹.

Para el Derecho positivo venezolano el acto administrativo es la forma en que manifiesta la Administración su voluntad (Nacional, Descentralizada y Estatal, Municipal, Contraloría General de la República y Fiscalía General de la República, en tanto la LOPA les sea aplicable). Ello de acuerdo a lo señalado en la LOPA, sin embargo, quedan fuera de esa definición la actuación no jurídica (actos materiales); los actos jurídicos de la Administración no sometidos al Derecho Administrativo; y los actos jurídicos dictados por los administrados.

Así, para la LOPA el concepto de acto administrativo es restringido aún cuando en él se incluyen los reglamentos, se excluyen los actos contractuales y se trata en forma especial la ejecución forzosa de los actos administrativos como una de las formas de coacción administrativa².

Con lo señalado arriba tenemos que el acto administrativo es un acto jurídico unilateral comprensivo de los reglamentos y consiste en una declaración. Como connotación especial debe resaltarse que el concepto deviene de una regulación legal, insertada en el Capítulo I (Disposiciones Fundamentales) de la LOPA, siendo, con la ley española, uno de los pocos casos de los cuales es definido el acto administrativo en un texto legal, pues normalmente ha sido producto de la jurisprudencia.

El objeto del recurso contencioso-administrativo ha sido y es, tanto a escala del Derecho interno como a escala del Derecho Comparado, el acto administrativo. En efecto todos los sistemas de Derecho Administrativo, de una o de otra manera, con-

1. Para conocer apreciaciones críticas sobre la formulación legal del acto administrativo puede verse la obra de Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982. Brewer considera a la definición legal del acto administrativo en Venezuela como inútil, incompleta y errada.
2. Cuando el administrado no cumple con los deberes concretos a que un acto administrativo le obliga, la Administración puede obligarlo a realizarlos por medios coactivos y a costa del particular, lográndose el resultado institucional que a ella le interesa (art. 78, 79 y 80 de la LOPA). Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pp. 391 y sigs.

templan un sistema de lo contencioso-administrativo que tiene como finalidad la revisión de los actos administrativos.

Venezuela no escapa a esta realidad y la Constitución al establecer el sistema de lo contencioso-administrativo, lo contempla como la jurisdicción competente para conocer de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho. Por ello desde el año 1961, el concepto de acto administrativo tiene rango constitucional, al estar contenidas las notas características del mismo en diferentes normas constitucionales. El centro de atracción para la ordenación de estas notas lo encontramos en el artículo 206, según él los actos administrativos tienen que: *primero*, ser conformes a Derecho, es decir, ser conformes al principio de legalidad (a su vez establecido en el artículo 117: la Constitución y las leyes definen las atribuciones públicas y a ellas debe sujetarse su ejercicio); *segundo*, que los actos administrativos pueden ser generales e individuales, con lo cual los reglamentos entran en Venezuela dentro de la categoría de actos administrativos; y *tercero*, que el sistema de control de legalidad de los actos administrativos es de tipo judicialista encomendado exclusiva y excluyentemente a la jurisdicción contencioso-administrativa.

B. La Definición del Acto Administrativo

La jurisprudencia ha intentado definir los elementos del acto administrativo antes y después de la Constitución de 1961. Pero, en 1981 se sanciona la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que define el Acto Administrativo. La LOPA en su artículo 7º dice lo que debe entenderse por acto administrativo en los siguientes términos: "toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la administración pública".

Es decir, en primer lugar, una declaración intelectual, no sólo declaraciones formales sino también comportamientos y conductas que muestran una posición intelectual (acto tácito). Puede ser de carácter general, es decir, dirigida a un número indeterminado de personas, o bien particular, es decir, referida a un sujeto individual³. La LOPA reconoce así a los reglamentos como actos administrativos, lo cual había sido señalado por la doctrina dominante en Venezuela⁴. La declaración puede ser de voluntad, de juicio, de deseo o de conocimiento y se presenta como el ejercicio de una potestad administrativa.

Esta declaración debe provenir además de una Administración Pública, bien sea de Administración Pública Nacional (central o descentralizada), la Administración Pública Municipal, o igualmente de los órganos de la llamada Administración Pública con autonomía funcional (Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República)⁵. Igualmente deben incluirse los supuestos actos materialmente administrativos dictados por órganos públicos no encuadrados en la Administración (por órganos legislativos o judiciales).

3. Armando Rodríguez y Gustavo Urdaneta, *Derecho Administrativo*. UNA, Caracas, 1981, p. 184. Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, p. 145.

4. En ese sentido A. Moles Caubet. "La Potestad reglamentaria y sus modalidades", en *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, U.C.V., Caracas, 1979, tomo IV, p. 2084. Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, U.C.V., Caracas, 1983, 5ª ed. p. 145. En contrario, H. Rondón de Sansó, *Estudio Preliminar en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981, p. 23. En todo caso estamos de acuerdo con la posición sustentada por Moles y Lares.

5. Art. 1º LOPA.

2. ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En este punto estudiaremos los elementos del acto administrativo derivados de la regulación legal del mismo en nuestro Derecho. Analizada la LOPA en forma global encontramos, como elementos o requisitos del acto administrativo, los siguientes: A. *Subjetivos* (competencia, órgano, administración, investidura legítima del titular del órgano); B. *Objetivos* (supuesto de hecho, objetivo, fin); C. *Formales* (procedimiento y forma de la declaración).

Entonces, como elementos o requisitos de validez tenemos:

A. Elementos Subjetivos

Competencia, órgano, administración, investidura legítima del titular del órgano.

a. La Competencia

Es la medida de la potestad que corresponde al órgano que puede dictar el acto, la cual proviene siempre de una determinación normativa⁶. Esta, la competencia, puede ser *ratione materiae* cuando la materia se fija en favor de un órgano en razón de un tipo de asuntos característicos por su objeto y contenido; *ratione loci* en base a la competencia territorial; o bien *ratione temporis*, en razón del tiempo⁷.

b. Órgano

La administración como persona jurídica, se compone de órganos a través de los cuales se manifiesta y obra. Los actos administrativos deben emanar de un órgano competente al que el ordenamiento jurídico le haya atribuido el poder suficiente para dictar el acto de que se trate⁸.

c. Administración

El acto administrativo sólo puede ser el producto de una administración pública en sentido formal y no de algún órgano público que no esté integrado en la Administración como persona (sean legislativos o judiciales), sea cual fuere la materia de esos actos, ni por ningún particular administrado⁹.

d. Investidura Legítima del Titular del Órgano

Para que se produzca realmente la actuación del órgano es necesario que la persona física que obre como titular de ese órgano, tenga investidura legítima como tal, no tenga relación personal directa o indirecta con el fondo del asunto de que se trate y actúe conforme a las formalidades y requisitos establecidos en la Ley¹⁰.

B. Elementos Objetivos

Supuestos de hecho, el objeto, el fin.

a. Supuestos de hecho

Son aquellas circunstancias de hecho que condicionan la potestad de actuar conferida por la Ley a la Administración¹¹. El supuesto de hecho puede ser una

6. LOPA (art. 4, 18).

7. LOPA (art. 3, 4, 5, 6, 7, 12, 16, 18, 19, 36).

8. LOPA (art. 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19).

9. Constitución (art. 206), LOPA (art. 1).

10. Constitución (art. 47, 119) LOPA (art. 4, 19, 36).

11. LOPA 9 (art. 9, 12, 16, 58).

situación material fácilmente determinada (edad de un administrado), o puede ser más complejo, que para su calificación sea necesario utilizar por la Administración conceptos de valor, de experiencia, o bien otro tipo de circunstancias previas como son los conceptos jurídicos indeterminados (causa justificada, peligro de alteración del orden público, urgencia, idoneidad, probidad, caso concreto y caso excepcional, etc). Pero, en todo el supuesto de hecho, por cuanto proviene directamente de una norma atributiva de competencia, es un elemento reglado del acto y siempre controlable por el juez.

b. *El Objeto o Contenido*

Cuando el órgano administrativo produce y expresa declaraciones de voluntad, en el ejercicio de su competencia, pretende un efecto práctico, al querer se quiere algo y ese algo constituye el objeto del acto.

El acto administrativo debe ser determinable, cierto y legal (la declaración de voluntad debe dirigirse a la consecución de efectos jurídicos precisos en cuanto a la naturaleza, a las personas, a las cosas y a las circunstancias de tiempo y lugar)¹².

c. *El Fin*

En cualquier caso el fin que debe perseguir la administración cuando actúa, es el interés público; sólo puede dictarse un acto administrativo cuando la voluntad de la Administración se orienta hacia el fin que tomó en cuenta el legislador al otorgarle la competencia que está ejerciendo y responde a la pregunta ¿qué expresa la voluntad? como en relación a la competencia ¿quién puede dictar (expresar la voluntad) el acto?, o en cuanto al objeto ¿qué quiere la voluntad?¹³.

C. *Elementos Formales*

No debe confundirse la forma (el modo como se manifiesta la voluntad administrativa, el medio de que se sirve esta para manifestarse en el mundo jurídico) con las formalidades de un acto (todo hecho exigido por la ley para la formación o la declaración de la voluntad administrativa). La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos hace referencia a los requisitos de forma de los actos administrativos.

a. *El procedimiento*

El acto administrativo no puede ser producido de cualquier manera, sino que debe seguirse un procedimiento prefijado. Este procedimiento engloba al mismo tiempo; en primer lugar, una actividad administrativa predeterminada para llegar a la precisión del supuesto de hecho del cual partir; segundo, actuar conforme a formas también prefijadas; tercero, la participación de sujetos u órganos y la participación también de los administrados como parte en el procedimiento frente a la Administración competente y actuante.

Es una combinación de actos cuyos efectos jurídicos se vinculan con el propósito de conseguir una decisión, asegurando la articulación de todas las finalidades e intervenciones necesarias (así sean diversas), asegurando un orden determinado para que los distintos actos puedan ser cumplidos y obtener la resolución final.

12. LOPA (art. 3, 19, 62, 88 y 89).

13. LOPA (art. 12).

b. *La Forma de Manifestación*

Es normalmente la escrita¹⁴, empero puede ser verbal como tiene que serlo en las relaciones de policía por ejemplo, o bien que se trate de órdenes muy simples (tales como signos visuales en el tránsito), que aun cuando no expresados por escrito o por la palabra admiten la posibilidad de una ejecución inmediata¹⁵.

En todo caso, en Venezuela, la Ley exige que el acto administrativo sea expreso y conste por escrito¹⁶.

c. *La Motivación del Acto*

En estrecha relación con la forma escrita para la producción del acto administrativo, la Ley exige como requisito típico del acto administrativo la motivación del mismo.

Por ello, es obligatorio expresar los hechos de los cuales se parte y encuadrarlos en una norma jurídica, razonando además el porqué esa norma obliga a adoptar esa declaración de voluntad de la Administración¹⁷.

La motivación es un elemento técnico de control de la causa del acto y tal circunstancia lo convierte en un elemento tanto formal como de fondo.

3. CLASES DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

A. *Actos resolutorios y actos de trámite*

Los actos resolutorios serían aquellos de los cuales se puede recurrir a la jurisdicción contencioso administrativa, es decir, que ponen fin a la vía administrativa: que hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Hemos calificado de tal manera a los actos administrativos contenidos en el artículo 93 de la LOPA lo cual requiere del comentario que haremos a continuación.

La LOPA, en el citado artículo 93, hace un *principium divisionis*, al señalar cuáles son los actos definitivos de la Administración precisando *la obligación en que se encuentra la misma de resolver los asuntos que se someten a su consideración* (Art. 89 LOPA), evidenciamos reafirmando el principio constitucional de oportuna respuesta (art. 67). Sin embargo, es ilusorio pensar que siempre la Administración dará la respuesta oportuna a los administrados, razón por la cual la ley prevé la garantía al particular por ese incumplimiento: el acceso a la jurisdicción para la defensa de sus derechos e intereses (también un derecho constitucionalmente protegido). Circunstancia además resultante del sistema que la Constitución establece en el artículo 206, la vía administrativa pone en movimiento la tutela jurídica del Estado por vía de la jurisdicción.

Así, debemos considerar como resolutorios los actos administrativos que permiten o bien obligan al particular a acudir a la jurisdicción contencioso administrativa; los casos serían:

a. Cuando los recursos que ponen fin a la vía administrativa hayan sido decididos en sentido negativo.

Estos son los recursos previstos en la LOPA como recurso de reconsideración (ante la misma autoridad que dictó el acto) y en su caso el recurso jerárquico. Decididos estos recursos, en su caso en forma contraria a la pedida por el solicitante,

14. LOPA (art. 18).

15. LOPA (art. 8).

16. LOPA (art. 18).

17. LOPA (art. 9).

puede acudir entonces a la vía jurisdiccional. Estos son los casos en los cuales hay pronunciamiento expreso de la administración.

b. Ahora bien, si no se produce ese pronunciamiento expreso de la Administración ocurre lo que la doctrina ha señalado como silencio administrativo y que, en Venezuela tiene valor negativo: si la Administración no se pronuncia en los lapsos previstos por la Ley, el significado de ese silencio debe entenderse por un no de la Administración. En este caso el particular puede acudir a los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Los actos que no sean resolutorios en el sentido arriba anotado serían los de trámite, previstos a la resolución final y necesarios para el mejor conocimiento del asunto que se va a decidir. Para llegar a la resolución que decide el fondo del asunto (todos los asuntos que se someten a la consideración del órgano administrativo) hay que seguir un *iter* establecido en la LOPA, es el procedimiento administrativo en el cual existen los llamados actos de procedimiento que son actos instrumentales de la decisión final (resolución), y que por esa razón (ser instrumentales) están organizados para el mejor resultado del acto principal.

La resolución o decisión, en cualquier caso el acto administrativo, debe decidir el fondo del asunto ("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 acto"), de acuerdo a lo que dice el artículo 89 de la LOPA, en virtud de lo cual hay una decisión de voluntad, como también lo señala el artículo 7º *eiusdem*; pero también en muchos actos de trámite pueden darse características de decisión de voluntad (por ejemplo, solicitar a otras autoridades los documentos, informes o antecedentes convenientes para la mejor resolución del asunto), que a su vez pueden ser calificados como de juicio (es el caso de los informes), de deseo (las propuestas), de conocimiento (como lo son las certificaciones), de carácter consultivo y de opinión (dictámenes).

Por su parte, en tanto existan *interesados* cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales o directos pudiesen ser perjudicados debe notificarse el acto para que su efecto externo pueda darse (artículo 13 de la LOPA), dado que afecta a la esfera jurídica del o los administrados y también porque interesa a la Administración como parte en el procedimiento, que su acto comience a tener efectos. Pero, debemos reconocer que hay actos de trámite que requieren ser notificados, con relevancia externa; como es el caso de haberse decidido por la Administración seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones. En este caso, es evidente que debe haberse notificado a los interesados si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio; tal como lo ordena el artículo 48 de la LOPA. Como principio general siempre que un procedimiento se abra de oficio por el carácter de contradictorio que tiene el procedimiento administrativo, la Administración tiene que oír a los interesados. Para lo cual es necesario que los notifique. Veamos entonces que también hay actos de trámite directamente externos y que derivan de la relación con las partes, como también lo son las pruebas en el procedimiento (art. 58 de la LOPA).

La distinción que hemos realizado de los actos administrativos en base a su recurribilidad en vía jurisdiccional es una regla metodológica que en manera alguna puede ser absoluta, pues la necesidad del agotamiento de la vía administrativa es una exigencia legal que no constitucional. Por otra parte, la misma Constitución en su artículo 206 impide la aplicación en nuestro país de la llamada doctrina de los actos excluidos. Por último, porque aun en el esquema legal vigente en la materia, los actos de trámite siempre podrán ser objeto de revisión al plantearse la impugnación de la resolución final, o de aquella que resuelva esta última.

Por lo demás, ratificamos que esta distinción es eminentemente práctica, realizada sobre la realidad del procedimiento administrativo, en la cual los actos de trámite son los que preparan y hacen posible las resoluciones finales.

B. *Actos de efectos particulares y actos de efectos generales*

Otro criterio de clasificación de los actos administrativos es aquel que se refiere a la extensión de sus efectos, es decir, actos administrativos de efectos generales y actos de carácter particular. Distinción que ha dado lugar a la división de la doctrina en cuanto a su validez. Por lo pronto, es indiscutible que nuestro ordenamiento jurídico expresamente considera la existencia de la distinción. En efecto, el artículo 7º de la LOPA dice: "Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular... (omissis)... emitida por los órganos de la administración pública".

Así, en el derecho venezolano los actos administrativos particulares serían aquellos en los cuales el ámbito de sus destinatarios es concreto. En este último caso si son una pluralidad determinada, se trata de acto plúrimo, que sería el caso de una relación de funcionarios, o de profesores de un determinado escalafón de una Universidad autónoma.

Los actos administrativos de efectos generales serían aquellos dirigidos a una generalidad indeterminada. La discusión se plantea a nivel de la inclusión en esta categoría de actos de los productores de normas jurídicas objetivas, de actos generales y reglamentarios. Un importante sector de la doctrina nacional ha considerado que los reglamentos (actos generales normativos) están incluidos en esta clasificación.

C. *Actos favorables y actos de gravamen*

La distinción entre actos favorables y actos de gravamen toma en cuenta la relación que tiene el acto administrativo en la esfera jurídica del particular a quien va dirigido. Fue formulada originalmente por Jellinek y consiste en que el destinatario de un acto administrativo puede ser afectado por éste de dos maneras. La primera, que resulte favorecido, serían actos declarativos de derechos pues constituirían un derecho a favor del particular, declararían la existencia de algún derecho o le reconocerían alguna ventaja, siempre producirían algún resultado ventajoso para el particular. La segunda forma como podría incidir en la esfera jurídica del destinatario sería restringiéndola, imponiéndole una obligación o una carga, extinguiendo algún derecho, negando la ampliación de la esfera jurídica, normalmente imponiendo una obligación. La clasificación tiene importancia pues los actos de gravamen cuando afecten derechos sustanciales sólo pueden ser dictados o impuestos por la Administración cuando tienen base legal, como señala el artículo 10 de la LOPA ("Ningún acto administrativo podrá crear sanciones ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites establecidos por la Ley"); de la misma manera el artículo 9º exige que los actos administrativos deben hacer referencia a sus fundamentos legales. Cuando existen actos declarativos de derechos su revisión y ulterior revocación por parte de la Administración no puede ser sino en supuestos excepcionales, así la aplicación del principio del *contrarius actus* sólo puede darse con las garantías señaladas en el artículo 82 de la LOPA.

Como ejemplo de actos favorables encontramos las autorizaciones, las concesiones, las admisiones, los permisos, las exenciones, las licencias.

Los ejemplos de actos de gravamen son las sanciones de cualquier tipo, las expropiaciones, las revocaciones, las órdenes.

D. *Otras clasificaciones de los actos administrativos*

Existen otras clasificaciones de los actos administrativos pues los criterios de clasificación pueden ser muy variados, citaremos algunos de ellos.

a. *Actos constitutivos*, son los que crean, modifican o extinguen relaciones o situaciones jurídicas subjetivas en otros sujetos, en los destinatarios o en la propia Administración (tales como una liquidación tributaria, una jubilación de un funcionario) y *actos declarativos* que son los que acreditan un hecho o una situación jurídica sin incidir sobre su contenido (certificaciones, por ejemplo).

b. *Actos monocráticos y actos colegiales* según los órganos de los cuales procedan. Es de observar que la LOPA no regula los procedimientos que deben seguir los órganos colegiados para manifestar su voluntad. Aun cuando esa ley fue devuelta al Congreso para su reconsideración por el Presidente de la República, desafortunadamente no fue señalada para su consideración la falta de regulación de este importantísimo tipo de acto administrativo.

c. *Actos de administración activa, de control y de consulta*, en razón de las funciones que tenga tal carácter.

Son muchas las clasificaciones que pueden hacerse de los actos administrativos, lo cual dependerá en mucho de la legislación sobre la materia y del enfoque que le pretende dar quien realiza la clasificación.

LA REMISION DE DEUDA POR PARTE DE LA REPUBLICA A LOS ENTES DESCENTRALIZADOS EN EL MARCO DEL REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA

Juan Garrido Rovira

Abogado

I. CONTENIDO DEL ARTICULO 55 DE LA LEY ORGANICA DE CREDITO PUBLICO

El artículo 55 de la Ley Orgánica de Crédito Público contempla la modalidad de los programas generales de refinanciamiento de la totalidad o parte de la deuda pública externa de los entes sujetos a dicha Ley. En tal supuesto, la Ley de referencia faculta al Congreso para otorgar al Ejecutivo Nacional una autorización general a fin de que éste pueda celebrar, en un plazo determinado, operaciones de crédito público, dentro de los límites y condiciones fijados por el Congreso.

La disposición mencionada señala también, expresamente, que en tal autorización general puede facultarse a la República para asumir la deuda de los entes distintos a ella.

A mayor abundamiento, transcribimos a continuación el texto del artículo 55 de la Ley Orgánica de Crédito Público:

“Artículo 55. Cuando las condiciones existentes en los mercados financieros internacionales lo aconsejen, el Ejecutivo Nacional podrá adoptar programas generales de refinanciamiento de la totalidad o parte de la deuda pública externa de los entes mencionados en el artículo 2º. En este caso, el Congreso de la República podrá otorgar al Ejecutivo Nacional una autorización general para celebrar, en un plazo determinado, operaciones de crédito público, dentro de los límites y condiciones fijados por el Congreso.

En esta autorización se podrá establecer que la deuda de los entes distintos a la República a ser refinanciada sea asumida por ésta o contratada directamente por el respectivo ente deudor, a juicio del Ejecutivo Nacional, en cuyo caso se establecería expresamente el criterio adoptado y se informará al Congreso de la República.

Es de hacer notar que en el texto transcrito, tomado de la Gaceta Oficial N° 3.253 Extraordinario, debe haber habido un error de copia en la palabra “establecería” puesto que, según el contexto, la palabra correcta es “establecerá”.

II. TEXTO DE LOS ARTICULOS 4 Y 5 DE LA LEY ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO

Sobre la base de las previsiones contenidas en la norma antes transcrita, los artículos 4 y 5 de la ley especial de refinanciamiento rezan textualmente:

“Artículo 4. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, decidirá si la deuda a ser refinanciada será asumida por la República, cuando los entes deudores sean distintos a ésta, o contratada directamente por el respectivo ente deudor. En este último caso, el Ejecutivo Nacional podrá otorgar los avales que fuesen necesarios para las operaciones de refinanciamiento.

Artículo 5. En los casos en que la República asuma la deuda de otros entes sujetos a la Ley Orgánica de Crédito Público, se subrogará en los derechos del acreedor original. El Ejecutivo Nacional decidirá si mantiene la acreencia, la remite o la capitaliza.

Cuando la deuda asumida derivare de un aval u otra garantía otorgado por un ente público distinto a la República, ésta quedará subrogada en los derechos derivados de dicho aval o garantía."

III. RELACIONES JURIDICAS DERIVADAS DE LA APLICACION DE LOS ARTICULOS 4 Y 5 DE LA LEY ESPECIAL DE REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA

El texto de los artículos anteriormente transcritos permite al intérprete apreciar la diversidad de relaciones jurídicas que pueden surgir de la aplicación de dichos artículos.

Por una parte, la República, al asumir la deuda refinanciada, establece una relación jurídica directa con el acreedor original del ente deudor. De esta forma, la República adquiere la cualidad de deudor frente a dicho acreedor y el ente deudor original queda liberado de su obligación para con el acreedor original.

Por otra parte, cuando la República asume la deuda a ser refinanciada se subroga *ope legis* en los derechos del acreedor original. Por tanto, nace una nueva relación jurídica entre la República y el ente deudor original: éste ya no está obligado frente a su acreedor original, pero sí está obligado con la República.

Ahora bien, en virtud de principios y circunstancias de orden jurídico-financiero público, la ley especial de refinanciamiento faculta —y al mismo tiempo obliga— al Ejecutivo Nacional para decidir si mantiene la acreencia, la remite o la capitaliza.

Para apreciar cabalmente la *ratio iuris* de esa disposición legal es preciso tener presentes algunas consideraciones en torno a las relaciones jurídico-financieras que existen entre la Hacienda Pública Nacional y los demás patrimonios públicos.

IV. RELACIONES JURIDICO-FINANCIERAS ENTRE LA HACIENDA PUBLICA NACIONAL Y LOS DEMAS PATRIMONIOS PUBLICOS. APLICACION AL CASO BAJO ANALISIS

La complejidad del Estado venezolano moderno —efecto directo de la amplitud de sus fines— se manifiesta tanto estructural como funcionalmente.

En el orden estructural, el Estado está integrado por un conjunto de organizaciones personificadas que, descendiendo desde las personas públicas territoriales (República, Estados, Municipios) se extiende hasta las personas estatales con forma de derecho privado (empresas del Estado, asociaciones y fundaciones estatales) pasando por las personas públicas no territoriales (Institutos Autónomos, entre otras).

Esas organizaciones estatales personificadas están dotadas de patrimonio propio, por lo cual, desde el punto de vista estructural, puede afirmarse que, en el ámbito estatal, existen tantos patrimonios como personas jurídicas estatales hay.

No obstante, frente a esa diversidad y heterogeneidad estructural se alza el principio de la unidad funcional de los entes estatales, en virtud del cual éstos han de sujetarse, en muchos aspectos jurídico-administrativos, a una cierta y relativa homogeneidad y uniformidad. Así, con determinadas diferencias que el derecho positivo se encarga de señalar, los entes estatales tienen un régimen financiero y administrativo específico, destinado a asegurar la unidad funcional del Estado, independientemente de la estructuración jurídico-organizativa —pública o privada— de cada tipo de ente.

En el orden jurídico-financiero en general, y particularmente en el campo del crédito público, los entes estatales conservan, en principio, su autonomía patrimonial, en el sentido de que los créditos y débitos derivados de sus relaciones jurídico-financieras les son imputables a su patrimonio. Así, las obligaciones contraídas por un ente sujeto a la Ley Orgánica de Crédito Público gravan su patrimonio, sin que formalmente exista, por así decirlo, un vaso comunicante con el patrimonio de los demás entes.

Sin embargo, así como desde el punto de vista jurídico-político todas las personas jurídicas estatales son reductibles a la persona jurídica pública mayor, vale decir, a la República, en el orden jurídico-patrimonial público todos los patrimonios son reductibles al patrimonio de la República. En otras palabras, si, hipotéticamente, realizáramos la involución de todas las organizaciones estatales personificadas con su correspondiente patrimonio, el punto final de esa involución sería la República puesto que ésta asumiría todos los fines y cometidos de esas organizaciones y recibiría el patrimonio de ellas. Este es precisamente el sentido profundo del artículo 230 de la Constitución cuando se refiere a “los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza”. La República —como personificación jurídica del Estado— es, valga la expresión, el principio y el fin de las organizaciones estatales, particularmente de las que se originan en el ámbito nacional.

A la luz de las consideraciones expuestas, adquieren plenitud de sentido las normas contenidas en los artículos 4 y 5 de la Ley especial de Refinanciamiento. En efecto, si la República es, en definitiva, la expresión esencial del Estado en el orden administrativo y patrimonial, entonces aquella está llamada a ser el árbitro y el ordenador de los patrimonios públicos dentro del marco de las atribuciones que las leyes definan. Así se explica, en el caso que nos ocupa, el sentido inequívoco de la ley al facultar a la República para asumir, por órgano del Ejecutivo Nacional, la deuda externa de otros entes estatales sujetos a la Ley Orgánica de Crédito Público.

Por otra parte, desde el punto de vista del derecho positivo, conviene señalar que la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en su artículo 19, se refiere a los préstamos que el Poder Nacional otorgue a las sociedades del Estado para financiar sus gastos de funcionamiento y de inversión. Es evidente, pues, que una forma de relación jurídico-patrimonial entre la República y las sociedades del Estado consiste en el otorgamiento de préstamos, los cuales son calificados como gastos desde el punto de vista presupuestario. Tales préstamos, cuando fueren instrumentados, pueden o no devengar intereses y, en todo caso, hacen surgir una acreencia a favor de la República, que se amortizará, en primer lugar, conforme a lo que dispongan las normas de derecho público aplicables, y, en segundo término, de acuerdo a las normas jurídico-privadas que sean también aplicables.

Este tipo de relación jurídica entre la Hacienda Pública Nacional y los demás patrimonios públicos se observaba aún más claramente en el texto del hoy derogado artículo 42 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, el cual catalogaba expresamente como renta nacional los intereses que pagasen a la Nación los Institutos Oficiales Autónomos y los de las empresas de cualquier género de cuyo capital hubiese sido suscriptor el Estado.

Además, dentro del ámbito del crédito público, el artículo 21 de la Ley Orgánica que rige tal materia contempla la posibilidad de que la República, al contratar operaciones de crédito público dentro de la autorización conferida conforme a la modalidad contemplada en el citado artículo, transfiera a los organismos de la administración descentralizada los fondos obtenidos al realizar tales operaciones. La Ley Orgánica defiere a la ley especial la forma en que deba hacerse la transferencia de fondos, siendo, por lo demás, evidente que dicha ley puede establecer la vía del préstamo para instrumentar jurídicamente la transferencia referida.

Concretamente, para citar algunos ejemplos, el artículo 6 de la *Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar las operaciones de crédito público requeridas para financiar las obligaciones en que incurran la República, los Institutos Autónomos, las Empresas del Estado y los demás entes de la Administración Descentralizada con motivo de la ejecución del programa de inversiones en sectores básicos de la producción* autorizó al Ejecutivo Nacional para transferir a los entes descentralizados los fondos obtenidos en las operaciones de crédito público, en calidad de préstamo, en las mismas condiciones en que él las hubiere contratado; el artículo 4 de la *Ley de Financiamiento del Programa de Inversiones Públicas en el Sector Eléctrico Nacional durante el período 1981-1985* facultó al Ejecutivo Nacional para transferir, en calidad de préstamo, a las empresas del Estado que operan en el sector eléctrico los fondos obtenidos en las operaciones de crédito público y para establecer las condiciones de tal préstamo; el artículo 13 de la *Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de crédito público requeridas para cancelar obligaciones contraídas por entes públicos con instituciones financieras, contratistas y proveedores en fecha anterior al 30 de junio del año 1981* consagra que los recursos autorizados por dicha ley y que sean aportados por el Ejecutivo Nacional a las empresas del Estado constituirán un aumento de capital de dichas empresas en cabeza del ente que designe el Ejecutivo Nacional.

Las consideraciones precedentes ponen de manifiesto que la República puede transferir fondos a los organismos de la Administración Descentralizada mediante aportes al patrimonio, en el caso de los institutos autónomos, aumentos de capital, en el caso de las empresas del Estado, o préstamos, los cuales pueden efectuarse a cualquiera de los dos tipos de entes mencionados.

Cuando la República transfiere fondos provenientes de operaciones de crédito público en calidad de préstamo se produce una adquisición de derechos de aquélla frente al ente descentralizado receptor de los fondos, en la forma que determine la ley especial. Esta situación se explica porque, aun cuando desde un punto de vista económico y socio-jurídico la deuda pública es una sola, razones de economía administrativa pública pueden hacer aconsejable que la República mantenga acreencias contra determinadas organizaciones estatales, lo cual es posible en virtud de la separación jurídico-formal de los patrimonios públicos en Venezuela.

Ahora bien, así como la República puede mantener en el Activo de la Hacienda Pública Nacional determinadas acreencias contra otras personas jurídicas estatales, por efecto, entre otras causas, de la realización de operaciones de crédito público, también puede asumir pasivos de éstas, derivados de tales operaciones, bajo las condiciones que la ley establezca.

En efecto, el artículo 59, numeral 1), de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional señala que la Deuda Pública constituye una parte del Pasivo de la Hacienda Nacional, al tiempo que el artículo 60 *ejusdem* establece que "la Deuda Pública la forman las deudas y compromisos a cargo de la República de Venezuela, reconocidos por el Congreso y se rigen por las disposiciones de la Ley de Crédito Público".

Aun cuando, ciertamente, el contenido del citado artículo 60 no se ajusta a la realidad jurídico-financiera pública actual, por cuanto la deuda de otros entes estatales distintos de la República también constituye deuda pública, no es menos cierto que la imputable a aquélla la forman las deudas y compromisos contraídos de conformidad con la Ley Orgánica de Crédito Público y las leyes especiales de la materia. Por tanto, la deuda que contraiga la República por efecto de la aplicación del artículo 4 de la ley especial de refinanciamiento integra parte del Pasivo de la Hacienda Pública Nacional, al tiempo que las acreencias que nazcan a su favor por efecto de lo dispuesto en el artículo 5 de dicha ley pasan a formar parte del Activo de la mencionada Hacienda.

V. SUBROGACION DE LA REPUBLICA EN LOS DERECHOS DEL ACREEDOR ORIGINAL. FACULTAD DEL EJECUTIVO NACIONAL PARA MANTENER, REMITIR O CAPITALIZAR LA ACREENCIA. ESPECIAL REFERENCIA A LA REMISION DE INTERESES

El artículo 5 de la ley especial de refinanciamiento consagra expresamente la subrogación de la República en los derechos del acreedor original. Por efecto de esta subrogación *ope legis* la República adquiere derivativamente los derechos del acreedor original, los cuales se extienden, fundamentalmente, a la percepción del capital de la deuda y de sus correspondientes intereses. Como se ha observado, ambos elementos pasan a constituir parte del Activo de la Hacienda Pública Nacional como una renta o ingreso público, y, por tanto, sujetos al régimen de los ingresos públicos, previsto en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y también, tal como lo indica el artículo 44 de aquélla, en las leyes especiales concernientes a dichos ingresos, entre las cuales se cuenta la ley especial de refinanciamiento, cuyo artículo 5 faculta al Ejecutivo Nacional para decidir "si mantiene la acreencia, la remite o la capitaliza". Este texto es, en nuestro criterio, una norma legal especial aplicable a los ingresos públicos que lógicamente han de derivar de los derechos de crédito nacidos en cabeza de la República por efecto de la subrogación legal ya anotada.

Ahora bien, el término "acreencia", a que se refiere la ley, significa obviamente el crédito que la República tiene a su favor por efecto de la subrogación y comprende tanto el capital como los intereses derivados de éste que son, en definitiva, el fruto, renta o producto de aquél como precio por el uso del capital durante el transcurso del tiempo. Por tanto, es evidente que los intereses están comprendidos dentro de la acreencia y el Ejecutivo Nacional puede decidir su remisión total o parcial.

Esta remisión, sin embargo, por significar la disposición de un ingreso de la República, no puede acordarla el Ejecutivo Nacional sin atender a su justificación administrativa, lo cual nos obliga a considerar la razón, sentido y finalidad de la norma que faculta al Poder Ejecutivo Nacional para mantener, remitir o capitalizar las acreencias derivadas de la subrogación consagrada en el artículo 5 de la ley especial de refinanciamiento.

La teleología de la norma contenida en el referido artículo 5, según el cual el "Ejecutivo Nacional decidirá si mantiene la acreencia, la remite o la capitaliza", está íntimamente vinculada a la situación económica y financiera que motivó la sanción de la mencionada ley especial por el Congreso de la República.

Independientemente de sus causas mediatas, que sería prolijo analizar aquí, el hecho público y notorio es que el Estado ha tenido que recurrir a moratorias en el pago de la deuda pública externa. La imposibilidad de atender oportunamente al pago de una parte de ésta en las condiciones pactadas ha determinado la necesidad de refinanciar la deuda pública externa. La causa inmediata de este refinanciamiento necesario radica en el déficit del sector público en su conjunto.

Ante esta situación, se hace indispensable, de una parte, lograr un equilibrio general de los endeudamientos públicos y, de otra parte, mantener el equilibrio financiero de aquellos entes que, por diversas razones, no están en posibilidad de cumplir totalmente los compromisos adquiridos.

Esta situación obliga a adoptar medidas de orden y saneamiento financieros, a través de las cuales se pueda sincerar la situación financiera de los patrimonios públicos sin comprometer el crédito del Estado y sin que se produzcan perturbaciones graves dentro de las finanzas públicas nacionales.

Por estas razones, el legislador consideró prudente facultar al Ejecutivo Nacional, a través de las normas contenidas en los artículos 4 y 5 de la ley especial

de refinanciamiento, para que, examinadas las circunstancias económicas, financieras y administrativas de cada ente deudor, decidiese, en primer término, en qué casos la República asumiría la deuda externa de entes distintos a ella, y, en segundo término, si esa deuda será mantenida, remitida o capitalizada.

Los fines que persiguen las normas de referencia son, principalmente, los siguientes: 1) fortalecer la negociación global del refinanciamiento de la deuda externa del sector público; 2) facilitar el refinanciamiento de la deuda externa de aquellos entes que, por diversas causas, no tienen suficiente crédito en los mercados internacionales; 3) asegurar el pago oportuno de las deudas refinanciadas que asuma la República, mediante la centralización del servicio de esas deudas en el Ministerio de Hacienda; 4) sincerar la situación financiera de los patrimonios públicos; 5) sanear los patrimonios públicos que, por diversos motivos, se encuentran en situación financiera comprometida por causa de su deuda pública externa; 6) consolidar en cabeza de la República tanto las acreencias que puedan ser pagadas por los organismos deudores originales como las participaciones accionarias que resulten de la capitalización de dichas acreencias.

El sentido último de la previsión legal ya varias veces referida es constituir al Ejecutivo Nacional en árbitro y ordenador administrativo de la deuda externa de los entes estatales, lo cual se inscribe dentro del espíritu del artículo 190, ordinales 1 y 13, de la Constitución, conforme a los cuales corresponde al Presidente de la República administrar la Hacienda Pública Nacional y negociar los empréstitos nacionales.

En definitiva, la previsión legal aludida otorga primacía al principio de unidad de los patrimonios públicos por encima del principio de especialidad de éstos.

Establecidos el sentido y la finalidad inmediatos de la norma que faculta al Ejecutivo Nacional para decidir "si mantiene la acreencia, la remite o la capitaliza", debemos referirnos seguidamente a las condiciones bajo las cuales es legalmente posible que la República realice, en favor de un ente descentralizado, remisión de los intereses comprendidos dentro de los derechos de crédito que ingresen al patrimonio de aquélla por efecto de la subrogación consagrada en el artículo 5 de la ley especial de refinanciamiento.

En este sentido, conviene señalar, en primer término, que, en el ámbito jurídico-administrativo, se requieren dos condiciones fundamentales para que la República pueda disponer de los intereses antes mencionados: de una parte, la aptitud misma de éstos para ser dispuestos y, de otra parte, la competencia y legitimación del sujeto, en este caso, la República, para realizar el acto de disposición. Por tanto, son necesarios un elemento objetivo, que se relaciona con la naturaleza del derecho que será dispuesto, y un elemento subjetivo, vinculado lógicamente al sujeto que realizará el acto de disposición.

Examinemos ambos aspectos separadamente: Los intereses que la República tiene derecho a percibir de un ente descentralizado por efecto de la aplicación de los artículos 4 y 5 de la ley especial de refinanciamiento, pueden ser remitidos por el órgano competente, en virtud de que, por una parte, dicha ley les confiere carácter disponible y, por otra parte, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional no contiene normas que impidan la disposición de dichos intereses por el Ejecutivo Nacional.

Como es sabido, el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional permite al Ejecutivo Nacional conceder remisión de los intereses de las deudas atrasadas cuando a su juicio fueren conducentes tales concesiones. En este caso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se requiere el dictamen previo del citado organismo contralor.

Sin entrar a referirme a las controversias doctrinarias que ha suscitado la aplicación del mencionado artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional a las causas tributarias, es preciso señalar que, en el caso bajo análisis, estamos en presencia de una situación fiscal *latu sensu*, pero no de una situación tributaria, razón por la cual no son procedentes las objeciones que en doctrina nacional se han hecho a la disposición de créditos fiscales. Tampoco estamos en presencia de créditos o deudas atrasadas.

Sin embargo, el referido artículo 49 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional no faculta expresamente al Ejecutivo Nacional para conceder remisión de intereses en un caso como el de referencia. Ello plantea la necesidad de que exista una norma legal especial que, de un lado, concuerde con las disposiciones legales aplicables a los ingresos públicos y, de otro lado, confiera carácter disponible a los intereses varias veces referidos.

En tal sentido, es de hacer notar que el artículo 44 de la ya mencionada Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional establece que la administración de las rentas nacionales se rige por las disposiciones de dicha Ley Orgánica "y por las leyes y reglamentos especiales que le conciernen", con lo cual queda abierta la posibilidad de que una ley especial confiera a determinados ingresos aptitud para ser dispuestos.

La ley especial de refinanciamiento confiere aptitud de disponibles a los intereses comprendidos dentro de los créditos que ingresen al patrimonio de la República por efecto de la aplicación de los artículos 4 y 5 de dicha ley. Desde el punto de vista exegético, el texto legal es suficientemente claro a tal efecto cuando expresa: "El Ejecutivo Nacional decidirá si mantiene la acreencia, la remite o la capitaliza".

Por otra parte, desde el punto de vista subjetivo, la propia ley especial de refinanciamiento confiere la competencia necesaria al Ejecutivo Nacional para ejecutar el acto de disposición de los intereses en cuestión.

Ahora bien, aun cuando la ley especial de refinanciamiento, a diferencia de, por ejemplo, el texto normativo establecido en la *Ley de Remisión, Reconversión y Consolidación de las deudas de los productores agropecuarios*, de 2 de julio de 1974, no ha reglado el ejercicio de la atribución conferida al Ejecutivo Nacional para remitir las acreencias, pensamos que, el ejercicio de tal atribución debe tener como fundamento una determinada situación de las finanzas públicas, susceptible de ser apreciada tanto desde el punto de vista técnico como administrativo.

A nuestro juicio, esta es precisamente la intención del artículo 55 de la Ley Orgánica de Crédito Público, el cual obliga al Ejecutivo Nacional a establecer un criterio que sirva de base para que la República asuma las deudas de otros entes estatales y a informar al Congreso.

Desde luego, no se trata de justificar el déficit sistemático que parece afectar al sector público, pero al mismo tiempo no puede olvidarse que el objetivo esencial de la ley especial de refinanciamiento es precisamente de carácter financiero y, en tal sentido, la facultad conferida por dicha ley para remitir acreencias tiene como fin esencial procurar un equilibrio general de los ingresos y gastos públicos, así como el equilibrio financiero de algunos entes estatales en particular, a juicio del Ejecutivo Nacional.

Por ello, es preciso afirmar la necesidad de interpretar el artículo 5 de la ley de refinanciamiento en armonía con las disposiciones que consagran el régimen de control financiero de los entes descentralizados. Por esta razón, pensamos que la remisión de los intereses a que nos hemos referido implica, para el Ejecutivo Nacional, la necesidad de ajustar sus mecanismos de control interno a fin de que el acto de disposición de los intereses, de neto contenido jurídico, produzca, en el plano económico-financiero, el desiderátum legal.

LEGISLACION

|

Información Legislativa

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

Recolección y selección
por Ana María Ruggeri

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

SUMARIO

- I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA
 1. *Organismos de la Presidencia de la República.* A. Oficinas Presidenciales. B. Comisiones Presidenciales. 2. *Organización Ministerial.* A. Comisiones Interinstitucionales. B. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. C. Ministerio de Educación. D. Ministerio de Energía y Minas. E. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. 2. *Administración Descentralizada.* A. Petróleos de Venezuela. B. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas. C. Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.
- II. ADMINISTRACION GENERAL
 1. *Sistema Financiero.* A. Conciliación de deudas entre Organismos Públicos. B. Crédito Público. 2. *Sistema Presupuestario.* A. Ley de Presupuesto de 1986. B. Créditos Presupuestarios no Comprometidos al 4-6-1985. C. Distribución Institucional del Presupuesto. D. Instructivo N° 1 sobre Programación del Presupuesto de Gastos. E. Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos. 3. *Sistema de Estadística e Informática.* 4. *Sistema de Personal.* A. Personal de la Contraloría. B. Personal de la Corte Suprema de Justicia. C. Personal del Ministerio de Educación. 5. *Sistema de Licitaciones.*
- III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA
 1. *Régimen Parlamentario.* 2. *Política de Relaciones Exteriores.* A. Convenios y Acuerdos Internacionales. B. Organización Consular. 3. *Organización Judicial.*
- IV. DESARROLLO ECONOMICO
 1. *Régimen Impositivo.* A. Impuesto sobre Alcohól y especies alcohólicas. B. Impuesto sobre la Renta. C. Aduanas. 2. *Régimen de las Finanzas.* A. Régimen del Control de Cambios. B. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. a. Fijación de tasas de interés. b. Limitaciones a comisiones por emisión de tarjetas de crédito. 3. *Régimen de la Industria.* A. Normas sobre el Desarrollo de la Industria Automotriz. B. Régimen de Capitales. C. Normas de Calidad. D. Zona Franca Industrial de Paraguaná. E. Régimen de Nacionalización de Empresas. 4. *Régimen del Comercio Interno.* A. Regulación de Precios. B. Bienes de Primera Necesidad. C. Tarifas sobre Registro Sanitario de Alimentos. 5. *Regulación de Servicios.* A. Servicios Hoteleros. B. Servicios Portuarios. 6. *Régimen de Comercio Exterior.* A. Reglamento de la Ley de Incentivos a la Exportación. B. Régimen Cambiario de las Importaciones. C. Regímenes Arancelarios Especiales. 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario.* 8. *Régimen de Energía y Minas.*
- V. DESARROLLO SOCIAL
 1. *Educación.* 2. *Salud.* 3. *Seguridad Social.* 4. *Colegios Profesionales.*
- VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO
 1. *Régimen de Protección del Ambiente y de los Recursos Naturales.* A. Reglamento de uso del sector Peña de la Virgen de la Zona Protectora del Río Motatán. B. Normas sobre Cacería Deportiva y Comercial. 2. *Reforma y Desarrollo Rural.* 3. *Régimen de Transporte y Tránsito.* A. Transporte y Tránsito Terrestre. B. Transporte y Tránsito Marítimo. C. Transporte y Tránsito Aéreo. a. Registro de Aeronaves y procedimientos de vuelos. b. Tarifas Aéreas. c. Aeródromos. 4. *Régimen de Comunicaciones.*

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. Organismos de la Presidencia de la República

A. Oficinas Presidenciales

—Decreto Nº 875 de 23-10-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. *G.O.* Nº 33.342 de 4-11-1985.

B. Comisiones Presidenciales

—Decreto Nº 862 de 9-10-1985 mediante el cual se designa una Comisión Editora para ordenar y publicar una selección de la obra del periodista Luis Esteban Rey, presidida y coordinada por el Jefe de la Oficina Central de Información e integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Congreso de la República y del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional. *G.O.* Nº 33.331 de 17-10-1985.

—Decreto Nº 968 de 26-12-1985 mediante el cual se prorroga, por ciento veinte días hábiles, contados a partir del 30 de diciembre de 1985, el plazo acordado a la Comisión encargada de presentar todo lo referente a la organización, administración y régimen de cotizaciones y prestaciones y financiamiento del Seguro de Paro Forzoso. *G.O.* Nº 33.378 de 26-12-1985.

2. Organización Ministerial

A. Comisiones Interinstitucionales

—Decreto Nº 781 del Ministerio de Educación de 15-11-1985 mediante el cual se designan los miembros de la Comisión Interministerial con representantes del Ministerio de Fomento y de Educación, encargada de verificar el cumplimiento del procedimiento establecida para autorizar la modificación de los montos, las matrículas y mensualidades de los planteles privados. *G.O.* Nº 33.353 de 19-11-1985.

—Resolución Nº G-537 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 1º-11-1985 mediante la cual se crea la "Comisión Interinstitucional para el Estudio y Asesoría del Programa Nacional de Atención de la Salud de las Poblaciones Indígenas Fronterizas". *G.O.* Nº 33.342 de 4-11-1985.

—Resolución Conjunta Nº 000407 y 178 del Ministerio de Agricultura y Cría y de la Oficina Central de Estadística e Informática de 16-10-1985 mediante la cual se crea la Comisión Coordinadora para preparar el programa referente al V Censo Agrícola que tendrá a su cargo la coordinación de todas las actividades relacionadas con este Censo. *G.O.* Nº 33.331 de 17-10-1985.

B. Ministerio de Transporte y Comunicaciones

—Resolución Nº 362 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 27-11-1985 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. *G.O.* Nº 3.673 Extraordinario de 11-12-1985.

C. Ministerio de Educación

—Decreto Nº 894 de 6-11-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento General de la Universidad Nacional Experimental del Táchira. *G.O.* Nº 33.355 de 21-11-1985.

—Resolución N° 824 del Ministerio de Fomento de 4-12-1985 mediante la cual se crea una Comisión encargada de proponer y coordinar las estrategias y acciones necesarias para realizar la incorporación de los Institutos Universitarios oficiales de formación docente a la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. *G.O.* N° 33.364 de 4-12-1985.

—Resolución N° 734 del Ministerio de Educación de 24-10-1985 mediante la cual se designa una Comisión que tendrá por objeto el estudio y análisis del Proyecto de Creación del Colegio Universitario de Optometría. *G.O.* N° 33.339 de 30-10-1985.

—Resolución N° 826 del Ministerio de Educación de 9-12-1985 mediante la cual se designa una Comisión Ad-Hoc que se encargará de presentar en un plazo, no mayor de noventa (90) días, un anteproyecto de reglamento del Título IV de la Ley Orgánica de Educación, relativo a la Profesión Docente. *G.O.* N° 33.368 de 10-12-1985.

—Resolución N° 848 del Ministerio de Educación de 20-12-1985 mediante la cual se autoriza la Creación y Funcionamiento de la Extensión "Barinas", del Instituto Universitario de Tecnología "Isaac Newton". *G.O.* N° 33.380 de 30-12-1985.

D. *Ministerio de Energía y Minas*

—Resolución N° 264 del Ministerio de Energía y Minas de 8-10-1985 mediante la cual se crea el Comité de Protección Integral del Ministerio de Energía y Minas, que tendrá como objetivo coordinar las acciones y esfuerzos en el Ministerio, en materia de seguridad, vigilancia, prevención y ataque a contingencias. *G.O.* N° 33.333 de 21-10-1985.

E. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° 6 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 25-9-1985 mediante la cual se modifica el artículo 3° de la Resolución N° 157 de 1°-9-1976 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social mediante la cual se creó una Comisión Asesora de Productos de Cosméticos. *G.O.* N° 33.319 de 1°-10-1985.

2. *Administración Descentralizada*

A. *Petróleos de Venezuela*

—Decreto N° 855 de 24-9-1985 mediante el cual se reforma el artículo 2° del Decreto N° 1.123 de 30-8-1975, mediante el cual se creó Petróleos de Venezuela bajo la forma de Sociedad Anónima. *G.O.* N° 33.321 de 3-10-1985.

B. *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas*

—Decreto N° 873 de 30-10-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). *G.O.* N° 33.341 de 1°-11-1985. *G.O.* N° 33.348 de 12-11-1985 (reimpresión por error de copia).

C. *Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias*

—Resolución N° 515 del Ministerio de Agricultura y Cría de 10-12-1985 mediante la cual se modifican los artículos 10, 14 y 19 de la Resolución N° 115 de 15-4-1975, mediante la cual se dictó el Reglamento del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias. *G.O.* N° 33.376 de 20-12-1985.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. Sistema Financiero

A. Conciliación de Deudas entre Organismos Públicos

—Resolución Nº 431 del Ministerio de Hacienda de 7-10-1985 mediante la cual se extiende, hasta el 31 de enero de 1986, el plazo establecido en el artículo 2º de la Resolución Nº 281 del 8-7-1985, mediante la cual se aprobó el Instructivo para Conciliar, Compensar, Certificar y Cancelar las deudas entre Organismos Públicos. *G.O.* Nº 33.323 de 7-10-1985.

B. Crédito Público

—Resolución Nº 455 del Ministerio de Hacienda de 11-10-1985 mediante la cual se sustituye un (1) Bono de la Deuda Pública Nacional DPN-15 de septiembre de 1991, Décima Séptima Emisión Expropiaciones, constitutivo de un empréstito interno hasta por la cantidad de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000), por ciento cincuenta y ocho (158) Bonos de la Deuda Pública Nacional DPN 15 de septiembre de 1991, de la misma emisión. *G.O.* Nº 33.329 de 15-10-1985.

—Resolución Nº 478 del Ministerio de Hacienda de 28-10-1985 mediante la cual se sustituyen cuarenta y nueve (49) Bonos de la Deuda Pública Nacional DPN 15-3-1995 correspondientes a la Trigésima Tercera Emisión, constitutivos de empréstitos internos por la cantidad de cuarenta y nueve millones de bolívares (49.000.000), por novecientos veintiocho (928) Bonos de la Deuda Pública Nacional —DPN— 15-3-1995, de la misma emisión. *G.O.* Nº 33.340 de 31-10-1985.

—Resolución Nº 541 del Ministerio de Hacienda de 3-12-1985 mediante la cual se sustituye el Bono Nº 2.131 de la Deuda Pública Nacional —DPN— 15 de septiembre de 1991, Décima Séptima Emisión Expropiaciones, constitutivo de un empréstito interno hasta por la cantidad de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000). *G.O.* Nº 33.363 de 3-12-1985.

—Resolución Nº 563 del Ministerio de Hacienda de 23-12-1985 mediante la cual se sustituye un (1) Bono de la Deuda Pública Nacional —DPN— 26 de julio de 1995, correspondiente a la Trigésima Novena Emisión, constitutivo de un empréstito interno hasta por la cantidad de un millón de bolívares (Bs. 1.000.000) por quince (15) Bonos de la Deuda Pública Nacional —DPN— 26 de julio de 1995, de la misma cantidad. *G.O.* Nº 33.378 de 26-12-1985.

—Resolución Nº 567 del Ministerio de Hacienda de 24-12-1985 mediante la cual se dispone la emisión de quinientos veinte (520) Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) 16 de septiembre de 1992 correspondiente a la Vigésima Tercera Emisión, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de ocho millones de bolívares (Bs. 8.000.000) destinados a sustituir ocho (8) Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) 16 de septiembre de 1992 de la misma emisión. *G.O.* Nº 33.378 de 26-12-1985.

—Resolución Nº 570 del Ministerio de Hacienda de 27-12-1985 mediante la cual se dispone la sustitución de ochenta y siete (87) Letras del Tesoro correspondiente a la Trigésima Cuarta Emisión, constitutivas de empréstitos internos por la cantidad de novecientos cincuenta y seis millones de bolívares (Bs. 956.000.000) por ochenta y siete (87) Letras del Tesoro de la misma emisión. *G.O.* Nº 33.379 de 27-12-1985.

—Decreto N° 859 de 4-10-1985 mediante el cual se reforma el Decreto N° 731 de 31-7-1985 mediante el cual se procede a la Cuadragésima Cuarta Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) 5 de agosto de 1997. *G.O.* N° 33.323 de 7-10-1985.

—Decreto N° 019 de 25-11-1985 mediante el cual se reforma del Decreto N° 355 de 27-11-1984 por el cual se autorizó la Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional Expropiaciones (DPN) de 27-11-1994. *G.O.* N° 33.357 de 25-11-1985.

—Decreto N° 903 del 15-11-1985 mediante el cual se procede a la Quincuagésima Octava Emisión de Bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN) 17 de noviembre de 1990, constitutivos de empréstitos internos hasta por la cantidad de quinientos millones de bolívares (Bs. 500.000.000), destinados al financiamiento parcial de los Programas de Construcción de Viviendas a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano. *G.O.* N° 33.351 de 15-11-1985.

2. Sistema Presupuestario

A. Ley de Presupuesto de 1986

—Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 1986. *G.O.* N° 3.677 Extraordinario de 23-12-1985.

B. Créditos Presupuestarios no comprometidos al 4-12-1985

—Decreto N° 923 de 4-12-1985 mediante el cual se dispone que los Ministerios que para la fecha del presente Decreto tengan créditos presupuestarios no comprometidos, no podrán comprometerlos, salvo que obtengan la autorización del Presidente de la República. *G.O.* N° 33.364 de 4-12-1985.

C. Distribución Institucional del Presupuesto

—Decreto N° 967 de 26-12-1985 mediante el cual se establece la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos para el ejercicio fiscal 1986. *G.O.* N° 3.678 Extraordinario de 26-12-1985.

D. Instructivo N° 1 sobre Programación del Presupuesto de Gastos

—Resolución Conjunta N° 294 y 509 de la Oficina Central de Presupuesto y del Ministerio de Hacienda de 15-11-1985 mediante la cual se aprueba el Instructivo N° 1 que regirá el Sistema de Programación de la Ejecución del Presupuesto de Gastos para el ejercicio fiscal 1986. *G.O.* N° 33.351 de 15-11-1985.

E. Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos

—Resolución N° 62 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de 30-10-1985 mediante la cual se crea dentro de la Estructura de Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos para 1985, a partir del día 1° de noviembre de 1985, la Unidad Básica denominada Dirección de Administración Financiera de la Oficina Central de Información. *G.O.* N° 33.340 de 31-10-1985.

—Resolución N° 63 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de 30-10-1985 mediante la cual se crea dentro de la Estructura de Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos para 1985, a partir del día 1° de noviembre de 1985, la Unidad Operativa Radio Nacional. *G.O.* N° 33.340 de 31-10-1985.

—Resolución Nº G-555 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 16-12-1985 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gasto manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 33.373 de 17-12-1985.

—Resolución Nº 401 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 27-12-1985 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gasto manejado mediante Avances. *G.O.* Nº 33.379 de 27-12-1985.

—Resolución Nº 71 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 27-12-1985 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos Manejados mediante Avances. *G.O.* Nº 33.379 de 27-12-1985.

—Resolución Nº 728 del Consejo de la Judicatura de 20-12-1985 mediante la cual se aprueba la Estructura para la Ejecución Financiera del Presupuesto de Gastos manejados mediante Avances. *G.O.* Nº 33.380 de 30-12-1985.

3. Sistema de Estadística e Informática

—Resolución Nº 179 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 31-10-1985 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 Carabobo. *G.O.* Nº 33.340 de 31-10-1985.

—Resolución Nº 181 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 18-11-1985 mediante la cual se ordena publicar en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el Tomo VII del Anuario Estadístico 1984, correspondiente a Situación Social, contenido de las Secciones: Mejoramiento Urbano, Previsión Social, Asistencia Médica, y Salud, Cooperativismo, Trabajo y Otros aspectos Sociales. *G.O.* Nº 33.352 de 18-11-1985.

—Resolución Nº 182 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 22-11-1985 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 Aragua. *G.O.* Nº 33.356 de 22-11-1985.

—Resolución Nº 183 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 17-12-1985 mediante la cual se ordena la publicación del Tomo VIII del Anuario Estadístico de Venezuela 1984 correspondiente a Situación Social, Ciencia y Tecnología, Secciones: Estructura de la Educación, Educación, Ciencia y Tecnología y otros aspectos culturales. *G.O.* Nº 33.373 de 17-12-1985.

—Resolución Nº 184 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 16-12-1985 mediante la cual se ordena publicar el Tomo I correspondiente a: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2025. *G.O.* Nº 33.372 de 16-12-1985.

—Resolución Nº 185 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 18-12-1985 mediante la cual se ordena publicar 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 y Regiones. *G.O.* Nº 33.374 de 18-12-1985.

—Resolución Nº 187 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 20-12-1985 mediante la cual se ordena publicar en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el volumen de Indicadores de la Fuerza de Trabajo del vivienda, correspondiente al Estado Lara. *G.O.* Nº 33.376 de 20-12-1985.

—Resolución N° 290 de la Oficina Central de Presupuesto de 6-11-1985 mediante la cual se ordena publicar en el Taller Gráfico de la Oficina Central de Estadística e Informática, el volumen correspondiente al Censo Indígena de Venezuela Nomenclador de Comunidades y Colectividades. *G.O.* N° 33.346 de 8-11-1985.

4. *Sistema de Personal*

—Resolución N° CG-14 de la Contraloría General de la República de 7-11-1985 mediante la cual se deroga la Resolución N° CG-01 de 7-1-1981, contentiva del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios. *G.O.* N° 33.345 de 7-11-1985.

A. *Personal de la Contraloría*

—Resolución N° CG-16 de la Contraloría General de la República de 20-11-1985 mediante la cual se aprueba el Reglamento de Viáticos por viajes dentro y fuera del país, para los funcionarios de la Contraloría General de la República. *G.O.* N° 33.354 de 20-11-1985.

B. *Personal de la Corte Suprema de Justicia*

—Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia de 5-12-1985 mediante la cual los Magistrados, funcionarios y empleados de la Corte Suprema de Justicia que tengan por lo menos cinco (5) años ininterrumpidos al servicio del Estado, disfrutarán de una prima mensual de antigüedad de la forma que en él se especifica. *G.O.* N° 33.373 de 17-12-1985.

C. *Personal del Ministerio de Educación*

—Resolución N° 843 del Ministerio de Educación de 16-12-1985 mediante la cual se establece la escala de sueldos mensuales para el personal clasificado como Planificador Educacional. *G.O.* N° 33.377 de 23-12-1985.

5. *Sistema de Control Fiscal*

—Resolución N° CG-15 de la Contraloría General de la República de 7-1-1985 mediante la cual se dictan las Normas para el Ejercicio del Control Posterior del Gasto Público y para el Examen Selectivo de las Cuentas de Gastos. *G.O.* N° 33.345 de 7-11-1985. *G.O.* N° 33.354 de 20-11-1985 (reimpresión por error de copia).

—Resolución N° CG-17 de la Contraloría General de la República de 30-12-1985 mediante la cual se exceptúan del requisito de control previo establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, los compromisos que se especifican: los contratos de construcción, de adquisición de bienes inmuebles y bienhechurías, de inspección de obras, de arrendamiento de inmuebles. *G.O.* N° 33.380 de 30-12-1985.

6. *Sistema de Licitaciones*

—Resolución N° 810 del Ministerio de Educación de 25-11-1985 mediante la cual se crea una Comisión de Licitación del Ministerio de Educación en cada una de las Zonas Educativas del País. *G.O.* N° 33.359 de 27-11-1985.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. Régimen Parlamentario

—Reglamento del Congreso de 30-10-1985 para la Discusión de los Proyectos presentados por la Comisión Legislativa. *G.O.* Nº 33.340 de 31-10-1985.

2. Política de Relaciones Exteriores

A. Convenios y Acuerdos Internacionales

—Ley Aprobatoria del Convenio Constitutivo de la Corporación Interamericana de Inversiones. *G.O.* Nº 33.367 de 9-12-1985.

—Decreto Nº 711 de 14-8-1985 mediante el cual se adopta el Acuerdo de "Alcance de Renegociación de las Concesiones Recaídas en el Período 1962/1980" suscrito entre las Repúblicas de Argentina y Venezuela en la ciudad de Montevideo el 28 de junio de 1985, por la cual se incorporan al esquema de integración e intercambio económico, los productos de mar, frutas naturales y de conserva, productos agrícolas, químicos, publicaciones varias, componentes de maquinarias para la industria, etc. *G.O.* Nº 3.676 de 13-12-1985.

—Resolución Nº DGSPI/TA 21 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 25-10-1985 mediante la cual se suscribe el Convenio de Cooperación Cultural entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Democrática Alemana. *G.O.* Nº 33.339 de 30-10-1985.

—Resolución Nº DGSPI-TA 23 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 10-12-1985 mediante la cual se suscribe el Acuerdo Comercial entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Popular China. *G.O.* Nº 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº DGSPI-TA 22 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 6-11-1985 mediante la cual se suscribe el Acuerdo Comercial entre la República de Venezuela y la República Socialista de Rumania. *G.O.* Nº 33.350 de 14-11-1985.

—Resolución Nº DGSPI-TA 24 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 12-12-1985 mediante la cual se establece el Acuerdo para la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos, Oficiales, Especiales y de Servicio entre Venezuela y Ecuador. *G.O.* Nº 33.380 de 30-12-1985.

—Resolución Nº DGSPI-TA 25 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 12-12-1985 mediante la cual se suscribe el Convenio de Intercambio Comercial entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Venezuela. *G.O.* Nº 33.379 de 27-12-1985.

B. Organización Consular

—Resolución Nº 65 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1º-11-1985 mediante la cual se crea el Consulado General de Venezuela en Barranquilla, República de Colombia, con circunscripción consular en el Departamento Atlántico. *G.O.* Nº 33.343 de 5-11-1985.

—Resolución Nº 64 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1º-11-1985 mediante la cual se crea el Consulado General de Venezuela en Manaos, República Federativa

del Brasil, con circunscripción consular en los Estados de Amazonas y Acre y el Territorio de Rondonia. *G.O.* N° 33.343 de 5-11-1985.

—Resolución N° 63 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1°-11-1985 mediante la cual se modifica la circunscripción consular del Consulado de Venezuela en Boa Vista, República Federativa del Brasil, la cual se establece sobre el Territorio de Roraima. *G.O.* N° 33.343, de 5-11-1985.

3. Organización Judicial

—Decreto N° 899 de 6-11-1985 mediante el cual se dispone que en la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui se suprimen los Juzgados Primero y Segundo de Instrucción, con sede en Barcelona, y el Juzgado de Instrucción con sede en El Tigre. *G.O.* N° 33.349 de 12-11-1985.

—Decreto N° 900 de 6-11-1985 mediante el cual se dispone que en la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda se crean los Juzgados Superiores Decimoquinto, Decimosexto, Decimoséptimo, Decimoctavo y Decimonoveno en lo Penal, con sede en Caracas. *G.O.* N° 33.355 de 21-11-1985.

—Decreto N° 943 de 13-12-1985 mediante el cual se reforma el Decreto N° 899 de 6-11-1985 referente a la transformación de los Juzgados de Instrucción, en Juzgados de Primera Instancia en lo Penal. *G.O.* N° 33.371 de 13-12-1985.

4. Seguridad

—Resolución N° 217 del Ministerio de Relaciones Interiores de 6-12-1985 mediante la cual se prohíbe la venta, distribución y utilización de toda clase de materiales detonantes y explosivos en todo el territorio nacional. *G.O.* N° 33.367 de 9-12-1985.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen Impositivo

A. Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas

—Decreto-Ley N° 338 de 14-11-1984 mediante el cual se reforma la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. *G.O.* N° 3.468 de 21-11-1985.

—Decreto N° 712 de 17-7-1985 mediante el cual se reforma parcialmente el Reglamento de la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas (reimpresión por error de copia). *G.O.* N° 3.665 Extraordinario de 5-12-1985.

B. Impuesto sobre la Renta

—Decreto N° 922 de 4-12-1985 mediante el cual se exoneran del pago del impuesto sobre la renta los intereses que devenguen los depósitos a plazo no menor de 90 días, efectuados en bancos e instituciones de crédito regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito o por leyes especiales. *G.O.* N° 33.364 de 4-12-1985.

—Decreto N° 963 de 26-12-1985 mediante el cual se dispone que la obligación de retener y enterar aquellos impuestos distintos de los correspondientes a las remuneraciones contempladas en el Decreto N° 2.276 de 4-7-1978 por el cual se establecen las disposiciones reglamentarias relativas a la retención de Impuesto sobre la Renta las personas naturales residentes o no en el país, se regirá por las normas establecidas en el mismo. *G.O.* N° 33.379 de 27-12-1985.

—Decreto Nº 964 e 26-12-1985 mediante el cual se decide que la obligación de presentar declaración estimada de enriquecimientos y de pagar el anticipo de impuesto que de ella se deriva, se regirá por las normas establecidas en el presente Decreto. *G.O.* Nº 33.378 de 26-12-1985.

C. *Aduanas*

—Resolución Nº 504 del Ministerio de Hacienda de 13-11-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas a los filtros y depuradores de líquidos o de gases para uso doméstico y no doméstico, filtros para motores, magnéticos y electrostáticos, depuradores para gases refrigerantes, previstos en el Decreto Nº 1.384 de 15-1-1985 que contiene la Lista General de Excepciones de Venezuela. *G.O.* Nº 33.351 de 15-11-1985.

—Resolución Nº 505 del Ministerio de Hacienda de 13-11-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto Nº 1.384 del 15-1-1982 de las siguientes mercancías: oleaginosas y semillas varias, compuestos químicos y puros, variedad de alcoholes, sales, ácidos, sulfas, vitaminas, hormonas, alcaloides, productos farmacéuticos, esencias y aceites, poliésteres. *G.O.* Nº 33.360 de 28-11-1985.

—Resolución Nº 571 del Ministerio de Hacienda de 27-12-1985 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto Nº 1.384 de 15-1-1982 de la mercancía cuyo código es: 62.03.01.00. De yute. *G.O.* Nº 33.379 de 27-12-1985.

2. *Régimen de las Finanzas*

A. *Régimen del Control de Cambio*

—Decreto Nº 915 de 27-11-1985 mediante el cual se dispone que el plazo para autorizar el registro de la deuda privada externa vencerá definitivamente el día 31-12-1985. *G.O.* Nº 33.361 de 29-11-1985.

—Resolución s/n del Ministerio de Hacienda de 27-12-1985 mediante la cual se celebra el Convenio Cambiario Nº 2 entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, en el que se dispone que las empresas que registren su deuda privada externa adquirirán el derecho de comprar al Banco Central de Venezuela, en los términos y condiciones y modalidades establecidos en este Convenio, las divisas necesarias para la amortización de las cuotas de capital adeudado. *G.O.* Nº 33.379 de 27-12-1985.

—Resolución s/n del Ministerio de Hacienda de 27-12-1985 mediante la cual se celebra el Convenio Cambiario Nº 1 entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela, en el que se dispone que la totalidad de las divisas originadas por las actividades de explotación, industrialización y comercialización de hidrocarburos y hierro, serán de venta obligatoria al Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 33.379 de 27-12-1985. Reimpresión por error de copia. *G.O.* Nº 33.380 de 30-12-1985.

—Resolución Nº 85-11-01 del Ministerio de Hacienda de 12-11-1985 mediante la cual se dispone que a los fines del suministro de divisas por parte del Banco Central de Venezuela para el pago de los intereses de la deuda privada externa, este instituto tomará en consideración el porcentaje de reconocimiento de intereses a que alude el artículo 2º de la Resolución del Ministerio de Hacienda Nº 585 de 22-11-1984 mediante el cual se celebró el Acuerdo Cambiario. *G.O.* Nº 33.353 de 19-11-1985.

—Decreto Nº 901 de 13-11-1985 mediante el cual se extiende hasta el 30 de noviembre de 1985 el plazo establecido en el artículo 5º del Decreto Nº 61 de 20-3-1984, para

que la Comisión que tiene a su cargo la autorización del registro de la deuda privada externa, adopte sus decisiones. *G.O.* N° 33.350 de 14-11-1985.

—Resolución N° 85-11-02 del Ministerio de Hacienda de 19-11-1985 mediante la cual se modifica el texto del artículo 3° de la Resolución N° 85-08-01 que establece que el Banco Central de Venezuela procederá a entregar al deudor que haya pagado directamente, antes del 24 de febrero de 1984, total o parcialmente, el saldo neto reconocido de su deuda privada externa, una cantidad en bolívares calculada en conformidad con lo dispuesto en el Convenio N° 2. *G.O.* N° 33.356 de 22-11-1985.

B. *Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias*

a. *Fijación de tasas de interés*

—Resolución N° 85-10-01 del Ministerio de Hacienda de 15-10-1985 mediante la cual se fija en ocho por ciento (8%) la tasa de interés anual a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo. *G.O.* N° 33.330 de 16-10-1985.

—Resolución N° 85-10-02 del Ministerio de Hacienda de 15-10-1985 mediante la cual se fija en trece por ciento (13%) la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos comerciales regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y por leyes especiales. *G.O.* N° 33.330 de 16-10-1985.

—Resolución N° 85-10-03 del Ministerio de Hacienda de 15-10-1985 mediante la cual se fija en diecisiete por ciento (17%) 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. *G.O.* N° 33.330 de 16-10-1985.

—Resolución N° 85-10-04 el Ministerio de Hacienda de 15-10-1985 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 N° 84-02-03, en catorce por ciento (14%) salvo en los casos de préstamos destinados a la adquisición de viviendas, en los cuales la referida tasa será de trece por ciento (13%). *G.O.* N° 33.330 de 16-10-1985.

—Resolución N° 85-10-05 del Ministerio de Hacienda de 15-10-1985 mediante la cual se fija la tasa de referencia para las emisiones de cédulas hipotecarias de rendimiento variable a que se refiere la Resolución N° 85-04-03 dictada por el Banco Central de Venezuela el 30-4-1985, en diez y medio por ciento (10,5%) anual. *G.O.* N° 33.330 de 16-10-1985.

—Resolución N° 85-10-06 del Ministerio de Hacienda de 22-10-1985 mediante la cual se dispone que los bancos hipotecarios podrán cobrar hasta el 30 de noviembre de 1985, intereses a la tasa máxima del catorce y medio por ciento (14,5%). *G.O.* N° 33.336 de 25-10-1985.

b. *Limitaciones a comisiones por emisión de tarjetas de crédito*

—Resolución N° 85-08-02 del Ministerio de Hacienda de 20-8-1985 mediante la cual se modifica el literal b) del artículo 1° de la Resolución N° 82-02-01 de 2-2-1982, publicada en la *G.O.* N° 32.412 de 10-2-1982, mediante la cual se establecen las limitaciones para el cobro de comisiones a las empresas dedicadas a la emisión de tarjetas de crédito a que se refiere la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. *G.O.* N° 33.320 de 2-10-1985.

3. Régimen de la Industria

A. Normas sobre el Desarrollo de la Industria Automotriz

—Resolución del Ministerio de Fomento mediante la cual se dictan las Normas sobre el Desarrollo y la Racionalización de la Industria Automotriz. *G.O.* Nº 3.679 Extraordinario de 30-12-1985.

—Resolución Nº 4.455 del Ministerio de Fomento de 27-12-1985 mediante la cual se permitirá a los fabricantes de partes automotrices compensar los déficits en los Grados de Manufactura Nacional correspondientes al año 1985, con exportaciones superiores a las establecidas en el artículo 14 de la Resolución de este Ministerio Nº 1.187 de 23-3-1982. *G.O.* Nº 33.379 de 27-12-1985.

B. Régimen de Capitales

—Decreto Nº 869 de 16-10-1985 mediante el cual se consideran bienes esenciales para el Ejecutivo Nacional, los bienes de capital: partes, componentes, maquinaria, materiales y productos para la industria en general, especificados en la Resolución del Ministerio de Fomento Nº 2.802 de 9-7-1982, publicado en *G.O.* Nº 3.063 Extraordinario de 29-11-1982, *G.O.* Nº 33.330 de 16-10-1985.

C. Normas de Calidad

—Resolución Nº 3.535 del Ministerio de Fomento de 22-10-1985 mediante la cual se autoriza el uso de la Marca NORVEN Nº 133 a la empresa "Procter & Gamble de Venezuela", en la fabricación de sus productos. *G.O.* Nº 33.337 de 26-10-1985.

—Resolución Nº 3.536 del Ministerio de Fomento de 22-10-1985 mediante la cual se otorga la autorización para el uso de la Marca NORVEN Nº 131 y 132 a la empresa "Manufacturas Generales, C.A.", (GEMACA), para la fabricación de sus productos. *G.O.* Nº 33.337 de 28-10-1985.

D. Zona Franca Industrial de Paraguaná

—Decreto 861 de 18-10-1985 mediante la cual se reforma el Decreto Nº 3.035 del 30-1-1979, contenido del Reglamento General de la Zona Franca Industrial de Paraguaná. *G.O.* Nº 3.647 Extraordinario de 18-10-1985.

E. Régimen de Nacionalización de Empresas

—Resolución Nº 4.401 del Ministerio de Fomento de 23-12-1985 mediante la cual se reconocerá como de incorporación nacional, hasta el 31 de diciembre de 1985, aquellos neumáticos importados por las ensambladoras, cuya importación haya sido autorizada por el Ministerio de Fomento bajo el Régimen de delegación para equipó original, siempre y cuando esté justificada la importación para dicho equipo, según los análisis efectuados por la Dirección General Sectorial de Industrias. *G.O.* Nº 33.378 de 26-12-1985.

—Resolución Conjunta Nº 495 y 294 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas de 6-11-1985 mediante la cual se prorroga hasta el 31-12-1987, el plazo establecido en la Resolución del Ministerio de Hacienda Nº 204 de 14-5-1985, referido a la suspensión de los procesos de transformación obligatoria de las empresas extranjeras que operan en sectores reservados a empresas nacionales. *G.O.* Nº 33.344 de 6-11-1985.

4. Régimen de Comercio Interno

A. Regulación de Precios

—Resolución Conjunta N° 3.913 y 466 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 14-11-1985 mediante la cual se modifican los artículos 2° y 3° de la Resolución conjunta de los Ministerios de Fomento y Agricultura y Cría N° 1.366 y 162 respectivamente de 28-3-1980 mediante los cuales se establecen los precios mínimos para las calidades de café. *G.O.* N° 33.364 de 4-12-1985.

B. Bienes de Primera Necesidad

—Resolución N° 3.916 del Ministerio de Fomento de 18-11-1985 mediante la cual se declaran de primera necesidad los bienes, sean éstos producidos en el país o importados, y los servicios que se especifican: pan de trigo, harinas, cereales, granos, carnes y sus derivados, preparados alimenticios, productos de mar enlatados, variedad de quesos, productos avícolas, productos alimenticios preparados, bebidas gaseosas, levaduras, alimentos concentrados, envases para alimentos, productos de cuero, para la construcción, electrodomésticos, para el aseo, útiles escolares, deportivos, de cine, electropartes, componentes para automotores, automotores, servicios básicos, maquinarias, productos químicos para la agroindustria. *G.O.* N° 33.352 de 18-11-1985.

C. Tarifas sobre Registro Sanitario de Alimentos

—Resolución N° 8 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 25-10-1985 mediante la cual se dictan las Tarifas para autorización y Registro Sanitario de Alimentos. *G.O.* N° 33.345 de 7-11-1985.

5. Regulación de Servicios

A. Servicios hoteleros

—Resolución N° 4.083 del Ministerio de Fomento de 27-11-1985 mediante la cual se dispone que los precios del servicio de alojamiento de personas en los Hoteles de Turismo, serán fijados por la Dirección General Sectorial de Comercio, de acuerdo con el Tabulador de Servicios dictado por este Ministerio. *G.O.* N° 33.361 de 29-11-1985.

—Resolución N° 4.082 del Ministerio de Fomento de 27-11-1985 mediante la cual se dispone que la Clasificación de los Establecimientos de Alojamiento Turístico, integrantes del Sistema Turístico Nacional, se regirá de conformidad con lo establecido en ésta Resolución. *G.O.* N° 33.361 de 29-11-1985.

B. Servicios Portuarios

—Resolución N° 298 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 17-10-1985 mediante la cual se aprueba el Régimen Tarifario por la prestación de servicios portuarios, como en ella se especifica. *G.O.* N° 33.334 de 22-10-1985.

6. Régimen del Comercio Exterior

A. Reglamento de la Ley de Incentivos a la Exportación

—Decreto N° 849 de 24-09-1985 mediante el cual se reforma el Reglamento de la Ley de Incentivos a la Exportación. *G.O.* N° 3.635 Extraordinario de 1-10-1985.

B. Régimen Cambiario de las Importaciones

—Resolución N° 455 del Ministerio de Hacienda de 16-10-1985 mediante la cual se establece que la importación de las mercancías: leche completa en estado sólido, variedades de trigo, semillas de soya, harinas de maní, copra, soya, ajonjolí, y residuos de la extracción del aceite de soya, se regirá por el tipo de Cambio Preferencial a que se refiere el artículo 2° del Decreto N° 68 de 27-3-1984. *G.O.* N° 33.330 de 16-10-1985.

—Resolución N° 496 del Ministerio de Hacienda de 6-11-1985 mediante la cual se dispone que la importación de las mercancías cuyos Códigos y Descripción Arancelaria es: Leche completa en estado sólido, trigos duros y variedad de trigos, se regirán por el tipo de Cambio Preferencial a que se refiere el artículo 2° del Decreto N° 68 de 27-3-1985 mediante la cual se establece el Convenio Cambiario N° 1. *G.O.* N° 33.346 de 8-11-1985.

—Resolución N° 524 del Ministerio de Hacienda de 27-11-1985 mediante la cual se deroga la Resolución N° 496 de 6-11-1985 mediante la cual se dispone que la importación de leche y variedad de trigos, se regirán por el tipo de Cambio Preferencial a que se refiere el Decreto N° 68 de 27-3-1985. *G.O.* N° 33.359 de 27-11-1985.

C. Regímenes Arancelarios Especiales

—Resolución Conjunta Nos. 623, 412 y 3.319 de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Fomento de 30-9-1985 mediante la cual se dispone que la exportación e importación entre Venezuela y Colombia de mercancías que participen en la VII Feria Internacional de la Frontera, se regirá por las disposiciones que en ella se señalan. *G.O.* N° 33.319 de 1-10-1985.

—Decreto N° 946 de 18-12-1985 mediante el cual se dispone que las importaciones de las siguientes mercancías: compuestos químicos, papel, condensadores para máquinas, filtros de aceites, máquinas para soldar, estarán sujetas a los gravámenes y régimen legal, cuando sean originarios de México. *G.O.* N° 33.374 de 18-12-1985.

—Decreto N° 756 de 14-8-1985 mediante el cual las importaciones de las mercancías, cuyos códigos y descripciones se especifican: variedades frutas naturales y secas, variedad de granos, vinos, compuestos químicos, aceites, material filmográfico, reactivos de laboratorio, papel y lanas, partes, piezas y máquinas eléctricas estarán sujetas a los gravámenes y régimen legal señalados. *G.O.* N° 3.676 Extraordinario de 13-12-1985.

—Resolución N° 468 del Ministerio de Hacienda de 17-10-1985 mediante la cual se establece que los Regímenes Legales (1), (2) y (4), no se aplicarán a los bienes introducidos al país bajo el Régimen de Admisión Temporal para ser reexpedidos en el mismo estado en que entraron, cuando vayan a destinarse a actividades culturales, científicas, técnicas y deportivas, de carácter nacional o internacional. *G.O.* N° 33.332 de 18-10-1985.

—Resolución N° 497 del Ministerio de Hacienda de 6-11-1985 mediante la cual se exceptúan del ítem 70.10.09 los recipientes de vidrio de 15 o más litros de capacidad, incluidos en el artículo 17 del Decreto N° 1.384 del 15-1-1982 que contiene la Lista General de Excepciones de Venezuela. *G.O.* N° 33.346 de 8-11-1985.

7. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Resolución Conjunta Nos. 3.405 y 402 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 10-10-1985 mediante la cual se fijan en todo el territorio nacional

las normas para la recepción, liquidación y consecuente pago al productor de los rubros agrícolas sometidos a garantía de precios que en ella se señalan. *G.O.* N° 33.326 de 10-10-1985.

—Resolución Conjunta Nos. 4.274 y 601 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 17-12-1985 mediante la cual se fija en todo el Territorio Nacional como precio a ser pagado por el Fondo Nacional de Cacao a los productores de cacao, para las calidades Extrafino y Fino de primera y para el Fino de Segunda; los que en ella se señalan. *G.O.* N° 33.374 de 18-12-1985.

8. Régimen de Energía y Minas

—Resolución N° 276 del Ministerio de Energía y Minas de 25-10-1985 mediante la cual se dispone que las empresas operadoras filiales de Petróleos de Venezuela, S. A. (PDVESA), podrán vender a empresas privadas nacionales asfalto para su utilización directa en la pavimentación de vías o como impermeabilizante, así como también para su uso como materia prima o insumo en la manufactura de productos asfálticos. *G.O.* N° 33.336 de 26-10-1985.

—Resolución N° 289 del Ministerio de Energía y Minas de 29-10-1985 mediante la cual se modifica el texto del inciso c) del artículo 4° de la Resolución N° 276 de 25-10-1985, mediante la cual se dispone la comercialización de asfalto por parte de Petróleos de Venezuela. *G.O.* N° 33.338 de 29-10-1985.

—Resolución Conjunta Nos. 575 y 328 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas de 30-12-1985 mediante la cual se acuerda conceder una tercera prórroga hasta el 31-12-1986, respecto de la vigencia de la Resolución Conjunta Nos. 1.532 y 1.356 en la cual se estableció que los embarques comerciales de petróleo crudo Lagomar/Lagocinco destinados a ser descargados en el exterior para ser permutados por otros embarques de petróleo crudo tipo Forcados, no se considerarán como ventas de exportación. *G.O.* N° 33.380 de 30-12-1985.

—Resolución Conjunta Nos. 576 y 327 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas de 30-12-1985 mediante la cual se establecen los valores F.O.B., puerto venezolano de embarque, por unidad de hierro natural contenida en la tonelada métrica, incluido el peaje por la vía fluvial del Orinoco, para los tipos de mineral exportado entre el 1° de enero de 1985 y el 31 de diciembre de 1985, ambas fechas inclusive, de acuerdo con las normas que se establecen. *G.O.* N° 33.380 de 30-12-1985.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación

—Resolución N° 704 del Ministerio de Educación de 3-10-1985 mediante la cual se autoriza a la Escuela de Vigilancia y Seguridad Vial, creada por Decreto N° 1.707 de 3-8-1979, con sede en Cagua, Distrito Sucre, Estado Aragua y adscrita a los Ministerios de la Defensa y Transporte y Comunicaciones, para el funcionamiento de un Centro de Educación a Distancia para Adultos. *G.O.* N° 33.323 de 7-10-1985.

—Resolución N° 825 del Ministerio de Educación de 5-12-1985 mediante la cual se establece que cada Plantel Privado, Fundación o Centro de Investigación, subsidiado por este Ministerio, deberá incluir en su papelería y en todo tipo de publicación la siguiente leyenda: "Subsidiado por el Ministerio de Educación". *G.O.* N° 33.366 de 6-12-1985.

2. *Salud*

—Resolución Nº 82 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 9-10-1985 mediante la cual se establece la posología oficial para la administración de las sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *G.O.* Nº 33.353 de 19-11-1985.

3. *Seguridad Social*

—Decreto Nº 785 de 21-08-1985 mediante el cual se reforma el Reglamento General de la Ley del Seguro Social. *G.O.* Nº 3.637 Extraordinario de 1-10-1985.

4. *Colegios Profesionales*

—Resolución Nº 82 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 9-10-1985 mediante la cual se establece la posología oficial para la administración de las sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *G.O.* Nº 33.353 de 19-11-1985.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

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

A. *Reglamento de Uso del Sector Peña de la Virgen de la Zona Protectora del Río Motatán*

—Decreto Nº 863 de 9-10-1985 mediante el cual se dicta el Reglamento de Uso para el Sector Peña de la Virgen de la Zona Protectora del Río Motatán. *G.O.* Nº 33.327 de 11-10-1985.

B. *Normas sobre Cacería Deportiva y Comercial*

—Resolución Nº 61 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 23-10-1985 mediante la cual se suspende, en todo el territorio nacional y por el período de un año, la Caza con fines comerciales de la especie Baba (caimán crocodilus). *G.O.* Nº 33.336 de 25-10-1985.

—Resolución Nº 66 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 18-11-1985 mediante la cual se dispone que el ejercicio de la cacería deportiva se regirá por las especificaciones contenidas en el "Calendario Cinegético", que se publica en esta Resolución. *G.O.* Nº 33.362 de 2-12-1985.

2. *Reforma y Desarrollo Rural*

—Decreto Nº 895 de 6-11-1985 mediante el cual se dictan las Normas sobre la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola de la Mesa de Guanipa. *G.O.* Nº 33.344 de 6-11-1985.

—Decreto Nº 896 de 6-11-1985 mediante el cual se dictan las Normas sobre la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola de los Módulos de Apure. *G.O.* Nº 33.344 de 6-11-1985.

—Decreto Nº 897 de 6-11-1985 mediante el cual se dictan las Normas sobre la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola del Valle del Río Aroa. *G.O.* Nº 33.344 de 6-11-1985.

3. Régimen de Transporte y Tránsito

A. Transporte y Tránsito Terrestre

—Resolución N° 371 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 6-12-1985 mediante la cual se extiende el plazo de entrada en vigencia de la obligación de proveerse de la correspondiente Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil de Vehículos antes de la fecha de inicio del proceso de Matriculación Nacional. *G.O.* N° 33.366 de 6-12-1985.

—Resolución N° 394 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 18-12-1985 mediante la cual se dispone que el Cinturón de Seguridad en los asientos delanteros, establecido como de uso obligatorio en la Resolución de este Ministerio N° 164 de 18-6-1985 publicada en *G.O.* N° 33.248 de 19-6-1985 será exigido a partir del 19-12-1985, sólo en los vehículos que en ella se especifican. *G.O.* N° 33.374 de 18-12-1985.

B. Transporte y Tránsito Marítimo

—Ley de Títulos, Licencias y Permisos de la Marina Mercante. *G.O.* N° 3.672 Extraordinario de 6-12-1985.

—Resolución N° 318 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-11-1985 mediante la cual se reestructura la Junta de Investigación de Accidentes Marítimos. *G.O.* N° 33.343 de 5-11-1985.

A. Registro de Aeronaves y Procedimiento de Vuelos

—Resolución N° 365 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 6-12-1985 mediante la cual se establece el régimen de regularización de inscripción de Aeronaves para todas aquellas personas naturales o jurídicas, ya sean propietarias, poseedoras u operadoras de Aeronaves Civiles. *G.O.* N° 33.366 de 6-12-1985.

—Resolución N° 286 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 1-10-1985 mediante la cual se dictan las normas y procedimientos que rigen para los vuelos regulares internacionales de pasajeros. *G.O.* N° 33.319 de 1-10-1985.

B. Tarifas Aéreas

—Resolución N° 351 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 22-11-1985 mediante la cual se establece que las empresas regulares de transporte aéreo nacional en la operación con equipo JET aplicarán las tarifas aéreas de pasajeros que por ruta o sector se especifican. *G.O.* N° 33.358 de 26-11-1985.

—Resolución N° 306 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 25-10-1985 mediante la cual se autoriza a la empresa Venezolana Internacional de Aviación S. A. —VIASA—, para que ponga en vigencia sus itinerarios desde el 27-10-1985 al 29-3-1986, de la forma que en ella se indica. *G.O.* N° 3.650 Extraordinario de 11-11-1985.

C. Aeródromos

—Resolución N° 378 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Aeródromo de servicio privado denominado Hato El Burro. *G.O.* N° 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 379 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Aeródromo de servicio privado denominado Hacienda El Caimito. *G.O.* Nº 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 380 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Helipuerto de servicio privado denominado Gabarra Lacustre GP-12. *G.O.* Nº 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 381 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio denominado Planta de Vapor HH-8. *G.O.* Nº 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 382 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado denominado La Concepción. *G.O.* Nº 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 383 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional el Helipuerto de servicio privado denominado Planta de Procesos La Paz. *G.O.* Nº 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 384 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado denominado Gabarra Lacustre GP-15. *G.O.* Nº 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 385 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado denominado Unigas I. *G.O.* Nº 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 386 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado denominado Planta Lagogas I. *G.O.* Nº 33.370 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 387 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado denominado Planta Lagogas II. *G.O.* Nº 33.371 de 13-12-1985.

—Resolución Nº 388 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado denominado Estación CPS-4. *G.O.* Nº 33.371 de 13-12-1985.

—Resolución Nº 389 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado Gabarra Lacustre GP-11. *G.O.* Nº 33.371 de 13-12-1985.

—Resolución Nº 390 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado Río de Agua. *G.O.* Nº 33.371 de 12-12-1985.

—Resolución Nº 391 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado denominado Planta Procesos Mara. *G.O.* Nº 33.371 de 13-12-1985.

—Resolución Nº 392 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 19-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado denominado Gabarra Lacustre GP-14. *G.O.* Nº 33.371 de 13-12-1985.

—Resolución Nº 399 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 27-12-1985 mediante la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Helipuerto de servicio privado denominado De Jose. *G.O.* Nº 33.379 de 27-12-1985.

—Resolución N° 400 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 27-12-1985 por la cual se abre al tráfico aéreo nacional, el Aeródromo de servicio privado denominado Los Lajeros. *G.O.* N° 33.379 de 27-12-1985.

4. Régimen de Comunicaciones

—Resolución N° 297 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 14-10-1985 mediante la cual se establecen las tarifas para el Servicio de Télex Internacional prestado por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela, de la forma como se especifica. *G.O.* N° 33.330 de 16-10-1985.

—Resolución N° 315 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 1°-11-1985 mediante la cual se modifica el artículo 1° de la Resolución N° 297 de 14-10-1985 mediante la cual se reestructura el Sistema Tarifario para el Servicio Télex Internacional, servicio prestado por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV). *G.O.* N° 33.343 de 5-11-1985.

—Resolución N° 363 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 2-12-1985 mediante la cual se establecen las tarifas para el Servicio de Telefonía Rural de Acceso Múltiple, prestado por la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV). *G.O.* N° 33.363 de 3-12-1985 (reimpresión por error de copia). *G.O.* N° 33.368 de 10-12-1985).

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA

Enrique Vilorio V.
Abogado

INTRODUCCION

Por Decreto N° 1.249 del 1° de noviembre de 1975, el entonces Presidente de la República designó un Ministro de Estado encargado de la coordinación de las empresas del Estado. Bajo los auspicios de este Ministro de Estado se preparó un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que fue sometido a la consideración de las Cámaras Legislativas y cuya discusión final no ha sido todavía realizada.

En la exposición de motivos del proyecto de ley se señalan las causas y razones que han conducido al Ejecutivo a presentar un proyecto para ordenar y racionalizar la actividad de los entes descentralizados. Así, la exposición de motivos expresa que una de las causas fundamentales, que justifican la necesidad de una Ley Orgánica que regule a la Administración Descentralizada, es el crecimiento hipertrófico de la administración pública que se ha reflejado, de manera particular, en la administración descentralizada. Según la exposición de motivos, "de los dos entes descentralizados que existían en la administración venezolana de 1928, se ha pasado, en efecto, a la existencia actual de más de 150 entidades descentralizadas entre Institutos Autónomos, Fundaciones, Sociedades Anónimas de capital público y Asociaciones Civiles constituidas por el Estado"¹.

Por otra parte, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica señala que este crecimiento explosivo de la administración descentralizada ha estado acompañado de una ausencia de regulación general y de una dispersión de la normativa aplicable a los entes descentralizados. Según la Exposición de motivos "esta dispersión normativa relativa a los entes descentralizados en Venezuela, ha dado origen a tres problemas fundamentales, que deben ser resueltos y regulados en el ordenamiento jurídico, mediante una ley general que norme a toda la administración descentralizada; y esto se refiere fundamentalmente, en primer lugar, a las formas jurídicas de la Administración Descentralizada, en segundo lugar, a la organización de ésta y en tercer lugar a su control. Son precisamente estos tres problemas los que se pretenden regular en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada..."².

Ahora bien, antes de pasar a analizar más específicamente las disposiciones del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada, nos parece conveniente señalar, de manera general, que este proyecto constituye una síntesis de dos proyectos realizados precedentemente. En efecto, por un lado, en lo que se refiere a la regulación de los patrimonios autónomos y de los institutos autónomos, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada acoge y, en buena parte, repite las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Entidades Descentralizadas preparado por la Comisión de Administración Pública (CAP).

La innovación fundamental introducida por el proyecto en consideración es la inclusión de los llamados Consejos Sectoriales de Institutos y Servicios Autónomos

1. Cfr. *Ley Orgánica de Administración Descentralizada*. Exposición de Motivos. Edic. mimeografiada, p. 1.

2. *Ibid.*, p. 6.

que centralizarán las relaciones de los institutos y servicios autónomos con la Administración Central. Por otra parte, en lo que se refiere a las empresas del Estado, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada recoge algunas de las disposiciones del proyecto de ley de la CAP referentes a la regulación general de las empresas públicas y, por otro, en lo concerniente a la organización de las empresas públicas, el proyecto adopta el criterio de las Corporaciones Sectoriales sostenido en el Anteproyecto de Ley de la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP).

Hechos los comentarios anteriores, vamos a analizar de manera más específica las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada referente a las empresas públicas³.

Nuestro estudio será realizado sobre la siguiente base:

- La Regulación de las Empresas Públicas.
- La Regulación de las Corporaciones Sectoriales.
- El Control sobre las Empresas y sobre las Corporaciones Sectoriales.

A. *La Regulación de las Empresas Públicas*

El proyecto de Ley Orgánica dispone que la creación, funcionamiento y control de las empresas del Estado se regirán por sus disposiciones.

En lo que se refiere a la forma jurídica que deben adoptar las empresas públicas, el proyecto de ley dispone que éstas sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas o de sociedades de responsabilidad limitada y deberán ser creadas conforme a las disposiciones del Comercio.

El proyecto contempla, igualmente, la posibilidad de que se constituyan sociedades anónimas públicas con un solo socio. Así, la República, las Corporaciones Sectoriales y demás empresas del Estado de capital totalmente público podrán hacer uso de esta facultad de crear sociedades anónimas unipersonales.

Por otra parte, a objeto de definir con mayor precisión qué se entiende por una empresa del Estado, de acuerdo con el conjunto de disposiciones del proyecto se desprende que son empresas públicas las sociedades anónimas unipersonales creadas por la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado; las sociedades anónimas de capital totalmente público, es decir aquellas constituidas por dos o más entes públicos y, finalmente, las sociedades en las cuales el Estado detente una participación no menor del cincuenta por ciento del capital. Sin embargo, esta participación deberá reflejarse, en todo caso, en la dirección y administración de la empresa.

Es de hacer notar que, de acuerdo con el proyecto de ley, los institutos autónomos no pueden crear empresas públicas ya que sólo la República, directamente o por intermedio de alguna Corporación Sectorial o de otra empresa bajo su control tienen facultades para crear sociedades mercantiles o para tomar participaciones accionarias en empresas ya existentes.

3. Como lo hemos señalado, en materia de regulación de los institutos y servicios autónomos el proyecto repite, en buena medida, las disposiciones del Proyecto de Ley de la CAP. En todo caso, es de señalar que el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada contempla la creación de los Consejos Sectoriales de Institutos y Servicios Autónomos. Estos Consejos Sectoriales estarán presididos por el Ministro que designe el Presidente de la República y tienen las más amplias atribuciones para recomendar medidas destinadas a mejorar la gestión de los servicios e institutos autónomos. El proyecto de ley prevé la creación de los siguientes consejos sectoriales: Consejo sectorial de Promoción, Defensa y Protección Social; Consejo Sectorial de Infraestructura Física; Consejo Sectorial de Desarrollo Agropecuario; Consejo Sectorial de Educación y Cultura y el Consejo Sectorial de Desarrollo Regional.

Desde otro punto de vista, el proyecto de ley reserva la denominación de empresa mixta para aquellas empresas en las que la participación del Estado es menor al cincuenta por ciento y mayor al treinta por ciento del capital o del patrimonio de cualquier empresa. Sin embargo, a objeto de preservar la presencia pública en estas empresas mixtas, el proyecto de ley señala que en los estatutos de estas empresas se establecerá que toda modificación estatutaria habrá de contar con el voto favorable de por lo menos el ochenta por ciento de los accionistas.

En lo que se refiere al régimen jurídico aplicable a las empresas del Estado, el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada acoge el criterio de que las empresas públicas no se encuentran en principio, sometidas a un régimen de derecho público. De esta forma, las empresas del Estado venezolano se registrarán por las disposiciones del Código de Comercio y de la legislación civil y laboral y, las únicas excepciones a la aplicación de este régimen de derecho privado son las contenidas en el propio proyecto de ley.

En coherencia con esta sujeción al derecho privado, el personal al servicio de las empresas del Estado no tendrá el carácter de funcionario público aunque a los integrantes de sus órganos directivos le serán aplicables algunas de las disposiciones del proyecto de ley. En este sentido, para ser miembro del personal directivo se requiere ser venezolano y estar en ejercicio de los derechos civiles y políticos. Igualmente, no podrán pertenecer al personal directivo de las empresas aquellas personas que hayan sido condenadas por delitos contra la cosa pública, la propiedad o la fe pública o que hayan sido declaradas en quiebra o bien haya sido administradores de una sociedad mercantil declarada en quiebra culpable o fraudulenta. El proyecto de ley señala también que el ejercicio de cualquier cargo de autoridad, sea en el orden judicial o en el administrativo, nacional o estatal, es incompatible con el ejercicio de un cargo directivo en una empresa del Estado. Finalmente, de acuerdo con el proyecto de ley los miembros del personal directivo de las empresas del Estado no podrán tener interés en actividades privadas que se relacionen en cualquier forma con las que son propias de la empresa, caso contrario, será removido de su cargo.

Desde otro punto de vista, en lo que se refiere a la creación de empresas públicas o la toma de participaciones en empresas, el proyecto de ley consagra el principio de que la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado podrán tener participación en todo tipo de sociedades mercantiles. Sin embargo, la suscripción a la adquisición de acciones o participaciones por la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado, está sometida a un requisito previo ya que se requiere la decisión del Presidente de la República en Consejo de Ministros. A los efectos de la limitación de la responsabilidad del Estado a su aporte societario (característica fundamental de una sociedad mercantil), la parte de este aporte que no esté constituida por dinero deberá ser apreciada en su valor equivalente en la oportunidad en la cual se realice el respectivo aporte. De esta manera, el proyecto de ley busca preservar la responsabilidad del Estado determinando *ab-initio* el valor equivalente de los aportes que no hayan sido realizados en dinero.

Desde otra perspectiva, el proyecto de ley somete a las empresas a un régimen de control administrativo indirecto, ya que los derechos que correspondan a la República como titular de acciones o de cuotas de participación serán ejercidos por la Corporación Sectorial que se indique en la decisión que ordene la creación de la sociedad o la adquisición de acciones o participaciones en sociedades existentes. De esta forma, el proyecto de ley acoge el criterio del control administrativo ejercido por instancias intermedias entre el nivel de gobierno y el nivel operativo, es decir, que el control es ejercido por sociedades *holdings* que ejercen la representación de los derechos que corresponden al Estado como accionista único o mayoritario. Cuando examinemos las atribuciones de las Corporaciones Sectoriales respecto de

las empresas, veremos con más detenimiento cómo se ejerce este control administrativo indirecto.

Una de las excepciones contempladas por el proyecto de ley en relación con el régimen jurídico de derecho común aplicable a las empresas públicas, lo constituye la posibilidad que tiene el Ejecutivo Nacional, en casos de quiebra de una empresa del Estado, de hacer excluir de la masa de la quiebra, algunos bienes de la empresa fallida. En estos casos, el Ejecutivo Nacional deberá indicar al juez de la causa la forma como habrá de reemplazar el valor de los bienes excluidos.

Finalmente, en lo que se refiere a la liquidación de las empresas del Estado, el proyecto de ley dispone que el Presidente de la República podrá acordar que se solicite la liquidación de una empresa cuando concorra uno de los siguientes supuestos:

—Cuando liquide tres presupuestos ordinarios, bien sean consecutivos o en un período de cinco años, con déficit superior, en cada uno de ellos, a un quince por ciento del total de los ingresos efectivos.

—Cuando liquide cualquier presupuesto ordinario con un déficit superior a la tercera parte de los ingresos efectivos.

—Cuando en virtud de decisiones judiciales definitivamente firmes, se le hubiere condenado al pago de deudas cuya cuantía total exceda en una tercera parte del monto de los ingresos anuales consignados en el presupuesto.

—Cuando tenga pérdidas superiores al cincuenta por ciento de su capital o de su patrimonio neto.

—Cuando a juicio del Presidente de la República existan razones que lo justifiquen.

En estos casos, el ministro que ejerza los derechos societarios en la Corporación Sectorial respectiva tendrá a su cargo la ejecución de lo acordado por el Presidente de la República, a través de los órganos de la empresa cuya liquidación se haya decidido.

B. *La Regulación de las Corporaciones Sectoriales*

En lo que se refiere a la organización del sector empresarial público, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada señala que las empresas del Estado se integrarán en Corporaciones Sectoriales.

Estas Corporaciones Sectoriales, verdaderas instancias intermedias entre el gobierno y las empresas, deberán ser constituidas como sociedades anónimas. De esta manera, el proyecto de ley en estudio acoge el criterio del proyecto de la CRIAP según el cual las Corporaciones Sectoriales no serán personas de derecho público. En este sentido, se le pueden formular las mismas objeciones expuestas en la oportunidad del proyecto de la CRIAP, a saber, que dado el carácter eminentemente público de la actividad de las corporaciones sectoriales, éstas deberían ser creadas como personas jurídicas de derecho público, es decir, como institutos autónomos.

Las Corporaciones Sectoriales consagradas en el proyecto de ley constituyen verdaderas empresas *holdings* ya que están llamadas a actuar como empresas matrices tenedoras de las acciones de las demás empresas del Estado y de las empresas mixtas de cada sector, así como de las demás participaciones públicas de cada sector. Como vemos, el proyecto adopta el criterio de organizar el sector empresarial público de acuerdo con *holdings* que actuarán en los distintos sectores en que se desarrolla la actividad pública.

En lo que se refiere a la atribuciones sectoriales de las corporaciones, el proyecto de ley dispone que éstas tendrán las siguientes funciones:

En primer lugar, las Corporaciones Sectoriales deben colaborar con la Oficina Central de Coordinación y Planificación en la armonización de los planes de actividades propuestos por las empresas con el Plan de la Nación. De esta manera el pro-

yecto busca asegurar la efectiva integración del sector empresarial público al sistema de planificación. Así, las Corporaciones juegan un papel predominante en la armonización de los planes de las empresas con las prioridades establecidas en el Plan General de Desarrollo de la Nación y, quizás, se pueda superar, de esta manera, el grave problema que plantea la ausencia o la escasa integración de los planes de las empresas a los planes nacionales de desarrollo.

En segundo lugar, a nivel sectorial, las Corporaciones deben examinar los proyectos de presupuestos de las empresas, armonizar los programas del sector entre sí e informar a la Oficina Central de Presupuestos. De esta forma se busca evitar la duplicación de actividades entre las empresas y se intenta obtener una adecuada coordinación entre los diferentes programas a ser ejecutados por las empresas que integren el sector.

Esta facultad se complementa con la obligación que tienen las empresas de someter sus respectivos proyectos a la Corporación Sectorial respectiva.

En tercer lugar, manifestación evidente de su rol de instancias intermedias, las Corporaciones Sectoriales deben recomendar al Presidente de la República las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento o coordinación del sector respectivo.

En cuarto lugar, a objeto de posibilitar una mejor gestión y hacer efectiva la coordinación interempresarial y disponer de una información común, las Corporaciones Sectoriales deben colaborar con la racionalización de los sistemas y de los procedimientos de las empresas.

En quinto lugar, a objeto de poseer una adecuada información financiera que haga viable el control de la gestión, las Corporaciones Sectoriales deben establecer las normas de contabilidad para la elaboración de los estados financieros de las empresas del sector, atendiendo a su especificidad. Estas normas deben adecuarse a las establecidas por el Ejecutivo Nacional y la Contraloría General de la República.

En sexto lugar, las Corporaciones Sectoriales tienen las más amplias atribuciones para establecer su propia organización interna.

En séptimo lugar, como atribución de primera importancia, las Corporaciones Sectoriales deben evaluar en forma continua los resultados de la gestión de las empresas e informar de ellos al Presidente de la República por lo menos una vez por trimestre. Este informe, dispone el proyecto, deberá ser igualmente remitido al ministro que ejerza los derechos accionarios de la Corporación Sectorial a la Oficina Central de Coordinación y Planificación y a la Dirección de Contabilidad Administrativa del Ministerio de Hacienda. De esta manera, el proyecto busca que los resultados de la gestión de las empresas sean evaluados en forma periódica por las Corporaciones Sectoriales y que la información sobre estos resultados sea difundida y conocida en los niveles que tienen interés en conocer la gestión de las empresas públicas.

Ahora bien, el Proyecto de Ley Orgánica establece que las Corporaciones Sectoriales, además de las atribuciones de orden general que acabamos de comentar, tendrán otro conjunto de facultades, propias de su carácter de *holding* público, que serán ejercidas plenamente respecto de las empresas de propiedad total del Estado y en la medida y modalidades en que las respectivas participaciones y disposiciones estatutarias así lo permitan en relación con las empresas mixtas. En esta perspectiva de empresas *holdings*, las Corporaciones Sectoriales tendrán las siguientes atribuciones:

En primer lugar, las Corporaciones Sectoriales deben ejercer la coordinación, supervisión y control de las actividades que realicen las empresas filiales. En este sentido, el proyecto de ley acoge la tendencia que se manifiesta, cada vez más, en la administración comparada de asignar la coordinación y el control de las empresas a entes intermedios de gestión entre la administración central y las empresas operadoras que, en este caso, son las respectivas corporaciones sectoriales.

En segundo lugar, las Corporaciones Sectoriales tienen la facultad de designar las directivas de las empresas pertenecientes a cada una de ellas y ejercer las demás funciones que conforme al Código de Comercio y a los respectivos estatutos, por su calidad de accionistas, tengan en dichas empresas. Esta facultad de designación de las directivas de las empresas hace efectivo el control de la gestión ejercido por las corporaciones sectoriales ya que de nada serviría establecer dicho control si la respectiva corporación sectorial no pudiese, ante la eventualidad de un resultado no satisfactorio, proceder a remover los dirigentes y a designar otros. Por lo demás, como se expresa en el proyecto de ley, las corporaciones sectoriales ejercerán los derechos que correspondan a la República como titular de acciones.

En tercer lugar manifestación evidente del carácter de *holdings* públicos, las Corporaciones Sectoriales centralizarán las relaciones de las empresas cuyas acciones posean con el Ejecutivo Nacional, tanto a nivel del ministerio sectorial respectivo como con el Sistema Nacional de Planificación.

En cuarto lugar, las corporaciones sectoriales deberán centralizar la programación y la ejecución financiera de las empresas cuyas acciones posean. En este sentido, es conveniente recordar que la característica fundamental de una empresa *holding* radica en ser una sociedad de cartera ya que sus activos son casi exclusivamente financieros. De allí que uno de los objetivos fundamentales es la gestión financiera de las empresas afiliadas, lo cual se logra, entre otras cosas, a través de la centralización de la programación financiera. Se reconoce por tanto que la programación financiera del conjunto de empresas es un importante elemento que permite formular una política bancaria y crediticia, establecer un cuadro de fuentes y recursos, y obtener un adecuado flujo financiero. Por estas razones, el proyecto de ley ha consagrado específicamente esta facultad de las Corporaciones sectoriales como empresas *holdings*.

En quinto lugar, las Corporaciones Sectoriales tienen facultades para planificar y desarrollar la tecnología de las empresas cuyas acciones posean. En este sentido, Gordillo reconoce que: "una de las funciones que en gran medida contribuyen a justificar la creación de un holding de empresas públicas son las economías de escala, en la medida en que un holding de empresas estatales sea una respuesta al fenómeno de la economía moderna, el 'big-business'. La concentración empresarial en el campo privado, sea que se manifieste a través de holdings o de otras formas de fusión, consolidación, coordinación, etc., permite lograr una serie de economías de escala que sólo su gran tamaño consigue. Así por ejemplo, hay cierto tipo de investigaciones, encaminadas a producir una nueva tecnología, que por su costo sólo pueden ser encaradas por un conglomerado de empresas, no por algunas empresas aisladas; ese tipo de investigaciones destinadas a producir adelantos tecnológicos son luego determinantes del progreso técnico y económico de las empresas que la han producido o que se benefician de ella"⁴.

En sexto lugar, según el proyecto las Corporaciones Sectoriales deben controlar la gestión de las empresas cuyas acciones posean. Para hacer efectivo este control las corporaciones deben aprobar los presupuestos de inversión y de operaciones de las empresas y evaluar periódicamente el resultado de la gestión empresarial.

En séptimo lugar, le corresponde a las Corporaciones sectoriales ejercer la representación de las participaciones del Estado en empresas mixtas y llevar a cabo las negociaciones para constituir este tipo de empresas.

Finalmente, las Corporaciones Sectoriales tienen facultades para desarrollar programas de selección y capacitación del personal de las empresas cuyas acciones posean.

Ahora bien, desde otro punto de vista, el proyecto de ley contempla la creación de seis corporaciones sectoriales: La Corporación Sectorial de petróleo y petroquímica; la Corporación Sectorial de Minería y Metalurgia; la Corporación Sec-

4. Gordillo, Agustín, *Sistema Nacional de Empresas del Estado*. Caracas, ONU, 1976, p. 86.

torial de Electricidad; la Corporación Sectorial de Industria y Comercio; la Corporación Sectorial de Transporte y Comunicación y la Corporación Sectorial Financiera.

Igualmente, el proyecto establece que el Ejecutivo podrá disponer la fusión, división y liquidación de las Corporaciones Sectoriales existentes. En el caso de la creación de nuevas corporaciones sectoriales, el Ejecutivo Nacional requerirá la aprobación de la Comisión de Finanzas del Congreso o de la Comisión Delegada.

En cuanto a las empresas que integrarán las respectivas Corporaciones Sectoriales, el proyecto dispone que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante decreto, determinará los organismos que integrarán las corporaciones. A estos efectos, se dispondrá la transferencia de las acciones de las empresas del Estado a las respectivas Corporaciones sectoriales, y la transformación en empresas del Estado, es decir en sociedades mercantiles, de aquellos entes que no lo son.

Como vemos, el proyecto de ley acoge el criterio de organizar el sector empresarial público a través de la creación de entes de gestión intermedios entre la administración central y las empresas operadoras. Sin embargo, a diferencia del proyecto de la CRIAP, el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada respeta el criterio de la adscripción ministerial. En efecto, el proyecto de ley en estudio dispone que los derechos que correspondan a la República como titular de las acciones de las corporaciones sectoriales, ya que éstas sólo podrán revestir la forma de sociedades anónimas, serán ejercidos por el ministro que designe el Presidente de la República. De esta forma, el proyecto de ley si bien desecha, en la terminología de Martín Mateo, el criterio de organización ministerial-funcional, es decir, que las empresas se encuentran sometidas a la tutela del respectivo ministerio sectorial, no por ello deja de lado la instancia ministerial. En este sentido, la propuesta de organización contenida en el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada acoge el criterio que Mateo denomina ente matriz-vinculación ministerial ya que las corporaciones sectoriales se encuentran sometidas al control administrativo ministerial. De esta forma, las propuestas de reordenación del sector empresarial público se apoyan en el principio de que los ministros son los órganos de ejecución de las políticas del Estado. En este mismo sentido, se expresa Brewer Carías cuando comentando las alternativas para reorganizar las empresas públicas venezolanas señala que si "...se integran sectorialmente los grupos de empresas en holdings sectoriales (corporaciones sectoriales) adscritos a los ministerios sectoriales... se aseguraría, a través de adecuados mecanismos de coordinación y control, que las políticas estatales (ministeriales) serán seguidas por las empresas del Estado en un holding sectorial"⁵.

Finalmente, es de señalar que el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada previó uno de los problemas que hubiese podido plantear la adopción del criterio sectorial para organizar el sector empresarial público. En efecto, el riesgo de este tipo de organización por sectores radica en la posible descoordinación entre las actividades desarrolladas en uno y otro sector. Sin embargo, el proyecto de ley dispone que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá establecer los mecanismos que estime conveniente no sólo para la coordinación sino también para la supervisión y el control de las actividades de las corporaciones sectoriales.

5. Brewer-Carías, Allan R. "Aspectos Jurídicos de las Relaciones entre el Gobierno Central y las Empresas del Estado", en *Gobierno y Empresas Públicas en América Latina*, Ediciones del CLAD, SIAP, Buenos Aires, 1978, p. 21.

C. *El control sobre las empresas públicas y sobre las corporaciones sectoriales*

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada prevé diversos mecanismos de control a ser ejercidos sobre las empresas públicas y sobre las corporaciones sectoriales. En este sentido se pueden señalar:

a. *El Control Parlamentario*

El proyecto de ley en estudio acoge los mismos mecanismos de control contenidos en el proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas de la CAP dirigidos a mantener informado al Poder Legislativo sobre las actividades desarrolladas por las empresas públicas y por las Corporaciones Sectoriales.

En este sentido, el proyecto dispone, en primer lugar, que el Ejecutivo Nacional, en el momento de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto, deberá presentar, como anexo, una lista detallada de todas las empresas en las que la República, las Corporaciones Sectoriales y las demás empresas del Estado, tengan una participación superior al treinta por ciento del capital social. En esta lista el Ejecutivo Nacional deberá indicar también el monto de la participación accionaria, la naturaleza jurídica, el objeto y las filiales de las respectivas empresas, así como los nombres de los directores de las mismas.

Por otra parte, en lo que se refiere a las empresas del Estado el Ejecutivo Nacional, en el momento de la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, deberá adjuntar además el último balance y el estado de ganancias y pérdidas de las empresas. Si el Proyecto de Ley de Presupuesto prevé algún aporte, donación o subvención del Estado a las empresas deberán anexarse las previsiones de inversión de las cantidades indicadas.

Desde otro punto de vista, el proyecto de ley establece que a requerimiento de las comisiones de los Cuerpos Legislativos, las empresas del Estado deberán remitir la nómina renovada de los componentes de sus órganos directivos; el índice de previsiones de inversión; el programa de realizaciones anuales, el extracto del estado trimestral de cuentas, así como cualquier otra documentación relativa a las actividades administrativas, económicas y financieras de las empresas.

Igualmente, las corporaciones sectoriales deberán comunicar a las Comisiones Legislativas las recomendaciones y disposiciones que hayan adoptado en uso de sus facultades de coordinación, control y supervisión de las empresas cuyas acciones posean.

Además, los directivos de las Corporaciones sectoriales están obligados a comparecer ante las comisiones competentes de los Cuerpos Legislativos, cuando éstas se lo soliciten por escrito, para proporcionarles los datos e informaciones que ellas soliciten.

Como vemos el proyecto de Ley busca que el Congreso se encuentre informado al máximo de la importante actividad desarrollada por las empresas, en sí mismas, y de las actuaciones de las corporaciones sectoriales en relación con las empresas.

Finalmente, el proyecto dispone que los ministros que ejerzan la representación de la República en las asambleas de las Corporaciones Sectoriales, darán cuenta anual del Congreso en la respectiva Memoria y Cuenta del ejercicio de los derechos accionarios y del control accionario sobre las Corporaciones Sectoriales.

b. *El Control a cargo de la Contraloría General de la República*

De acuerdo con el proyecto de Ley de la Contraloría General de la República ejercerá sus funciones de control en los términos establecidos en la respectiva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Recordemos que la Contraloría, en relación con las empresas públicas, sólo puede practicar auditorías y ejercer

funciones de control de gestión a fin de verificar si la actividad de las empresas se adecua a las decisiones adoptadas, y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados.

Por otra parte, el proyecto establece que la Contraloría enviará copia de todas las actuaciones que cumplan en relación con las empresas y las Corporaciones Sectoriales al Congreso y al Ministro que ejerza los derechos accionarios de la República.

c. *El Control Administrativo*

El proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada establece dos tipos de control administrativo: el control administrativo directo ejercido por los ministros que tengan la representación de las acciones de la República sobre las Corporaciones Sectoriales y, el control administrativo indirecto o control de gestión ejercida por las corporaciones sectoriales sobre las empresas cuyas acciones posean.

Examinemos estos dos tipos de control.

a. *El Control Administrativo Directo*

El proyecto establece que los ministros que tengan la representación de las acciones de la República en las corporaciones sectoriales, ejercerán el control accionario previsto en los correspondientes estatutos.

Para hacer efectivo este control administrativo accionario el proyecto dispone que las corporaciones sectoriales presentarán cada año en la oportunidad que fije el Ejecutivo Nacional, una memoria explicativa de su actividad en el ejercicio. Esta memoria contendrá un análisis detallado acerca de la ejecución de los planes y programas aprobados a cada empresa.

De esta forma, el proyecto de ley consagra el llamado modelo entre matriz-vinculación ministerial según el cual las corporaciones sectoriales, entes matrices tenedoras de las acciones de las empresas operadoras, se encuentran sujetas a la tutela ministerial. Esta tutela es ejercida por el ministro que designe el Presidente de la República. En el caso concreto venezolano, pensamos que se seguirá respetando el criterio sectorial y que las corporaciones sectoriales estarán sometidas al control administrativo del respectivo ministro del sector en que la corporación sectorial respectiva desarrolla sus actividades de coordinación, supervisión y control de las empresas cuyas acciones posean.

b. *El Control Administrativo Indirecto*

El proyecto de ley establece que las corporaciones sectoriales ejercerán un control permanente de la gestión de las empresas del Estado. Así pues, el proyecto consagra el llamado control administrativo indirecto, es decir, el control ejercido por organismos autónomos, dotado de personalidad jurídica distinta de la del Estado y que por tanto están sometidos al control directo de éste.

Sin embargo, es de señalar que la inclusión del control de gestión a cargo de las corporaciones sectoriales está en contradicción con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que estipula el control de gestión de la Contraloría sobre las empresas del Estado. De aprobarse la ley en estudio estaríamos en presencia de un doble control de gestión ejercido sobre las empresas públicas, uno, a cargo de las corporaciones sectoriales y otro, a cargo de la Contraloría General de la República. Además, en todo caso, ambos controles buscan los mismos fines, es decir, verificar si la actividad de las empresas se adecua a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que se les hubiese asignado. Por esta razón, en nuestra opinión, a objeto de superar esta duplicación, que no beneficia a nadie y que se traducirá en trabas a la gestión de las empresas, creemos que deben

derogarse las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República ya que somos del criterio de que el control de gestión debe estar en manos de la administración activa. Esta misma opinión es sostenida por Gordillo, quien al analizar el control de gestión ejercido por la Contraloría sobre las empresas públicas, sostenía que este control debe ser "coherente y orgánico, ejercido por un organismo apropiado al efecto, que pueda interpretar el sistema de planificación del Estado y controlar y orientar la política empresarial de estas entidades; función ésta que la Contraloría no podría ejercer ni correspondería que lo hiciera: es claro, que la conducción del sector empresarial público es parte de la política económica del Estado, y es al Ejecutivo a quien corresponde su fijación y control, dentro del esquema que fijan las leyes del país"⁶.

Por otra parte es de hacer notar también que el proyecto añade nuevas facultades en materia del control de gestión que las corporaciones sectoriales pueden ejercer sobre las empresas públicas. En este sentido, el proyecto dispone que las corporaciones sectoriales podrán:

—Inspeccionar la ejecución de los programas a cargo de las empresas; evaluar los resultados obtenidos y comprobar si las operaciones se ajustan a las políticas y programas establecidos.

—Hacer practicar auditorías periódicas en las distintas empresas e indagar a través de ellas, sobre la racionalidad de los estados financieros.

—Obtener y analizar los datos concernientes a la regularidad, costo y rendimiento de los servicios prestados por las empresas controladas.

—Realizar inspecciones en cualquiera de las empresas sujetas a control, a fin de informarse sobre los métodos y procedimientos de manejo, inversión y custodia de fondos, valores, materiales y bienes en general, sobre la contabilidad, la comprobación de la misma y las operaciones en ella incluidas y hacer sugerencias referentes al perfeccionamiento de tales métodos para la mejor fiscalización y control.

—Supervisar las contrataciones que celebren las empresas y verificar que en ellas se estipulen precios justos y razonables, intereses adecuados y garantías suficientes.

—Emitir dictamen respecto de la gestión de los directivos de las empresas del Estado, censurándola si hubiere lugar a ello y comunicarlo al Ejecutivo Nacional y a la Contraloría General de la República según los casos.

—Proponer al Ejecutivo Nacional la disolución y liquidación de alguna empresa del Estado.

En nuestra opinión, el listado propuesto por el Proyecto de Ley sobre las facultades de control de gestión de las Corporaciones Sectoriales sobre las empresas es innecesario. En efecto, el listado contiene repeticiones, añade nuevas facultades que se relacionan más con el control fiscal que con un verdadero control de gestión y en fin limita, en buena medida, la autonomía de gestión de las empresas.

D. *El control de los trabajadores y de la población usuaria o consumidora*

El proyecto de ley estipula que en los directorios, juntas directivas o administradoras de las empresas del Estado habrá una representación de los trabajadores organizados en la forma y condiciones establecidas en la ley y su reglamento. De esta manera, el proyecto remite a la Ley sobre Representaciones de los Trabajadores en los Institutos Autónomos, Empresas y Organismos de Desarrollo Económico del Estado y su reglamento, según la cual la representación de los trabajadores será ejercida por la Confederación o Sindicato más calificado o de mayor importancia en la correspondiente rama industrial.

6. Gordillo, *op. cit.*, p. 79.

Por otra parte, como modalidad novedosa en la legislación venezolana, el proyecto de ley establece que el Presidente de la República en Consejo de Ministros, determinará las excepciones en cuanto a la aplicabilidad de esta norma respecto de ciertas empresas en las que la representación laboral será sustituida por una representación de la población consumidora o usuaria, servicios públicos.

Estos son pues, los aspectos más relevantes del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada relacionados con la regulación de las empresas públicas en Venezuela. Como vemos, el proyecto tiene el mérito de proponer soluciones jurídicas, organizativas y de control que, esperamos, contribuyan a ordenar la situación existente y, aunadas a otras medidas, puedan traducirse en una gestión más eficiente del importante sector empresarial en manos del Estado Venezolano.



JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Cuarto Trimestre 1985**

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández

Abogado
Secretaria de la Redacción de la Revista

SUMARIO

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Poder Judicial*. A. Administración de Justicia. Potestad sancionatoria. B. Régimen de la Carrera Judicial. 2. *La Administración Pública*. A. La Administración Descentralizada. B. Universidades Nacionales Experimentales: Naturaleza jurídica.

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El Procedimiento Administrativo*. A. Lapso de duración. B. Averiguación ante la Contraloría General de la República. C. Inhibición del funcionario. D. Pruebas. a. Finalidad. b. Carga de la Prueba. c. Prueba documental. E. Reposición. 2. *Los Reglamentos*. 3. *Los Actos Administrativos de efectos particulares*. A. Presunción de legitimidad. B. Motivación. C. Notificación y eficacia. D. Vicios. a. Falso supuesto. b. Vicios de forma. E. Revocación. a. Irrevocabilidad de los actos creadores de derecho. b. La revocación en segundo grado. 4. *Los Recursos Administrativos*. A. El Recurso Jerárquico. a. Procedencia. b. Improcedencia: agotamiento de la vía administrativa. B. Recurso de reconsideración.

V. JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de Amparo: Competencia*.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *El Recurso Contencioso-administrativo de anulación*. A. Régimen legal. B. Naturaleza objetiva. C. Objeto: actos definitivos que causan estado. D. Admisibilidad. a. Lapso de caducidad. a'. Inicio del lapso. b'. Lapsos breves: actos de efectos temporales. b. Legitimación. c. Inexistencia de un recurso paralelo. E. Inadmisibilidad. F. Regímenes procesales particulares: procedimiento de urgencia. G. Expediente administrativo. H. Suspensión de efectos del acto recurrido. I. Las intervenciones en el procedimiento. a. Legitimación activa. b. Legitimación pasiva. c. Notificación al Procurador General de la República. d. Notificación al Fiscal General de la República. J. Pruebas. a. Prueba testifical. b. Posiciones juradas. c. Prueba documental. K. Poderes del Juez. a. Determinación del procedimiento aplicable. b. Apreciación de vicios de orden público. L. Sentencia. M. Apelación: desistimiento. N. Recurso de hecho. Ñ. El debate en segunda instancia. O. Perención. 2. *Recurso Contencioso-administrativo de plena jurisdicción: acciones conexas*. 3. *El Recurso Contencioso-administrativo por abstención*. 4. *Recursos Contencioso-administrativos especiales*. A. Contencioso-tributario.

* Esta recopilación contiene las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta el 28-11-85 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta el 28-11-85.

VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Urbanismo. Integración de parcelas.* 2. *Expropiación: Juicio expropiatorio.* A. Comparecencia de las Partes. B. Justiprecio. C. Desistimiento. 3. *Régimen inquilinario.* A. Derecho de preferencia. B. Desalojo de vivienda.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Condición del funcionario público: status personal.* 2. *Cargos.* 3. *Situaciones jurídicas: reubicación.* 4. *Derechos: prestaciones sociales.* 5. *Destitución.* 6. *Renuncia.*

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Poder Judicial*A. *Administración de Justicia. Potestad sancionatoria*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Arminda Quintana Matos

Caso: Alí Quiñones M. vs. República (Ministerio de Justicia)

Esta Corte Primera, en sentencia de fecha 20 de mayo de 1985, señaló que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuyó, en efecto, a los jueces la función administrativa de aplicar sanciones de carácter correccional y disciplinario, por las cuales se pretende castigar el incumplimiento de deberes que se imponen de manera genérica a la colectividad, para proteger los intereses públicos que representan los Tribunales como órganos de una de las ramas del Poder Público. "... con este tipo de sanciones en el caso de los Jueces, el parágrafo único del artículo 4) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, les da competencia genérica correccional y disciplinaria, precisamente para proteger el carácter obligatorio y de fuerza de verdad legal de las decisiones que dicten, así como para asegurar el respeto de sus determinaciones, y la ejecución de las mismas, tanto por los particulares como por las otras autoridades. En efecto, es de la esencia del Poder Judicial que sus actos tengan fuerza definitiva, obligatoria, ejecutiva y de verdad legal (artículos 4, 5 y 6 *ejusdem*). En consecuencia, las personas que ostenten la investidura judicial deben estar dotadas de poderes preventivos que impidan faltas mayores, como una manera de asegurar aquellos principios institucionales, de los cuales depende, sin lugar a dudas, la propia suerte de un sistema judicial. De no contemplar las leyes sanciones contra las lesiones a la esencia misma del Poder Judicial, ciertamente que las sentencias de los jueces frente a los particulares y los demás funcionarios carecerían de virtualidad jurídica y de efectividad".

"Dentro del orden de ideas expuesto, se observa que ínsita a la naturaleza de la función judicial se encuentra la potestad de prevenir hechos graves, con un ánimo ejemplarizante para el resto de la colectividad, y con la finalidad de proteger a la persona de quien ejerce funciones judiciales. En definitiva, con ello se garantiza no sólo la autonomía e independencia de los jueces, que son de rango constitucional (artículo 206 de la Constitución), sino también que sus sentencias se respeten en su valor definitivo, intangible y ejecutivo, y también su fuerza de verdad legal. Por tanto, por esta causa se confieren a los titulares de los Tribunales dos tipos de potestades sancionatorias, las disciplinarias, que van dirigidas a prevenir infracciones a los deberes que soportan los funcionarios judiciales subalternos en sus relaciones con los jueces, e igualmente, las correccionales, que se aplican a los particulares, sin vínculo de subordinación con los jueces, pero que incumplan los deberes generales consagrados para garantizar los intereses públicos que representan las personas que ostentan la inves-

tidura del Poder Judicial y para cubrirlos de los riesgos, amenazas, presiones y temores que pueden impedir que aquéllos obren imparcial, honesta y objetivamente”.

“En consecuencia, el valor protegido con las potestades sancionatorias de los jueces son las de su integridad, autonomía, independencia y, sobre todo, la naturaleza de verdad legal, obligatoria y ejecutiva de sus sentencias. Por ello se impone institucionalmente, en general, el respeto a sus decisiones. En este sentido, se contemplan sanciones para prevenir el incumplimiento de los deberes que tienen todos los ciudadanos, funcionarios o no, de respetar la integridad de la investidura judicial. Por tanto, la finalidad de los actos sancionatorios es precisamente la de proteger y garantizar los valores señalados, antes que el individuo mismo que ocupa la función de juez. Quiere ello decir que son los actos judiciales los que están protegidos y no los que pueda realizar el juez como simple ciudadano. Por tanto, unas sanciones como las que se analizan, aplicadas sin que el hecho que las provoque tenga relación con una actuación judicial, o el orden en los tribunales, o propiamente, con la investidura de los funcionarios judiciales, adolecería del vicio de desviación de poder, y ciertamente que constituiría una arbitrariedad. Dentro de este mismo contexto puede afirmarse, por el contrario, que si la sanción tuvo lugar porque se irrespetó un juez que ejerció sus funciones judiciales, en verdad que se estaría actuando conforme con las finalidades perseguidas por la ley al contemplar sanciones como las que nos ocupan”.

“La competencia administrativa correccional de los jueces para aplicar sanciones de este tipo a los particulares, que no son atribuciones, les viene de la competencia que de manera general le atribuye el parágrafo único del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es necesario precisar, además, que tales sanciones están dirigidas a evitar el irrespeto y los desórdenes en los actos judiciales; los agravios a los jueces y a las otras partes litigantes; las manifestaciones de censura o aprobación en el recinto de los tribunales; y los tumultos y, en general, la falta de respeto a quienes ejercen funciones judiciales. En efecto, dispone el artículo 113 de la citada Ley, que las sanciones correctivas pueden imponerse a los particulares que falten el respeto y el orden debidos en los actos judiciales, y a las partes, es decir, a quienes integran la relación procesal con el juez, que agraven a éste o a las otras partes (ordinales 1º y 3º). Igualmente, el artículo 114 *ejusdem*, determina que quien transgreda el deber de no hacer manifestaciones en los recintos de los tribunales, puede ser sancionado con multas. También, tales particulares incurrir en transgresión administrativa si irrespetan a los funcionarios o empleados judiciales por el hecho de que éstos actúen como tales, según lo que determina el artículo 115 de la misma Ley. Respecto de los particulares que no guardan relación de dependencia con los jueces, la Ley de la materia crea un tipo de transgresión *cuando los infractores sean abogados, dado el deber ético-jurídico que les impone su profesión, de respetar a los funcionarios judiciales; o de ofender a quienes desempeñen funciones de defensorías oficiosas, o a sus otros colegas, cuando intervengan en las causas de que los jueces conocen (artículo 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)*. Puede concluirse, en consecuencia, que existe una verdadera potestad sancionatoria administrativa de carácter correctivo para impedir que el incumplimiento de los deberes administrativos que la ley impone a los particulares frente a los jueces y los tribunales, degeneren en hechos más graves. También tales sanciones no son excepcionales, sino que por el contrario forman parte de la competencia que el oficio judicial otorga a los jueces, y que comprende no sólo la de resolver controversias, sino también la de ejercer atribuciones correccionales y disciplinarias, como lo expresa terminantemente el parágrafo único del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

“Por otro lado, dado el carácter correccional de las sanciones indicadas, las mismas están impregnadas de un ánimo preventivo, *por lo que su inmediatez es otra de sus características*, de modo que no se hagan nugatorios los fines que persigue la ley

con su imposición. *Por esta causa no existe propiamente un procedimiento que deba seguirse para su aplicación, dado su carácter policial preventivo. Por tanto, su índole, oportunidad y conveniencia queda librado a la discreción de los jueces, los cuales, a pesar de ello, deben proceder con la debida prudencia, atendiendo al principio general contemplado en el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil, que determina: "Cuando la Ley dice: «El juez o tribunal pueda o podrá», se entiende que los autoriza para obrar según su prudente arbitrio, consultando lo más equitativo o racional, en obsequio de la justicia y de la imparcialidad".*

"El carácter discrecional de las sanciones a las transgresiones administrativas previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no significa, por otro lado, que los jueces estén facultados para actuar con arbitrariedad, ya que a pesar de la libertad que suponen los actos administrativos discrecionales, éstos, sin embargo, soportan límites que impiden que aquellos actos resulten abusivos y arbitrarios. En efecto, según lo expresa el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: «Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia». Ahora bien, aunque se ha expresado por esta Corte en sentencia de fecha 13 de diciembre de 1984, que la Ley citada no es aplicable a las actuaciones del Poder Judicial, por no tratarse de órganos de la Administración Pública Nacional, sin embargo, es válido el principio general contenido en aquel artículo acerca de los límites de los actos discrecionales. Tal principio si bien no es aplicable directamente a los órganos judiciales cuando ejercen funciones administrativas, sin embargo, como principio general del procedimiento administrativo debe servir de orientación a los jueces cuando utilicen facultades administrativas discrecionales, como las del presente caso. Por tanto, según el principio en cuestión, los jueces al utilizar las potestades correccionales deben mantener la proporción entre el supuesto previsto en la norma y los fines que ésta persigue, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades que se hubieran previsto, si así fuere el caso, que, como ya se expresó, no existen en las hipótesis a que se refieren los artículos 113, 114, 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial".

En el caso de autos observa la Corte que el juez de referencias calificó de irrespetuosos los conceptos que el abogado hiciera, en diligencia estampada en el expediente 14106 y que éste, el irrespeto, es precisamente el supuesto que permite o lleva a aplicar la sanción.

Las sanciones que contemplan los artículos 115 y 116, numeral 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, como se ha expresado, se dirigen a proteger la persona de los funcionarios judiciales en su condición de tales, en el sentido de impedir que sus actuaciones sean desmeritadas en su valor y condición. "Es decir, que para garantizar la virtualidad y la veracidad de las sentencias como cosa juzgada, así como su objetividad e imparcialidad, y la honestidad de los respectivos procedimientos, se prevén las sanciones, precisamente para proteger a las personas que ostentan la cualidad de órganos del Poder Judicial. En efecto, la sanción de arresto evita que estos funcionarios sufran faltas mayores o delitos graves, que impidan la ejecución de sus fallos, de todo ello, porque el fin de la función jurisdiccional es resolver definitivamente los asuntos contenciosos". (Sentencia 20-5-85).

El irrespeto es pues el supuesto de hecho que hace procedente que los jueces apliquen la sanción de arresto que consagran los artículos 115 y 116 de la citada Ley Orgánica. Ambas disposiciones determinan que tal irrespeto debe estar dirigido a los funcionarios judiciales, vale decir, que el motivo de la ofensa no sea una cuestión personal sino derivada de los actos que aquellos funcionarios realicen en su oficio.

“En otras palabras, que no se dirige a la persona como tal, sino a la condición de funcionario en sí mismo, que independientemente de la persona que sea, debe ser respetado. En efecto, si en verdad la falta de respeto la causó una acción personal del juez como individuo, pero no por haber realizado una actuación propia de su oficio, no habría la transgresión de irrespeto a que se refieren los artículos 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino una lesión al patrimonio moral del individuo, que es cuestión ya de carácter penal, porque la acción lesiva transgrede ya no un deber específico de respeto a un órgano público determinado, sino el deber general que tiene toda persona de no afectar a otra en su moralidad, reputación, honor o prestigio. La falta administrativa se sanciona para proteger el orden administrativo, mientras el delito para garantizar un orden general ético-jurídico. Por esta razón, en la primera no se aprecia la conducta sino el hecho mismo, mientras que en el último debe apreciarse la intención o la conducta”.

“De manera, que a juicio de esta Corte, los supuestos de las faltas administrativas previstas en los artículos 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, son los de que exista una ofensa a una persona investida de la función judicial, y el de que precisamente se le profiera por ejercer éstas funciones propias de su oficio, es decir, actuaciones que lo caracterizan como tal funcionario”.

“Tratándose de los jueces, por ejemplo, su principal función es juzgar, lo cual realizan a través de las sentencias, y si con ocasión de un fallo, más que críticas a sus consideraciones jurídicas, se les hace objeto de descalificaciones a su misma condición de juez, precisamente por haber sentenciado en determinado sentido y no en otro, se incurre en el hecho tipificado en los artículos 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial como irrespeto a los funcionarios judiciales. Con tal transgresión administrativa se protege más que al individuo, al juez en su integridad, para que su fallo no se vea desmeritado en su fuerza de verdad legal, en su eficacia y en la honestidad de su respectivo procedimiento, porque en ello va envuelta la protección del orden jurídico e institucional en sí mismo. En efecto, de la seguridad y la confianza que se tenga en las decisiones judiciales y de que éstas por responder a criterios de objetividad, moralidad y probidad, por tanto, son los instrumentos más apropiados para resolver definitivamente conflictos, depende el orden social. Para proteger precisamente tal confianza y seguridad se establecen medios preventivos como la sanción de referencia, para evitar que se cometan hechos más graves respecto a la Administración de la Justicia”. (Sentencia citada).

Del examen del acto recurrido se desprende que los hechos que el Juez Cuarto de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda calificó de irrespetuoso se sucedieron por la sentencia dictada el 5 de agosto de 1983 que condenara al representado del abogado recurrente.

Ahora bien, observa la Corte que siendo el irrespeto la negación del respeto, esto es, “de la atención, consideración, cortesía, veneración o acatamiento, que se debe a otra persona, y que se traduce en un daño o injuria que se causa ya sea de palabra o por escrito. Lo irrespetuoso, en consecuencia, es la falta de los atributos anteriores, que implican ofensas, injurias y daños hacia otro. Cuando se irrespetan a los jueces por las funciones que ejerzan, también se lesiona a su oficio, porque en el supuesto contemplado en los artículos 115 y 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se atiende concretamente a que la ofensa va contra quien ejerce funciones judiciales. Ahora bien, por Ley los jueces tienen el encargo de juzgar con fuerza obligatoria, definitiva y ejecutiva, como terceros imparciales, y de hacer ejecutar sus propias decisiones, sin que le puedan ser revisadas sus decisiones al quedar éstas firmes. De modo que el irrespeto va dirigido a la función misma materializada en las actuaciones judiciales, ya que en éstas se apoya quien incurra en dicho irrespeto, para ofender o injuriar los jueces”.

B. Régimen de la Carrera Judicial

CSJ-SPA (275)

7-10-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Luisa E. Monsalve vs. Consejo de la Judicatura

El régimen de la carrera judicial está basado en el ingreso a la misma mediante concursos en los cuales los jueces designados antes del establecimiento del sistema, pueden participar.

En efecto, la Ley de Carrera Judicial fue concebida y sancionada con un claro *desideratum*: el que Poder Judicial venezolano esté integrado en su totalidad (jueces y suplentes) por *funcionarios de carrera*, esto es, por personas que hayan ingresado a la judicatura mediante el sistema de concursos previsto en la ley y que accedan a las categorías superiores o sean ubicados a través del mecanismo de escalafón judicial contemplado por el legislador. Por consiguiente, la normativa desarrollada en dicho texto legal está destinada a regular las situaciones normales que se presenten (provisión de cargos, ascensos, cambios, traslados, etc.) cuando esté debidamente instrumentado el sistema ideal creado por el legislador, lo cual no implica desconocer el derecho preferente de los jueces en ejercicio antes de la promulgación de la Ley de Carrera Judicial a la permanencia en la judicatura, como reiteradamente lo ha sostenido esta Sala.

La materia ha sido objeto de análisis por este Supremo Tribunal en Sala Plena, que acogió un informe presentado el 10 de octubre de 1983 por una comisión de magistrados designados al efecto y del cual la Sala reproduce algunas de sus conclusiones por resultar pertinentes en relación con el caso *subjudice*.

“... Con fundamento en las disposiciones legales anteriormente analizadas (arts 8, 9, 13, 14, 21, 22, 24, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 35 L.C.J.: nota de la Sala), para la designación de los Jueces Superiores (Categoría “A”) bien se trate de personas que no pertenecen a la judicatura (ingreso a la carrera judicial) o de jueces en ejercicio en categorías inferiores (ascenso), el Consejo de la Judicatura deberá convocar previamente a un *Concurso de Credenciales* en la primera hipótesis (ingreso), y a un *Concurso de Oposición* constante de prueba de *credenciales y de méritos* acumulados (evaluación del rendimiento del Juez, arts. 29 y 35 L.C.J.), en el segundo supuesto (ascenso).

“Esta conclusión parece lógica, pues no ha podido ser la intención del legislador permitir que ingresen directamente a la judicatura en las categorías “A” y “B” personas ajenas al Poder Judicial mediante un simple concurso de credenciales, y someter en cambio a jueces en ejercicio —quizás con muchos años en la judicatura— que aspiran a su ascenso a la categoría máxima en la carrera judicial a un examen de oposición constante de tres pruebas (credenciales y de méritos; escrita, de carácter práctico; y oral, de carácter teórico). Piénsese que lo que se persigue en realidad con la prueba práctica y teórica, quedaría suficientemente demostrado a través de la evaluación del rendimiento del Juez, que es en lo que consiste la prueba de méritos a que alude el legislador y de la cual sí debe necesariamente salir victorioso el juez que aspire al ascenso. (Subrayados del informe).

“En cualquiera de las dos hipótesis planteadas de designación de Jueces Superiores (por ingreso o por ascenso), la evaluación del resultado del concurso correspondiente (credenciales; o credenciales o mérito) deberá estar a cargo de un Jurado integrado por dos Magistrados de la Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia

y por un miembro del Consejo de la Judicatura. Ello porque así lo ordena el artículo 26 de la Ley de Carrera Judicial y no existe ninguna otra norma en dicho texto legal que ofrezca una interpretación diferente a la expuesta.

“La Comisión estima igualmente que *se desarticularía todo el sistema legal de provisión de cargos judiciales instituido en la Ley de Carrera Judicial, si, por la vía de los traslados y ascensos, se omitiera la celebración del concurso que corresponde para proveer el cargo.* En efecto, *los supuestos de ascensos y traslados, de oficio (por razones de servicio), a solicitud del interesado, o en caso de preferencia (arts. 31 y 32 L.C.J.) sólo son procedentes cuando la Ley de Carrera Judicial haya adquirido plena vigencia, esto es, cuando habiéndose instrumentado el mecanismo legal de los Concursos, los Jueces que se encuentren en ejercicio puedan ser considerados como “jueces de carrera”.* Entretanto, las preferencias a que alude el artículo 24 de la L.C.J. constituyen “expectativas de derecho” y no “derecho adquirido” a acceder al cargo de que se trate. En consecuencia, los jueces que hayan sido ascendidos o trasladados mediante la figura de los “ascensos de oficio” o de “traslado a solicitud del interesado”, lo son con carácter provisional, sin que pueda el Consejo de la Judicatura omitir la realización en cada caso, del correspondiente Concurso para proveer el cargo, al cual podrán concurrir los Jueces que se encuentren en la situación dicha”. (Subrayados de la Sala).

Y en cuanto al procedimiento que ha de seguirse en la práctica hasta tanto se implementen los concursos de ley cuando se produzca vacante absoluta en los tribunales superiores o de primera instancia, el Informe de este Alto Tribunal precisa lo siguiente:

“Dispone el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1974 que en los casos de falta absoluta la convocatoria del Suplente o Conjuez respectivo la hará la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de las Cortes Superiores y de Jueces de Primera Instancia y la respectiva Corte Superior cuando se tratare de los demás Jueces.

“En relación a esta norma, hasta tanto no se implemente definitivamente el sistema de provisión de cargos vacantes previsto en la Ley de Carrera Judicial y desarrollado en el «Reglamento de los Concursos de Oposición» del 9 de diciembre de 1981, la Comisión opina que el Consejo de la Judicatura debe proceder de la siguiente manera:

“1. Cada vez que quede vacante un cargo de juez o se creare un nuevo tribunal, el Consejo de la Judicatura, en acatamiento a lo previsto en el artículo 6º del Reglamento de los Concursos de Oposición, deberá prevenir a los funcionarios interesados en los casos de preferencia previstos en los numerales 1º y 2º del artículo 24 de la Ley de Carrera Judicial, mediante la publicación —dentro de los diez días siguientes contados a partir de la vacante o creación del tribunal—, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela y en dos de los periódicos de Caracas de mayor circulación o por cualquier otro medio de difusión a juicio del Consejo de la Judicatura; y en un periódico de la localidad respectiva, si lo hubiere, cuando se trate de la provisión de un cargo en el interior del país.

“A falta de jueces interesados, debe el Consejo de la Judicatura hacerlo saber también por la prensa, a fin de que las personas que deseen ingresar a la Carrera Judicial, puedan participar en los Concursos de Oposición.

“2. Seguidamente el Consejo de la Judicatura debe proceder a abrir el correspondiente Concurso, mediante Resolución que deberá publicarse en la Gaceta Oficial y en dos de los periódicos de Caracas de mayor circulación o en uno de la localidad donde tenga su asiento el tribunal a que se refiere el concurso, du-

rante 15 días continuos, dos veces por semana; o difundirse por cualquier otro medio a juicio del Consejo de la Judicatura (art. 10 Reglamento).

"3. La convocatoria al concurso se hará mediante aviso publicado en la prensa en la misma forma prevista para anunciar la vacante producida.

"4. La Resolución de admisión de aspirantes al Concurso, en la que se determinen la fecha, lugar y hora en que se realizarán las pruebas correspondientes, deberá publicarse en la Gaceta Oficial y difundirse por cualquier otro medio a juicio del Consejo de la Judicatura.

"5. Realizados todos los casos anteriores, el día siguiente a la publicación en la Gaceta Oficial de la Resolución del Consejo de la Judicatura de admisión de aspirantes al Concurso, deberá el Presidente de dicho Cuerpo dirigirse a este Supremo Tribunal comunicándole la fecha, lugar y hora en que se realizará la prueba, a objeto de que la Sala de que se trate designe los dos Magistrados que integrarán el Jurado del Concurso.

"6. Una vez recibida la respuesta de la Corte Suprema con los nombres de los respectivos Magistrados, deberá el Consejo de la Judicatura publicar, con anticipación a la fecha de las pruebas, la designación de Jurado de los Concursos (art. 20 Reglamento).

"7. Cuando se produzcan vacantes de Suplentes, las faltas también deberán ser suplidas mediante el Concurso de Oposición correspondiente, según sea la categoría del Tribunal al cual correspondía el suplente que ha de designarse, en el que concurrirán también los Jueces de la categoría inferior que así lo soliciten al Consejo de la Judicatura. En este caso, la publicación se hará por una sola vez en la Gaceta Oficial (art. 10 Reglamento).

"8. No puede desconocer la Comisión, sin embargo, las situaciones de hecho que puedan presentarse, particularmente en caso de fallecimiento o jubilación por incapacidad, y que ameritan la inmediatez en la provisión del cargo de que se trate para que no permanezca acéfalo el correspondiente tribunal mientras se abre el cargo a concurso y se desarrolle éste, por lo cual opina que, en estas situaciones excepcionales, puede legítimamente procederse conforme a lo pautado en el artículo 68 de la Ley Orgánica del Poder Judicial respecto a la convocatoria de suplente, pero, en el entendido de que, simultáneamente, al producirse la vacante, el Consejo instrumente los mecanismos dirigidos a la realización del Concurso (publicidad, convocatoria, admisión, fecha de las pruebas, designación de los jurados, etc.)

"9. Debe advertirse, por último, que los cargos de Jueces y Suplentes que han sido cubiertos por el Consejo de la Judicatura a partir de la vigencia de la Ley de Carrera Judicial con prescindencia de la presentación del Concurso que exige dicho texto legal, deben ser sometidos a la publicación de la vacante correspondiente y a todas las demás formalidades legales y reglamentarias hasta la culminación del concurso".

".....".

"11. Deberá convocarse al actual Suplente para cubrir de inmediato la vacante absoluta de un tribunal, cuando situaciones de hecho (v.gr., fallecimiento o jubilación por incapacidad) obligan a proveer el cargo, mientras se organiza el concurso correspondiente".

Esta Sala Político-Administrativa hace suyos los conceptos y razonamientos contenidos en el Informe parcialmente transcrito.

2. *La Administración Pública*A. *La Administración Descentralizada*

CSJ-SPA (214)

18-7-85

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Leopoldo Díaz Bruzual vs. República

El Banco Central de Venezuela es una entidad de derecho público que realiza operaciones regidas tanto por el derecho privado como por el derecho público.

I. *¿Es el Banco Central de Venezuela persona jurídica pública?*

El recurrente consagra una extensa parte de su libelo a la presentación de alegatos tendentes a demostrar que el Banco Central de Venezuela “es no sólo un ente de derecho público, sino, en cierto modo, el ente de carácter público por antonomasia”.

Sin llegar hasta la afirmación hiperbólica del recurrente, la Corte no abriga duda alguna acerca del carácter de ente público que tiene el Banco Central de Venezuela. Para llegar a tal convicción le basta atenerse a lo que establece expresamente el artículo 1º de la Ley que rige dicho Instituto en los términos siguientes:

“El Banco Central de Venezuela creado por ley de 8 de septiembre de 1939, es una persona jurídica pública con la forma de compañía anónima...”.

Conforme con el criterio expuesto, el Presidente de esta Sala, actuando entonces con el carácter de Juez de Sustanciación, dictó el 2 de diciembre de 1980 un auto en el que se hizo, entre otras, las siguientes declaraciones:

1. El artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela establece que éste “es una persona jurídica pública con la forma de compañía anónima”, y el artículo 2º *ejusdem* señala que tendrá como finalidades esenciales “crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país”.

2. Según la expresa declaración del legislador antes referida, el Banco Central de Venezuela, como primera autoridad monetaria y crediticia del país, constituye una de las cédulas fundamentales de la administración pública descentralizada y, como tal, sus resoluciones tienen el carácter de actos administrativos, susceptibles de ser accionados de nulidad ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La sentencia definitiva dictada en el mismo proceso, al confirmar el contenido del referido auto, declaró que el Banco Central de Venezuela “constituye un establecimiento público asociativo que forma parte de la administración descentralizada” (Sentencia de 19 de febrero de 1981. Recurso de Nulidad de Resoluciones del Banco Central de Venezuela intentado por Henry Pereira Gorrín).

Consecuente con lo antes expuesto, la Sala confirma en esta ocasión su criterio sobre el carácter de ente público, integrante de la administración descentralizada, que tiene el Banco Central de Venezuela, reservándose a realizar posteriormente el verdadero alcance y sentido de esta calificación con que el propio legislador distinguió, en la última reforma de la ley, el instituto creado el 8 de setiembre de 1939.

II. *Naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela*

El artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela de 8 de setiembre de 1939 establecía:

“Se crea el Banco Central de Venezuela, el cual revestirá la forma de Compañía Anónima, tendrá como domicilio la ciudad de Caracas y un término de duración de 50 años, contados desde la fecha de la publicación de esta Ley”.

Para la fecha en que fue creado el Instituto, el artículo 206 del Código de Comercio vigente establecía el carácter mercantil de una sociedad en razón de que tuviera por objeto la realización de uno o más actos de comercio, y a su vez, el inciso 14 del artículo 2º *ejusdem* declaraba actos objetivos mercantiles a las operaciones bancarias.

Es indiscutible, por tanto, que el Banco Central de Venezuela fue creado como una persona de derecho privado no obstante que, además de las operaciones mercantiles que siempre ha podido efectuar, le fueron asignadas facultades monetarias y crediticias cuyo ejercicio había correspondido hasta entonces a la Administración Pública Nacional.

En el sentido indicado son muy significativos los artículos 1º y 2º de sus Estatutos, aprobados en la asamblea constitutiva del día 15 de agosto de 1940 y que textualmente rezan así:

“Artículo 1º El Banco Central de Venezuela, creado por Ley 8 de setiembre de 1939, es un Banco de emisión y de redescuento, constituido en forma de compañía anónima, con domicilio en Caracas, capital de los Estados Unidos de Venezuela, y con las sucursales y agencias que el Directorio acuerde establecer de conformidad con la Ley.

Artículo 2º El Banco Central de Venezuela se regirá por la Ley de su creación: por las disposiciones pertinentes de la Ley de Bancos y de la Ley de Monedas; por las disposiciones del Código de Comercio, en cuanto le sean aplicables; por los presentes Estatutos; y por los reglamentos internos que dicte el Directorio y los acuerdos que tome éste dentro de las facultades que le confiere la Ley”.

Su condición de persona jurídica de derecho privado no le impidió —según acertadamente estimó el legislador— ejercer la autoridad pública administrativa que le fue transferida y que tipificó desde entonces al instituto como “una de las células fundamentales de la administración pública descentralizada”.

El 30 de setiembre de 1974 se reforma la Ley del Banco Central de Venezuela. En su artículo 1 se reconoce que es el mismo instituto creado por la Ley de 8 de setiembre de 1939 pero se le califica “de *persona jurídica pública* con la forma de compañía anónima”.

¿Constituye esta declaración un cambio fundamental en las actividades jurídicas del Banco Central de Venezuela?

Sabido es que no existe un criterio uniforme en la doctrina jurídica acerca de cuáles son los elementos que deben aparecer o concurrir para que a una persona se le atribuya la calificación de pública. Tomando en cuenta que para ciertos autores lo característico es que sea creada por un acto de derecho público (ley o decreto); que para otros el elemento esencial es la pertenencia del poder accionario (exclusividad o mayoría del Estado o de alguna otra entidad pública); quiénes hay que encuentran el fundamento en los privilegios de derecho público de que disfrute el ente creado; y para otros, en fin, la razón básica es la capacidad de realizar actos de derecho público que le haya sido otorgada.

En lo que se refiere al Banco Central de Venezuela, su creación por la ley de la República no puede ser considerada como fundamento de tal calificación. En efecto, como se ha visto, se trata del mismo instituto que fue creado por la ley del 8 de setiembre de 1939, y entonces, tanto en cuanto a su sustancia como en cuanto a su forma, fue considerado como una empresa privada, sin que esta condición le impidiera ejercer las facultades de derecho público que le habían sido transferidas por la Administración Pública Nacional (autoridad monetaria y crediticia).

En el derecho venezolano la sola creación de un ente por un acto de derecho público, no obliga a que se le declare persona pública. Así lo corrobora, en primer lugar, la propia ley que rigió al Banco Central de Venezuela hasta la reforma de 1974. Asimismo, por ejemplo, el Decreto 1123 de 30 de agosto de 1975 que creó la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S.A., cuyo objeto no es otro que realizar directamente o a través de sus filiales actividades netamente de carácter mercantil, o sea todo lo referente a la industria y el comercio de los hidrocarburos.

No puede olvidarse que el artículo 97 de la Constitución autoriza al Estado para "reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional". Sería absurdo sostener que cada vez el Estado haga uso de esta facultad y cree empresas para la explotación de alguna industria que se haya reservado, el nuevo ente deba ser calificado de público no obstante su objeto puramente comercial y su sometimiento a la normativa de derecho privado que le concierna.

Tampoco podría admitirse en el ámbito jurídico nacional que el poder accionario por parte del Estado u otra entidad pública haya sido lo determinante para la calificación que el legislador decidió luego adjudicarle al instituto bancario creado el 8 de setiembre de 1939. Ya esta misma Corte Suprema de Justicia, en sentencia de su Sala de Casación Civil de 12 de diciembre de 1963, dilucidó esta cuestión en términos muy precisos:

"El hecho de que la Nación sea dueña de las acciones no cambia en nada el status jurídico y legal de la Compañía. Los haberes de ésta, provenientes de sus actividades para con el público a quien sirve, son de ella misma y no de la Nación, así como lo son sus obligaciones que mal podrían hacerse recaer sobre aquélla; y si no puede ni debe confundirse a la Compañía con la Nación, en cuanto a sus obligaciones, mal podría admitirse tal confusión en cuanto concierne a sus actividades y los proventos que con ellas obtenga.

... la Compañía no es un bien de la Nación. Esta es simplemente dueña de las acciones, y como tal, tiene su control administrativo que ejercita por medio de las asambleas para imponer las personas de los administradores que le convengan, y percibe como accionista las utilidades líquidas correspondientes".

Tampoco puede derivarse su carácter público de las franquicias y privilegios de que goza el Banco Central de Venezuela, ya que ello no constituye una novedad introducida por la ley de reforma (artículo 104), sino que ya le habían sido concedidas por la ley primitiva (artículo 74).

En cuanto a la capacidad para realizar actos de derecho público, es de observar que no fue necesaria la reforma de 1974 para que el Banco Central de Venezuela ejerciera las facultades que desde su creación le habían sido transferidas por la Administración Pública Nacional y que le ha permitido emitir actos administrativos sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, tal como lo evidencia la sentencia de esta Sala de 2 de diciembre de 1980 (ver, entre otros, artículo 46 de su Ley).

Las anteriores consideraciones evidencian que la calificación de pública adjudicada a una persona jurídica es simplemente una cuestión de derecho positivo. En el caso del Banco Central de Venezuela concurren todos los elementos arriba analizados,

uno sólo de los cuales aisladamente —según el diverso criterio de los autores— hubiera sido suficiente a que se le calificara persona jurídica pública. Seguramente esta circunstancia y la importancia de las facultades administrativas transferidas al Instituto —que lo configuró desde su nacimiento como la primera autoridad monetaria y crediticia del país— determinó que la ley de 1974 le reconociera la condición de persona jurídica pública.

Aunque ahora —por expresa voluntad legislativa— es persona jurídica pública, el Banco Central de Venezuela ha continuado realizando operaciones ordinarias bancarias con otros bancos, institutos de crédito y público general, según está autorizado por los artículos 44 y 50 de su propia Ley. Operaciones éstas que indiscutiblemente están regidas por el Código de Comercio y demás leyes mercantiles.

Es, pues, el Banco Central de Venezuela el mejor ejemplo de la capacidad de las personas de derecho privado o de derecho público para efectuar indistintamente los actos de derecho público que la ley les permita, y de derecho privado que no les prohiba.

En efecto, constituido inicialmente como persona jurídica privada destinada a realizar operaciones bancarias —regidas por el Código de Comercio y demás leyes mercantiles—, ningún obstáculo tuvo para que ejerciera conjuntamente todas las facultades administrativas que les fueron transferidas por la Administración Pública Nacional. Tampoco, a partir de la ley de 1974, su nueva configuración en persona jurídica de derecho público, no le ha impedido realizar esas mismas actividades de derecho privado y de derecho público.

En conclusión, la ley de 1974 no ha producido cambio alguno sustancial en cuanto al cumplimiento de las finalidades que les fueron señaladas al Banco Central de Venezuela desde el propio instante de su creación.

III. *Derecho aplicable*

Se trata de un ente público pero constituido por la ley respectiva con la forma de compañía anónima. Pero ni el elemento sustancial ni el formal que lo caracterizan, permite afirmar que el Banco Central de Venezuela deba ser regido exclusivamente por normas de derecho público, ni tampoco es cierto que está únicamente a disposiciones de derecho privado.

Sostener que un hecho de la vida social está regido exclusivamente por un determinado sector del derecho público o del derecho privado, es algo que no se conforma con la realidad ni con los principios científicos. El derecho es una unidad. Según varíen las circunstancias, una misma persona o una misma cosa puede ser objeto de la aplicación de una norma de derecho público o de una de derecho privado e, también y al mismo tiempo, de ambos tipos de disposiciones.

Desde la ley de 8 de setiembre de 1938, el Banco Central de Venezuela fue configurado como compañía anónima. La reforma de 1974 ha mantenido esa forma originaria. Quiere esto decir que el elemento fundamental de la existencia del instituto —sin cuyo reconocimiento no podría ser objeto de derechos y obligaciones; esto es, su personalidad jurídica—, se produce de conformidad con precisas normas de derecho privado.

El artículo 19 del Código Civil establece que las sociedades civiles y mercantiles se rigen por las disposiciones legales que les conciernen. Ya antes se ha señalado que el Banco Central de Venezuela fue creado con objeto y forma mercantiles.

Hoy, no obstante la calificación de persona jurídica pública que le ha dado el legislador, se encuentra también entre sus finalidades la de realizar operaciones bancarias con otros bancos, institutos de crédito y público en general. Además, el Código de Comercio actualmente vigente —y asimismo en 1974— declara en su artículo 200

que las sociedades anónimas, sin perjuicio de lo dispuesto por leyes especiales, "tendrán siempre carácter mercantil, salvo cuando se dediquen exclusivamente a la explotación agrícola o pecuaria".

La ley especial que creó el Banco Central de Venezuela nada en contrario dispuso. Luego, dicho Instituto, tanto por su forma como en cuanto realiza operaciones bancarias, está sometido al Código de Comercio y demás leyes mercantiles.

No constituye por cierto un hecho singular que la personalidad jurídica de un ente público derive de una norma de derecho privado. El propio Estado —al que quizá sí correspondería con más propiedad la calificación de ente público por antonomasia— se autorreconoció su personalidad jurídica a través de una norma de derecho común (artículo 19 del Código Civil). Y es asimismo el propio Estado —y de nuevo en virtud de disposición de derecho privado— el primero en proclamar su sumisión a las leyes mercantiles cada vez que ejecute algún acto de comercio (artículo 7º del Código de Comercio), porque de acuerdo con el sistema objetivo acogido por Venezuela, el Código de Comercio y demás leyes mercantiles rigen los actos de comercio aunque sean ejecutados por no comerciantes, así se trate de la Nación (artículo 1º *eiusdem*).

En principio, toda persona —ya sea natural o jurídica— tiene capacidad para realizar actos de derecho público y de derecho privado. El Estado mismo —persona pública por excelencia— tiene capacidad para realizar actos de derecho privado, y en cuanto a éstos queda sometido a la respectiva normativa legal. Por su parte, la persona privada que efectúe actos de derecho público, queda regida por éste en esa específica actividad.

Cuando un ente público compra o vende un inmueble por vía convencional, tanto la conclusión como los efectos del respectivo contrato quedan sometidos a las normas pertinentes del derecho privado, sin perjuicio de la aplicación de las normas de derecho público que rigen igualmente las operaciones económicas de la administración nacional, estatal o municipal.

Por su parte, el particular que actúa como agente de retención del impuesto sobre la renta, realiza una función pública, y su responsabilidad se equipara a la de un funcionario de la administración (artículo 88 de la Ley de Impuesto sobre la Renta). Su sujeción en el caso al derecho público, no le despoja de su carácter privado ni impide que en sus demás actividades siga rigiéndose por el derecho privado.

Tampoco se presenta como una situación excepcional que al Banco Central de Venezuela se le apliquen, según la diversa índole de sus actuaciones, normas de derecho público o de derecho privado. No es otro jurídicamente el caso de los bancos del sector privado. Ellos igualmente están sometidos, en la realización de sus operaciones, a reglas de derecho privado y a multitud de preceptos de Derecho Público Administrativo contenidos en la propia Ley del Banco Central de Venezuela, en la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito, en la Ley de Mercado de Capitales, en la Ley de Protección al Consumidor, en la Ley de Impuesto sobre la Renta y tantas otras más que les conciernen.

Una conclusión puede derivarse de las anteriores consideraciones: la aplicación del derecho público o del derecho privado no depende de la persona del autor sino de la naturaleza del acto efectuado.

IV. *Personalidad jurídica del Banco Central de Venezuela*

Dando cumplimiento a la voluntad del legislador, el Banco Central de Venezuela celebró la asamblea constitutiva de su compañía anónima el 15 de agosto de 1940, copia de cuya acta fue inscrita en el Registro de Comercio llevado por el Juzgado de

Primera Instancia en lo Mercantil del Distrito Federal, el 27 de setiembre de 1940, bajo el Nº 993. Un ejemplar de los Estatutos aprobados en dicha asamblea y demás recaudos acompañados a la solicitud de inscripción, fueron agregados al expediente abierto a la compañía. Con el registro, y con la fijación y publicación subsiguientes del asiento respectivo adquirió su personalidad jurídica, en virtud del cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Código de Comercio.

El 30 de diciembre de 1974 se reforma la Ley del Banco Central de Venezuela. En ésta, al tiempo que se califica el instituto como persona jurídica pública, se ratifica su configuración como compañía anónima.

Luego, la existencia del Banco como persona jurídica tiene como único y exclusivo sustento el conjunto de normas de derecho privado comercial que rige la constitución, organización y desenvolvimiento de las compañías anónimas.

Así fue correctamente entendido por el propio Banco y por la Administración Pública Nacional, como lo evidencia la asamblea celebrada el 12 de diciembre de 1978, en la cual se aprobó la reforma de los Estatutos para adaptarlos a las modalidades de la nueva Ley. En esa misma asamblea, en representación del Ejecutivo Nacional, el ciudadano Ministro de Hacienda dio a su vez aprobación a dicho instrumento. Copia del acta respectiva fue inscrita en el Registro Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda el día 26 de setiembre de 1979, bajo el Nº 154 - Asdo, y ordenáronse las subsiguientes fijación y publicación del asiento correspondiente.

El artículo 224 del Código de Comercio vigente para el momento de la constitución del Banco Central de Venezuela —idéntico en su contenido al artículo 219 del hoy vigente— establece que “si en la formación de la compañía no se cumplieren oportunamente las formalidades que ordenan los artículos 217, 218, 219 y 220 (ahora artículos 211, 212, 213, 214 y 215), según el caso, la compañía no se tendrá por legalmente constituida”.

Aparece del artículo 84 de la Ley que creó el Banco Central de Venezuela, que el propio legislador consideró imprescindible el cumplimiento de dichas formalidades para que la compañía quedara legalmente constituida. Introdujo una sola modalidad de excepción. A los efectos del cumplimiento del aparte segundo del artículo 220 del Código de Comercio (hoy 215), le asignó valor de contrato de sociedad (artículo 217 del Código entonces vigente, equivalente al artículo 211) al texto de la ley publicado en la Gaceta Oficial, uno de cuyos ejemplares debió ser presentado —como en efecto lo fue— al Juez de Comercio con sujeción a esa formalidad legal.

Con lo expuesto queda demostrado toda la importancia que, desde el propio nacimiento del instituto, le dio el legislador al cumplimiento de las formalidades establecidas en el Código de Comercio, consciente como estaba de que la omisión de las mismas comprometería la existencia legal del Banco Central de Venezuela.

Al igual que cualquier otra compañía anónima e independientemente de sus finalidades y salvo aquello en que haya sido expresamente modificado por su Ley especial, la existencia, personalidad jurídica, organización y funcionamiento institucional del Banco Central de Venezuela están sometidos a las disposiciones del Código de Comercio y demás leyes mercantiles.

CSJ-SPA (214)

18-7-85

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Leopoldo Díaz Bruzual vs. República

El mandato del Presidente del Banco Central de Venezuela como administrador de una compañía anónima, puede ser revo-

cado por el Presidente de la República en cualquier momento, constituyendo la revocatoria un acto de derecho privado.

El artículo 19 de la Ley del Banco Central de Venezuela establece que éste tendrá un Directorio compuesto por un Presidente y siete directores designados por el Presidente de la República. Y el artículo 32 *ejusdem* textualmente reza:

“La dirección inmediata y la administración de los negocios del Banco Central de Venezuela estarán a cargo del Presidente, quien será, además, el representante legal del Banco y el Presidente del Directorio”.

No puede entonces negarse que el Presidente del Banco Central de Venezuela es uno de los administradores de la compañía anónima que configura la existencia legal de dicho Instituto. Por tanto, al igual que el de cualquier otro administrador integrante del Directorio, su mandato puede ser revocado por el mismo órgano que lo designó, en el caso el Presidente de la República que, conforme con la ley, es quien sustituye a la asamblea por lo que respecta a la provisión de todos los cargos del Directorio del Banco.

En ejercicio pues de una potestad de derecho privado, como órgano sustitutivo de la asamblea en virtud de la Ley del Banco Central de Venezuela —que tiene jurídicamente el mismo valor que el contrato constitutivo de la sociedad (artículo 84 de la Ley de 1939)— el Presidente de la República revocó la designación del Presidente del Instituto que en uso de la misma facultad había efectuado su antecesor en el cargo (artículo 19 de la Ley vigente).

El empleo de la forma de Decreto para ejercer dicha facultad no era necesaria, porque, como se ha dicho, no constituyen actos administrativos estatales, ni la designación ni la revocación. Pero se trata de un elemento puramente externo que en nada puede desnaturalizar la esencia del acto de derecho privado ejecutado por el Presidente de la República. Resultaba también innecesaria la invocación en el Decreto revocatorio de normas jurídicas ajenas a la Ley del Banco Central de Venezuela y al Código de Comercio.

No puede dejarse de observar, sin embargo, que la forma utilizada explica la elección del recurso intentado y fue asimismo sin duda la causa por la cual el Juzgado de Sustanciación lo declaró admisible “cuanto ha lugar en derecho”. No podía este órgano de la Sala, sin rebasar su competencia, entrar a un análisis de fondo que le permitiera desentrañar la verdadera naturaleza del acto impugnado.

B. Universidades Nacionales Experimentales: Naturaleza jurídica

CPCA

5-8-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Humberto Febres R. vs. Universidad Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora”.

Las disposiciones dirigidas a organizar la Universidad Nacional Autónoma tradicional, son de aplicación supletoria, frente a las Universidades Experimentales, siempre y cuando no existan disposiciones expresas en los textos legales que de manera específica regulan a dichas Universidades Experimentales.

Relacionados como han sido el contenido del recurso interpuesto por el ciudadano Humberto Febres Rodríguez, contra el acto administrativo dictado por el Rector de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", y mediante el cual se le niega su solicitud de incorporación como personal ordinario de la citada Universidad, y donde además le informa la improrrogabilidad del contrato de prestación de servicios que lo mantenía vinculado con dicha casa de estudios. Alegó el recurrente como fundamento de la impugnación planteada, que el acto administrativo viola el contenido de los artículos 107 y 108 de la Ley de Universidades, así como las pautas reglamentarias sobre el Escalafón del Personal Docente y de Investigación de las Universidades Nacionales dictada por el Consejo Nacional de Universidades. Al respecto esta Corte considera que antes de entrar a analizar los supuestos de ilegalidad denunciados, requiere hacer algunas precisiones en torno a la naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", para determinar las normas que le son aplicables a esta casa de estudios y, en definitiva, el régimen al cual se encuentra sometida dicha Universidad:

a) Naturaleza jurídica de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora".

La Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora", fue creada de conformidad con el Decreto Ejecutivo Nº 1178 de fecha 7 de octubre de 1975. Y las normas que regulan su organización y funcionamiento están contenidas en la Resolución Nº 156 de fecha 19 de mayo de 1977, dictada por el Ministro de Educación, que se denomina: "Reglamento de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales «Ezequiel Zamora»". Ahora bien, de conformidad con el artículo 2º del Decreto de creación de la Universidad, la misma tiene la condición de Universidad Experimental y, como tal, entendemos dentro del Sistema de educación superior venezolano, a las Universidades creadas para el ensayo de nuevas orientaciones educativas y organizativas en este nivel de la educación, dotadas del grado de autonomía que les otorga el Ejecutivo Nacional en el propio Decreto de creación y en el Reglamento donde le estableció sus normas de funcionamiento.

Las Universidades Experimentales le permiten al Ejecutivo Nacional contar con instituciones distintas a las Universidades Nacionales Autónomas tradicionales, en el sentido que las Universidades Experimentales podrán detentar formas organizativas diferentes a la rígida estructura que les establece a la Universidad tradicional la Ley de Universidades. Pero es el caso que la consecuencia inmediata de tal condición referida al régimen jurídico aplicable a una Universidad derivada de su condición de Universidad Experimental está dada en las normas que la regulan serán las contenidas en el Decreto de su creación y las establecidas en la Resolución dictada por el Ministro de Educación por la cual se determina la forma de su funcionamiento, situación de preeminencia de estas normas que impide que las disposiciones contenidas en la Ley de Universidades le sean aplicables a las Universidades Experimentales frente a las específicas reglas de derecho que regulan a esta especial entidad educativa.

Para su mayor precisión debemos indicar que la Ley de Universidades contiene dos tipos de normas, unas dirigidas al Sistema de Educación Superior como un todo, y, por supuesto, frente a ellas las Universidades Experimentales son sujetos pasivos de tales disposiciones; y otras, dirigidas a organizar la Universidad Nacional Autónoma tradicional, normas que en este caso, tienen frente a las Universidades Experimentales una aplicación supletoria, entendiéndose como tal condición, que dichas disposiciones serán de aplicación necesaria siempre y cuando no existan disposiciones expresas en los textos legales que de manera específica regulan a la Universidad Experimental.

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO**CPCA****25-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Banco Hipotecario Unido vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní.

Los Concejos Municipales son órganos de la respectiva Municipalidad y no gozan de personalidad jurídica propia; por tanto, no pueden tener representantes. En cambio, el representante de la Municipalidad es el Síndico Procurador Municipal quien no puede atribuirse todas las facultades del Procurador General de la República previstas en su Ley Orgánica.

A todo lo largo del planteamiento de la controversia aparece tanto en los escritos del recurrente, como en el auto apelado y en los alegatos formulados por apoderados de la Municipalidad, la alusión a la figura del "representante del Concejo Municipal".

Ahora bien, en el sistema jurídico venezolano sólo puede hablarse de representación en sentido propio cuando se está ante un sujeto de derecho o persona bien sea ésta una persona física o una persona moral. Quienes carecen de subjetividad jurídica actúan a través del titular del órgano, esto es, de la persona física que tiene la facultad de expresar legítimamente la voluntad de éste. Los Concejos Municipales, órganos deliberantes de las Municipalidades no poseen personalidad jurídica y mal pueden en consecuencia tener representantes legales y menos aún, como se debatiera en el caso presente, otorgar poder a alguien para que los represente. Todos los miembros de un Concejo Municipal pueden ponerse de acuerdo, individualmente, para otorgar conjuntamente poder para ser representados como tales, lo cual no va a constituir la representación del cuerpo colegiado.

Lo que sí poseen los Concejos Municipales es un sujeto que puede expresar válidamente la voluntad del órgano y este sujeto es, de conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Presidente del Concejo o el Vicepresidente que lo supla en caso de ausencia. Distinta es la situación de la Municipalidad o Municipio, esto es, de la persona jurídica que engloba al ente territorial dotado de autonomía que constituye el centro del llamado Poder Municipal. El representante legal del Municipio para todas las cuestiones tanto procesales como extraprocesales es el Síndico Procurador Municipal en la forma prevista en el artículo 68, ordinales 1º y 2º de la citada Ley Orgánica de Régimen Municipal.

¿Posee el Síndico Procurador Municipal las prerrogativas que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República acuerda al Procurador General de la República para actuar en juicio?

¿Puede ejercer el Síndico el recurso de reposición en los casos en los cuales hubiesen sido omitidas las reglas sobre la notificación y la citación prevista en los artículos 38 y 39 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia?

Al respecto cabe observar que si bien la Ley Orgánica de Régimen Municipal reconoce en su artículo 80 al Municipio "los mismos privilegios y prerrogativas que la legislación en tales conceptos las facultades que le atribuye al Procurador General de la República su ley rectora relativos a su actuación procesal y extraprocesal, ya que las mismas son principios de tal instrucción, como representante de la República. En realidad, la norma del artículo 80 *ejusdem* lo que hace es reenviar al artículo 233

de la Constitución que establece que "las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública en los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables". La Constitución estima así que el fisco es uno solo, aun cuando organizativamente se distinga entre la Hacienda Pública del ente mayor (la Nación) y las de los entes territoriales menores (Estados y Municipios), por lo cual, todas las normas fiscales que favorecen al primero de tales entes, corresponden a las restantes. En el caso de la Procuraduría General de la República su Ley reguladora previó ciertas modalidades de actuación que, si bien indirectamente puedan aludir a su carácter de representante del fisco, directamente han sido destinadas sólo a tal figura subjetiva y, como tales, no son extensibles a otras, sino mediante disposiciones expresas, por ser de interpretación restringida. Dentro de tales facultades especiales se encuentran las relativas a su notificación en juicio, cuando es parte en el mismo y cuando no ostenta tal carácter; a la posibilidad de pedir la reposición de las causas en que las disposiciones señaladas no hayan sido acatadas; a la forma de delegar su representación y de constituir apoderados y a la necesidad de someterle previamente las pretensiones que se deseen deducir por vía jurisdiccional contra la República (antejuicio administrativo). Estas facultades son exclusivas de la institución Procuraduría General de la República, de su titular, el Procurador General de la República y de sus sustitutos y, no extensibles, salvo que exista disposición expresa a otros institutos o sujetos. De allí que no puede hacer valer el Municipio dichas facultades y, en consecuencia, la solicitud de reposición que formulara ante el *a quo* era improcedente por carecer de la legitimidad necesaria para interponerla.

En efecto, el artículo 38 *in fine* de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece:

La facultad del Procurador General de la República para solicitar la reposición de las causas en las cuales no se haya atendido al sistema de llamamiento a dicho funcionario en la forma que ella prevé. Como puede apreciarse, sólo el Procurador General de la República puede hacer valer la facultad señalada en la norma.

Por todas las razones que anteceden, la apelación contra el auto que negara la reposición de la causa carece de fundamento y así se declara, pasando esta Corte a pronunciarse sobre la cuestión relativa a la suspensión acordada.

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

CPCA

18-11-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Grabados Nacionales C. A. vs. República (Contraloría General de la República).

El lapso de prescripción se inicia a partir del surgimiento del hecho imponible, y el derecho aplicable a la misma es el vigente para el momento en que ocurre la obligación.

La recurrida sostiene que la tasa por servicio de aduana se causó el 4 de enero de 1974, fecha de presentación y registro de la documentación, pero que su exigibilidad comienza a partir del 8 de enero de 1980, fecha de la notificación del reparo. Que en consecuencia de ello, la ley aplicable es la del 26-9-78 que señala un lapso de prescripción de cinco años y, por tal razón, había operado la prescripción extintiva del crédito fiscal.

La Contraloría General de la República sostiene que la Ley aplicable es la Ley de Aduanas de 1973, que establece un lapso de prescripción de diez años y que aceptar el criterio de la recurrida conduce al absurdo de negarle aplicación a la ley bajo la cual se causó el hecho imponible.

La cuestión controvertida requiere fijar el momento del cual se parte para computar el lapso de prescripción, si es cuando ocurre el hecho imponible o cuando se notifica el reparo. En criterio de esta Corte, no cabe duda, que es a partir del surgimiento del hecho imponible cuando debe comenzar el cómputo de la prescripción. Pero tal determinación conduce a otra más importante, cual es la determinación del derecho aplicable, el cual necesariamente debe ser el vigente para el momento en que ocurre la obligación, es decir, cuando se causa la obligación tributaria. Así determinado, en el caso de autos, la tasa aplicable es la prevista en la Ley vigente para el momento (Ley de Aduanas de 1973) ya que el hecho que lo causa ocurre el 4 de enero de 1974, fecha de la presentación y registro de la documentación aduanera, momento en el cual nace la obligación tributaria. Y si esa es la ley aplicable porque es cuando aparece el vínculo entre acreedor y deudor, no puede cambiarse el derecho aplicable en razón de que sea otra la oportunidad de su pago o de su reparo, por lo cual, y en razón de que la ley vigente para el momento en que surge el hecho imponible es la del año 1973 que consagra un lapso de prescripción de diez años, tal lapso no transcurrió desde el momento en que se causó la tasa (4 de enero de 1974) hasta el momento de la notificación del reparo (18 de agosto de 1980) y, por lo tanto, no operó la prescripción extintiva declarada por el *a quo*, y así se decide.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*

A. *Lapso de duración*

CSJ-SPA (273)

3-10-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: CORAVEN vs. República. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

La duración del procedimiento por un lapso mayor al establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no vicia el acto producido.

La Sala, para decidir, observa:

Aun cuando, ciertamente, el artículo 60 de la Ley establece que el plazo no excederá, salvo prórroga expresa de cuatro meses, su incumplimiento no vicia el acto dictado después de transcurrido ese plazo. En efecto, del artículo 64 de la misma Ley se desprende a las claras que ello no hace nulo el acto dictado con posterioridad al vencimiento del plazo legal para la tramitación y resolución del asunto. Esa disposición estatuye:

“Si el procedimiento iniciado a instancia de un particular se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado, se operará la perención de

dicho procedimiento. El término comenzará a partir de la fecha en que la autoridad administrativa notifique al interesado”.

Como se ve, la paralización dará lugar a la perención y ello cuando el procedimiento se ha iniciado a instancia de parte y la paralización es imputable al interesado, lo cual quiere decir que en el procedimiento iniciado de oficio no hay perención (extinción de la instancia) ni tampoco la hay cuando la demora fuese imputable a la administración, esto es, el que la Resolución, por ley, haya de dictarse dentro de los cuatro meses (o dentro de la prórroga máxima de dos meses más) no significa que la pronunciada con posterioridad fuese nula, porque el procedimiento —aun el iniciado a instancia de parte— no perime cuando la paralización fuese imputable a la Administración, por lo cual el acto puede producirse en cualquier tiempo.

Además, no establece el artículo 60 ni tampoco el 4º de la misma Ley que la Resolución extemporánea fuese nula de pleno derecho, y al respecto el artículo 100 consagra, simplemente, una multa para el funcionario que retarde, omita o incumpla cualquier “trámite o plazo establecido en la presente Ley”, de manera que, fuera de la sanción personal contra el funcionario remiso, ninguna otra trae la ley para los actos dictados pasado el lapso legal.

B. *Averiguación ante la Contraloría General de la República*

CSJ-SPA (270)

3-10-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Iván Pulido M. vs. República (Contraloría General de la República).

El actor centra su recurso fundamentalmente en la violación por la Contraloría del artículo 81 de la Ley Orgánica que rige el funcionamiento de ese Organismo, texto cuyo contenido es el siguiente:

“La Contraloría podrá realizar investigaciones en todo caso en que surgieran indicios de que funcionarios públicos o particulares que tengan a su cargo o intervengan en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos de las entidades sujetas a su control, hayan incurrido en errores, omisiones o negligencias. Esta averiguación procederá aun cuando dichas personas hubieran cesado en sus funciones”.

Por su parte, en desarrollo de ese mismo texto, el artículo 50 del Reglamento de dicha Ley admite una legitimación amplia cuando se trata de impulsar el procedimiento administrativo —procedimiento “constitutivo”, diría la doctrina—, destinado a forjar un acto administrativo; diferente, por tanto, dicho procedimiento de los recursos “administrativos” (internos) o del contencioso, en cuanto los dos últimos ostentan categoría de “recurso”, que el “constitutivo” no tiene, contra un acto administrativo ya formado a través del primero. En tal sentido la legitimación que la citada norma reglamentaria permite para desencadenar la averiguación es amplísima y contrastante con los otros textos reglamentarios 35 y 36 ya transcritos y analizados. Expresa, en efecto, el artículo que para “la realización de averiguaciones la Contraloría procederá de oficio, o por denuncia de particulares, o a solicitud de cualquier organismo o empleado público”.

Tal capacidad fue reconocida, implícitamente, por la Contraloría al responder al interesado y la admite incluso el Procurador General de la República, funcionario que, sin embargo, disiente de la del hoy recurrente Pulido Mora para impugnar la

decisión del Organismo Contralor —objeto de este recurso, por la cual, en vía de reconsideración, confirmó su criterio de “que no era procedente abrir la averiguación administrativa”. Adicionalmente, al examinar el fondo del asunto para el caso de que la excepción de inadmisibilidad fuese desestimada por la Corte, la Procuraduría considera —y es, también, la tesis del Contralor— que dados los términos del artículo 81 de la Ley (“La Contraloría *podrá* realizar investigaciones en todo caso en que surgieren indicios...”), constituye una facultad “discrecional” del Organismo Contralor abrir o no la averiguación; discrecionalidad que el impugnante discute y que el Fiscal considera “limitada” al estimar que “entraña su ejercicio obligatorio cada vez que se intuya la necesidad de su utilización”; pero es éste un asunto que será posteriormente analizado por la Corte.

Respecto al punto concreto de la posibilidad abierta a los simples interesados por el artículo 50 del Reglamento de la Ley para impulsar la realización de averiguaciones administrativas por la Contraloría, no cabe duda, tampoco para la Corte y así lo declara expresamente, que el hoy impugnante sí tenía esa legitimación. A la diafanidad de dicho texto se une la redacción del subsiguiente 51, conforme al cual: “En caso de denuncia, quien la formule expondrá, verbalmente o por escrito, lo que crea necesario, y el funcionario que tome nota de ella podrá hacerle las preguntas que estime pertinentes para obtener informaciones adicionales”. ¿Pero, obliga la norma al Contralor a abrir la averiguación?; de ser así y no haber procedido a su apertura, ¿podía el demandante impugnar la decisión denegatoria por vía de recursos de anulación interponibles en vía administrativa y contenciosa? En otras palabras: ¿se encuentra legitimado el denunciante para intentar y también para concluir la secuencia procedimental?

...En el mismo orden de ideas no puede deducirse del hecho de que la Contraloría hubiese ordenado en su Resolución denegatoria de la apertura de la averiguación solicitada, la notificación de la misma al denunciante, que éste pasara automáticamente a convertirse en legitimado activo para interponer contra aquélla un recurso contencioso-administrativo de anulación, quedando entonces desvirtuado por ese solo hecho de la ordenada notificación todo el orden jurídico establecido por nuestro sistema en materia de legitimación activa...

...De haberse dado en el recurrente las condiciones de legitimidad para intentar el recurso, hubiera quedado pendiente dilucidar todavía si los términos del artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría son constriñentes para el organismo, en el sentido de que, hecha la denuncia, está obligado a proceder realizando las investigaciones.

En la forma como ha quedado resuelto el recurso, el análisis del punto resulta obviamente innecesario; pero quiere la Sala recordar que no sólo cabe interpretar la expresión “podrá” en el sentido —al cual apunta el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil— de facultad discrecional para adoptar una decisión o no, sino también en el de competencia atribuida por el legislador al funcionario para actuar, de regla atributiva de competencia en suma. En sentencia de esta misma Sala, de fecha 7-6-1982, dictada en el caso Héctor Zamora Izquierdo contra Resolución del Consejo de la Judicatura, expresó la Corte:

“Se ha alegado que el término “*podrán*” utilizado por el legislador en la primera parte del artículo 11 de la vigente Ley (“Los Jueces *podrán* ser reelegidos en sucesivos períodos constitucionales...”), demuestra que no se ha establecido un derecho absoluto a la reelección, y al efecto se invoca lo dispuesto en el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil.

No son pocas las interpretaciones que son sólo el producto de la impresión causada por un aparente mimetismo lingüístico. Pero viene al caso observar que no siempre a una misma expresión empleada por el legislador en normas diferentes

deba necesariamente corresponder un solo significado. El término *podrá* de una norma de carácter estrictamente procesal, cuando es utilizado como parte de un precepto de derecho material, no admite el mismo sentido de discrecionalidad que le acuerda el artículo 13 del Código de Procedimiento Civil. Es menester, por tanto, hacer un examen detenido del cuestionado artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial para fijar su verdadera significación y alcance”.

C. *Inhibición del funcionario*

CPCA

1-8-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

La inhibición de los funcionarios públicos está regulada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Como señalamos anteriormente, las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra Despidos Injustificados son ciertamente órganos administrativos, pero por sus funciones constituyen órganos atípicos en la generalidad de las formas de actuación de la Administración Pública; en efecto, estos organismos conocen de conflictos entre intereses subjetivos de los administrados, por una parte el patrono y por la otra el trabajador que alega ser despedido injustificadamente; para mayor precisión podemos indicar que allí la Administración Pública resuelve intereses subjetivos laborales en conflicto y actúa en consecuencia en evidente función jurisdiccional. Pero a pesar de esta peculiaridad en los órganos administrativos bajo estudio, en su actuación le son aplicables en primer lugar la Ley contra Despidos Injustificados, seguidamente las normas genéricas dirigidas a regular la actividad administrativa, y luego ante un vacío legal, las normas que la legislación contra los Despidos Injustificados señalan como supletorias, que son la Ley Orgánica del Trabajo y el Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, la actividad administrativa básicamente está regulada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, donde de manera específica se regulan: a) el acto administrativo como forma de actuación jurídica de la Administración y los procedimientos administrativos. En consecuencia, hecha esta determinación debemos establecer si efectivamente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se regula o no el deber de inhibición de los funcionarios y, en tal sentido, observa esta Corte que en Capítulo II del Título II de dicha Ley, denominado “De las inhibiciones”, aparece el artículo 36, donde se definen los supuestos en los cuales deberán inhibirse los agentes públicos de conocer un asunto. En razón de lo expuesto, esta Corte debe expresar que el fundamento normativo alegado por el recurrente como base de su impugnación, o sea, la violación de los artículos 436 del Código de Procedimiento Civil y 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no es procedente por no ser aplicables en el presente caso dichas disposiciones, por cuanto la actividad de los funcionarios que integran las Comisiones Tripartitas están reguladas de manera específica por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como fue señalado anteriormente, y así expresamente se declara.

A pesar que el fundamento legal del presente recurso es inaplicable al caso de autos, esta Corte considera necesario pronunciarse ejerciendo sus poderes de control sobre la actuación de la Administración, si aún en los supuestos contenidos en la Ley Administrativa, la situación denunciada por la recurrente establece un supuesto que obligaba a los funcionarios a inhibirse de conocer el presente asunto. En efecto, la norma aplicable de acuerdo a los alegatos de la impugnante se encuentran regula-

dos en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que a la letra, dispone:

“Artículo 36.—Los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida en los siguientes casos:
(Ommisis).

3.—Cuando hubieren intervenido como testigos los peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionarios hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo, de modo que pudieren prejuzgar ya la resolución en el asunto, o tratándose de un recurso administrativo, que hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna”.

La norma parcialmente transcrita, donde se destacó un supuesto similar al denunciado por la recurrente, está referido a la intervención del funcionario en el procedimiento o cuando éste haya comprometido previamente su opinión. Sobre el primer aspecto del supuesto legal, o sea, de la intervención del funcionario, el mismo se verifica cuando el agente haya actuado en el procedimiento administrativo en calidad de testigo o de perito; hecho que efectivamente no se cumple en el caso de autos. El otro supuesto está referido a que el funcionario hubiese manifestado previamente su opinión sobre el fondo del asunto, aquí el legislador señala que el funcionario debió manifestar su opinión sobre el asunto previamente a la oportunidad procesal en que en tal sentido deba manifestarse para la resolución, pero dicha opinión no puede ser equívoca o ambigua, puesto que como señala la propia norma, se requiere que la opinión se exprese con tal claridad y con un nivel tal de divulgación que se pudiese prejuzgar la resolución del asunto, o sea, que el medio social presienta por manifestaciones del funcionario que el asunto sea resuelto de una forma determinada. Por último, es supuesto de inhibición que el agente haya participado en el acto administrativo que se impugna, aquí el legislador se refiere a que la autoridad administrativa haya conocido del procedimiento administrativo en su fase constitutiva y luego según ese mismo acto administrativo conoce por vía de un recurso administrativo, o sea, por vía de una impugnación en sede administrativa.

D. Pruebas

a. Finalidad

CPCA

8-8-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Mesagra vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Al respecto, observa esta Corte:

La actividad probatoria no tiene otra finalidad que la efectiva demostración de hechos relevantes en el proceso y de los cuales van a depender determinadas consecuencias jurídicas. En tal sentido, los alegatos que hacen las partes durante el desarrollo del procedimiento y específicamente en los procedimientos de calificación de despido, como son los que plantea el trabajador en la solicitud de la calificación de despido y los hechos por el patrono en su contestación, tendrán el valor que se le acredita a la prueba de confesión, que tendrá necesariamente que ser adminiculada con los otros medios probatorios existentes en los autos. Pero en todo caso, le correspon-

de al trabajador solicitante demostrar los hechos de los cuales emanan el derecho reclamado, o sea, el supuesto despido, y a la parte patronal demostrar los hechos extintivos del derecho reclamado, y la justificación del despido cuando fuesen alegados.

b. *Carga de la prueba*

CPCA

3-7-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: María I. Correa vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En el procedimiento de calificación de despido, el artículo 6 de la Ley Contra Despidos Injustificados debe interpretarse dentro de los principios generales de la prueba, válidos en los procedimientos administrativos.

Este Tribunal Colegiado no comparte el criterio expresado por el Fiscal General de la República en su dictamen que corre a los folios 55 a 68, que a tenor de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley Contra Despidos Injustificados, el patrono siempre soporta la carga de la prueba en los procedimientos de calificación de despido a que se contrae dicha Ley. En efecto, estima la Corte que la interpretación literal del señalado texto legal no resulta correcta a la luz de los principios generales que rigen la prueba en nuestro ordenamiento jurídico, en el sentido que si determinado hecho no ha sido controvertido, porque las partes lo han aceptado, no existe obligación alguna por aquel que lo alega de demostrarlo. En efecto, la interpretación literal del texto en cuestión, conduciría al extremo de obligar a quien le han sido admitidos los hechos constitutivos de sus alegatos, a tener que demostrarlos, a pesar de que la parte contraria, no los negó, sino que frente a ellos, opuso hechos distintos para enervarlos. Por tanto, entiende la Corte que el artículo 6º de la Ley Contra Despidos Injustificados, debe interpretarse dentro de los principios generales de la prueba, que siguen siendo válidos, salvo derogación expresa, en los procedimientos administrativos que tiendan a resolver conflictos entre particulares, como es el de despido injustificado.

Dentro de este orden de ideas, la Corte entiende el artículo 6º de la Ley Contra Despidos Injustificados, como una ratificación del régimen normal de la carga de la prueba, o sea, cuando frente al alegato del patrono el trabajador reclamante niega su existencia, y no opone ningún otro hecho para extinguirlo o modificarlo. En otras palabras, que la norma de referencias regula el supuesto normal de la distribución de la carga de la prueba, en el cual al patrono le corresponde tal carga, porque es él quien alega la justificación del despido y el trabajador reclamante, su inexistencia, y por consiguiente, es a aquél a quien corresponde el deber de probar lo pertinente del despido. Pero, si frente al alegato de una falta del trabajador éste no la niega, sino que por el contrario la acepta, pero opone un hecho mediante el cual pretende haber obrado justificadamente, ya el patrono no soporta carga alguna. Por la circunstancia de que el artículo 6º de la Ley Contra Despidos Injustificados no hubiere contemplado este último supuesto, sino el ordinario, no por ello deja de tener aplicación al principio general contemplado en el artículo 1.354 del Código Civil, que determina que quien alegue haber sido liberado de una obligación debe comprobar el hecho liberatorio, y no quien sostiene que su contraparte incumplió su obligación, y así se declara.

c. *Prueba documental***CPCA****8-8-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Uniteca de Venezuela, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo)

De la lectura se aprecia que si bien la certificación tiene toda la autenticidad de un documento público, esta sola circunstancia no es suficiente por sí misma para atribuirle la fuerza probatoria que la Comisión Tripartita le otorgara, por cuanto con tal constancia sólo se demuestra la denuncia formulada por el trabajador; pero la misma es insuficiente para probar que dicho trabajador estuviese facultado para actuar por la empresa a la cual decía representar, así como la existencia de la relación laboral, por lo cual, la valoración que de dicha prueba hiciera el autor del acto impugnado estimando al efecto que, por el hecho de tratarse de un documento público poseía fuerza probatoria para demostrar el vínculo de trabajo entre el trabajador y la empresa, careció de fundamento por cuanto no sólo debe apreciarse en una prueba su naturaleza, sino también la congruencia entre lo que ella arroja y el hecho que a través de la misma debía demostrarse, esto es, la idoneidad que la misma posea para demostrar el hecho controvertido.

E. *Reposición***CPCA****17-10-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Asociación Venezolana Británica de Comercio vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

La reposición en materia administrativa sólo puede ser acordada cuando la omisión de la respectiva pauta procedimental sea sustancial a la validez del procedimiento, o cause indefensión al interesado.

La reposición en materia administrativa debe ser tratada con extrema prudencia y sólo puede ser acordada cuando la omisión de la respectiva pauta procedimental sea sustancial a la validez del procedimiento, o cause indefensión al interesado, supuestos que no encuentra la Corte, estén dados en el presente caso, en el que el impugnante de la validez del acto, basa su recurso en que se hizo sólo mención del representante legal de la empresa al hacerse los trámites para su citación. Peca el recurrente de excesivo formalismo con su denuncia, en olvido de que su comparecencia y actuación en el procedimiento como aparece del expediente administrativo, convalidó cualquier defecto o error que en este aspecto hubiera cometido el órgano administrativo.

2. *Los reglamentos*

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Melanio Trejo vs. Gobernación del Estado Apure

No pueden existir reglamentos de efectos particulares, pues el reglamento, además de ser general, tiene también efectos generales.

Del texto anterior no surge, ni por su fundamento, ni por su contenido, carácter reglamentario alguno de dicho acto. En efecto, no se encuentra señalamiento al fundamento de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo Estadal, o sea, al ordinal 2º del artículo 57 de la Constitución del Estado, pero aparte de esta consideración, más importante es aún que por ninguna parte aparece que el mismo acto contenga reglas generales de derecho, que es lo que distingue a los reglamentos, es decir, su carácter normativo y abstracto. Además, los reglamentos presentan la nota de su impersonalidad. En otras palabras, que no tienen destinatarios específicos, ni particulares, sino que por el contrario, por su naturaleza normativa van dirigidos a la colectividad en general, y no a un individuo, o a un grupo limitado de individuos perfectamente identificados en su texto. Mucho menos pueden existir reglamentos de efectos particulares, porque por definición, el reglamento además de ser general, tiene también efectos generales, es decir, sus destinatarios no se conocen. Extraña, pues, a la Corte, que el Juez *a quo* haya calificado de manera tan confusa y contradictoria, y hasta galimática, a un acto, de reglamento de una ley, y a renglón seguido lo califique de efectos particulares, lo cual es un grave error conceptual que advierte la Corte a dicho Juez a fin de evitar futuros equívocos que, evidentemente, irían en desmedro de la Justicia, y así se declara.

En consecuencia, el acto impugnado no puede tratarse de ninguna manera de un acto reglamentario, porque, al contrario de lo que afirma el Juez *a quo*, no crea reglas abstractas de derecho, sino situaciones subjetivas particulares en cabeza de determinados individuos, modificando derechos también particulares, por lo que por ningún tipo de interpretación puede concluirse en que su contenido es reglamentario. El hecho de que se refiera a varias personas y no a una sola, que a lo mejor fue lo que llevó al Juez *a quo* a darle contenido reglamentario a tal acto, no lo convierte en acto creador de reglas de derecho abstractas, sino que, por el contrario, sus efectos siguen siendo individuales, porque sus destinatarios aparecen perfectamente determinados e identificados. De modo que ni siquiera es un acto de efectos generales, de aquellos que se dirigen a una colectividad cuyos componentes no pueden precisarse, sino que el acto en cuestión por afectar a unas personas que aparecen identificadas en su propio texto, es de efectos particulares, y así se declara.

3. *Los actos administrativos de efectos particulares*

A. *Presunción de legitimidad*

CPCA

21-10-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. República (Inquilinato).

La decisión administrativa de inquilinato es un acto administrativo, y como tal se encuentra protegida por una presunción de su legitimidad y legalidad.

A este respecto la Corte observa: La decisión administrativa de inquilinato es un acto administrativo, y como tal se encuentra protegida por una presunción de su legitimidad y legalidad, que dotan a la misma de carácter ejecutivo y ejecutorio, propio de tales actos, como lo determina el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que ratifica el artículo 15 de la Ley de Regulación de Alquileres, respecto a las decisiones administrativas de regulación. Por tanto, los interesados que impugnen tales actos, por estimar falsos los supuestos de hecho en que se apoyó el organismo administrativo para dictar su decisión, soportan la carga de la prueba de destruir tales fundamentos. En efecto, si bien en el procedimiento constitutivo de aquellos actos, corresponde a la Administración fundamentalmente el deber de comprobar los elementos sobre los cuales va a dictar su decisión, una vez dictada, la misma se encuentra protegida, por razones de seguridad jurídica, y para asegurar la obligatoriedad de los actos administrativos, por la presunción de la veracidad de su contenido, de modo que si algún interesado duda de tal certeza debe destruir sus fundamentos.

B. *Motivación*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Clay Santos vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En cuanto a la falta de motivación del acto impugnado, la Corte observa que el recurrente fundamenta su denuncia en el hecho de que la Comisión de Alzada, no menciona los fundamentos para desechar la apelación interpuesta, no expresa las razones jurídicas. Sin embargo, al analizar la resolución impugnada y con vista en el expediente administrativo se encuentra que la Comisión de Alzada revisó los supuestos de hecho y de derecho en que se fundamentó la recurrida, y al encontrarlos ajustados a la Ley decidió su confirmatoria, ella es la motivación del acto, y no la exclusión de los argumentos en que se fundamenta la apelación, la que, por otra parte, no existe en este caso, ya que el recurrente se conformó con la simple apelación y sin traer elementos para combatir la resolución apelada. A juicio de esta Corte, el acto se encuentra fundamentado, por lo cual no adolece del vicio que se le imputa, y así se declara.

C. *Notificación y eficacia*

CPCA

11-7-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Los vicios en la notificación del acto.

Señala el querellante que la notificación de la sanción:

“...es nula y sin efecto alguno, porque la misma, según lo dispuesto en el artículo 116 del Reglamento General de la Carrera Administrativa, debe hacerse de acuerdo a lo previsto en los artículos 73 al 76 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cosa que en el presente caso no sucedió”.

Al efecto se observa que la notificación que consta en autos carece efectivamente de los requisitos contemplados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto no señala los recursos a los cuales quedaba sometida la decisión; sin embargo, tal vicio, por una parte, no es de nulidad absoluta sino relativa y, por otra, no afecta un elemento esencial del acto sino la eficacia del mismo, por cuanto la función de la notificación tiene el carácter de una participación y si la misma fuera obtenida por otro medio no puede solicitarse su nulidad por haberse cumplido el objetivo que la misma persigue. En el caso de autos la querellante interpuso en tiempo oportuno y ante el órgano competente el recurso que la ley le acordaba contra el acto que le afectara, en razón de lo cual mal puede hacer valer el vicio de la notificación consistente en la omisión de los datos que la misma suplicara por otros medios. Por todo lo anterior se declara sin lugar la impugnación indicada en el epígrafe, por carecer de fundamento.

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sociedad Atrium, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre, Estado Miranda.

La notificación escrita y personal de la decisión al interesado es obligatoria.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (enero 1982), la obligación de notificar, es una obligación estrictamente *formal*, que sólo puede entenderse producida en caso de que se lleve a cabo conforme a las formas habilitantes que tipifica la Ley, a saber:

1. La notificación debe contener el texto íntegro del acto, incluida la motivación (artículos 9, 18, numeral 5º) y 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

2. Debe indicar los recursos que contra el mismo procedan, con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse (artículo 73).

3. Debe hacerse por escrito y personalmente al interesado o a su apoderado en su domicilio o residencia, y se exigirá recibo firmado en el cual se deje constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de identidad de la persona que lo reciba. (Artículos 73 y 75 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

La regla de la notificación personal (artículo 75) *sólo cede* cuando los interesados sean desconocidos o se ignore su domicilio, en cuyo caso la Ley permite que se practique por medio de la publicación del acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado quince (15) días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa. En caso de no existir prensa diaria en la referida entidad territorial, la publicación se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República. (Artículo 76).

Este extraordinario formalismo se justifica, por una parte, porque la intervención en un procedimiento administrativo no requiere asistencia de abogado, y por la otra, porque en el ámbito administrativo *los plazos de impugnación son extraordinariamente fugaces*. Todo ello exige un especial cuidado, a fin de evitar que se pierdan derechos o se lesionen intereses de terceros por razones puramente adjetivas.

El carácter estrictamente formal de la notificación envuelve una consecuencia fundamental: *una notificación que no se ha hecho en la forma prescrita por la Ley, no produce efectos* (artículo 74 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), de lo cual resulta que *tampoco podía producirlos contra el interesado, ya que la notificación demora el comienzo de la eficacia del acto y, desde luego, el inicio de los lapsos para su impugnación*. La regla así expuesta no se aplica si *el interesado hace manifestación expresa en tal sentido, o interpone el recurso que corresponde* (ya que de ser otro diferente al que procede, se darán las consecuencias que señala el artículo 77 *eiusdem*).

Los principios reseñados acogidos sistemática y rigurosamente por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, promulgada en 1982, *han integrado siempre el ordenamiento jurídico-administrativo porque forman parte del conjunto de garantías que el legislador ofrece al administrado frente al régimen de prerrogativas de que rodea a la Administración, y en su esencia han sido recogidos por la legislación municipal vigente antes de la promulgación de la Ley Orgánica, como claramente se desprende del artículo 140 de la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General que reza así:*

“Todas las decisiones de los organismos a que se refiere esta Ordenanza, se notificarán a los interesados por escrito y de tales notificaciones los mismos o su representante legal, darán recibo, dejándose constancia en éste de la fecha en que se efectúa la notificación”.

No es cierto entonces, como afirman los representantes del Distrito Sucre, que la notificación por escrito personal y directa al interesado queda a la discreción del órgano administrativo, porque el carácter imperativo en que se concibió la norma: notificarán, no deja abierta tal posibilidad.

La disposición, al igual que hoy hace la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, consagra, sin lugar a dudas, *la obligatoriedad de la notificación escrita y personal de la decisión al interesado*, la cual, como se ha examinado, *precede siempre a la de la publicación en el diario oficial, tal y como aparece de su párrafo único: “Las notificaciones también podrán hacerse por vía judicial o mediante publicación en la Gaceta Municipal del Distrito Sucre”*, es claro, por consiguiente, que además de la notificación personal y directa que es obligatoria, *queda a la facultad del órgano emisor del acto notificar el mismo por vía judicial o a través de su publicación*. No queda duda de que hoy la previsión de la Ordenanza y la de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se complementan para integrar el régimen de notificación de los actos administrativos en el Distrito Sucre del Estado Miranda.

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sociedad Atrium, C. A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

El tema de la publicidad del acto administrativo (publicación, notificación) se enlaza necesariamente con el problema de su eficacia. Para surtir efectos, el acto administrativo no sólo debe ser válido, sino eficaz, sólo así puede adquirir ejecutoriedad y ser puesto en práctica.

El acto administrativo es *eficaz*, y puede ejecutarse mediante su publicación a los interesados. Sin el previo cumplimiento de este requisito formal, ciertamente que el acto podrá ser válido pero no eficaz, porque hasta que tales publicación o notificación se hayan hecho, debe considerarse que los administrados ignoran la existencia del acto. Con todo acierto se ha dicho que crear el derecho secretamente carece de sentido, de allí que el acto no comunicado, resulte inoponible a los interesados. "La razón en cuyo mérito para la "eficacia" (perfección) del acto administrativo, sea éste general o particular, se requiere indispensablemente la publicidad o comunicación del acto, es la misma que hace obligatoria la publicación de la ley formal, pues dichas publicidad o comunicación constituyen la base de la presunción de conocimiento de la Ley atribuida a los habitantes del país". (Marichhoff: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Pág. 338).

La publicidad (publicación - notificación) consiste en llevar el acto emitido a conocimiento de los interesados, y la misma es diferente de acuerdo a la naturaleza del acto. El acto de efectos generales o abstracto, se comunica mediante su publicación en el diario oficial que corresponda al organismo que tome la decisión (artículo 72 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), por el contrario, la del acto de efectos particulares se logra a través de su "notificación" al interesado, notificación que a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha sido revestida de formalidades especiales contempladas en el artículo 73 *ejusdem* y cuyo incumplimiento por la Administración acarrea las consecuencias que prevén los artículos 74 y 77 de la citada Ley Orgánica. Respecto al acto administrativo de efectos particulares cabe destacar que *si bien dicho acto puede ser objeto de publicación, la eficacia (ejecutoriedad) del mismo sólo se logra mediante su notificación, como bien lo expresa el artículo 76 antes transcrito. De allí que no sea lícito para la Administración suplir la notificación con la publicación, pues sólo mediante la primera puede admitirse razonablemente que el acto ha llegado efectivamente a conocimiento del interesado, pues de otro modo se atentaría contra la seguridad jurídica, en cuya preservación, como se ha puesto de manifiesto, está interesado el orden público.*

D. *Vicios*a. *Falso supuesto*

CPCA

7-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Cavelba, S. A. vs. República.

Para que pueda invalidarse una decisión administrativa por falso supuesto, es necesario que resulten totalmente falso el supuesto o los supuestos que sirvieron de fundamento a lo decidido.

El vicio de falso supuesto, que da lugar a la anulación de los actos administrativos, es aquel que consiste en la falsedad de los supuestos o motivos en que se basó el funcionario que los dictó. Ahora bien, si en verdad los motivos son totalmente diferentes, de manera que la decisión debió ser otra, cabe en consecuencia, hablar entonces de falsedad, por cuanto es incierto el supuesto que motivó la decisión. De modo que para que pueda invalidarse una decisión administrativa por falso supuesto, es necesario que resulten totalmente falso el supuesto o los supuestos que sirvieron de fundamento a lo decidido. Cuando la falsedad es sobre unos motivos, pero no sobre el resto, no puede decirse que la base de sustentación de la decisión sea falsa. Por el contrario, la certeza y la demostración del resto de los motivos impiden anular el acto, porque la prueba de estos últimos llevan a la misma conclusión. En concreto, cuando resultan inciertos determinados motivos, pero sin embargo, la veracidad de los otros permiten a los organismos administrativos adoptar la misma decisión, no puede hablarse de falso supuesto como vicio de ilegalidad de los actos administrativos. En efecto, a diferencia de la Casación, en la cual se anulan las sentencias porque se encuentre un caso de falso supuesto, aunque las pruebas de los otros hechos lleven a un resultado igual, porque su efecto es el de volver a sentenciar de nuevo, en el contencioso-administrativo no es posible anular un acto, porque unos hechos sean falsos y el resto no, en razón que la veracidad de los fundamentos, para decidir como se decidió, no fue destruido, y dado que la anulación tiene efecto definitivo, de modo que no es posible volver a dictar dicho acto con las otras pruebas, como sí ocurre en la Casación.

Dentro de este orden de ideas se tiene que en el caso presente, la Comisión autora del acto impugnado tuvo en cuenta un conjunto de elementos, que analizados conjuntamente, contribuyeron, unos directamente, y otros coadyuvaron a concluir, en que la real y efectiva actividad de la empresa recurrente era la de intermediaria en el mercado de valores. La Comisión referida no se sirvió de unos elementos aislados y desconocidos, sino que apreciados en conjunto concluyó en el sentido indicado, analizando tanto pruebas directas como indicios, y extrayendo de tal apreciación una conclusión referida a todos los hechos y no a uno solo de ellos.

b. *Vicios de forma***CSJ-SPA (273)****3-10-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: CORAVEN vs. República. Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

Finalmente, es principio procesal —aplicable en lo administrativo— que las nulidades por vicios o defectos de forma deben tener un fin útil y positivo, esto es, destinadas a subsanar un error o falta que hubiera causado perjuicio o agravio al reclamante (*pas de nullité sans griefs*: no hay nulidades sin perjuicio), y en el caso la extemporaneidad de la Resolución en nada afectó a la interesada, pues pudo ejercer, oportunamente, el recurso de reconsideración y también el contencioso-administrativo contra el acto que puso fin al procedimiento en sede administrativa, esto es, ningún perjuicio se le ocasiona por el retardo y, en su virtud, no procede la nulidad basada en este otro motivo.

E. *Revocación*a. *Irrevocabilidad de los actos creadores de derecho***CPCA****11-7-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Corporación Par, C.A. vs. Municipalidad del Distrito Sucre.

Los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, una vez firmes, son irrevocables por la Administración.

La Corte cree necesario advertir que, si bien el tribunal *a quo* aplicó erróneamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que entró en vigencia el 1º de enero de 1982, para declarar nulo un acto dictado con anterioridad a su vigencia, es decir el 19 de septiembre de 1980, sin embargo, el principio de la firmeza de los actos administrativos era ya tradicional en nuestro ordenamiento jurídico, en el sentido de que la Administración Pública no podía revisar un acto suyo creador de derechos a favor de los particulares, al quedar éstos firmes por el no ejercicio de recurso alguno en su contra; principio éste que venía siendo reconocido por la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal, hasta que alcanzó rango legal al consagrarse como motivo de nulidad absoluta de los actos administrativos, en el ordinal 2º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la violación de la cosa juzgada administrativa, y así se declara.

CPCA**17-10-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Melanio Trejo vs. Gobernación del Estado Apure.

El acto que adjudicó la jubilación al recurrente, en su condición de Diputado en ejercicio, creó en su favor un derecho, con carácter definitivo, que por no haber sido impugnado oportunamente, se trata de un acto firme, que resolvió en favor del recurrente una situación subjetiva, de modo que aún suponiendo que el Gobernador hubiera tenido facultad para revocar tal acto, por haber decidido de manera definitiva una situación y de crear un derecho en favor del recurrente, tampoco podía ser revocado por un acto administrativo, ni de carácter reglamentario, ni de efectos particulares, sin dejar de incurrir en el vicio de violación de la cosa decidida administrativamente. Pero aún más, si el Gobernador consideraba que el acto en cuestión adolecía de un vicio de nulidad absoluta, cuestión ésta que no se señala en la motivación del acto, ni tampoco en su fundamentación legal, carecía de competencia también para declarar su nulidad, en razón que no se trata de un acto emanado de un órgano subalterno del Poder Ejecutivo Estadal, sino de la Asamblea Legislativa, que es otro Poder Público, sobre el cual no ejerce un poder de revisión. Si en verdad estimaba que el acto en cuestión era nulo absolutamente, podía haber acudido a demandar su nulidad, ante la jurisdicción contencioso administrativa, pero no revocarlo mediante un acto administrativo, como si se tratara de otro acto administrativo emanado de un órgano que le estuviera subordinado, y así se declara.

b. *La revocación en segundo grado***CPCA****21-10-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Arnoldo J. Fragozo vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

La resolución impugnada debe analizarse, en primer término, tomando en cuenta su naturaleza de acto administrativo, producto de un procedimiento de segundo grado que lleva a la revocatoria de un acto precedente, ya que en base a tal característica adquiere visos y exigencias particulares. En efecto, el acto revocatorio que decide, como es el caso presente, una situación en la cual está planteado un conflicto de intereses, esto es, que posea una naturaleza cuasi jurisdiccional, debe respetar el principio de imparcialidad en la forma más rígida posible, por cuanto la función de la Administración es análoga a la que realiza el juez que dirime una controversia de derechos subjetivos. Por otra parte, la revocatoria de un acto administrativo precedente exige en el órgano revisor que toma la medida, una exhaustiva motivación capaz de destruir las bases o fundamentos del acto revocado.

4. *Los recursos administrativos*A. *El recurso jerárquico*a. *Procedencia***CPCA****14-11-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Yolanda Alzuru vs. República (Ministerio del Trabajo).

El recurso jerárquico procede como principio general, salvo que sea negado expresamente por Ley.

De acuerdo con la organización ministerial existente en nuestro país, el Ministro es el máximo jerarca de dicha organización. En efecto, a él corresponde la orientación, dirección, coordinación, supervisión y control de las actividades del Ministerio, y como tal jerarca le está atribuida la resolución en última instancia administrativa de los recursos ejercidos contra las decisiones de los organismos y autoridades del Ministerio (ordinales 1º y 18º del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central). Por otra parte, el carácter subalterno de la Dirección del Trabajo surge de la organización prevista para todo Ministerio, la cual está integrada, en el máximo grado, por el Despacho del Ministro, y luego, por la Dirección General del Ministerio, las Direcciones Generales Sectoriales y las llamadas unidades operativas, que son las Direcciones, las Divisiones, los Departamentos, las Secciones y los Servicios (artículo 5º *eiusdem*). En consecuencia, los actos que dicten los órganos distintos del Ministro se encuentran sometidos a su control, es decir, bajo su revisión, de oficio o por instancia de parte, a través de los recursos administrativos jerárquicos o de revisión, conforme lo determinan los artículos 95 y 97 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, salvo que una disposición legal determine que tales actos son irrevisables por aquél. Así sucede, por ejemplo, en los casos de los actos dictados por el Inspector del Trabajo al conocer de una solicitud de calificación de despido presentado por el patrono contra un trabajador amparado por el fuero sindical legal, de acuerdo a lo que expresamente señala el último aparte del artículo 204 de la Ley del Trabajo, y que confirma el artículo 345 de su Reglamento.

En el caso presente, el contenido de la decisión cuya nulidad se pretende, no se refiere al fuero sindical contemplado en el artículo 204 de la Ley del Trabajo, o sea, acerca de la procedencia o no de la solicitud de autorización del patrono para despedir y así quitarle a un trabajador, la estabilidad que disfruta por ser miembro de la Junta Directiva de un Sindicato, hasta un número de siete, o por ser constituyente de una organización sindical, desde la notificación al patrono de tal hecho, hasta su inscripción, sin exceder de seis meses. Por el contrario, la decisión impugnada negó la inscripción de un sindicato que los trabajadores del Centro de Investigación del Estado para la Producción Experimental Agroindustrial (CIEPE), habían solicitado del Ministerio del Trabajo, a través de la Inspectoría del Trabajo del Estado Yaracuy...

Por tanto, no tratándose de una decisión referente al fuero sindical legal, sino a la no inscripción de un sindicato, tal acto era revisable por el Ministro del Trabajo mediante el recurso jerárquico, a que se refiere el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en concordancia con el Ordinal 18º del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central. En efecto, ni en la Ley del Trabajo ni en su Reglamento se declaran las decisiones relativas a las inscripciones de orga-

nizaciones sindicales, como irrecurribles en vía administrativa, por lo que las mismas quedan sujetas al principio que determina que toda decisión de un órgano subalterno es recurrible por ante el superior, para agotar la vía gubernativa o administrativa, para poder acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, como lo determinan los artículos 93 de la referida Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Además, como se expresó, la última instancia administrativa lo es el Ministro respectivo, en este caso el Ministro del Trabajo, y sólo los actos de éste agotan por sí mismos la vía administrativa y, por ello, es el Ministro a quien corresponde revisar la decisión que niega la inscripción de un Sindicato, cuando emana de un subalterno, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 18º del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central.

b. *Imprudencia: Agotamiento de la vía administrativa*

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón Sansó

Caso: Jesús Pazos vs. Comisión Nacional de Valores.

Los actos dictados por la Comisión Nacional de Valores, que no tengan como contenido la aplicación de sanciones administrativas, agotan la vía administrativa y son impugnables directamente ante los tribunales contencioso-administrativos; por tanto, contra ellos no procede recurso jerárquico ante el Ministro de Hacienda.

Sobre la cuestión planteada esta Corte observa que en sentencia de fecha 14 de febrero de 1985, de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con la cual dicho organismo jurisdiccional se declaró incompetente para conocer de un recurso interpuesto contra la Comisión Nacional de Valores, ordenando pasar el expediente a esta Corte, la misma señaló que la Ley de Mercado de Capitales vigente fue reformada mediante el Decreto número 882, del 29 de abril de 1975, el cual fue dictado en base a las facultades extraordinarias que le fueron acordadas al Presidente de la República en materia económica y financiera. La citada ley crea en su artículo 2 la Comisión Nacional de Valores, la cual adscribe al Ministerio de Hacienda, acordándole como competencia, el regular, vigilar y fiscalizar el mercado de capitales. Una vez señalada la composición, organización y deberes del órgano administrativo creado, los artículos 13 y 14 determinan lo siguiente:

“Artículo 13.—El interesado podrá solicitar la reconsideración de las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haberle sido notificada y ésta deberá dar respuesta en un plazo no superior a treinta (30) días hábiles”.

“Artículo 14.—Salvo lo dispuesto en el artículo 140, las decisiones de la Comisión Nacional de Valores sólo serán recurribles para ante la Corte Suprema de Justicia, en la Sala Político-Administrativa, dentro de los diez (10) días siguientes de haber sido notificado el interesado, o de haber sido rechazada la reconsideración. Este recurso se oírá solamente con efecto devolutivo”.

Y el artículo 140 al cual remite el 14 transcrito, reza así:

“Artículo 140.—De las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores por las causales que impongan sanciones administrativas, podrán apelar los interesados para ante el Ministro de Hacienda, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a aquel en que les sea notificada la sanción, salvo el caso de que los mismos hubiesen solicitado la reconsideración de tales decisiones de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la presente Ley.

En este último supuesto, si la Comisión Nacional de Valores ratificare su decisión, los interesados podrán apelar para ante el Ministerio de Hacienda dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a aquel en que hubieren sido notificados de la sanción.

Parágrafo Unico.—Para el ejercicio de los recursos previstos en el presente artículo los interesados deberán pagar previamente las multas que se les hubieren impuesto”.

La norma que le sigue, declara:

“Artículo 141.—De la decisión del Ministerio que confirme la sanción impuesta, el interesado podrá recurrir en vía contencioso-administrativa, para ante la Corte Suprema de Justicia dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la publicación de la misma en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela”.

Señaló al efecto la Sala Político-Administrativa que de las disposiciones legales transcritas resulta evidente que la Ley de Mercado de Capitales estableció una clara diferenciación en cuanto al agotamiento de la vía administrativa como requisito previo e indispensable para el ejercicio de los recursos contencioso-administrativos de las decisiones dictadas por la Comisión Nacional de Valores.

Al efecto, señala el fallo que hay que distinguir:

“Cuando se trata de algún acto dictado por la Comisión Nacional de Valores en ejercicio de las facultades que le son conferidas en el artículo 10 de la Ley (Título I, Capítulo I), tales actos son firmes en sede administrativa, es decir, no tienen recurso administrativo ulterior, agotan por sí mismos la vía administrativa (artículos 13 y 14) y, por tanto, se trata de actos que, por disposición legal, causan estado al ser revisados por el propio funcionario que los dictó. Cuando se trata de la imposición de sanciones administrativas previstas en las Secciones Primera y Segunda del Título VII, Capítulo I de la Ley, las decisiones de la Comisión Nacional de Valores son objeto de recurso jerárquico para ante el Ministerio de Hacienda y, por consiguiente, la decisión que tome este alto funcionario es la que termina el procedimiento administrativo, la que agota esta vía. En ambos casos, los actos son recurribles en vía contencioso-administrativa y —dice la ley— que ese recurso deberá intentarse para ante la Corte Suprema de Justicia dentro de los plazos especiales que ella establece (10 y 5 días, respectivamente)”.

Si bien la Corte no se pronunció específicamente sobre las razones en virtud de las cuales la decisión de la Comisión Nacional de Valores agota la vía administrativa, por lo cual no se requiere a tales efectos intentar el recurso jerárquico previsto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sin embargo, excluyó la necesidad de dicho recurso al considerar que los actos de la mencionada Comisión eran directamente impugnables ante el Tribunal Contencioso-Administrativo.

Ahora bien, el fundamento de la Corte estuvo indudablemente en la tesis de que ciertos órganos tienen una *competencia exclusiva y excluyente* que impide que sus actos sean revisables por vía jerárquica. La anterior tesis, que este organismo jurisdic-

cional ha desarrollado en reiteradas oportunidades, estima que hay circunstancias en las cuales un órgano agota la competencia administrativa al decidir sobre materias, lo cual se pone de relieve en las circunstancias siguientes:

1. Cuando la misma ley reguladora del procedimiento niega la existencia de recursos administrativos contra las decisiones de un órgano subalterno.

2. Cuando la estructura del órgano subalterno es de tal naturaleza que, si bien está enclavado en el ámbito de una organización ministerial, sin embargo no presenta ninguna dependencia jerárquica definida. Tal es el caso decidido por la propia Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 20 de junio de 1985, en la cual se declaró incompetente para conocer de las decisiones de la oficina de Régimen de Cambios Diferenciales (Recadi) creado por Decreto N° 61 del 20 de marzo de 1984. En tal oportunidad la Corte señaló:

“El Presidente de la República creó una Comisión *ad hoc* integrada por los funcionarios ejecutivos (Ministros de Hacienda y de Fomento), Presidente del Banco Central y representantes de los sectores empresarial y obrero señalados, encargada del registro de la deuda externa privada, y tal Comisión fue, pues, la que dictó el acto impugnado y al cual se contrae el presente recurso. Ahora bien, aun cuando dentro de esa Comisión aparecen dos Ministros del Despacho Ejecutivo, en realidad los actos que ella dicta no emanan de los Ministros como tales, sino de una Comisión especial, esto es, no se trata de actos que provengan de los Ministros de Hacienda y de Fomento, puesto que se creó una Comisión y aun cuando participan en ella dos Ministros, éstos actúan y obran más como dos miembros más de la Comisión, y no como Ministros. La condición de Ministro es necesaria, sí, para participar en la Comisión, pero cuando ésta actúa no lo hace el Ministro mismo (u otro funcionario por delegación), no es un acto propio del Ministro y en ejercicio de sus funciones y atribuciones ministeriales, sino que es un acto dimanante de esa Comisión, dentro de la cual tales Ministros son miembros, pero estrictamente no son los autores del acto, porque el ser Ministro (de Hacienda y de Fomento) le da calidad para ser miembro nato de la Comisión, pero no para convertirla en un anexo o dependencia del Ministro —como tal y en ejercicio de su ministerio— emite y otra, muy distinta, en acto dictado por una Comisión especial dentro de la cual uno o más Ministros funcionan como miembros natos. En el caso no fue, pues, un acto dictado conjuntamente por los Ministros de Hacienda y de Fomento, sino un acto dictado por esa Comisión, creada expresamente por Decreto Presidencial y, desde luego, distinta y separada de los Ministerios mismos servidos por los ciudadanos que, con tal carácter, se hallan entre sus miembros o integrantes. No se trata entonces de una Resolución adoptada por Ministros del Gabinete y por ello no son de las previstas en el artículo 16 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; y tan es así que en esa Comisión participan otras personas que no son Ministros y, en su virtud, no puede decirse que es una Resolución “Ministerial”, puesto que emana de una especial Comisión, creada por el Presidente de la República y en la cual participan, entre otros miembros más, dos Ministros. Nótese, de otra parte, que el Presidente de la República bien puede crear Comisiones, no así Ministerios, por manera que es inconfundible como los respectivos Despachos (de Hacienda y Fomento) la que creó precisamente por Decreto, lo cual revela y pone de manifiesto que ella no se integra a esos Despachos, sino que actúa y obra como órgano independiente y, desde luego, sus actos, a los fines de la competencia, no se pueden tener como provenientes de Ministros del Gabinete Ejecutivo obrando en ejercicio de sus funciones específicas como tales, que es a lo que se limita la competencia de la Sala tratándose

de actos de efectos particulares impugnados por razones de ilegalidad, como es el objeto del presente recurso”.

3. En algunas circunstancias la competencia excluyente existe, aun cuando no se den las anteriores previsiones. Se trata de los casos en los cuales ha sido acordado a un organismo lo que se denomina “autonomía funcional”, esto es, una competencia plena sobre una determinada materia que se contradice con cualquier control jerárquico, por cuanto la posibilidad de reexamen o revisión por la vía administrativa extinguiría la anotada autonomía funcional del organismo que le ha sido acordada por una norma expresa. En los casos que se enunciaron, dentro de los cuales se encuentra la situación de los actos dictados por los Inspectores del Trabajo en materia de estabilidad laboral; de las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra Despidos Injustificados; de la Dirección de Inquilinato en materia de control sobre los contratos de arrendamiento urbano, es necesario estimar que el recurso jerárquico previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos bajo su forma de recurso jerárquico ordinario (artículo 75); recurso jerárquico de hecho y recurso jerárquico impropio (artículo 96, último aparte) no procede, siendo revisable el acto dictado por el órgano jerárquicamente inferior por ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

Es el anterior criterio que debe aplicarse en el caso de la Comisión Nacional de Valores, en el cual, por disposición expresa de la Ley que la regula, los actos dictados por dicho organismo que no tengan como contenido la aplicación de sanciones administrativas, agotan con la correspondiente decisión la vía administrativa y son impugnables ante los tribunales contencioso-administrativos, como fuera el caso de autos. En base a los anteriores argumentos queda dilucidada la primera cuestión preliminar y así se declara.

B. *Recurso de reconsideración*

CPCA

18-7-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Varios vs. Universidad Central de Venezuela.

Esta Corte ha establecido en relación al recurso de reconsideración que si bien el mismo no es de carácter obligatorio para el interesado, una vez que conoce el acto que emana del máximo jerarca de la Organización, de optar por su interposición resulta imperativo para el recurrente esperar su decisión o el transcurso del lapso de noventa (90) días que prevé la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 91, *pues de lo contrario no puede considerarse agotada la vía administrativa, ni abierta, por consiguiente, la vía jurisdiccional* (artículos 92 y 93). Las recurrentes, interpuesto el 16 de noviembre de 1983 su recurso ante el Consejo Universitario, debieron dejar cumplir el lapso de noventa (90) días para ocurrir ante este Tribunal o bien la decisión que se produjo el 25 de abril de 1984 e impugnarla. Al no hacerlo así el recurso se formuló sin agotar la vía administrativa y de modo extemporáneo, en cuya virtud esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, lo declara inadmisibile.

V. JURISDICCION CONSTITUCIONAL1. *Recurso de amparo: Competencia***CPCA****26-9-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Colegio Contadores Públicos del Estado Lara.

Cuando la solicitud del recurso de amparo se refiere a la violación de derechos que forman parte de la materia que de ordinario conoce la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, la misma será competente para tramitar y decidir dicho recurso de amparo.

Pasa en consecuencia esta Corte, después del estudio individual del expediente por los Magistrados, a resolver si en verdad debe abocarse al conocimiento del procedimiento de amparo interpuesto, y al respecto observa: El Juez dirimente declinó su competencia en esta Corte, por estimar que el recurso intentado está dirigido a impugnar las actuaciones de un órgano del Colegio de Contadores Públicos del Estado Lara, en concreto de su Asamblea, materia ésta que escapa a su competencia, en razón de que no se trata de una actuación de una entidad estatal o municipal, sino de una corporación profesional y que, por tanto, tal asunto cabe bajo la competencia que el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia atribuye a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Al respecto esta Corte considera que, en verdad, la competencia de aquel Tribunal está limitada a conocer de acciones en contra de los actos que emanen de los Estados y Municipios, o de sus órganos, entendidos como entes de carácter territorial del Poder Público. En otras palabras, que la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos Regionales, al tenor de lo dispuesto en el artículo 181 de la citada Ley, está circunscrita a los actos de los órganos administrativos que formen parte del Poder Público Estatal o Municipal, y no de cualquiera otro órgano que actúe en ambos territorios, pero que no forma parte de la organización y de la estructura de aquellos poderes. Tal ocurre con las personas públicas corporativas, que no pueden encuadrarse en ninguno de los poderes públicos territoriales, sino que forman parte de un género diferente dentro de las personas jurídicas públicas que integran la estructura del Estado. En efecto, por el hecho de que los Colegios Profesionales se prevean en las diferentes entidades federales del país, no por ello pueden considerarse como formando parte de los Estados, sino que están fuera de su estructura, al igual que están fuera de la estructura del Poder Nacional. Por esta razón se ha considerado que tales personas corporativas integran un género diferente de personas públicas que, a pesar de estar dentro del Estado, están, sin embargo, fuera de la estructura de las personas públicas territoriales que la conforman.

Por otra parte, el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagra para esta Corte una competencia residual, en el sentido que corresponde a su conocimiento, las demandas de nulidad de los actos emanados de cualquier autoridad, que no hayan sido atribuidas a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, o a los Tribunales Contencioso-Administrativos Regionales, y por esa razón, los recursos de nulidad contra los actos de los Colegios Profesionales, integran los asuntos que esta Corte conoce. Por otra parte, si bien el objeto del presente recurso no lo es una acción de nulidad, sino un recurso de ampa-

ro, sin embargo, por ser afín a la materia principal que conoce a esta Corte, cual es la impugnación de los actos de los Colegios Profesionales, también resulta ser de su competencia tal recurso de amparo. En efecto, cuando los derechos que se dicen violados y cuya protección se solicita, se refieren a la materia que de ordinario conoce esta Corte, el amparo correspondiente a dichos derechos corresponde tramitarlo y decidirlo a la misma Corte, y así se declara.

En razón de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se declara competente para conocer del recurso de amparo intentado por los ciudadanos Gregoria Terán Brito, Luis González Ortiz y Rafael Ignacio Carvajal Orduz, por la violación de los derechos, que dicen haber sido objeto por parte de la Asamblea del Colegio de Contadores Públicos del Estado Lara.

CPCA

3-10-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

La competencia judicial para conocer de las acciones de amparo está determinada por la afinidad de la competencia respecto al derecho que se pretende amparar.

La empresa solicitante expresa en apoyo de su petición, que dado el fuero personal que disfruta por tratarse de una empresa en la cual el Estado tiene participación decisiva, la acción de amparo interpuesta en su contra, debe ser conocida por esta Corte, y no por el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, del Tránsito y del Trabajo del Estado Sucre. A estos efectos, la indicada empresa sostiene que la competencia en los casos de amparo, en razón de la ausencia de una legislación pertinente, debe buscarse por la afinidad con la materia específica que corresponda a cada tribunal. En el presente caso, tal materia sería la nulidad de las decisiones de las Comisiones Tripartitas. Por esta razón, la citada empresa sostiene que es esta Corte la competente para conocer de las acciones de amparo, cuyo fundamento sea la supuesta violación del derecho de estabilidad en el trabajo, previsto en el artículo 88 de la Constitución, cuando se alegue el incumplimiento de las órdenes de reenganche y de pago de salarios caídos dictadas por las Comisiones Tripartitas previstas en la Ley Contra Despidos Injustificados.

En fecha 30 de julio de 1985 se designó Ponente al Magistrado que suscribe, al cual el 8 de agosto del mismo año se le hizo entrega del expediente.

Para resolver la Corte observa:

1º) Los conflictos de competencia constituyen controversias entre jueces, que sólo éstos deben plantear, por lo que las solicitudes de los particulares en ese sentido no les son obligatorias. Sin embargo, la forma mediante la cual los órganos judiciales normalmente conocen de las diferentes situaciones que pueden dar lugar a aquellos conflictos, lo son las peticiones de los particulares. Por ello, la prudencia obliga a los tribunales a que, en casos como el presente, juzguen previamente si el motivo alegado se refiere a una materia de orden público, o si por el contrario es de estricto interés particular, y ello por cuanto en los conflictos de competencia están envueltas cuestiones de competencia por razón de la materia, que evidentemente son de orden público.

Por tanto, esta Corte debe examinar las razones invocadas para concluir si resultan determinantes para plantear un conflicto de conocer, con el fin de proteger su propia competencia.

2º) En el caso presente, ocurre que la empresa solicitante es una empresa en la cual la República tiene un interés determinante, como se deduce de las copias certificadas acompañadas, en concreto, de aquellas en donde aparece un sustituto del Procurador General de la República solicitando del Juez Superior en lo Civil, Mercantil, Penal, del Tránsito, del Trabajo y de Menores del Primer Circuito Judicial del Estado Sucre, la reposición del procedimiento de amparo, por cuanto el juez *a quo* no notificó a la Procuraduría General de la República de tal acción, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (folios 50 a 57). Ahora bien, en virtud de que a tenor de lo dispuesto en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, corresponde a esta Corte el conocimiento de las demandas dirigidas en contra de las empresas en las cuales el Estado tiene participación decisiva, como sucede con la empresa peticionante y, además, en razón de que el conocimiento de los recursos de anulación en contra de las disposiciones de las Comisiones Tripartitas previstas en la Ley Contra Despidos Injustificados, a tenor del ordinal 2º del mismo artículo, también corresponde a esta Corte, es necesario precisar si las acciones de amparo que los trabajadores intenten en contra de empresas como las señaladas, también caben dentro de aquella competencia, por su afinidad con la materia de la nulidad.

A este respecto se observa que la jurisdicción contencioso-administrativa, regulada por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a las acciones de plena jurisdicción, o sea, de condena a alguna prestación, en contra de las empresas del Estado, deja a salvo las que puedan corresponder por ley a otras jurisdicciones especiales, como se concluye de los ordinales 15º del artículo 42, 2º del artículo 182 y 6º del artículo 185, todos de la referida Ley que rige nuestro Máximo Tribunal. En efecto, en todas y cada una de estas normas se precisa que tanto la Sala Político-Administrativa y los Juzgados Superiores Contencioso-Administrativos Regionales, conocerán de demandas en contra de la República, los Institutos Autónomos y empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, según sus correspondientes cuantías, si "su conocimiento no está atribuido a otra autoridad". Esta mención a otras "autoridades", tratándose de demandas, no pueden ser otras sino tribunales a los cuales se les hubiera especializado su competencia por la materia en determinados asuntos. Por esta razón, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que las materias especiales quedan fuera de la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos, y dentro de ellas la laboral, a diferencia de los asuntos civiles y mercantiles que en virtud de aquellas normas son ajenos de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. (Ver sentencia de la Casación Civil de fecha 2-4-83 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 11 de julio de 1985).

En el caso de autos, la acción de amparo tiene por finalidad lograr una sentencia que ordene a la C. A. de Administración y Fomento Eléctrico ejecutar las decisiones de las Comisiones Tripartitas Laborales que ordenaron el reenganche de varios trabajadores y el pago de sus salarios caídos, por cuanto los demandantes consideran que es el único medio de que disponen para que se les garantice el derecho de estabilidad del trabajo. En este caso, en verdad, la acción de amparo se traduce en una condena a una obligación de hacer (reenganchar) y otra de dar (pagar sumas de dinero), en contra de una empresa con participación estatal decisiva y, por ello, en principio, su conocimiento sería de esta Corte. Sin embargo, es necesario examinar si su conocimiento no está atribuido a otra autoridad. En este orden de ideas, la Corte comparte lo alegado por los apoderados de la empresa, que lo determinante es la afinidad con

la competencia específica de los tribunales para que éstos puedan conocer de acciones de amparo. No obstante, por la salvedad que hacen las normas contenidas en el ordinal 15º del artículo 42, en el ordinal 2º del artículo 182 y el ordinal 6º del artículo 185, todos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a las jurisdicciones especiales, la afinidad no es suficiente si el asunto en concreto corresponde a otra jurisdicción.

Así se tiene que si los derechos que se dicen violados caben plenamente en la materia laboral, el amparo corresponde a los Tribunales del Trabajo. En efecto, tales derechos, en el caso de autos, según los demandantes, son los del reenganche y el de recibir sus salarios caídos, es decir, obligaciones derivadas del contrato de trabajo, cuya condena sólo sería posible dictar y ejecutar por aquellos tribunales, y nunca a esta Corte como Tribunal Contencioso-Administrativo. Si bien los trabajadores describen tales derechos como violatorios de normas constitucionales (artículos 88, 84 y 87), sin embargo dichas normas son programáticas y, por ello, los derechos mencionados están desarrollados en leyes laborales, como lo es la Ley contra Despidos Injustificados, o en la Ley del Trabajo, respectivamente. En consecuencia, más que violaciones a normas constitucionales, la supuesta negativa de la empresa demandada a cumplir las órdenes de reenganche y de pago de salarios caídos, vendría a constituir, de ser ello cierto, una violación de normas contractuales y de normas legales laborales expresas. En consecuencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 241 de la Ley del Trabajo y del artículo 1º de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, la acción de amparo a que se contraen las presentes actuaciones es afín a la competencia asignada a los Tribunales del Trabajo y no a esta Corte, y así se declara.

3º) Como en el escrito de petición del conflicto de competencia la empresa peticionante argumenta que la afinidad con la acción de amparo le viene a la Corte, por cuanto ésta conoce de las acciones de nulidad de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, tratándose como se trata de la supuesta inexecución de una de esas decisiones, la Corte cree conveniente precisar que tampoco tal afinidad existe. En efecto, en las acciones de nulidad señaladas, esta Corte se limita a revisar la legalidad de las decisiones referidas, sin pronunciar condena alguna en contra de los patronos, sino que simplemente dicta sentencias declaratorias sobre la validez o no de dichas decisiones, correspondiendo, por el contrario, la ejecución de tales decisiones a las autoridades administrativas del trabajo o, en su caso, a los juzgados laborales, y así se declara.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *El recurso contencioso-administrativo de anulación*

A. *Régimen legal*

CSJ-SPA (287)

31-10-85

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Recolectora Metropolitana de Basura, C.A. vs. Instituto
Metropolitano de Aseo Urbano.

El procedimiento contencioso-administrativo se rige por lo establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estatuto que conserva su carácter principal aun cuando remita a otras disposiciones normativas.

La Sala, para decidir, observa:

Cuanto a las violaciones alegadas a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, este juzgador observa: el artículo 81 *ejusdem*, al determinar los procedimientos que deben aplicarse en aquellas acciones o recursos cuyo conocimiento esté atribuido a la Corte, dispone que serán los establecidos en los Códigos y Leyes nacionales. Señala la misma norma la aplicación preferente de la Ley que rige a este Alto Tribunal y de este modo al contener dicho cuerpo normativo una regla para la perención, resulta, por razón de Ley, de aplicación necesaria y preferente.

El artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuya violación se ha denunciado, admite la perención de modo general para las "causas que hayan estado paralizadas por más de un año", con excepción de los procedimientos penales, a los cuales no puede extenderse sin autorización legal especial, que no es el caso.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia es el estatuto principal que ha de aplicarse a las causas reguladas por dicho cuerpo normativo, incluidas aquellas cuyo conocimiento está atribuido por las disposiciones transitorias a los tribunales que fueron creados por esas mismas normas, siempre en los términos y alcance que la Ley define. Al existir una norma en materia de perención en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, mal puede aspirarse a que se aplique otra, a causas cuyo trámite está regulado por la Ley de esta Corte.

Cuando la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia remite a otra Ley para su aplicación sustitutiva, aquel estatuto conserva siempre su carácter principal y es, por ello, la norma reguladora de las cuestiones que prevé.

B. *Naturaleza objetiva*

CPCA

25-7-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Banco Hipotecario Unido vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní.

No es necesario en el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación la citación del autor del acto.

El procedimiento contencioso-administrativo de anulación es de naturaleza objetiva en el sentido de que su fin es resguardar la legitimidad de la actuación administrativa, mediante el control jurisdiccional de los actos. Aun cuando algunos exponentes de la doctrina, apegados a los cánones del proceso civil estimen que el procedimiento del recurso implica la presencia de "partes", sin embargo no puede afirmarse tal cosa en forma absoluta. Es cierto que en algunos actos administrativos, los llamados "cuasi jurisdiccionales", en los cuales la Administración ha actuado en el procedimiento constitutivo en función de juez para dilucidar un conflicto de intereses, el acto final de tal procedimiento que va a ser objeto de la impugnación mediante el recurso contencioso-administrativo, tiene frente a sí dos intereses contrapuestos, correspondiente al de cada uno de los sujetos que se enfrentaron en el recurso de dichas actuaciones. La anterior situación no es, sin embargo, la regla, por cuanto los actos administrativos que no poseen el carácter antes señalado, al ser objeto de impugnación, no se encuentran enlazados a intereses contrapuestos e, incluso, es posible que la misma Administración autora del acto sea favorable a su nulidad en resguardo de la legitimidad de sus decisiones.

Es posible, incluso, que la Administración autora del acto pueda comparecer al llamamiento del cartel en la condición de "coadyuvante" del recurrente, esto es, pueda tener el mismo interés que éste tuvo en obtener la extinción del acto viciado. La naturaleza señalada, esencialmente objetiva del recurso, es lo que determinó que el procedimiento fuera trazado sin la previsión de un "demandado". En efecto, revisadas las actuaciones (el recurso, sus anexos y los antecedentes administrativos), al dictar el auto de admisión el juez *puede* (lo cual indica que es meramente facultativo para el mismo) ordenar que se libre un cartel emplazando a los interesados en el recurso. Estos "interesados" pueden ser tanto a favor del recurrente (coadyuvantes), como contrarios al mismo (oponentes). Este cartel no contempla una "citación", que es el llamamiento que en los procesos jurisdiccionales que implican un conflicto de intereses que hace a la parte demandada para que conozca de los motivos del demandante y les dé contestación. De allí que no es necesario en el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación la citación del autor del acto y, en tal sentido, carece de todo fundamento el alegato del apelante. Si bien el *a quo* actuó con un criterio propio que se aleja de la práctica jurisdiccional al admitir el recurso antes de haber recibido el expediente administrativo; y asimismo, al ordenar expresamente la "citación" mediante cartel del Presidente del Concejo Municipal, tales modalidades de actuación no implican vicios del auto en cuestión, porque no afectan ni violan las exigencias contempladas en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que es la norma que establece el *modus operandi* para la apertura del procedimiento del recurso. Debe interpretarse que el juez quiso hacer un llamamiento especial a la Administración autora del acto, lo cual en forma alguna podía considerarse como lesivo de sus intereses. Por todo lo anterior, negado como lo ha sido la necesidad de la citación expresa del autor del acto así como que en el procedimiento del recurso exista una "citación" en el sentido estricto de tal término, esta Corte no tendría por qué pronunciarse sobre las subsiguientes cuestiones planteadas por el apelante (salvo la relativa a la procedencia de la suspensión, que es una materia diferente) por cuanto la respuesta a tales interrogantes se hace innecesaria en vista del carácter accesorio que tienen en relación con la cuestión principal que ha sido dilucidada, sin embargo, se estima conveniente el análisis de las indicadas cuestiones, ya que están presentes en el texto de la decisión apelada.

C. *Objeto: actos definitivos que causan estado*

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos •

Caso: Sociedad Atrium, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

La distinción entre actos de trámite y actos definitivos o resoluciones toma su base en la circunstancia de que los actos se dictan en el seno de un procedimiento administrativo, en el que hay una resolución final que es la que decide el fondo del asunto para llegar a la cual ha de seguirse un iter especial, con fases distintas, con intervención de órganos o personas diversas, con actos también diferentes. Estos actos previos a la decisión que culmina el procedimiento son los denominados "actos de trámite". Todos los actos del procedimiento son instrumentales de la resolución y se ordenan al mejor acierto y garantía de ésta. La resolución, como prevén hoy los artículos 62 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, vigente desde

1982, decide el fondo del asunto: "Todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación", aun "las que surjan con motivo de recurso aunque no hayan sido alegadas por los interesados". Por lo demás, la decisión, en cuanto tenga interesados, debe ser notificada, para hacer efectivo su *efecto externo, afectante* a la esfera jurídica de aquéllos. "La distinción entre resoluciones y actos administrativos no puede edificarse sobre la circunstancia de que las primeras sean declaraciones de voluntad con efectos externos (como alegan los apoderados de la Municipalidad), en tanto que los segundos no sean una cosa ni otra. Por el contrario, se trata de una distinción puramente funcional en el seno de un procedimiento administrativo. *Los actos de trámite son actos instrumentales de las Resoluciones, las preparan, las hacen posible*". (E. García Enterría - *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, p. 365).

Los actos administrativos dictados por la Cámara Municipal en agosto de 1980 y abril de 1981, respectivamente, reúnen, en consecuencia, dos características, la de *actos definitivos porque constituyen manifestación final del órgano superior en la jerarquía* y la del *acto que agota la vía administrativa*, porque, los mismos *al emanar de la Cámara no pueden ser objeto de ulterior recurso administrativo; abriéndose al interesado la vía jurisdiccional*.

—*Como actos definitivos*: culminan el procedimiento administrativo y resuelven de modo directo el asunto; —*como actos que cierran la vía administrativa*: no susceptibles de otro recurso administrativo (salvo el de reconsideración a partir de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y siempre como opción a ejercer por el interesado), son los únicos *contra los cuales se da recurso contencioso-administrativo*, como específicamente prevé el numeral 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Las decisiones de la Cámara Municipal configuran el supuesto común en que *el agotamiento de la vía administrativa se produce en función de la naturaleza del órgano del cual emana el acto*.

Al no ser susceptibles de otro recurso, conforme deriva de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, *las decisiones dictadas por la Cámara Municipal causan estado en vía administrativa y sólo son impugnables ante la jurisdicción contenciosa*.

En realidad, el planteamiento de los apoderados de la Municipalidad, confunde el carácter *definitivo* del acto, con la posibilidad de que el mismo sea o no susceptible de recurso ordinario en la vía administrativa que es el supuesto de inadmisibilidad que regula el numeral 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Si atendemos a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos puede establecerse que es *acto definitivo* el que culmina el procedimiento constitutivo o de primer grado porque con él termina, finaliza dicho dicho procedimiento, de allí que la Ley, en su artículo 62, establezca que "el acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación". No obstante, dicho acto es irrecurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, porque aún es susceptible de recurso ordinario en vía administrativa (reconsideración y jerárquico) y el recurso que contra él ejerza dará origen a una decisión que culminará el procedimiento de segundo grado o de revisión; que es también un acto *definitivo* (artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) pero, además, no susceptible de ulterior recurso en vía administrativa, que causa estado y abre para el interesado la vía jurisdiccional. Por ello *el recurso contencioso administrativo sólo es admisible en relación a los actos o decisiones no susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, ya sean definitivos (que ponen fin al procedimiento) o de trámite (si imposibilitan la continuación del procedimiento, causan indefensión o la prejuzgue como definitivo), cuando lesione derechos subjetivos o intereses legítimos, perso-*

nales y directos del administrado (artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos):

La claridad y precisión que ostentan las decisiones recurridas *no dejan lugar a dudas en cuanto a la posición que adoptó la Cámara Municipal y que la llevó a emanar actos decisorios del fondo del asunto que causaron estado a los fines de la interposición del recurso contencioso-administrativo* que ahora conoce esta Corte en apelación y que afectan los derechos e intereses de la recurrente. *Distinto a ese asunto es el de si la Cámara se atuvo o no a las previsiones legales que determinan su competencia y así se siguió o no el procedimiento a tales efectos previstos, cuya inobservancia, como señala la decisión del a quo, llevó a la declaratoria de nulidad de los actos así emanados.*

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al señalar como requisito de admisibilidad el que el acto haya agotado la vía administrativa (artículo 124, numeral 2º) exigió, con ello, que se tratase de *actos pronunciados en última instancia*, esto es, no susceptibles de ulterior recurso administrativo, y esa última instancia en el ámbito municipal está constituida por el Concejo Municipal (artículos 30 y 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. "El Gobierno municipal se ejerce por el Concejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo...". "Son facultades del Concejo Municipal: 16º) Conocer en apelación... de las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones legales, dicten el Administrador y demás funcionarios municipales").

En conclusión, el acto recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, debe reunir los requisitos siguientes:

- 1) que emane de la Administración;
- 2) que cause estado al no ser susceptible de recurso ordinario en vía administrativa;
- 3) que vulnere un derecho o interés legítimo, personal y directo del interesado.

El segundo de los requisitos del acto, incluye: *su carácter definitivo*, y el no ser susceptible de recurso en vía administrativa. *El concepto de acto definitivo*, como se ha expresado, *no debe confundirse con el de acto que agota la vía administrativa. El acto definitivo se establece en función del carácter final del mismo en el procedimiento en que ha sido dictado*, mientras que el de acto que agota la vía administrativa, lo es en función de su impugnabilidad posterior. *A efectos de agotar la vía administrativa, porque el acto emana de los órganos superiores de la organización (Concejo Municipal) y, en segundo lugar, la existencia de disposición legal expresa que señale que el acto, aun no siendo dictado por el jerarca administrativo, agote la vía administrativa* (la decisión del Inspector del Trabajo en el supuesto del artículo 204 de la Ley del Trabajo).

Cuando no se den los supuestos reseñados, cuando el acto no proceda del grado superior de la jerarquía administrativa, o no exista disposición que le atribuya expresamente aquel carácter, *no agotará la vía administrativa y operará la causal de inadmisibilidad a que se refiere el artículo 124, numeral 2º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que resulta inaplicable en el presente caso, como ha quedado establecido.*

D. *Admisibilidad*a. *Lapso de caducidad*a'. *Inicio del lapso***CPCA****24-10-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sociedad Atrium vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Resulta indudable que el plazo de caducidad que regula la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la interposición de los recursos de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares (artículo 134) ha sido creado como protección de intereses sociales y en aras de la seguridad jurídica, en cuya virtud, las normas que la consagran afectan siempre el orden público y, por ende, la misma no puede ser renunciada, modificada o alterada en contra de estos intereses.

En la materia, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ha dispuesto que "las acciones o recursos de nulidad dirigidos a anular actos particulares de la Administración, caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano oficial, o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquella no se efectuare...".

Aprécia la Corte que la disposición tal y como está redactada ha sido superada por las normas que en materia de publicación y notificación de actos administrativos (particulares), contempla la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en sus artículos 72 al 77, aplicable a la rama municipal por virtud de lo dispuesto en su artículo 1º, y que textualmente expresan:

"Artículo 72. Los actos administrativos de carácter general o que interesan a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la Gaceta Oficial que corresponda al organismo que tome la decisión.

Se exceptúan aquellos actos administrativos referentes a asuntos internos de la administración.

También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la Ley".

"Artículo 73. Se notificará a los interesados todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, e indicar si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse".

"Artículo 74. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto".

"Artículo 75. La notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de identidad de la persona que la reciba".

"Artículo 76. Cuando resulte impracticable la notificación en la forma prescrita en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado quince (15) días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa.

Parágrafo único: En caso de no existir prensa diaria en la referida entidad territorial, la publicación se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República”.

“Artículo 77. Si sobre la base de información errónea, contenida en la notificación, el interesado hubiere intentado algún procedimiento improcedente, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos que le corresponden para interponer el recurso apropiado”.

b'. *Lapsos breves: actos de efectos temporales*

CPCA

14-8-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Luz M. Londoño vs. Universidad Central de Venezuela.

Para la calificación de los efectos de un acto como temporales, debe atenderse al efecto inmediato, directo y necesario del acto.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece en el último aparte del artículo 134 un lapso breve para que opere la caducidad de las acciones de nulidad contra los actos de efectos temporales, el cual fuera fijado en treinta (30) días computables a partir de la fecha de publicación o notificación del acto, según el caso, y es en base a tal disposición, y por cuanto el presente recurso fuera interpuesto una vez vencido el término antes señalado, que el Juzgado de Sustanciación lo declara inadmisibile de conformidad con lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 84 *ejusdem*.

En relación con la cuestión planteada y con los alegatos del apelante del auto de inadmisión, se observa que los efectos de los actos son de muy variada índole: hay efectos directos y efectos indirectos; efectos necesarios y efectos casuales; efectos definitivos y efectos transitorios, en razón de lo cual no es válido *per se* el alegato del apelante de que el Juez Sustanciador tomó en cuenta sólo los efectos relativos a la suspensión y no los que son una consecuencia de ella. Para la calificación de los efectos de un acto como temporales, estima esta Corte que debe atenderse al efecto inmediato, directo y necesario del acto, por cuanto es a esto a los que alude la norma del artículo 134 antes citado. Son las consecuencias necesarias, objetivas e inevitables del acto lo que debe ser calificado como de efecto temporal o de efecto permanente y no las contingentes, eventuales, subjetivas e indirectas a las que debe atenderse, porque de tomarse en cuenta estas últimas, la calificación no podría ser utilizada. El legislador quiso que ciertos actos, por tener un efecto breve en el tiempo sólo pudiesen ser recurridos dentro de un lapso de igual naturaleza, por cuanto resulta un contrasentido que pueda extinguirse tal efecto en el transcurso del procedimiento dirigido a verificar su validez. Es cierto que validez y eficacia son elementos jurídicos que no siempre se encuentran acumulados y es posible muchas veces que un acto ineficaz sea declarado no válido (esto es, nulo); pero en principio el legislador quiso limitar el ejercicio de los recursos contra los actos a las situaciones en las cuales lo que se pretende con el mismo es la extinción de sus efectos inmediatos. Debe recordarse igualmente que el recurso de nulidad está destinado en su esencia a eliminar los efectos necesarios del acto impugnado y que sólo excepcionalmente se permite al juez un pronunciamiento sobre las consecuencias derivadas de éstos, como es el caso de la posibilidad de que se acumule a dicha acción de nulidad la de resarcimiento de los daños y perjuicios. La lógica jurídica se muestra contraria a que se agoten esfuerzos en un debate sobre la validez de un acto que ya se ha consumado en el tiempo.

Es por las consideraciones que anteceden que, vista la naturaleza del acto impugnado, cuyos efectos directos ya se habían agotado en la fecha de la interposición misma del recurso, que esta Corte estima que estuvo ajustado a derecho el auto del Juzgado de Sustanciación y así lo declara, confirmando, en consecuencia, la inadmisión del indicado recurso por haberse dado el supuesto previsto en el ordinal 3º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por lo cual, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el abogado Alejandro Caribas, contra el auto, antes identificado en fecha 26 de junio de 1984.

b. *Legitimación*

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Metaral, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Respecto a la denuncia de la falta de legitimación activa, que los apelantes señalan que el Juez *a quo* no declaró, infringiendo los artículos 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Corte observa que en el presente la recurrente es la afectada por la negativa de la Administración a efectuar la actuación debida y que, por lo tanto, tiene evidente interés en lograr una satisfacción a su condición de contribuyente, a través de la acción por la negativa o abstención de la Administración para poder presentar su declaración de ventas e ingresos, de donde deriva su legitimidad para interponer dicha acción, y así se declara.

c. *Inexistencia de un recurso paralelo*

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

caso: Jesús Pazos vs. República. (Comisión Nacional de Valores).

El recurso contencioso-administrativo de anulación es inadmisibile cuando existe un recurso jurisdiccional específico contra el acto impugnado.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia señala como causa de inadmisibilidad de los recursos la existencia de un recurso paralelo. En el caso presente el acto impugnado constituido por la decisión de la Comisión de Valores de dar por concluida la averiguación administrativa fue recurrida por ante la jurisdicción contencioso-administrativa, señalando el recurrente que los actos que dieron lugar a la denuncia que formulara ante dicha comisión, constituidos por la cesión irregular de acciones fueron accionadas ante los tribunales mercantiles. La Procuraduría General de la República alega al efecto que "la sola existencia de esa acción conforma el supuesto recurso paralelo", por lo cual solicita sea declarado inadmisibile el recurso. En

base a lo anterior esta Corte debe pronunciarse sobre la existencia o no de la figura prevista en el ordinal 3º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La figura del recurso paralelo aún no ha quedado clara en la doctrina pero lo que se evidencia de su designación misma es que para que se dé el supuesto previsto en la norma (ordinal 3º, artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) es necesario que se manifiesten los dos elementos que lo definen: a) La existencia de un recurso; b) Que su ejercicio sea paralelo al planteado ante el juez contencioso-administrativo.

Por lo que atañe al primer elemento es indudable que para que se dé el supuesto que se examina es necesario que contra el acto objeto de la impugnación esté prevista una forma específica de impugnación. Al efecto, el recurso contencioso-administrativo de nulidad opera como un medio de impugnación general que, en consecuencia, ha de ceder ante los medios concretos establecidos por el derecho en relación con una categoría particular de actos. Ejemplo en el sistema venezolano serían los recursos de nulidad contra las marcas y las patentes otorgadas, establecidos en la Ley de Propiedad Industrial, los cuales pueden ser ejercidos en los dos años siguientes al otorgamiento de los títulos mencionados. Otro caso es el recurso previsto en la Ley de Registro Público que se ventila ante los Tribunales ordinarios; y asimismo el del recurso contra las ordenanzas contemplado en la Ley Orgánica de Régimen Municipal. La pregunta es si el supuesto se tipifica sólo cuando ha sido ejercido el recurso paralelo, o si la sola previsión del mismo baste para configurarlo. Pareciera que es suficiente con la previsión legislativa para que el Juez que examina los requisitos de admisibilidad determine su existencia.

Siempre dentro del examen del primer elemento, esto es, de que se trate de un "recurso", tal noción nos lleva a considerar la existencia de un medio de impugnación contra un acto, en razón de lo cual no puede extenderse la noción (como lo hace un autor venezolano "a recurso o acción"). La figura sólo se tipifica si se ataca un acto por las vías del recurso general contencioso-administrativo estando previsto contra dicho acto un medio específico. Debe tratarse, en consecuencia, del acto administrativo como tal, no de algunos de sus objetivos, de sus consecuencias o efectos.

Respecto a la naturaleza de "recurso paralelo", la misma insiste sobre los elementos precedentemente expuestos, esto es, sobre la posibilidad de obtener el mismo efecto anulatorio del acto por una vía diferente, pero que tienda a igual objetivo. El paralelismo se refiere igualmente a la identidad de hipótesis, esto es a la necesidad de que se esté en el mismo orden sustantivo, por lo cual no se admiten analogías ni interpretaciones ampliadas de las disposiciones expresas.

Vista en la forma que antecede resulta indudable que la figura del recurso paralelo no es genérica y amplia, sino, por el contrario, restringida a la existencia de un medio concreto previsto por el derecho para obtener la nulidad por vía jurisdiccional de un acto que, dada su especialidad, excluiría el recurso general de anulación contemplado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Analizada así la situación, resulta evidente que el alegato de la Procuraduría General de la República en el sentido de que las acciones ejercibles por vía mercantil contra las cesiones supuestamente ilegítimas de las acciones de la sociedad constituirían el ejercicio de un recurso paralelo al que se examina en el caso presente, constituido por la impugnación de un acto que negara la continuación de una averiguación administrativa, carece de fundamento, por cuanto tales eventuales acciones no configuran el concepto de un "recurso" contra un acto administrativo y, por otra parte, no tendrían el mismo objeto que el que aquí se examina. Por tales consideraciones se considera infundado el alegato y así se declara.

E. *Inadmisibilidad*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Laboratorio Ergos, S. A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Finalmente la Corte considera también improcedentes las defensas de inadmisibilidad de la demanda, de no haberse acompañado al libelo el escrito por el cual se dio por concluido el procedimiento administrativo, referente a la insistencia del patrono en el despido y a la consignación del monto de sus prestaciones sociales y salarios caídos, y a que el libelo es ininteligible, contradictorio y oscuro. A este respecto la Corte estima que los documentos fundamentales de la acción de nulidad son, entre otros, los referentes a la identificación del acto impugnado, la caducidad o no de la acción, el agotamiento de la vía administrativa, la prueba de la representación del actor, cuando no procede en nombre propio, y a su cualidad o interés para accionar en nulidad y, en algunos casos, a la demostración del pago previo de obligaciones líquidas y exigibles, como puede concluirse del texto de los artículos 121 y 113 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Además, a diferencia del juicio ordinario, donde no es posible acompañar posteriormente tales documentos (artículo 315 del Código de Procedimiento Civil), en el juicio de nulidad, tal regla no es estricta, porque la remisión del expediente administrativo puede subsanar la ausencia de algunos de esos recaudos. De manera que, en el presente caso, no se dan los supuestos de la ausencia total y absoluta de los documentos señalados, que hubieran ciertamente impedido admitir la demanda. Y, además, ocurre que en el expediente administrativo consta el escrito al cual se refiere el tercero opositor (folios 75 y 76), por lo que con tal recaudo queda satisfecho el requerimiento de que en el juicio existan los elementos necesarios para que la Corte resuelva sobre las defensas opuestas. Máxime cuando en los juicios de nulidad, si no se decide expresamente por el Juzgado de Sustanciación, al oponerse excepciones previas, no existe un trámite incidental para resolver tales excepciones, ya que ello ocurre en el mismo fallo definitivo.

F. *Regímenes procesales particulares: Procedimiento de urgencia*

CPCA

14-11-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Corporación Video de Occidente, S.R.L. vs. República. (Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada).

Procede la declaratoria de reducción de plazos en los juicios de nulidad en los casos en que esté involucrada la pérdida de derechos e intereses legítimos y reconocidos de los particulares, cuando la existencia de los mismos estuviere sometida a un ejercicio inmediato.

De acuerdo con el contenido del artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que proceda la declaratoria de reducción de los plazos en los juicios de nulidad, ya sean éstos contra los actos administrativos de efectos par-

ticulares o contra los actos administrativos de efectos generales, se requiere que así lo exija la urgencia y naturaleza específica del caso planteado, por lo cual deberá precisarse con toda claridad que de seguirse la tramitación ordinaria del recurso, se lesionarían intereses generales o de la colectividad o, por otra parte, el desarrollo del procedimiento ordinario constituya una evidente amenaza para dichos intereses; los anteriores supuestos también pueden aplicarse a los casos en los cuales estén involucrados la pérdida de derechos o intereses legítimos y reconocidos de los particulares, cuando la existencia de los mismos estuviesen sometidos a un ejercicio inmediato; en estos casos sí se justifica la urgencia y procede, en consecuencia, la reducción de los lapsos solicitados.

Ahora bien, en el caso de autos, el recurrente demandó la nulidad de un acto administrativo emanado de la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada, fundamentando la solicitud de reducción de los plazos en posibilidad existente que dicho organismo está llamado a extinguirse en breve plazo; al respecto observa esta Corte que, de acontecer tal hecho, o sea, el fenecimiento de la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada, las competencias que tiene atribuidas dicho organismo, en todo caso las mismas corresponden en forma genérica a la Administración Pública Nacional, y necesariamente en caso de desaparecer la citada Comisión, otro órgano de la Administración asumirá tales funciones. En consecuencia, en el presente caso, no están dadas las condiciones que determinan la urgencia del caso y, en tal virtud, la petición de reducción de plazos no llena los requisitos exigidos por el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así expresamente se declara.

G. Expediente administrativo

CPCA

25-7-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Gustavo Tupaz R. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Las certificaciones genéricas de un expediente administrativo no llenan los requisitos exigidos, para poder otorgarle certeza jurídica a todas y cada una de las actuaciones contenidas en el mismo; para obtener tal efecto es necesario que dichas certificaciones se realicen página por página.

Ahora bien, la certificación anterior es manifiestamente insuficiente para otorgarle autenticidad a la copia fotostática del poder que figura a los folios 11 y 12, por cuanto, como lo ha asentado reiteradamente esta Corte, las certificaciones genéricas de un expediente administrativo no llenan los requisitos exigidos por el sistema venezolano para otorgarle certeza jurídica a todas y cada una de las actuaciones en el mismo contenido, sino que, para obtener tal efecto, es necesario que la misma se realice página por página. En los casos en los cuales la certificación no aluda al expediente administrativo en su globalidad, sino que verse sobre determinado documento, deberá efectuarse, como lo ha sustentado nuestro Máximo Tribunal, en forma análoga al sistema previsto en el artículo 105 de la Ley de Registro Público. En el caso de autos es indudable que el recurrente quiso hacer valer los anexos como copia del expediente administrativo, por lo cual la certificación ha debido efectuarse en la forma precedentemente aludida.

CPCA

3-7-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Jesús García vs. Fondo Nacional de Desarrollo Urbano.

Cada instrumento que conforma el expediente administrativo debe contener su correspondiente certificación, sin que esto implique que cada página de cada instrumento tenga que ser certificada cuando éstos contengan más de una página.

Sobre el punto relacionado con la no apreciación por parte de la recurrida de los documentos que conforman el expediente administrativo del querellante, por considerar que los mismos son simples copias certificadas, ya que sólo aparece la certificación de todo el expediente en el último recaudo del mismo, esta alzada estima que no basta una certificación en la última página, porque debe entenderse que cada instrumento de por sí, requiere certificación, sin que ello incluya que la misma debe aparecer en cada hoja para los casos de instrumentos de más de una. En el caso concreto de los expedientes de los funcionarios públicos, se observa que, por lo general, están integrados por una serie de instrumentos o documentos sobre cuestiones de la más variada índole: movimiento de personal, recibos de pago de bonos o sueldos, concesión de vacaciones, averiguaciones administrativas, etc. En consecuencia, es necesario que cada instrumento que conforma el expediente administrativo deba estar previsto de la respectiva certificación, sin que esto incluya, como antes fue advertido, que cada página de cada instrumento tenga que ser certificada cuando éstos contengan más de una página. En consecuencia, este requisito no lo cumple el expediente aportado por la Administración, y es correcta su no apreciación por parte del *a quo* y sí lo cumplen los instrumentos que sí fueron apreciados por el *a quo*; de allí que no es cierto que se haya producido la contradicción de que habla el recurrente, ni que la omisión de la valoración del expediente comporte un vicio de inmotivación o de incongruencia, que ocurre cuando se omite indebidamente el examen de una prueba. En consecuencia, no encuentra esta Corte precedentes los alegatos de la parte apelante por este respecto.

H. Suspensión de efectos del acto recurrido

CPCA

11-7-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes.

Ahora bien, de las pruebas documentales anteriormente relacionadas, se desprende con toda claridad, que de practicarse medida de embargo sobre bienes propiedad o en posesión de la accionante ésta sería judicialmente despojada de los instrumentos esenciales para cumplir su objeto social y mercantil, por carecer de la liquidez necesaria que le permita evitar la práctica de tal medida precautelativa. Embargo que tendrá necesariamente que recaer sobre las unidades autobuseras y, de acontecer tal supuesto, se va a producir un daño ciertamente irreparable o de difícil reparación en el patrimonio de la recurrente, por lo cual esta Corte, de conformidad con el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, considera que en el presente caso están dados los requisitos de Ley que determinan la procedencia de la suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, y así se declara.

CPCA**8-8-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Blampeco, S. A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Es por ello que la Corte aprovecha esta oportunidad para dejar sentado que no basta el ejercicio de la acción de anulación como supuesto previo para la procedencia de la suspensión, sino que es necesario, además, que exista congruencia entre el escrito de anulación y el de suspensión, no pueden contener fundamentos diferentes, porque de aceptarse de esa manera equivaldría a permitir que la solicitud de suspensión sea un procedimiento autónomo e independiente del procedimiento de anulación.

CPCA**1-8-85**

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Varios vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Para suspender los efectos de un acto administrativo es necesario la demostración palpable de que la ejecución del acto acarrea un daño irreparable o de difícil reparación.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, norma en que se fundamenta el pedimento de suspensión de los efectos del acto cuya nulidad se pretende, constituye la excepción legal al principio general de la ejecutoriedad del acto administrativo. Como tal medida excepcional que puede ser decretada por 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 sea muy difícil de reparar por la sentencia definitiva. Pero no basta con que se alegue tal circunstancia, es menester que se demuestre el perjuicio que pueda causar la ejecución inmediata del acto; su irreparabilidad o dificultad en obtener su reparación. Corresponde en cada caso al órgano jurisdiccional examinar los supuestos en que se fundamenta la solicitud para pronunciarse en consecuencia.

En el caso de autos, la ejecución del acto administrativo contenido en la autorización de reducción de personal solicitada por la Empresa VIASA ocasiona un daño que no puede calificarse de irreparable o de difícil reparación, toda vez que, en el supuesto de que el recurso fuera declarado con lugar, los recurrentes serían reincorporados a sus puestos de trabajo y se les cancelarían los sueldos dejados de percibir, es decir, que tal supuesto, el posible daño, es susceptible de ser reparado. No puede admitirse el alegato de los recurrentes en el sentido de que la separación del trabajo como consecuencia del acto que acuerda la reducción de personal acarree una lesión al derecho de defensa porque el administrado carezca de recursos económicos para defenderse; así como tampoco el argumento de que si recibe las prestaciones para poder financiar su defensa, se vea impedido de demandar la nulidad del acto. Tales fundamentos, aparte de que no son reales, son ajenos para sustentar un pedimento de suspensión que, como se ha dicho, requiere la demostración palpable de que la ejecución del acto acarree un daño irreparable o de difícil reparación, que no es el supuesto del presente caso, y así se declara.

CPCA**18-7-85**

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Manuel Ciorda vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Por otra parte, considera esta Corte Primera que la medida excepcional de la suspensión de efectos del acto administrativo que establece el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como medida de amparo que es, sólo procede en aquellos casos en que o bien el solicitante carece de otro recurso para defenderse de los gravámenes que su ejecución puede ocasionarle, o bien la temporalidad de la situación jurídica que le es inherente así lo aconseja; supuestos que no se dan en el presente caso, en el cual el interesado, si procede el recurso que ha interpuesto, verá restablecida plenamente la situación jurídica que presuntamente ha lesionado la Comisión Tripartita al declarar sin lugar la solicitud de calificación de despido.

CPCA**25-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Banco Hipotecario Unido vs. Concejo Municipal del Distrito Caroní.

Para suspender los efectos del acto administrativo en el caso de tributos municipales el tribunal puede establecer las garantías que estime suficiente.

El juez contencioso-administrativo acordó la suspensión de los efectos de la resolución impugnada por estimar que la fianza presentada por la empresa contribuyente era "procedente" y "suficiente", estimando por el contrario el apelante que para acordar tal medida, en base a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es necesario demostrar que el acto objeto de la misma acarreará gravamen irreparable o de difícil reparación en la definitiva, de acuerdo con las circunstancias del caso, presupuestos éstos que no fueron examinados en forma alguna por el *a quo*.

Esta Corte observa que, si bien la facultad de los jueces contencioso-administrativos de suspender los efectos de los actos administrativos está condicionada a las circunstancias anotadas por el recurrente, sin embargo en el caso presente el acto recurrido versa sobre un tributo municipal, materia ésta que se rige supletoriamente por el Código Orgánico Tributario, cuyo artículo 1º, último aparte, establece:

"Las normas de este Código regirán igualmente, con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables, a los tributos de los Estados y Municipios".

La anterior circunstancia modifica la situación general prevista en el citado artículo 136, por cuanto no sólo es tal materia (artículo 178) sino que el Tribunal puede establecer las garantías que estime suficiente (último aparte del artículo 207), en razón de lo cual la situación planteada se subsume en dicho supuesto, en base a lo cual el juez actuó ajustado a derecho.

Por las consideraciones que anteceden y por cuanto de las mismas se evidencia que carecen de fundamento los motivos del apelante contra la sentencia del Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Sur-Oriental

de fecha 22 de enero de 1985, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, la confirma en todas sus partes, declarando así sin lugar la apelación.

CSJ-SPA (307)

21-11-85

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Banco del Caribe, C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

Llegada la oportunidad de resolver, la Sala observa:

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia invocado por el actor como fundamento de su solicitud, dispone:

“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 presente 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”.

La materia referente a la aplicación de la norma transcrita ha sido objeto de riguroso y detenido análisis por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa y particularmente de esta Sala, la cual, repetidamente, ha precisado sus fundamentos y alcance y los criterios condicionantes de la medida de suspensión que ella contempla.

En tal sentido, ha puntualizado la Sala en decisión relativamente reciente (Exp. 4272 - Banco Consolidado), lo siguiente:

1. Que la medida de suspensión supone una interrupción temporal de la eficacia del acto administrativo cuya validez ha sido cuestionada en sede jurisdiccional.
2. Que, como tal, constituye una importante excepción legal al principio general según el cual, con base en una presunta validez intrínseca a todo acto administrativo, éste tiene fuerza obligatoria y produce todos sus efectos desde el momento de su emisión o desde aquel que el mismo acto disponga.
3. Que, como medida excepcional, se aplica únicamente: a) cuando la ley permite que se suspendan los efectos del acto; b) para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio al administrado que no se pueda reparar si posteriormente el acto es anulado; y c) cuando sean muy difíciles de reparar por la sentencia definitiva los daños que resulten de la ejecución del acto.
4. Que así concebida, la medida de suspensión del acto tiene, en nuestro derecho positivo, carácter “preventivo”, es decir tiende a amparar o proteger el derecho del administrado antes de que el daño se verifique y la lesión al orden jurídico se perfeccione.
5. 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.

6. Que corresponde al órgano jurisdiccional valorar o apreciar la dimensión de los daños y la irreparabilidad o la dificultad de la reparación del mismo.

7. Que, según la doctrina administrativa más reciente, la suspensión no sólo procede en el supuesto de que un interés fundado de orden administrativo lo justifique, sino también “cuando lo justifique un respetable y atendible interés del respectivo administrado”, pues “el imperio del derecho y de la justicia no sólo rigen en favor del Estado sino también y principalmente en beneficio de los particulares”.

Los argumentos anteriormente consignados son perfectamente válidos en el presente recurso, con la particularidad de que a los “perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva” se agrega un factor imponderable: la confianza en el instituto bancario. En efecto, la materia financiera, sensible por su propia naturaleza, se vería afectada gravemente ante una medida como la del caso planteado, esto es, ante la modificación de los balances y estados de cuenta que hayan sido editados y repartidos. Los efectos de una pérdida de confianza en el binomio: público-banco son conocidos y fatal e irremediablemente perjudiciales.

Es evidente que, dado el carácter ya señalado por la Corte que reviste la declaratoria de suspensión temporal de los efectos de un acto administrativo, no se prejuzga sobre la validez de las instrucciones o recomendaciones de la Superintendencia de Bancos y con ello no se adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado. La causa del daño irreparable o de difícil reparación previsto en el artículo 136 de la L.O.C.S.J. se concreta en el caso *subjudice* en la modificación posterior de los balances y estados de cuenta, con base en los cuales, es lógico presumir, los terceros se hayan vinculado con el Banco del Caribe, C.A., y viceversa. Es precisamente en este contexto que, en resguardo de la seguridad e interés de estas personas (objetivos que desde el punto de vista estatal constituyen un interés público), y del propio instituto en cuanto a su estabilidad, crédito, solidez y prestigio interno e internacional (en los cuales también está interesado el Estado) que se requiere atemperar el principio de ejecutoriedad del acto administrativo, sin perjuicio de la obligación legal —obligación común de cualquier instituto bancario— de saneamiento de los activos crediticios y fortalecimiento de su estructura patrimonial.

En efecto, en las señaladas circunstancias, de ser declarado con lugar el presente recurso contencioso-administrativo de nulidad, la sentencia definitiva que en él recaiga, difícilmente podría reparar los perjuicios ocasionados a la empresa recurrente si se hubieran ejecutado de inmediato los actos jurídicos que han sido impugnados, los cuales, además, por sus consecuencias, rebasan la propia esfera jurídica del Banco del Caribe, C.A. Por consiguiente, en ambas situaciones, el daño que podría causarse, justifica la aplicación del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y así se declara.

CPCA

25-7-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Milagros G. de García vs. Colegio de Odontólogos de Venezuela.

La solicitud de suspensión de un acto administrativo está orientada a obtener un impedimento de naturaleza procesal acordado por el juez contencioso-administrativo, que no permita que las consecuencias derivadas de dicho acto se produzcan o bien se interrumpa su curso. La anterior afirmación está vinculada y concatenada con el contenido de la solicitud planteada por la recurrente, quien pretende obtener la sus-

pensión del proceso electoral dentro del cual se produjeron los actos administrativos cuya nulidad se demanda.

Al respecto esta Corte observa:

De acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento Electoral que rige los organismos gremiales de los odontólogos, en su artículo 68 se dispone que las votaciones para elegir las Juntas Directivas y Tribunales Disciplinarios de los Colegios de Odontólogos Regionales se realizarán el segundo viernes del mes de julio del año correspondiente al proceso de votación; de allí se desprende que dicho proceso se efectuó con base en tal disposición y a lo indicado en autos el pasado día 12 de julio de 1985.

Ahora bien, en el curso de dicho proceso una vez realizado el acto de votación y el escrutinio de los votos, se deben hacer la adjudicación y proclamación de los candidatos electos, quienes, conforme al artículo 94 del Reglamento Electoral, tomarán posesión dentro de la primera quincena del mes de agosto del año correspondiente. Además advierte esta Corte, que en este especial proceso electoral se dispone que tanto los candidatos propuestos para los cargos referentes a la Junta Directiva y el Tribunal Disciplinario constituyen un todo, una sola y única plancha. Estableciéndose además en el artículo 100 *ejusdem*, que es causal de nulidad de la elección el no reunir los candidatos, el o los candidatos electos, las condiciones requeridas por el propio Reglamento Electoral, tal y como expresa la norma citada, que a la letra reza:

“Artículo 100.—Es igualmente anulable la elección por las siguientes causas:

- a) Por no reunir los candidatos, el o los candidatos electos las condiciones requeridas por el Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Odontología, por este Reglamento, o por estar comprendido en alguno de los *casos de inelegibilidad*, contemplados por este Reglamento”. (Subrayado de esta Corte).

En el presente caso, ha sido solicitada la nulidad del acto que admitió una plancha de candidatos, por estimar la recurrente que uno de los candidatos de la Plancha 1 está comprendido en uno de los supuestos de inelegibilidad, y de declararse con lugar el presente recurso, y de haber tomado posesión algún miembro de esa plancha de algún cargo en la Junta Directiva o el Tribunal Disciplinario, evidentemente colocaría al Colegio de Odontólogos del Estado Zulia en un Estado de incertidumbre, entorpeciendo severamente su acción gremial y un evidente desequilibrio administrativo en dicha Corporación, consecuencias éstas que recomiendan la suspensión del proceso electoral en una etapa del mismo que garantice el menor daño a la Corporación, dadas las posibles resultas del presente procedimiento. En tal consecuencia, una vez hecho el escrutinio de votos y la adjudicación y proclamación de candidatos se suspenderá el procedimiento electoral hasta tanto se resuelva el presente recurso de nulidad, y así expresamente se establece.

Decisión:

...2) Procedente la solicitud de suspensión del proceso electoral del Colegio de Odontólogos del Estado Zulia, que detendrá su curso una vez que se haga la proclamación correspondiente de los candidatos electos, quienes no tomarán posesión de sus cargos, sino una vez que se resuelva el presente recurso de nulidad; en tal consecuencia, la Junta Directiva y el Tribunal Disciplinario que actualmente se encuentran en ejercicio lo continuarán haciendo hasta la solución del presente juicio.

Voto salvado de la Presidenta Armida Quintana Matos

Disiento del criterio de la mayoría al pronunciarse favorablemente sobre la suspensión de efectos, fundada en las siguientes razones:

1. Los apoderados de la recurrente en el escrito contentivo del recurso de nulidad contra la recisión dictada por la Comisión Nacional Electoral del Colegio de

Odontólogos de Venezuela, solicitan *únicamente* "la suspensión del proceso de elecciones que *culmina con el acto de votación a celebrarse el día 12 de julio de 1985*".

2. En su decisión, la mayoría de la Corte Primera incurre en el vicio de *ultrapetita* al pronunciarse y conceder la suspensión sobre *efectos* del acto no indicados ni solicitados por los recurrentes como son: "La adjudicación y proclamación de candidatos". Obviamente el pronunciamiento es extraño al pedimento de los recurrentes, en franca violación de los artículos 162, 12 y 121 del Código de Procedimiento Civil, al no ajustarse a la acción deducida, sin atenerse a lo alegado en autos, colocando a una de las partes en situación de desigualdad frente a la otra, y contener *ultrapetita* al resolver sobre cuestión extraña a la que los recurrentes sometieron a decisión.

3. La decisión viola las previsiones citadas del Código de Procedimiento Civil al desconocer, ya que declara con lugar la suspensión, que el *único efecto de la inelegibilidad* invocada por los recurrentes, de declararse con lugar el recurso, es el de afectar tan sólo *la elección del candidato inhábil*, lo que dará lugar a llamar al suplente respectivo, como claramente lo prevé el artículo 111 del Reglamento Electoral, cuyo contenido pareció olvidar la mayoría de esta Corte, para suspender "los actos de adjudicación y proclamación en el proceso electoral del Colegio de Odontólogos".

4. La solicitud de suspensión referida "al proceso que culminó con la votación del 12 de julio de 1985", *dejó sin materia que decidir* a esta Corte, en cuya virtud la sentencia que ahora se pronuncia es totalmente *extemporánea*.

Voto salvado del Magistrado Aníbal Rueda

Quien suscribe, disidente del criterio sustentado por la mayoría de sus colegas, integrantes de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, al aprobar la ponencia presentada por el Magistrado Pedro Miguel Reyes, mediante la cual se ordena suspender el procedimiento electoral del Colegio de Odontólogos del Estado Zulia para que detenga su curso una vez que se haga la proclamación correspondiente de los candidatos electos, quienes no tomarán posesión de sus cargos, sino una vez que se resuelva el presente recurso de nulidad, y que en tal consecuencia la Junta Directiva y el Tribunal Disciplinario que actualmente se encuentran en ejercicio lo continuarán haciendo hasta la solución del presente juicio.

Las razones del disenso son:

1. El acto cuya anulación se solicita es el emanado de la Comisión Electoral Nacional del Colegio de Odontólogos de Venezuela, que niega la apelación interpuesta contra una decisión de la Junta Electoral Regional y, en consecuencia, la confirma, quedando admitida la Plancha N° 1 para el proceso electoral.

Ahora bien, la suspensión de los efectos de un acto administrativo impugnado debe perseguir un fin útil, es decir, permitir la no ejecución del acto. Sin embargo, en el presente caso, el decreto de la suspensión consistiría en paralizar la decisión tomada por el órgano jerárquico, o sea, considerar que no surta efecto lo decidido, pero ello en ningún caso implica que se obtenga una decisión favorable, es decir, revocatoria de la decisión apelada, cuestión que solamente puede ser decidida en el fondo del recurso. Siendo, por lo tanto, ajeno al procedimiento previo de suspensión el análisis de los motivos de impugnación que puedan afectar al acto recurrido, no podía la Corte, sin riesgo a tocar el fondo del asunto y emitir una opinión adelantada, pronunciarse sobre esa base en la solicitud de suspensión de los efectos.

2. Por ser evidente el vicio de *extra petita*, ello en virtud de que la recurrente hizo una petición muy concreta al solicitar la suspensión de los efectos del acto impugnado, el cual, por otra parte, no fue el acto complejo del proceso electoral, sino de una decisión de un órgano jerárquico de la administración electoral.

3. Al suspenderse el acto de toma de posesión de los miembros electos, la misma decisión envuelve su proyección hacia un hecho futuro, no cumplido, siendo lo correcto que la suspensión se produzca sobre el o los efectos de un acto administrativo producido, no de uno futuro. Tal observación se hace partiendo del supuesto de que el acto de toma de posesión sea un acto típico administrativo, pero que, sin embargo, el disidente estima que es un acto de ejecución material, consecuencia del acto administrativo de proclamación que era, en todo caso, el susceptible de suspensión.

CPCA

7-11-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Serenos Metropolitanos Oriente, C. A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En cada caso en particular el Juez Contencioso tiene la posibilidad de decidir en forma diferente las solicitudes de suspensión de efectos del Acto Administrativo.

Pasado el expediente a la Corte, por auto de fecha 4 de noviembre de 1985, se designó Ponente al Magistrado que con tal carácter suscribe el presente fallo para preparar el proyecto correspondiente a dicha solicitud, y siendo la oportunidad, para decidir, la Corte observa:

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que sirve de fundamento a la presente solicitud, establece como supuestos indispensables para que proceda la inejecutabilidad del acto administrativo, en primer término, la instancia de parte; supuesto que evidentemente se ha cumplido conjuntamente con la solicitud de nulidad del acto impugnado; en segundo término, la declaratoria de suspensión queda a la discrecionalidad del juez contencioso, limitada a los actos administrativos de efectos particulares; y en el presente caso, se trata de un acto administrativo de efectos particulares, el emanado de una Comisión Tripartita Laboral, concurren entonces, el segundo requisito de la norma citada; y en el tercer lugar, la facultad del juez contencioso está limitada, no reglada, a que la posibilidad de suspensión la permita expresamente la Ley, supuesto que no es el de autos; *o que la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso* (Subrayado de la Corte). Lo cual significa, además, que en cada caso en particular el juez podrá ocurrir al análisis de las circunstancias, lo cual implica además, la posibilidad de decidir en forma diferente las peticiones de suspensión, ello en razón de que existiendo los supuestos normativos, las circunstancias apreciadas por el juez lo lleven a la convicción de no suspender, aun cuando en casos similares haya tomado una decisión diferente. Establecido, como ha quedado, que el supuesto en que se funda la procedencia de la suspensión solicitada no es el de los previstos en la Ley, se pasa a analizar el contenido de la solicitud y al efecto se aprecia que se limita únicamente a la petición de suspensión, que no fundamenta el petitorio ni señala los perjuicios ni la irreparabilidad del daño que pudiera causarle la ejecución del acto impugnado.

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, de conformidad con lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, niega la suspensión de los efectos del acto administrativo cuya nulidad ha sido solicitada en el presente proceso.

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: C. A. Industrial Productora de Grasas vs. Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Edo. Anzoátegui.

Una vez acordada la medida de suspensión de los efectos del acto administrativo, el juez no puede revocarla, permitiéndole la Ley la única posibilidad de hacerlo por contrario imperio, al no impulsar el beneficiario de la suspensión el procedimiento de fondo.

Como consecuencia de la declinatoria de competencia, el Tribunal que haya de seguir conociendo continuará el procedimiento, y la causa debe continuar su curso desde el punto en el que quedó paralizada por la declinatoria, siendo válido todo el procedimiento seguido por el Tribunal original. En el caso de autos, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia había declarado admisible el recurso, ordenado la notificación al Fiscal; la comunicación correspondiente a la autoridad administrativa emisora del acto recurrido y la suspensión de los efectos de dicho acto. Al recibir el Juzgado requerido, y según se ha reseñado precedentemente sólo le correspondía la continuación del procedimiento; no era necesario, en consecuencia, un nuevo auto de admisibilidad, así como tampoco de notificación al Fiscal y al Presidente del Concejo Municipal del Distrito Bolívar, en tanto que, por ser facultativo, y no habiéndolo acordado la Corte Suprema de Justicia, podía, como lo hizo, ordenar el emplazamiento de los interesados por Cartel. Sin embargo, para el momento de recibir las actuaciones ya existía un pronunciamiento acerca de la solicitud de suspensión de los efectos del acto recurrido, y la decisión emitida en esa oportunidad la acordaba hasta la resolución del recurso, por lo cual estima esta Corte que era innecesario un nuevo pronunciamiento, y que producida la decisión en contra de lo anteriormente resuelto equivale a una revocatoria del auto que acuerda la suspensión, por lo cual, y dada la especial circunstancia del caso, se procede a analizar la naturaleza de este procedimiento y, al efecto, se observa que la medida de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado es potestativa del juez contencioso, quien puede acordarla, desde el momento de la admisión del mismo hasta la sentencia del recurso, pudiendo el interesado solicitarla en todas las oportunidades dentro de ese lapso. Pero una vez acordada la medida de suspensión, el juez no puede revocarla a su antojo, sólo la Ley permite una única posibilidad, la cual opera cuando el beneficiado por la suspensión deja de impulsar el procedimiento de fondo, ocurriendo que el juez, en este caso, puede revocar por contrario imperio dicha decisión. En el caso que se analiza no se da este supuesto, pero la decisión del Juez Superior *a quo* envuelve una revocatoria de la anteriormente tomada por la Sala Político-Administrativa. Y aun cuando así no haya sido planteado, extremando la posibilidad normativa, pudiera admitirse que una prueba en contra de los perjuicios irreparables o de difícil reparación, así como la deficiencia de la caución cuando haya sido requerida, o de un impulso procesal insuficiente, pudieran ser motivos suficientes para una revocatoria, pero dejando a salvo la posibilidad de acordarla de nuevo ante otra solicitud u otra prueba favorable. Tal supuesto no es el de autos, caso en el cual, el juez requerido, sin que mediara ninguna circunstancia diferente, dejó sin efecto, por revocatoria indirecta, el auto dictado por la Sala Político-Administrativa que había acordado la suspensión de los efectos de los actos impugnados. Por lo expuesto, se revoca la anterior decisión y se deja vigente la suspensión dictada por auto del 31 de mayo de 1977, y así se declara.

I. *Las intervenciones en el procedimiento*a. *Legitimación activa*

CSJ-SPA (270)

3-10-85

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Iván Pulido M. vs. Contraloría General de la República.

La Corte examina la exigencia de la legitimación para interponer un recurso, en nuestro ordenamiento jurídico.

Observa la Corte:

No dejan los ordenamientos jurídicos, en general —y el nuestro tampoco es la excepción—, al libre arbitrio de los particulares la interposición de los recursos, sino que, por el contrario, generalmente imponen a éstos limitaciones para demandar. Lo contrario llevaría, como lo ha expresado la más tradicional doctrina procesal venezolana, a embarazar inmotivadamente el funcionamiento de los tribunales; limitación que, es justo reconocerlo, en parte desvirtúa el ideal de que todos pudiésemos recurrir contra cualquier actuación que consideráramos, acertadamente o no, ilegal; pero que, al mismo tiempo, preserva en cambio al juez de los llamados recurrentes de oficio que en todos los sistemas de justicia democrática proliferan.

Por mandato del legislador, pues, el juzgador se ve constreñido por el derecho positivo a examinar con prioridad la capacidad del demandante para actuar en juicio; en otras palabras, debe determinar con antelación —expresa o implícitamente— si el recurrente es o no persona legítima para intentar una acción.

La constante en Derecho comparado, de la exigencia de una legitimación para recurrir responde, sin embargo, a distintas exigencias, conformes con las peculiaridades de cada ordenamiento jurídico positivo. Concretamente en el venezolano se distinguen:

Primera: Una legitimación activa excepcionalmente amplia —por comparación con otros sistemas—, en el recurso de *inconstitucionalidad* (art. 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sentencia de este Supremo Tribunal, Corte en Pleno, de 30-6-82, caso Gregorio Ramón Pigna Rodríguez vs. Ordenanza del Distrito Páez del Estado Miranda). Conforme a ella quedan habilitados para interponer recursos de esta índole aun los *simples interesados*, es decir, cualquier persona capaz, venezolana o no, en pleno uso de sus derechos civiles y políticos. Se trata entonces de una acción “popular” cuya consagración convierte al nuestro en un sistema excepcional dentro del Derecho Comparado. Y por cuanto sólo cuenta el salvaguardar la integridad de la norma, del propio sistema jurídico en suma —sin entrar en consideraciones subjetivas de quien intenta protegerlo mediante una acción—, la doctrina habla en este caso de un recurso “objetivo”, abierto a todos.

Segunda: En el *Derecho privado* la solución, en cambio, se nos presenta como enteramente opuesta: sistema subjetivo por excelencia, sólo se considera persona hábil para interponer un recurso al titular de un derecho subjetivo de índole privada. En ese sentido también nuestra más tradicional doctrina procesal ha interpretado el sentido y alcance del artículo 14 del Código de Procedimiento Civil en los siguientes términos: “Pues que no se tiene acción sino cuando se tiene *derecho* a reclamar algo, claro es que no hay acción si no hay interés. Sería absurdo que una persona llame a juicio a otra sin más fin que el de maltratarla y embarazar inmotivadamente los tribunales. Ningún libelo puede dejar de expresar el objetivo de la demanda y las razo-

nes en que se funda, a fin de que su contexto demuestre o manifieste el interés legítimo que tiene el demandante; y decimos *legítimo* porque la pretensión del actor no puede en ningún caso ser contraria a derecho, ni tampoco desprovista de fundamento jurídico, por lo cual cuando se alegue tener interés basado sólo en el capricho del litigante o en *motivos de interés ajeno*, la acción no puede prosperar”.

Tercera: En el procedimiento *contencioso-administrativo* de ilegalidad contra actos particulares la solución es intermedia: ni tan amplia como en el recurso de inconstitucionalidad, ni tan limitada como en el proceso civil. Habida cuenta de que cobra carácter prioritario la defensa del interés general o colectivo, son admitidos a recurrir en vía contencioso-administrativa: de una parte, *los titulares de derechos subjetivos administrativos*, es decir, quienes derivarían su capacidad procesal de vínculos establecidos previa y especialmente por la Administración con el particular, en virtud de lo cual resulta justo que el afectado solicite la nulidad del acto ilegal lesivo y hasta la restauración de su derecho mediante dicho acto desconocido, por haberse irrumpido contra esos vínculos previos (contrato, concesión, permiso...); desconocimiento que configura la lesión de ese derecho subjetivo preexistente y de índole administrativa. Pero, además, detentan esa misma capacidad procesal para actuar en juicio *los interesados legítimos* —concepto diferente en Derecho público del anteriormente expuesto—, es decir, aquellos particulares que sin ser titulares de derechos subjetivos administrativos se encuentren en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la ley. Mas, aun permitiendo el acceso de los interesados legítimos —quienes aparecen en el proceso como defensores del interés general vulnerado por una actuación administrativa— se trata, sin embargo, todavía, de un sistema de recursos “subjetivo”, pues se protege la integridad de la norma sólo en función de las situaciones jurídicas subjetivas igualmente alteradas.

La jurisprudencia de nuestro más alto Tribunal, al principio con base en el artículo 14 del Código de Procedimiento Civil (véase s. S.P.A. de fecha 14-3-60, caso J. Barreto Rodríguez) —artículo concebido, sin embargo, como ya se ha dejado aclarado, sólo en función de intereses propios (derechos subjetivos) y no ajenos (como en el caso del interés legítimo)—, y más tarde actuando con prescindencia de tal norma, ha reconocido la legitimación hasta de los interesados legítimos para intentar un recurso contencioso-administrativo de anulación (s.s: S.P.A. de 6-2-64, caso J.E. Moreau Meyer, con voto salvado; y de 20-7-65, caso J.A. Leal y otro).

En el último de los procesos citados se presentó en la práctica el clásico ejemplo doctrinario de la desafectación de una vía pública, cedida ilegalmente a un particular en desmedro de la colectividad, lo que autorizó —situación inconcebible en el Derecho privado— para recurrir, y así lo reconoció implícitamente la Sala, a los vecinos de esa calle, en modo alguno titulares de derechos subjetivos administrativos, pero sí con un evidente interés legítimo para intentar la acción en virtud de su especial situación de hecho (su cualidad de vecinos) ante la actuación ilegal de la Administración municipal; en el bien entendido que es este último requisito (ilegalidad o ilicitud) la condición *sine qua non*, básica para que cualquier recurso proceda, sea quien fuere el impugnante.

2. Pero, además de ser sistemas subjetivos, los ordenamientos jurídico-positivos establecen también, en general, una equiparación en materia de legitimados entre los, por una parte, procedimientos o “recursos internos” (en vía administrativa), tal como los ejercidos previamente por el impugnante ante la Contraloría y, por la otra, el recurso contencioso-administrativo de anulación, que en nuestro país —a diferencia de otros— corresponde monopólicamente al Poder Judicial.

Esta equiparación, aclara la doctrina, es absolutamente lógica y congruente desde dos puntos de vista:

Por una parte, tratándose de una secuencia procedimental (primero, en orden cronológico, es el procedimiento constitutivo del acto; seguidamente se dan los de impugnación en la vía interna, recursos "administrativos"; y, finalmente, el contencioso), resultaría entonces injusto que una legitimación activa amplia en los recursos administrativos, dejara sin embargo frustrado el acceso posterior al contencioso de alguno de esos legitimados, con motivo de una restricción impuesta por el legislador en esta última vía. Sería el caso, por ejemplo, de un recurso administrativo abierto a todos, y luego un contencioso que lo restringiera, por ejemplo, a los solos titulares de derechos subjetivos administrativos, quedando fuera del mismo los interesados legítimos y los simples interesados. Mas, no por impráctico debe descartarse que el legislador pudiese consagrar una tal asimetría procesal.

Pero, por otra parte, además de impráctico resultaría asimismo —que no es el caso anterior— lógicamente inconcebible el ejemplo contrario de inequiparación: cuando el contencioso pretendiera ser más amplio en materia de legitimación activa que los propios recursos administrativos, puesto que como éstos son necesariamente previos a aquél, privarían de una vez y definitivamente —por la vía de una legitimación restringida—, a los ya excluidos previamente por dichos recursos internos, de su posterior acceso al contencioso. Cualquier consagración del legislador en el sentido últimamente indicado no pasaría entonces, por ilógica, de ser una declaración precaria, inviable en la práctica, inocua si se quiere.

3. En el expresado orden de ideas, encuentra la Corte:

Coincidente en este punto con los sistemas consagrados en Derecho comparado, la regla en Venezuela, respecto de los actos administrativos de efectos particulares, es que su impugnación se encuentre librada a los titulares de derechos subjetivos administrativos y a los interesados legítimos, y que se excluya de los mismos a los simples interesados. Se trata, sin la menor duda, de un contencioso-administrativo "subjetivo" de anulación, más amplio, sin embargo, que el proceso civil en la medida en que permite también que recurran los interesados legítimos y no sólo los titulares de derechos subjetivos lesionados. Una tradicional jurisprudencia y la doctrina sobre la materia lo han venido consagrandando entre nosotros, y así lo ha recogido definitivamente el Derecho positivo. Véanse en este último aspecto los artículos 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, respecto de los recursos administrativos por ella regulados, y el 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto al contencioso. Rezan, en efecto:

"Artículo 85. Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos".

Y en perfecta concordancia con el transcrito:

"Artículo 121. La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate.

El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la Ley atribuya tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general".

Como puede observarse, si bien este último utiliza a secas la expresión "interés personal, legítimo y directo", no podría de ello deducirse —sino, por el contrario, entenderse que quedan incluidos también legitimados activos— los titulares de derechos subjetivos administrativos, entre otras, por dos razones complementarias:

Primera: sería inconcebible que administrados sin vínculo jurídico previo con la Administración, como es el caso de los interesados legítimos, según lo expuesto, pudieran impugnar una decisión administrativa ilegal con el sólo fundamento de su especial y personal situación de hecho frente a la actuación administrativa, en tanto que personas vinculadas al ente administrativo por una relación (contrato, concesión, permiso o autorización) jurídica previa y nítidamente establecida —caso de los titulares de derechos subjetivos— quedarán inermes frente a la ilegitimidad contenida en esa misma actuación; en una palabra, los titulares de derechos subjetivos administrativos violados tienen, si se quiere, mayor interés legítimo, personal y directo en la anulación del acto ilegal lesivo de los mismos que los denominados por la doctrina “interesados legítimos”; aquéllos son interesados legítimos aun más calificados para recurrir que éstos;

Segunda: la exclusión se tornaría aún más aberrante para los titulares de derechos subjetivos, habida cuenta de que aun los simples interesados podrían verse proyectados en el proceso contencioso —en los términos del segundo párrafo del transcrito artículo 121— a través del Fiscal General de la República y de los demás funcionarios a quienes la ley atribuya tal facultad.

El anterior aserto queda corroborado por las mismas expresiones del legislador venezolano cuando regula la legitimación activa en el contencioso contractual, sometido a la tramitación prevista en la sección primera (“de las demandas en que sea parte la República”), Capítulo II, Título V de nuestra Ley Orgánica, en los siguientes términos:

“Artículo 111. Se tramitarán y sustanciarán conforme a las disposiciones de esta Sección, las demandas de nulidad, por ilegalidad o inconstitucionalidad, de contratos o convenciones celebrados por la Administración Pública, intentadas por personas extrañas a la relación contractual, pero que tengan un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo; o por el Fiscal General de la República, en los casos en que dichos actos afecten un interés general”.

Obsérvese cómo en esta norma se acreditan para recurrir: también implícitamente, a los titulares de derechos subjetivos (co-contratantes); y, expresamente, a los interesados legítimos, extraños a la relación contractual pero en especial situación de hecho frente a ella, situación de la cual surge un interés personal legítimo y directo, como ya se ha dicho, en la anulación del contrato; y sólo quedan excluidos del acceso directo al contencioso contractual los simples interesados en la defensa del interés general —interés al cual en el texto se hace expresa alusión—, por, entre otras razones, la vaguedad e imprecisión que tendrían esos administrados en concretar cómo una lesión del interés colectivo repercute en su esfera jurídica subjetiva; que no es, por cierto, el caso de los interesados legítimos, ni mucho menos el de los titulares de derechos subjetivos administrativos, lesionados. En compensación, por imperio del legislador, se habilita mediante esa norma al Fiscal General de la República para sostener la defensa del interés general.

Los artículos 33 y 36 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República colocados en el Capítulo I (“De los interesados”), Título VI —textos citados por el propio recurrente como fundamento de su legitimación en el proceso— se manifiestan en el sentido indicado, contrario obviamente a sus alegatos:

“Artículo 35. Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias y peticiones a cualquier dependencia de la Contraloría en asuntos de su competencia. Esta resolverá las instancias o peticiones que se le dirijan siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas y estén concebidas en términos respetuosos y convenientes, o bien declarará, en su caso, los motivos que hubiere para no hacerlo”.

“Artículo 36. La condición de interesados la tendrán aquellas personas a las que se dirija determinada actividad de la Contraloría, o aquellos titulares de un derecho subjetivo, o de un interés legítimo personal y directo, que puedan resultar afectados por la decisión del Organismo”.

Por su parte, los artículos 96 de la Ley y 72 de su Reglamento, al referirse al concepto de “parte” y de “interesado”, han de entenderse en función de esa misma definición contenida en los textos reglamentarios arriba transcritos. El texto de estos últimos es el siguiente:

“Artículo 96. El Contralor, y los funcionarios que actúen por delegación, podrán, de oficio o a petición de parte, reconsiderar sus decisiones por razones de legalidad o de mérito. No habrá lugar a la reconsideración si ya hubiere sido interpuesto un recurso para ante la jurisdicción contencioso-administrativa y esté pendiente de decisión. Cuando la reconsideración sea objeto de un recurso, éste deberá interponerse, mediante escrito razonado, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que el interesado tuvo conocimiento del acto”.

“Artículo 72. Todo interesado que se estime afectado por una decisión del Contralor o de sus delegados, podrá pedir su reconsideración por razones de legalidad o de mérito.

El escrito identificará tanto al recurrente como a la decisión cuya reconsideración se solicita. Señalará igualmente el domicilio de quien recurra”.

Y, por otra parte, el artículo 234 de la Constitución —citado también por el demandante como fundamento de su acción y cuyos términos a continuación se transcriben— nada tiene que ver con la legitimación activa en el contencioso:

“Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

La ley determinará la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, y la oportunidad, índole y alcance de su intervención”.

El artículo 206 de la Carta Fundamental, prescribe más bien:

“La jurisdicción contencioso-administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley.

Los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

Todo lo cual demuestra que en general, el sistema venezolano, subjetivo a la par que los extranjeros, excluye de la legitimación procedimental para recurrir por ilegalidad de actos administrativos de efectos particulares a los simples interesados en razón —comenta la doctrina—, como ya se ha dicho, de la vaguedad e imprecisión en que éstos se encontrarían para acreditar de qué manera la lesión del interés general podría repercutir en su esfera individual hasta el punto de habilitarlos para incoar un proceso. No bastan, a tales fines, las afirmaciones del recurrente acerca: del interés “que como contribuyente tengo para que se apliquen y manejen los recursos fiscales en la forma establecida en las leyes y por resultar afectado en mis derechos ciudadanos como persona interesada en el cumplimiento del ordenamiento legal, máxime cuando la materia en cuestión trata sobre las Finanzas del Estado venezolano cuyo manejo entre los Poderes Nacionales interesa al Orden Público y, por ende, a todos los venezolanos”; o la de que “me dirijo a este Alto Tribunal con el ya indicado carácter de

ciudadano venezolano y contribuyente solvente". Aparte de que estos extremos no han sido acreditados en autos, tampoco necesitaría probarlos, y ni siquiera alegarlos, si se tratara en el caso de un recurso objetivo de anulación. Aún más: en las propias expresiones del demandante ya transcritas subyace esa imprecisión y vaguedad que en modo alguno permiten equiparar su posición en el proceso a la de un interesado legítimo y mucho menos a la del titular de un derecho subjetivo administrativo violado, todo a tenor de las normas transcritas y analizadas por esta Sala y que aquél cita como fundamento de su acción. Así lo declara expresamente la Corte.

4. Pero, además de la señalada regla de la limitación que el legislador establece en los recursos administrativos al permitir el acceso al mismo sólo a los titulares de derechos subjetivos y a los interesados legítimos, excluyendo así a los técnicamente denominados "simples interesados" —denominación que únicamente prejuzga sobre el problema exclusivamente jurídico-procesal de la necesaria legitimación para recurrir y no tiene que ver con otro tipo de estimables consideraciones sociales o políticas—, la segunda regla en esta materia es, como ya se ha dicho, la de la equiparación, a estos fines de la legitimación, entre los por el legislador venezolano denominados "recursos administrativos" y el contencioso regulados, por vía general, los primeros en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y los segundos por la que rige las funciones de este Alto Tribunal.

Esta segunda directriz, en principio doctrinaria y luego subyacente en nuestra jurisprudencia hoy día es diáfananamente consagrada, asimismo por vía general, en la primera de las leyes últimamente citadas:

"Se considerarán interesados, a los efectos de esta Ley, a las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (artículo 22).

Amparándose implícitamente en dicha regla, pretende el impugnante justificar su legitimación para recurrir aduciendo "la cualidad legal y el interés legítimo y directo que se desprende de haber ejercido, ante la Contraloría General de la República las actuaciones correspondientes a los denominados "recursos administrativos" siempre, como se ha dejado dicho, previos al contencioso.

La opinión del Fiscal General de la República es coincidente en el punto con la señalada pretensión procesal. Expresa, en efecto, el alto funcionario:

"... la Resolución del 22 de diciembre de 1980 de la Contraloría General de la República objeto del presente recurso dice textualmente: *notifíquese al recurrente* el contenido de la presente Resolución y remítase a la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada. (Subrayado del Ministerio Público).

"Ahora bien, es suficientemente sabido —afirmó el Fiscal— que los actos administrativos se notifican sólo a los interesados y no a terceros, por lo cual, considera el Ministerio Público que existe por parte del actor el interés que exige el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para impugnar los actos de efectos particulares y, en consecuencia, poseer legitimación activa para actuar en este juicio".

Observa la Sala:

No puede —conforme a los términos en esta decisión previamente expuestos— admitir la Corte, *a priori*, una extensión de la regla de la equiparación en materia de legitimación activa de la forma en que la pretenden tanto el impugnante como el Fiscal General de la República: una cosa es que por razones prácticas, y con relativo fundamento teórico, el legislador establezca una equiparación entre la legitimación para actuar tanto en los recursos administrativos como en el contencioso, y otra que

la legitimación en los primeros autorice *per se* para recurrir en vía contenciosa. De concebirse así la regla, aun una errónea admisión de la legitimación en los primeros por el funcionario administrativo, condicionaría la actuación del juez de lo contencioso en el mismo sentido, interpretación que —al menos por vía general— resulta inadmisibles para esta Sala, y así lo declara expresamente.

... Por otra parte: considerar, como lo hacen el impugnante y el Fiscal General de la República —éste persona legítima, en cambio, para interponer recursos contencioso-administrativos contra actos de efectos individuales, en virtud de lo dispuesto por el párrafo final del artículo 121 de la Ley Orgánica que rige las funciones de esta Corte—, que el solo hecho de la admisión del demandante a los recursos internos lo legitimaría necesariamente para ir al contencioso, contrariando así las citadas normas legales y reglamentarias expresas que rigen la materia específica de la legitimación, resulta, como ya se ha declarado, inadmisibles para la Sala.

b. *Legitimación pasiva*

CSJ-SPA

28-11-85

Magistrado Ponente: Gustavo Planchart M.

Caso: Jóvito Villalba vs. Consejo de la Judicatura.

Respecto del *punto previo* planteado por el recurrente en la oportunidad del acto de informes, y no cuando meses antes, se hizo parte el Consejo de la Judicatura, relativo a la falta de cualidad de ésta para ser parte en el presente juicio, ratifica la Corte su criterio asentado en varios casos anteriores (S. de 16-5-83 antes citada) que, en procesos de nulidad como el presente, es materia del recurso —como bien lo precisa y reconoce el actor— un acto administrativo tácito, del cual, por otra parte, es autora una Administración a la que la doctrina atribuye en ocasiones la condición de legitimada pasiva. Ahora bien, como lo tiene afirmado la Corte, si el actor no ha puesto en duda la competencia de la Sala para conocer del asunto, obvio resulta que es porque el órgano del cual dicho acto emana ha sido señalado como tal por el legislador ya implícita (en el caso, numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) o explícitamente, y sería absurdo pretender que aquel órgano —en el caso, el Consejo de la Judicatura— no pudiera comparecer al juicio contra su propio acto incoado, ni siquiera como defensor del mismo en los términos en que lo postulan los artículos 125 y 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia aun para los “interesados” a que se alude en la primera de dichas normas y cuya posición en el proceso se concreta en la última. Justamente el mérito del contencioso-administrativo estriba en que el autor del acto concurre al debate esta vez en condiciones de igualdad con el particular en una jurisdicción independiente de aquélla, de la instancia administrativa, abdicando así de la condición de juez y parte que en los recursos llamados “administrativos” —para diferenciarlos del contencioso— ostenta cuando resuelve las reclamaciones ante ella misma interpuestas por los particulares. Desestima, por tanto, la Sala el pedimento formulado por el actor en el sentido de que se declare expresamente que carece de valor la intervención en el proceso del Consejo de la Judicatura. Así se declara.

c. *Notificación al Procurador General de la República*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: José y Julio Ramos G. vs. Instituto Nacional de la Vivienda.

En el caso de las demandas contra otros entes diferentes a la República, pero donde ésta tiene interés, se le notificará al Procurador General de la República de la demanda, no siendo necesario notificarlo después de la sentencia que se dicte.

Segundo: También solicitó la reposición del procedimiento la apoderada del Instituto demandado, en su escrito de informes, porque no se había notificado al Procurador General de la República de la sentencia que declaró con lugar la demanda, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por tratarse de una sentencia que obra contra los intereses de la República. A este respecto la Corte observa:

De acuerdo con el último aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la falta prevista en dicho artículo sólo será causal de reposición a instancia del Procurador General de la República. Por tanto, no habiendo el señalado funcionario solicitado la reposición, no procede acordarla, por esta sola razón.

Sin embargo, observa la Corte que el referido artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República distingue dos supuestos diferentes: 1º) Cuando se trata de actuaciones que obren directa o indirectamente en contra de la República y 2º) Cuando la República es parte y se abra un término para ejercer algún recurso, o se fije la oportunidad para la realización de un acto, o para que se practique una actuación.

En el primer supuesto, la demandada no es la República, sino otro ente en el cual ésta tiene interés, en cuyo caso se debe notificar al Procurador General de la República de la respectiva actuación para que conteste la notificación, pero no la demanda, ya que si la República fuera demandada, entonces no se aplica el citado artículo 38, sino el artículo 39 de la misma Ley, que regula precisamente la citación del Procurador General de la República cuando la República es demandada. En el segundo supuesto, se refiere a los juicios en los cuales la República es parte, o porque es demandada, o porque concurrió a hacerse parte, y donde debe notificársele de la apertura de los términos para ejercer recursos o para la realización de algún acto. De modo que, si en el primer supuesto, de demandas contra otros entes diferentes a la República, pero donde ésta tenga interés, se notifica al Procurador General de la República de la demanda, no es necesario notificarlo después de la sentencia que se dicte, porque la notificación prevista en el segundo supuesto es para cuando aquélla es parte, no para cuando no lo sea.

En el caso de autos, consta que el Tribunal de la Causa dio cumplimiento al encabezamiento del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuando notificó al Procurador General de la República de la demanda introducida contra el Instituto Nacional de la Vivienda (folio 39), y que por haber transcurrido el plazo de noventa días previstos en el señalado artículo, se le consideró notificado de dicha demanda (folios 32, 33 y 34) y que sólo después de cumplido tal plazo fue cuando se practicó la citación del Presidente del indicado Instituto.

De modo, concluye la Corte, que por haberse notificado al Procurador General de la República de la demanda que obraba contra los intereses de la República, de acuerdo con el encabezamiento del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no era necesario notificarle de la sentencia dictada en la primera instancia, por cuanto la República no es parte en el presente procedimiento, y así se declara.

d. *Notificación al Fiscal General de la República*

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sociedad Atrium, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Aun cuando la notificación del Fiscal General de la República es obligatoria, su omisión no produce la nulidad de lo actuado ni la reposición del proceso.

Ahora bien, *el concepto de orden público es un concepto relativo* tanto en el tiempo como en el espacio, de distinto contenido y fines diferentes. En su propósito ético afecta de nulidad los actos que ofenden la moral y las buenas costumbres. Por su fin social vigila la tranquilidad ciudadana, el respeto mutuo y la paz colectiva. Políticamente mantiene el equilibrio de las instituciones y jurídicamente la seguridad de la justicia.

En el ámbito procesal, que es el que ahora nos ocupa, puede aseverarse que la teoría del orden público está vinculada de modo directo con los principios que rigen el proceso civil, establecidos expresa o implícitamente, a saber: la forma escrita de los actos, la contradicción o bilateralidad de la audiencia, el ser juzgado por tribunal competente constituido; el poder inquisitivo de las partes, salvo que la Ley autorice al juez para proceder de oficio; la igualdad de las partes en el proceso; la debida citación del demandado para el acto de contestación de la demanda; la garantía de su audiencia y de que va a ser oído el día de dicha contestación; la irretroactividad legal; la publicidad de los actos; el deber de decir la verdad y actuar de buena fe; los plazos y sus términos de distancia; la improrrogabilidad de los lapsos; la oportunidad probatoria y los medios legales admitidos para la promoción de las pruebas; el derecho a una sentencia justa y legal, pronunciada según el principio de que las partes están a derecho en el proceso; el derecho a la ejecución de la sentencia dentro de los límites del dispositivo; el ejercicio de los recursos ordinarios y extraordinarios y el derecho a la cosa juzgada, principios también aplicables al proceso contencioso-administrativo, con las excepciones que puedan derivar de su especial naturaleza y cuyo desacato puede originar la nulidad de los actos que así lo envuelvan y la subsiguiente reposición para que la actuación se cumpla conforme a la Ley.

Deriva del artículo 233 del Código de Procedimiento Civil que las nulidades no tienen por finalidad satisfacer pruritos formales, sino enmendar los perjuicios efectivos que pudieran surgir de la desviación de los métodos del debate judicial y que *pudieran lesionar verdaderamente la legalidad del proceso y la seguridad jurídica de las partes*. De allí que se incurriría en una excesiva formalidad si se sancionara con nulidad toda desviación del texto legal, *aun aquella que no provoca perjuicio alguno para la parte que alega posteriormente dicha nulidad*. En efecto, *la intervención del*

Ministerio Público en el proceso civil, es la de una parte procesal, con carácter sui generis, autorizada por la Ley, sin vinculación con la relación sustancial, que se dirige fundamentalmente a vigilar la regularidad del procedimiento e impedir que las partes arreglen por mutuo consentimiento controversias en materia de orden público. Sin embargo, "la participación del Ministerio Público en el proceso civil carece de la energía y eficacia que tiene en el proceso penal. De manera que si ha sido notificado debidamente, su falta de comparecencia en aquellos actos en que la Ley requiere su intervención, no vicia las actuaciones respectivas". (H. Cuenca. Derecho Civil. Tomo I. Página 322).

"Pese al abultado número de disposiciones, es escasa la influencia que el Ministerio Público ejerce en el proceso civil. Tiene, desde luego, la atribución vaga y genérica que le asigna el texto constitucional de velar por la fiel observación de todo el orden jurídico, por la recta administración de justicia, pero realmente es pobre su intervención... *omissis*". "Generalmente, las atribuciones del Ministerio Público tienen carácter imperativo, pues no le es dado eximirse de intervenir en los procesos relativos al estado y capacidad de las partes en algunos de los cuales la Ley exige su intervención. Es indispensable aclarar que *pese a lo obligatorio de su notificación en dichos juicios, su falta de actividad no acarrea la nulidad o reposición de lo actuado*". (Op. cit. Página 322).

En el ámbito de la *jurisdicción contencioso-administrativa*, el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece los principios que regulan su actuación, ha determinado que "En el auto de admisión el Tribunal ordenará notificar al Fiscal General de la República...".

La Sala Político-Administrativa, en Sentencia del 10 de junio de 1982 (*Gaceta Forense* 116. Vol. I. Página 437) ha sentado que *si bien es obligatoria la notificación del Fiscal General de la República y así lo hace normalmente el Juzgado de Sustanciación al admitir la demanda, ... "ello no significa que el dictamen de dicho alto funcionario sea indispensable para la validez del proceso... ya que no existe dentro de la normativa que rige estos procedimientos (Sección Tercera, Capítulo II, Título I) sanción o consecuencia procesal alguna por la omisión o inexistencia de la opinión en el juicio de que se trate, del representante del Ministerio Público"*. (Subrayado de la Corte).

En este orden de ideas y conforme al principio de que *no hay nulidad sin perjuicio*, concluye esta Corte Primera que *aun en el caso de omisión por el Tribunal de la notificación del Fiscal General de la República, vista la naturaleza de su intervención y el carácter no vinculante de su dictamen, que puede producirse o no, al no representar gravamen alguno para las partes, no podría originar la nulidad de lo actuado y la reposición del proceso conforme a lo dispuesto en los artículos 229 y 233 del Código de Procedimiento Civil*.

J. *Pruebas*a. *Prueba testifical*

CSJ-SPA (309)

21-11-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Alfredo Landa S. vs. República (Ministerio de la Defensa).

Las reglas sobre evacuación de pruebas establecidas en el Código de Procedimiento Civil y referidas especialmente a la testifical son aplicables en los juicios de anulación de actos administrativos de efectos particulares.

I

Como cuestión previa, es necesario determinar si en los juicios —casos de autos— de anulación de actos administrativos de efectos particulares, se aplica a los testigos promovidos por el recurrente las reglas sobre habilidad —en especial lo atinente al “interés”— consagradas en el Código de Procedimiento Civil; y, al respecto, se observa:

Conforme a las normas de dicho Código, hay testigos que pueden adolecer de una incapacidad absoluta o general (artículo 343) y otros que solamente tienen una inhabilidad llamada relativa o particular: lo son para determinados juicios (artículo 344), y entre éstos se halla “el que tenga interés, aunque sea indirecto, en las resultas de un pleito”, con la advertencia de que tal inhabilidad —al igual que las demás que contempla la disposición— impide testificar “en favor de aquellos con quienes les comprenden estas relaciones”.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia: “Las reglas del Código de Procedimiento Civil de los medios de prueba, admisión y evacuación de las mismas, regirán en este procedimiento (nulidad de actos de efectos particulares) en cuanto sean aplicables y salvo lo dispuesto en esta Ley”. Y por cuanto nada dispone en punto a habilidad o inhabilidad de testigos, es claro entonces que cabe aplicar dichas reglas generales; además, siendo necesario que en todo juicio de nulidad de actos de efectos particulares quien intente el recurso debe tener “interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate” (artículo 121), es evidente que el recurrente ostenta el carácter de parte (igualmente, el tercero que atiende al emplazamiento); esto es, con las limitaciones y peculiaridades propias de este tipo de acción, quien recurre es una parte interesada, y así es denominada en la propia Ley (artículos 95, 96, 135, 136 y 137) y hasta lo califica de *actor* en el artículo 129 (en otros es denominado *recurrente*); por eso, a los precisos efectos y fines probatorios, en estos asuntos quien solicita la anulación es parte o actor. En consecuencia, las reglas del proceso civil en materia de habilidad de testigos sí son aplicables dentro de la sustanciación de estos juicios contencioso-administrativos de anulación, y así se declara.

II

Otra cuestión, también previa, suscitada por el apoderado del recurrente consiste en sostener que el testigo sí podría declarar en cumplimiento del deber militar o del genérico de contribuir a la justicia. Al respecto, se observa:

Vigentes las reglas procesales sobre habilidad y capacidad de las personas para servir como testigos y aplicables a los juicios de anulación de actos administrativos de efectos particulares (caso de autos), no es procedente imponer a un testigo, que declara estar comprendido en una causa de inhabilidad, la obligación de rendir declaración, y ni siquiera exigir que explique porqué tendría "interés" en el asunto. En efecto, si bien la declaración del testigo es una función pública y, por ende, constituye un deber (artículo 347 del Código de Procedimiento Civil), es así para la persona del testigo hábil; y por eso dicha disposición precisa que es la persona hábil para ser testigo la que "debe dar declaración", y agrega otros que, sin ser inhábiles, pueden excusarse. Cuando la norma estaba en el Código Civil (pasó al de Procedimiento en la reforma de 1916) Dominici advertía que "La persona que tiene impedimento para testificar, deberá manifestar el motivo que lo inhabilite en el acto de ser interrogado y el juez resolverá con vista de la razón alegada, si debe ser o no examinado. Inútil es decir —agrega— que el Tribunal no puede obligar a declarar al que por las leyes está impedido y, por tanto, excusado de testificar" (Tomo III, pág. 206).

En consecuencia con las inhabilidades, el artículo 350 *ejusdem* indica que, antes de contestar, el testigo declarará "si tiene impedimento para declarar, a cuyo efecto se le leerán los correspondientes artículos de esta Sección"; y, si como ocurrió en el caso, después que el testigo dijo no tener impedimento, manifestó que tenía interés en las resultas del litigio (esto es, hallarse en uno de los motivos de inhabilidad), el sustanciador obró ajustado a los artículos 347 y 350 del Código de Procedimiento Civil cuando lo eximió de declarar, porque, como explica Dominici, no puede ser compelido a declarar quien ha manifestado estar incurso en causal de inhabilidad, y el Tribunal actúa racionalmente cuando se abstiene de interrogarlo, pues hacerlo era inútil ya que se trataba de un testigo inhábil por propia manifestación.

III

Pretendió el apoderado del recurrente que debía inquirirse del testigo que explicara su interés, y al respecto la Sala considera que ello no es procedente, pues basta con interés aun indirecto por manera que su manifestación de tenerlo es aceptable y no puede dar lugar a una controversia; aun en el caso de aquellos que, invocando el secreto (ordinal 2º del artículo 347), se excusan de declarar, asienta Borjas que el Tribunal no puede considerarla infundada o evasiva, puesto que se basa en una razón legal (Tomo III, pág. 374).

En cuanto a la "comunidad" de la prueba, a lo sumo haría no tachable al testigo, pero si él —al ser inquirido por el juez— manifiesta estar interesado en el resultado del litigio (la nulidad o no del acto), basta para no recibir su testimonio, por tratarse, sin más, de un testigo inhábil según su manifestación.

Finalmente, el deber de declarar y, por ende, de colaborar con la justicia que tiene todo ciudadano llamado en calidad de testigo, cede ante la circunstancia de ser inhábil, y en materia de juicio contencioso-administrativo de anulación no hay regla expresa que contrarie o descarte la aplicación de las disposiciones procesales en materia de pruebas, pues, al contrario, se mandan observar "en cuanto sean aplicables" y no hay motivo para estimar que no rigen esas disposiciones, porque, precisamente, cuando alguien intenta la anulación es porque tiene interés personal, directo y legítimo en que se invalide el acto, y por ello para los testigos que presenta en apoyo de su pretensión rigen los preceptos ordinarios sobre habilidad y capacidad.

En síntesis, estima la Corte que:

1. Las reglas sobre evacuación de pruebas establecidas en el Código de Procedimiento Civil y referidas específicamente a la testifical son aplicables en los juicios de anulación de actos administrativos de efectos particulares.

2. Si el testigo, preguntado por el Tribunal, manifiesta tener interés en las resultas del litigio que se ventila, es un testigo inhábil y, como tal, ha de ser relevado de rendir declaración.

3. Dentro del ámbito probatorio, quien ejerce una acción, como la de autos, es parte y, como tal, interesado en la anulación del acto que impugna. En consecuencia, el testigo que hubiere promovido y manifieste tener interés en las resultas, es inhábil y no debe declarar.

4. Como para intentar las nulidades se exige interés directo, esto no es aplicable al testigo porque, conforme al artículo 344 del Código de Procedimiento Civil, aun el indirecto lo inhabilita para prestar testimonio válido, por lo cual es inútil recibir su declaración luego de tan enfática declaración.

5. Habiéndose solicitado la nulidad de un acto, la manifestación del testigo de tener interés en las resultas del litigio es suficiente, sin más explicación, para no tomarle declaración, puesto que fue promovido por quien está interesado —directamente— en lograrla.

6. El principio de la comunidad de la prueba no deroga la posible inhabilidad de un testigo por manifestarse interesado en las resultas del pleito, pues para el caso de autos trátase de un testigo promovido por el recurrente y, por tanto, traído en apoyo de su recurso, por lo cual su inhabilidad, expuesta por el testigo antes de ser interrogado, impide que rinda la declaración solicitada por la parte recurrente.

Por lo cual, la providencia apelada está ajustada a derecho, y en su virtud la apelación no puede prosperar. Así se declara.

b. *Posiciones juradas*

CPCA

22-7-85

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: AsoNaranjos vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Las autoridades y representantes legales de la República no están obligados a absolver posiciones juradas, pero sí lo están de dar contestación por escrito a las preguntas que le formulen la contraparte o el juez sobre los hechos de que tengan conocimiento personal y directo.

Hecha la relación anterior esta Corte pasa a decidir la presente apelación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y con fundamento en las siguientes consideraciones:

Las posiciones juradas como posibilidad procesal constituyen la forma que establece el legislador para realizar la prueba de confesión provocada, mediante la cual una de las partes en el proceso dice la verdad sobre un hecho susceptible de producir consecuencias jurídicas a su cargo. Ahora bien, nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa, previa a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, estableció como un principio procesal que regía esta jurisdicción, que las autoridades y los representantes legales de la República no estaban obligados a absolver posiciones juradas, pero es el caso que una vez dictada la citada Ley Orgánica, en su artículo 89 se dispuso lo siguiente:

“Artículo 89.—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”.

Del texto anteriormente transcrito se desprende que fue voluntad expresa del legislador, por una parte, eximir a las autoridades y los representantes legales de la República de la obligación de absolver posiciones juradas, como posibilidad procesal que establece una relación inmediata entre la parte absolvente y la parte que formula la posición, así como entre éstas y el juez; medio probatorio que se cumple mediante preguntas que hace el promovente en forma asertiva y quien a su vez confiesa los hechos contenidos en su formulación; y el absolvente, quien es a su vez compelido a dar una respuesta que constituye su confesión. De los deberes procesales del absolvente fueron ciertamente relevados las autoridades y los representantes legales de la República, pero no es menos cierto que en el propio artículo 89 de la Ley en comento, se le estableció a éstos la obligación de dar contestación por escrito a las preguntas que le formulen la contraparte o el juez, sobre los hechos de que tengan conocimiento personal y directo.

Ahora bien, en el caso de autos, la parte recurrente promovió un cuestionario en el Capítulo II de su escrito de pruebas, que llena las exigencias formales de este medio probatorio sustitutivo de las posiciones juradas en las autoridades y representantes legales de la República. En consecuencia de lo anteriormente expuesto, esta Corte debe declarar, como en efecto declara, que fue procedente la admisión del cuestionario como lo hizo el Juzgado le Sustanciación, y así expresamente lo establece.

c. Prueba documental

CPCA

7-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Gisela P. de Meza vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Dado el valor presuntivo de los documentos administrativos, que no pueden ser asimilados a los documentos públicos, su veracidad puede ser destruida por cualquier clase de pruebas y no sólo por la tacha de falsedad.

Si bien el vicio anterior es suficiente para declarar con lugar el recurso, y abstenerse esta Corte, por tanto, de examinar las otras ilegalidades denunciadas, sin embargo, en interés de la ley, y por una correcta administración de justicia, la Corte cree conveniente advertir lo siguiente:

La Comisión autora del acto impugnado, se basó para calificar de empleado de dirección o de confianza a la trabajadora reclamante, en que en dos actas levantadas por ante la Inspectoría del Trabajo, aquélla concurrió en representación de la empresa, a responder unos reclamos laborales, y que por cuanto tales actas son documentos públicos, concluyó declarando que la reclamante, por tales documentos, era empleada de dirección y de confianza. Ahora bien, en primer término, la Corte ratifica su jurisprudencia contenida en sentencia de fecha 9-7-84, que las actas de dicha Inspectoría no pueden asimilarse a los documentos públicos, ya que su contenido no es absoluto, porque puede ser desvirtuado por cualquier clase de prueba, ya que se trata de documentos administrativos. En efecto, la Corte reafirma tal criterio y, además, lo complementa en la siguiente forma: Los documentos públicos a los cuales se refiere el Código Civil (artículo 1.357), son un tipo de prueba por escrito, y ésta se

define en el artículo 1.355 *eiusdem*, como: "El instrumento redactado por las partes y contenido de sus convenciones es sólo un medio probatorio; su validez o su nulidad no tiene ninguna influencia sobre la validez del hecho jurídico que está destinado a probar, salvo los casos en que el instrumento se requiera como solemnidad del acto".

Ahora bien, los documentos emanados de los funcionarios administrativos no son redactados por las partes, ni contienen sus convenciones, por lo que mal pueden ser asimilados a aquellos documentos públicos. Por el contrario, los documentos administrativos son declaraciones de los funcionarios que actúan en el área de su competencia, acerca de los hechos que están autorizados hacer constar o verificar, y en ese sentido, carecen de la característica determinante de los documentos públicos, de ser convenciones o acuerdos de las partes. Por otra parte, el valor probatorio de los documentos administrativos les viene dada por la presunción de veracidad que protege los actos administrativos contenidos en ellos, en razón de su carácter ejecutorio y ejecutivo, es decir, de su obligatoriedad inmediata, como lo consagra el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por esta razón, dado su valor presuntivo, es por lo que su veracidad puede ser destruida por cualquier clase de pruebas, y no sólo por la tacha de falsedad. Esta sólo procede cuando la fecha, el formato, el sello del documento o la firma del funcionario de donde emanó, hayan sido falsificados o alterados, pero no para destruir la presunción de veracidad de su contenido.

K. Poderes del juez

a. Determinación del procedimiento aplicable

CPCA

1-8-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Metaral, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre.

Los jueces contencioso-administrativos están facultados para aplicar el procedimiento que juzguen más adecuado, de aquellos previstos en las leyes, cuando no exista uno principal o especial.

Finalmente, en cuanto al uso por parte del juez *a quo* de la facultad de aplicar al caso concreto el procedimiento que juzgó más adecuado, de acuerdo a lo previsto en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Corte observa que, como juez contencioso-administrativo que es, también dicho juez puede utilizar las facultades que en esta materia se prevén en los procedimientos que se sigan ante la Corte Suprema de Justicia, por cuanto las normas contenidas en el Capítulo I y en la Sección Primera del Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, constituyen los principios generales del procedimiento contencioso-administrativo. Por otra parte, observa la Corte, que el procedimiento en cuestión aplicado por el juez *a quo*, resulta ser una adaptación del procedimiento del amparo tributario previsto en el artículo 210 del Código Orgánico Tributario, de modo que la aplicación que el citado Tribunal hizo del referido artículo 102 de la Ley Orgánica que rige nuestro Máximo Tribunal, está conforme con la intención del legislador como facultad de los jueces contencioso-administrativos, la de aplicar el procedimiento que juzguen más adecuado, de aquellos previstos en las leyes, cuando no exista uno principal o especial, y así se declara.

b. *Apreciación de vicios de orden público*

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sociedad Atrium, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

La apreciación acerca de la procedencia de la denuncia de infracciones de disposiciones de orden público, queda al libre arbitrio del Juez.

El planteamiento formulado por los representantes de la Municipalidad requiere que esta Corte precise en el ámbito que le es propio la procedencia de la denuncia de infracciones de disposiciones de "orden público" por las partes en la oportunidad última de su intervención en el debate procesal. En efecto, en materia del recurso de casación, el artículo 435 autoriza al recurrente para denunciar en el escrito de réplica infracciones de leyes de orden público, pero aparte de que tales disposiciones deben ser de orden público eminente, es necesario señalar que el dispositivo no puede configurar una válvula de escape otorgada al formalizante para que, so pretexto de que se trata de disposiciones de orden público provoque o inicie discusiones nuevas ampliando o modificando los alegatos de la formalización o aprovechando la ocasión para traer lo que se le olvidó en dicho escrito o acaso más atrás en las instancias. "Si ello fuera permitido, el celo demostrado por el legislador en pro de las disposiciones de orden público al permitir su denuncia en el último escrito que puede presentar el recurrente, devendría en una chocante corruptela que atentaría contra los fines saludables que el mismo legislador se propuso al consagrar la aludida facultad. Se trata de una excepción y, por tanto, de interpretación restrictiva, lo que indica que el recurrente no podrá hacer uso de la facultad que otorga la citada disposición legal para todos los casos que le vengan en gana, sino en los muy contados de orden público eminente". (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 14 de agosto de 1963). Tales principios deben admitirse igualmente con sus particularidades en el ámbito que nos ocupa, de allí que pueda sostener válidamente que la *apreciación, salvo casos expresos, acerca que existe o no una infracción de orden público, queda al libre arbitrio del Juez, quien puede, acorde con la naturaleza del caso, rechazar el alegato sin entrar a conocer del planteamiento que formula el interesado, evitando así la innovación de los alegatos que éste debió formular en su debida oportunidad procesal* y a la cual se debe limitar su acción o excepción.

L. *Sentencia*

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Luisa A. de Hoenick vs. República.

Las excepciones al principio de que después de dictada una sentencia no podrá revocarla ni reformarla el tribunal que la dictó están sometidas a un plazo perentorio e improrrogable tanto para el juez como para las partes.

La sentencia contenida en el expediente donde se producen estas actuaciones, fue dictada por esta Corte en fecha 25 de julio de 1985. La primera diligencia de la solicitante se produce el 7 de agosto de 1985, es decir, que para este último momento la sentencia había adquirido firmeza, contra ella no se había anunciado recurso, ni solicitado reforma o ampliación. Como se ha anotado, en ninguna oportunidad anterior a esa diligencia se había requerido el pago de los intereses, lo cual constituye un pedimento nuevo que la República no podía contradecir ni el sentenciador pronunciarse sobre el mismo. Por esta razón, lejos de constituir una reforma del petitorio hecho en la comparecencia o posteriormente a ella, tal solicitud pudiera calificarse como de ampliación o reforma de la sentencia, más precisamente de la primera naturaleza, de ampliación. Ahora bien, de conformidad a lo establecido en el artículo 164 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por mandato del artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, después de dictada una sentencia no podrá revocarla ni reformarla el Tribunal que la haya dictado, y habiéndose decidido la expropiación por esta Corte en sentencia del 25 de julio de 1985, la misma agotó su competencia para reformarla. Sin embargo, la misma norma procesal establece excepciones a este principio, al consagrar que a solicitud de parte, el mismo Tribunal que dicte la sentencia, puede dictar ampliaciones, pero esa excepción está sometida a un plazo, perentorio e improrrogable tanto para el juez como para las partes, plazo que se agota en el día de la publicación de la sentencia o en el siguiente. Y siendo evidente y además constatado por el Libro Diario que dicho término transcurrió en exceso entre el 25 de julio y el 7 de agosto de 1985, se niega por extemporánea, la solicitud formulada por Luisa Antonia Angulo de Hoenick, y así se declara.

CPCA

7-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Virgilio Pérez Gainza vs. IVSS.

No es expresa, positiva y precisa una decisión judicial cuando se deje pendiente una circunstancia cualquiera, aun cuando ésta deba ocurrir necesariamente.

La Corte observa acorde con los términos del artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, que en la sentencia debe constar sin vaguedades, incertidumbres o condiciones la condena o absolución en todo o en parte, de allí que no es expresa, positiva y precisa una decisión judicial cuando se deje pendiente, como en el caso de autos, una circunstancia cualquiera, aun cuando ésta deba ocurrir necesariamente.

El objetivo primordial de la decisión jurisdiccional es poner fin al pleito y su efecto ha de ser inmediato, actual, y ni lo uno ni lo otro se conseguiría si la misma dependiera de condiciones, de hechos futuros o del mero transcurso del tiempo. En igual sentido corresponde al juzgador atenerse en su decisión a las pretensiones contradictorias de las partes, sin que le quepa sustituirse en ellas para plantear de manera diferente el problema jurídico en litigio. Ello equivale no a decidir, sino a crear controversias y a infringir por consiguiente la Ley, al extenderse más allá de los límites prefijados por la acción y la excepción.

En el caso que se examina resulta obvio que el sentenciador de primera instancia se salió de esos límites al resolver no conforme al recurso interpuesto, sino declarando cosa distinta a la solicitada por las partes, al sustituir el acto administrativo de destitución por el de suspensión sin goce de sueldo con las limitaciones que indicó en el dispositivo del fallo, y omitir pronunciarse sobre la totalidad de la pretensión del

funcionario, procede, en consecuencia, la anulación del fallo impugnado por violación de las normas contenidas en los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil.

En tal virtud y conforme a lo dispuesto por el último aparte del artículo 230 del Código Civil, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, repone el presente juicio al estado de que se dicte nueva sentencia por el Tribunal de la Carrera Administrativa.

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sociedad Atrium, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre, Estado Miranda.

La Corte observa: Es reiterada la doctrina de la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil) en el sentido de que el juzgador está en la obligación impretermitible de analizar todas las pruebas del proceso y pronunciarse sobre el mérito de ellas, a objeto de que la verdad procesal establecida en la sentencia sea el resultado del examen integral de todo el elemento probatorio de los autos. De allí que pueda establecerse que *el vicio de "silencio de prueba" se configura, flagrantemente, cuando el juzgador omite en forma absoluta toda consideración sobre el elemento probatorio existente en autos, a tal punto que la omisión llega hasta ignorarlo totalmente, vale decir, cuando ni siquiera señala la prueba, de igual modo se incurre en dicho vicio cuando no obstante que la prueba es señalada y se deja constancia de que está en el expediente no la analiza y valora en el mérito que le corresponda.* El análisis de la prueba se impone por más que ésta pudiera resultar "inocua, ilegal o impertinente" y es obvio que a esa conclusión sólo puede llegarse como resultado de su examen.

En atención a estos principios, es indudable que *los jueces no deben omitir la consideración y apreciación de alguna de las pruebas aportadas por las partes, pero no conduce ello a afirmar que deben realizar una labor de estudio pormenorizado de cada una de las partes de cada prueba, sino que lo que están obligados a cumplir es una "labor de selección y de crítica para depurar el proceso de elementos probatorios ineptos y reducirlo a los que tiendan fundamentalmente a calificar la litis y decidirse por el mejor alegato fundado y probado".* (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. *Gaceta Forense* del 22 de de 1958. Página 145).

En el caso en examen se aprecia del texto de la decisión recurrida que la misma sí hizo mención expresa y detallada de las pruebas indicadas por los apoderados de la Municipalidad como se constata de la lectura de los folios 601 al 610 del expediente y que, luego, apreció y valoró debidamente para decidir como lo hizo, como se desprende de su contenido (folio 658).

En cuanto al planteamiento que formularon acerca de que la inspección ocular practicada no era idónea para comprobar el estado del terreno y la construcción de la obra, se desprende de la apreciación que hizo el *a quo* que éste juzgó pertinente la prueba promovida para la demostración de tales hechos, pues de la naturaleza de la inspección ocular la constatación de hechos materiales (estado del terreno y terminación del edificio) que sólo caen bajo la acción del órgano o sentido a que se contraen; de allí que el juez deba trasladarse (artículo 338 del Código de Procedimiento Civil) al lugar donde se encuentra la cosa litigiosa para imponerse de aquella circunstancia que no podrá acreditarse de tal manera. La Corte se abstiene de hacer otra consideración sobre los alegatos de silencio de prueba de los recurrentes representan-

tes de la Municipalidad porque la misma sería incongruente y carecería de fundamento si se atiende a la formalización de su recurso de apelación dirigida a poner en evidencia vicios formales del fallo, pero no así los que pudieran referirse al fondo del asunto.

En tal virtud y conforme a los principios antes expuestos, carece de fundamento la impugnación de los apoderados de la municipalidad acerca del silencio de parcial de pruebas que imputa a la recurrida; vicio que también señala por considerar que se omitió el examen del expediente administrativo. En este aspecto, la Corte observa que tal y como lo exige la normativa vigente, el expediente administrativo en el cual constan los actos que dieron lugar a la pretensión esgrimida por la empresa recurrente fue incorporado a los autos el 21 de junio de 1984. La presentación del expediente en el proceso administrativo constituye una incorporación en bloque de todo lo actuado en sede administrativa; en efecto, cuantas alegaciones hubieran sido hechas en el procedimiento administrativo, quedan incorporadas al proceso, por actividad de la Administración, impuesta por la Ley. *El órgano jurisdiccional puede, por tanto, utilizar todos aquellos datos que figuran en el expediente administrativo aun cuando en sus alegatos formales las partes no recojan algunas de ellas.* La existencia del expediente administrativo justifica, dada la función revisora de esta jurisdicción, que *éste pueda examinar no sólo los actos objeto de impugnación, sino también, sin limitación, todas las actuaciones administrativas que llevaron a dictarlos.*

Resulta evidente de la lectura del fallo recurrido que éste basó su decisión no sólo en las pruebas aportadas en el proceso por las partes, sino en la extensa documentación que en el mismo cursa, cuyo análisis se refleja en el conocimiento que el sentenciador demuestra tener en el planteamiento del problema sometido a su consideración y en la decisión que sobre el mismo dicta. *No pueden pretender los impugnantes de su validez que la sentencia determine paso a paso e identifique cada una de las actuaciones que cursan en el expediente administrativo, pues tal rigorismo excede la obligación impuesta a los jueces para la apreciación y valoración de los elementos probatorios que cursan en autos, como se ha establecido antes, de allí que resulte infundada también la denuncia que los apoderados del Concejo Municipal del Distrito Sucre imputan a la sentencia por "guardar absoluto silencio sobre las actas que integran el expediente administrativo".*

CPCA

26-9-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Rebeca Gil de Silva vs. República (Ministerio de la Secretaría de la Presidencia).

La Corte analiza las diversas posibilidades que configuran la inmotivación en la sentencia.

Para decidir, la Corte observa:

Como se ve, toda la exégesis que este recurso contiene de las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y de su Reglamento General conforme a las cuales sostiene la sustituta del Procurador General de la República, que la demanda no debió prosperar, las concreta en la denuncia de infracción de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil por vicios previstos en estas disposiciones y por falta de algunos de los requisitos que ellas prevén, especialmente el de motivación exigido por el artículo 162 *eiusdem*.

Ahora bien, es pacífica la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en el sentido de que la inmotivación, como defecto previsto en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, supone la falta absoluta de fundamentación en la sentencia, o bien, cierto tipo de defectos equivalentes en definitiva a esa falta absoluta de fundamentación. En sentencia del 24 de abril de 1979, la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil sistematizó y ordenó el criterio antes expuesto considerando las diversas posibilidades de configuración del defecto de motivación de una manera que ratifica esa doctrina; concretamente contempló cuatro posibilidades, a saber: 1) Que la sentencia no contenga materialmente ningún fundamento; 2) Que las razones expresadas por el sentenciador no tengan relación alguna con la pretensión deducida o con las defensas opuestas; 3) Que los motivos se destruyan los unos a los otros por consideraciones graves inconciliables; y 4) Que los motivos sean tan vagos o inocuos que impidan el conocimiento, por parte del intérprete, del criterio seguido por el juzgador para llegar al dispositivo que en definitiva acogió. Este fallo, como antes se advierte, sistematiza una doctrina que data de sentencia de la misma Sala del 21 de diciembre de 1950, conforme a la cual, salvo esos casos excepcionalísimos en que los defectos de la motivación son equivalentes a su falta total, los errores en la fundamentación que no son propiamente crasos, o sea, que en alguna medida incluyen un análisis conceptual que permite encontrar en ellos siquiera una tesis discutible, no constituyen el defecto procedimental de falta de motivación sino que sólo pueden conducir a una búsqueda del defecto en la decisión sobre el fondo del asunto.

Ahora bien, como puede verse en los pasajes transcritos de la apelación, es absolutamente incierto que en el pronunciamiento que se examina se encuentra un distanciamiento tan absoluto entre los razonamientos en que se apoya, las acciones o defensas que resuelve y el dispositivo que en definitiva contiene, y se está lejos de la situación en la que pudiera asimilarse el presunto defecto de los razonamientos jurídicos que contiene, a esa falta total de fundamentación que sería necesaria para encontrar procedente la denuncia de infracción de los artículos 162 y 12 del Código de Procedimiento Civil. La verdad es que la redacción del recurso que se analiza, especialmente en sus páginas 2 y 3, deja ver que el recurrente confunde el deber de congruencia que establecen los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de juzgar "conforme a lo alegado y probado en autos" y de atenerse a las acciones intentadas y a las defensas opuestas, con el deber del juzgador, en cuanto se pronuncia sobre el mérito, es decir, en relación con el fondo, de juzgar correctamente conforme a la ley sustantiva. Siendo la situación que, como antes se expresa, este recurso se ha limitado a la cuestión procedimental de si el fallo de primera instancia analizado adolece o no de defectos previstos en los artículos 162 y 12 del Código de Procedimiento Civil que ameriten su anulación, estos solos razonamientos bastan para desechar totalmente la apelación; y así se declara.

M. *Apelación: desistimiento*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: D. Parada T. vs. República (Instituto Autónomo Hospital Universitario de Caracas).

Sin el consentimiento de ambas partes no es válido el desistimiento.

Al respecto la Corte observa que, de conformidad con lo establecido en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, si el apelante no presenta

en el lapso previsto en ese artículo, el escrito en que precisa las razones de hecho y de derecho en que funda su apelación, se considerará que ha desistido de la apelación y así lo declarará la Corte, de oficio o a instancia de la otra parte. En consecuencia, habida cuenta de la forma en que ha procedido el apelante, la situación es tal que, para el vencimiento del lapso para fundamentar su apelación, éste no expuso los fundamentos de su recurso que debiera esta Corte examinar, lo cual determina la preclusión de ese derecho y la consiguiente firmeza del fallo recurrido.

Por otra parte, el desistimiento del procedimiento expresado por el apelante, sin acreditar la anuencia de su contraparte, priva de todo efecto esa actuación. La notificación del Procurador General de la República que simultáneamente solicita, constituye un trámite no previsto en la ley; ésta, en efecto, simplemente señala que sin el consentimiento de ambas partes no es válido el desistimiento del procedimiento, de allí que deba entenderse que ese consentimiento mutuo debe acreditarse como extemporáneamente surgido para el momento en que se hace constar. En todo caso, es un hecho que aún para el supuesto de que el Procurador hubiese sido notificado, según lo solicitado, ya para ese momento se había producido la preclusión indicada que determinó la firmeza del fallo de Primera Instancia, de manera que el supuesto consentimiento del Procurador habría constituido más bien una renuncia por su parte a los efectos que la sentencia contiene a su favor.

Por las razones expuestas esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, con fundamento en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y habida cuenta de la falta de formalización de la apelación interpuesta por la ciudadana Desdémona H. Parada Torres contra la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 26 de febrero de 1982, estima que se ha producido el desistimiento de la apelación, lo que otorga al fallo de Primera Instancia el carácter de cosa juzgada, y así se declara.

CPCA

11-7-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Francois Beun S. vs. Comisión Metropolitana de Urbanismo.

Observa esta Corte Primera que resulta sumamente imposible extraer de la confusa exposición que hace el recurrente, cuáles son los motivos que esgrime para impugnar la validez del fallo de primera instancia.

En la materia, este Tribunal ha reiterado que una mala formalización o una formalización confusa e ininteligible produce el mismo efecto que el previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la no formalización, esto es, la declaratoria de desistimiento.

En tal virtud, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara *desistido* el recurso intentado por el apoderado del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda contra la sentencia del Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, la cual confirma en esta oportunidad, dado que no existen razones de orden público que obliguen a revisarla de oficio.

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Elbano Miralles vs. República (Ministerio de Hacienda).

Según el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dentro del lapso de diez audiencias fijado para dar inicio a la relación, el apelante debe fundamentar o sustentar su apelación, de modo que si no se cumple con tal requisito, se considera tácitamente desistido el recurso. En este supuesto, al Tribunal de Alzada no le cabe otra cosa que declarar desistida la apelación, como se desprende del propio texto del citado artículo. De modo que, por la actuación posterior de las partes o del mismo Tribunal, a pesar de haber transcurrido el lapso de formalización sin que el apelante lo hubiera hecho, no se convalida o subsana tal omisión, o deja de tener efecto el desistimiento de la apelación. Por tanto, si con posterioridad el Tribunal advierte esta situación, debe declararlo previamente a cualquier otra decisión, y así lo declara.

En el caso presente antes del desistimiento expreso, había ocurrido el desistimiento tácito, por la falta de formalización, por lo que no puede la Corte declarar válido el desistimiento hecho el 18 de septiembre de 1985, sino el desistimiento de la apelación operado con anterioridad, por el transcurso del lapso de formalización sin que se hubiere presentado el escrito correspondiente, de acuerdo a lo previsto en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En razón de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara *desistida* la apelación intentada por la sustituta del Procurador General de la República en contra de la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 27 de abril de 1984, por lo que esta sentencia queda firme, por no encontrarse vicios de orden público en el procedimiento, de acuerdo a lo previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 87 *eiusdem*, y así se declara.

N. *Recurso de hecho*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Federación Venezolana de Maestros.

La Corte señala el órgano competente para conocer de los recursos de hecho.

El recurso de hecho constituye una defensa en contra de la negativa del Tribunal de la causa a oír un recurso, o de la abstención a proveer sobre el mismo. Pero a pesar que le califique como "de hecho" no por ello deja de ser una vía judicial para impugnar una decisión de la misma naturaleza. Por tanto, como medio judicial también está sujeto a los presupuestos procesales de validez de toda defensa de este tipo, y dentro de ellos el atinente a la competencia. En este sentido, cabe señalar que el órgano competente para conocer de tales recursos es aquel a quien le esté atribuido en alzada el conocer de determinados asuntos. Así, por ejemplo, en lo que a esta Corte se refiere, el ordinal 2º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia determina textualmente lo siguiente:

“La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo será competente para conocer:

1º) *(omissis)*.

2º) De los recursos de hecho intentados contra las decisiones relativas a la admisibilidad de la apelación en las causas cuyo conocimiento le corresponda en segunda instancia”.

Ahora bien, en segunda instancia a esta Corte, en cuanto se refiere a los recursos o acciones de nulidad, de acuerdo a lo señalado en el ordinal 4º del mencionado artículo 185 *eiusdem*, sólo le corresponde conocer de “las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas, en primera instancia, por los tribunales a que se refiere el artículo 181 de esta Ley (Juzgados Superiores Civiles, Mercantiles y Contencioso-Administrativo), o que conozcan de recursos especiales contencioso-administrativos”. Es decir, dictadas por tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa de primera instancia.

En el presente caso, la decisión en contra de la cual se pretende ocurrir de hecho, fue dictada por un Tribunal de Primera Instancia del Trabajo, que pertenece a la justicia laboral y no a la contencioso-administrativa. En efecto, tal tribunal se encuentra previsto en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo y, conforme lo prescribe su artículo 1º, conoce de asuntos contenciosos derivados de la aplicación de la legislación del trabajo y de las estipulaciones de los contratos del trabajo. Como lo reconocen los propios recurrentes, la acción por ellos intentada de nulidad, tiene como fundamentos la violación de expresas disposiciones de la Ley del Trabajo. Por tanto, el conocimiento de esta acción no le está atribuido a esta Corte como Tribunal de Alzada, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino a los Juzgados Superiores de la Jurisdicción Laboral, de acuerdo a lo pautado en el numeral 2) del artículo 23 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo, que atribuye a estos juzgados lo siguiente:

“Conocer de los recursos de hecho contra los fallos de los Tribunales del Trabajo de Primera Instancia, cuando éstos no oigan o no den curso a las apelaciones dentro de los términos legales, y de las solicitudes sobre omisión, retardo o denegación de justicia de aquellos tribunales”.

En razón de lo expuesto, no puede esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conocer del presente recurso, correspondiéndole por el contrario declinar su competencia en un Tribunal Superior del Trabajo de esta circunscripción, y así se declara.

Ñ. *El debate en segunda instancia*

CPCA

22-7-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso. Atrium vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda

El objeto del debate en el procedimiento en segunda instancia queda reducido a los términos de la fundamentación de la apelación.

Ciertamente que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia modificó el régimen de la apelación contenida en el Código de Procedimiento Civil, en el sentido que al obligar al apelante a fundamentar la apelación, limitó también el objeto del debate en lo que a la Alzada se refiere. En efecto, si bien no es posible asimilar el anterior requisito a la formalización de un recurso de casación, y la Alzada Contencioso-Administrativa a una Casación, por cuanto esta Corte, como segunda instancia, también puede pronunciarse sobre la procedencia o no de la demanda, si se lo permite el escrito de sustentación de la apelación, sin embargo, sus poderes como Tribunal revisor de la sentencia del Tribunal de la causa quedan definidos por lo que los apelantes señalan como objeto de examen por la Alzada. En este sentido, la decisión de esta Corte al conocer de una apelación queda limitada a resolver las razones de hecho y de derecho que, como apoyo a su recurso, indique el apelante. Por otro lado, tales razones constituyen propiamente el debate en la segunda instancia, y a ellos deben referirse las pruebas, que conforme al artículo 163 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia se pueden promover en segunda instancia en los juicios contencioso-administrativos, para que resulten pertinentes. De modo que el efecto pleno del efecto devolutivo de las apelaciones oídas libremente, y la plenitud de la jurisdicción del Juez de Alzada, que constituye la regla general en los juicios ordinarios, está derogada por el artículo 1662 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, cuya principal consecuencia es la de limitar el debate probatorio a los términos del escrito de fundamentación de la apelación, y así se declara.

O. Perención

CPCA

31-10-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: CORAVEN vs. República (Inquilinato).

Solicita en primer lugar el oponente al recurso que se declare "la perención del recurso" de conformidad con lo establecido en el artículo 426 del Código de Procedimiento Civil, ya que no consta en autos que los apoderados de la recurrente hubiesen consignado el papel sellado necesario para la copia de la sentencia que haya de quedar en el Tribunal que la hubiere dictado y el porte de correo de ida y vuelta del expediente en cumplimiento de lo pautado en el artículo 425 del Código de Procedimiento Civil que expresamente así lo establece. Respecto al anterior alegato, esta Corte observa que el mismo resulta totalmente improcedente, no sólo porque la "perención" no es una figura que pueda tipificarse por la razón hecha valer por el oponente, sino por la circunstancia de no ser la norma alegada aplicable al procedimiento de segunda instancia de los recursos contencioso-administrativos, los cuales se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sin que en forma alguna influyan sobre el mismo las reglas, como la hecha valer en el caso presente por el oponente, que rigen la tramitación de los recursos de casación.

2. *Recurso Contencioso-Administrativo de plena jurisdicción:*
Acciones conexas

CPCA

8-8-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Ramón Lizardo G. vs. República (Ministerio de Educación).

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer de los juicios en que se ventilen varias acciones conexas siempre que a la Corte esté atribuido el conocimiento de alguna de ellas.

Para decidir, la Corte observa:

En la acción propuesta, pago de daños y perjuicios, el demandante estimó la acción en dos millones de bolívares (Bs. 2.000.000), en tanto que la demandada reconviniente propuso la acción de repetición de la cantidad de trescientos mil ciento cincuenta y siete bolívares con noventa céntimos (Bs. 300.157,90), más los intereses producidos hasta la fecha de la cancelación, por pago de lo indebido efectuado al demandante.

Para aclarar inadmisibile la reconvención, el Juzgado de Sustanciación estimó que las acciones son aparentemente conexas, pero que falta uno de los elementos necesarios para que exista tal conexidad, cual es la cuantía y, por lo tanto, no se extiende a dicha reconvención la competencia contencioso-administrativa por conexión de esta Corte, en virtud de lo cual surge su carácter de acción ordinaria y, por lo tanto, debe ser propuesta ante la jurisdicción ordinaria civil, como una acción principal.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la competencia para conocer de la acción por cobro de daños y perjuicios contra la República, por un monto de dos millones de bolívares (Bs. 2.000.000) corresponde a esta Corte; mientras que la competencia para conocer de una demanda por repetición de pago de lo indebido, intentada por la República contra un particular, corresponde a la jurisdicción ordinaria, de conformidad con lo establecido en el ordinal 2º del artículo 183 *ejusdem*. Pero, de conformidad con lo previsto en el ordinal 17º del artículo 42, en concordancia con el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Político-Administrativa y, por extensión, esta Corte, conoce de los juicios en que se ventilen varias acciones conexas, siempre que a la Corte esté atribuido el conocimiento de algunas de ellas.

De lo antes señalado se evidencia que el conocimiento de una de esas dos acciones está atribuido a la jurisdicción contencioso-administrativa, cumplido dicho supuesto, resta por examinar si entre esa acción y la otra, existe conexidad.

En toda causa pueden distinguirse tres elementos: *personae*, *petitum* y *causa petendi*. Cuando entre dos o más causas existe una relación de identidad absoluta, es decir, cuando tienen en común esos tres elementos, se da entre ellas lo que la doctrina denomina "litispendencia". Si la identidad existe en la *personae* y la *causa petendi*, junto con la identidad parcial del *petitum*, porque una causa más amplia comprenda a otra más pequeña, existe entre ellas lo que se denomina "continencia".

Cuando las diversas causas tienen en común uno o dos de sus elementos, existe la relación de conexión. Son casos de conexión de causas por la comunidad de dos elementos y diversidad de uno solo, los siguientes:

- 1º, cuando hay identidad de sujetos y de objeto, pero diversidad de títulos.
- 2º, cuando hay identidad de sujetos y de título, pero diversidad de objetos.
- 3º, cuando hay identidad de objeto y de título, pero diversidad de sujetos.

Hay conexión de causas por la comunidad de un solo elemento, siempre que este elemento común sea el título, aunque haya diversidad de personas y de objetos. Señala también la doctrina, entre los diversos supuestos de relación entre causas, el de la *conexión específica*, previstos en los artículos 83, 84 y 85 del Código de Procedimiento Civil, en los cuales se produce también el desplazamiento de la competencia de uno o varios jueces en beneficio de otro, como es el caso de la reconvencción, en los cuales la conexidad viene calificada *ex lege* y hace innecesario entrar al análisis de los elementos comunes, indispensables en la *conexión genérica*.

Se observa, además, que las causas de inadmisibilidad de la reconvencción se encuentran establecidas en los artículos 267 del Código de Procedimiento Civil, y son: 1) Cuando versare sobre asuntos y puntos para cuyo conocimiento carezca de jurisdicción por razón de la materia; y 2) Sobre materia cuyo procedimiento sea incompatible con el juicio ordinario.

En cuanto al primer supuesto de inadmisibilidad, como ha sido observado, se trata de un juicio meramente civil, como también lo es la reconvencción propuesta, y de tales juicios conoce esta Corte, como también ha quedado señalado, de conformidad con lo estatuido en el ordinal 6º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Ahora bien, por cuanto la Corte es competente para conocer de la acción propuesta, que es de naturaleza civil, y siendo la reconvencción también una acción civil, la competencia para conocer de la primera se extiende a la segunda, ello en razón de que tiene jurisdicción para la acción y la materia de reconvencción es la misma (civil), en consecuencia, también tiene competencia para conocer de ésta.

En cuanto al segundo supuesto de inadmisibilidad de la reconvencción previsto en la Ley, se observa, tal como se ha señalado, que tanto la acción como la reconvencción se ventilan en juicio ordinario, de allí que no exista incompatibilidad en los términos consagrados en la Ley.

Por último, cabe observar que la decisión recurrida estimó como fundamento de la misma la inexistencia de un elemento de conexidad, cual es la cuantía y sobre tal afirmación se encuentra que, conforme al artículo 85 del Código de Procedimiento Civil, "cuando en virtud de las solas pretensiones del demandado, como en los casos de oponer compensación o de intentar contrademanda, el Tribunal que haya de decidir sobre una cosa que por su valor corresponde al conocimiento de un Tribunal Superior, será éste el competente para conocer de todo el asunto, aunque el Tribunal ante quien se le haya propuesto lo fuese para conocer de la demanda sola".

Y sobre este aspecto, la Doctrina ha señalado que "la reconvencción por un asunto de menor cuantía es admisible en los de mayor cuantía por no estar prohibida la acumulación". Asimismo se ha establecido que entre dos demandas propuestas, la que compete al juez de mayor categoría debe determinar la competencia y no la otra, pues si ello ocurriese, se prorrogaría al inferior la competencia por la cuantía y ello sería antijurídico.

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, declara con lugar la apelación interpuesta por la Procuraduría General de la República contra la decisión dictada por el Juzgado de Sustanciación de esta Corte, objeto de este recurso, la cual revoca en todas sus partes, y declara admisible la reconvencción propuesta por la República contra el ciudadano Ramón Lizardo.

3. *El Recurso Contencioso-Administrativo por abstención***CPCA****17-10-85**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Metaral, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Definido el objeto de la apelación en la forma expuesta, la Corte, para decidir, observa lo siguiente: En el caso presente la pretensión procesal interpuesta tuvo como sustento la negativa de la Administración Municipal a cumplir con el deber de entregar a la recurrente, como contribuyente, el formulario para hacer su declaración a los efectos de la fijación del impuesto de patente de industria y comercio, así como de recibir la declaración que intentó presentar ante dicha Administración. Es decir que el objeto del recurso no es la nulidad de un acto administrativo, sino el de solicitar la protección jurisdiccional ante la omisión de actuar de la Administración. Tal pretensión, en el caso de abstención de los funcionarios municipales, está prevista en el ordinal 1º del artículo 182 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia, como acción procesal resulta legítima su interposición, en razón que no sólo está expresamente prevista en la susodicha Ley, sino también por cuanto la competencia, cuando se trata de la inactividad de la Administración Municipal, corresponde ciertamente ante el Tribunal en el cual se intentó, y así se declara.

Por otro lado, en cuanto a la acción por la abstención o negativa de la Administración, contemplada en el ordinal 1º del artículo 182, ya citado, esta Corte bajo ponencia de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó, en sentencia de fecha 6 de diciembre de 1984 (*Revista de Derecho Público* Nº 20, octubre-diciembre 1984, páginas 171 y 172), determinó las condiciones para su procedencia. En efecto, en dicha sentencia se determinó que para que dicha acción pudiera apreciarse favorablemente, es necesario: 1º) Que tal acción ha de ejercerse contra la conducta de una autoridad estatal o municipal o nacional. 2º) Que exista una obligación legal para la autoridad administrativa, que ésta no ha dado cumplimiento. 3º) Que la acción en comentarios tiene carácter residual, en el sentido que la misma no es sustitutiva del silencio-rechazo, sino la vía para obtener una actuación expresa que la Administración ha omitido.

A este respecto la Corte observa que, de acuerdo a los términos del libelo contentivo de la solicitud y del propio escrito de oposición a la misma, presentado por la Municipalidad, no hay duda que la actuación controvertida emana de la Administración Municipal, lo cual se confirma con el Informe que presentó el Jefe de la Oficina de Estadísticas e Informática del Concejo Municipal del Distrito Sucre (folios 4 a 6 del expediente administrativo). Por otro lado, la obligación de entregar tales formularios aparece del artículo 27 de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio, ya que mediante su entrega comienza precisamente el procedimiento de determinación del respectivo tributo, y sin ellos la Administración Municipal no puede liquidar lo que corresponda por tal Impuesto. Finalmente, en el caso presente no se había iniciado ningún procedimiento administrativo, por solicitud alguna que hubiera podido considerarse desestimada tácitamente, por la no decisión de la Administración respecto de dicha solicitud. Por el contrario, se trata de una actitud material, o si se quiere, de hecho, como lo es la reticencia de recibir documentos o recaudos que se presentan a la Administración, o la negativa pura y simple, de suministrar recaudos o de recibirlos. Por tanto, puede concluirse que en el caso presente se dan las condiciones anteriores y, en consecuencia, el juez *a quo* sí podía conocer y decidir de la acción por la negativa o abstención de la Administración Municipal de cumplir con las obligaciones legales anteriormente dichas, y así se declara.

4. *Recursos contencioso-administrativos especiales*A. *Contencioso-tributario***CPCA****7-11-85**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Banco Hipotecario de Aragua vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre

En materia municipal no es admisible el recurso contencioso-tributario que desarrolla el Código Orgánico Tributario.

En primer lugar conviene destacar el error cometido por el Administrador Municipal al calificar el recurso administrativo como “de apelación interpuesto por la empresa... en fecha 10-1-85, contra Boletín de Notificación de Industria y Comercio del año 1980”, pese a que en el escrito dirigido al Juez Superior se destaca el error, el auto igualmente lo comete, pues califica —al recurso administrativo ejercido— de apelación contra el Boletín; y, además, en el auto se incurre en otros errores, al indicar que el presente recurso contencioso-tributario obra contra la Resolución N° 083 y que ésta emana del Concejo, cuando en realidad el recurso es contra el silencio del Concejo en resolver el recurso de reingreso regulado en los artículos 160 y siguientes del Código Orgánico Tributario, todo lo cual consta de las actuaciones del expediente administrativo enviado por el Concejo y agregadas a estos autos.

Por tanto, para decidir previamente hay que dejar en claro la verdadera situación planteada: que en sede administrativa, lo que se ejerció fue la reclamación prevista en el Capítulo X del Título IV del Código Orgánico Tributario (artículo 166 y siguientes) y no una apelación; que, ante el Tribunal Superior, lo ejercido fue el recurso contencioso-tributario previsto en ese mismo Código.

Hecha la anterior aclaración, se observa:

En sentencia dictada el 24 de enero de 1985 (recurso de la empresa Wyandotte de Venezuela, C. A.) esta Sala, después de transcribir el contenido del artículo 1° del Código Orgánico Tributario, se pronunció así:

“Del texto transcrito se desprende que el Código en cuyo Capítulo I del Título V se desarrolla el denominado Recurso Contencioso-Tributario, se aplica y rige para los tributos nacionales con excepción de los aduaneros; y, por lo que respecta a los de los Estados y Municipios, sus normas rigen, “con carácter supletorio y en cuanto sean aplicables”. Por eso, en los Comentarios a ese Código —recogidos en publicación de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (Caracas, 1983)— el Dr. José Andrés Octavio —al analizar las disposiciones generales— se expresa así: «En cuanto a los Estados y Municipios, el Código sólo se aplica con carácter supletorio. Debo decir, especialmente en el caso de los Municipios, cuya tributación es muy importante... que esta materia fue objeto de muchas discusiones... hubo un cierto escrúpulo, que no llegó a convertirse en un criterio definitivo, pero que fue suficiente para no darle plena aplicación al Código en la materia municipal, entendido de que podría ser violatoria de la autonomía constitucional (*sic*), soy absolutamente partidario de que se extienda la aplicación del Código a la materia municipal... es una ley básica procesal, que no crea tributos, de manera que esa extensión puede hacerse perfectamente, y espero que se haga lo más pronto posible, mediante la correspondiente reforma legal... (página 25)». Y, por su parte, el Dr. Marcos Ramírez Murzi, al explicar —en la misma publicación (pág. 150)— el tema del contencioso-tributario, nos dice: «...lo lamentable sí es (y los propios redac-

tores del Código están conscientes de ello) que en tal procedimiento no se hubieren incluido los impuestos municipales, actualmente una de las materias más anarquizadas y controversiales. . . ». Por tanto, la intención del legislador fue la de no extender la aplicación plena del Código a los tributos estatales y municipales, limitándose a darle carácter supletorio, por manera que en cuanto a esos tributos no puede haber el recurso específico que, con el nombre de contencioso-tributario, ha previsto, pues la circunstancia de ser normas meramente supletorias impide —sin duda— que pueda admitirse un recurso de esa índole, y de hacerse resultaría que las normas no serían supletorias sino principales; y, por ello, juzga la Sala que el recurso en materia de tributos municipales tiene que ser el ordinario de anulación que consagra el artículo 206 de la Constitución y desarrolla la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ya que la idea clara del Código ha sido en el sentido de no ser aplicable de manera directa a los impuestos municipales, sino que sus normas sean subsidiarias y se sigan únicamente con ese carácter, por lo cual el contencioso contra los actos de la administración municipal en el campo tributario viene a ser el ordinario y no el muy específico y particular para los actos administrativos dictados en materia de tributos nacionales (con excepción de los aduaneros). No puede decirse, pues, que por no haber un «contencioso tributario» en cuanto a impuestos municipales, rija y se tenga por admisible el del Código, pues entonces no sería supletorio sino recurso único, cuando la idea del Código es otra: que sus normas no tengan vigencia directamente para los impuestos y contribuciones distintas de los nacionales, de modo que contra los actos municipales de índole tributaria —al igual que para los demás— el contencioso procedente es el ordinario, lo que impide acudir al contencioso tributario, que, de aceptarse, pasaría del carácter supletorio a ostentar el de principal, con lo cual se alteraría el propósito del Código cuando —con toda claridad— no acogió la posibilidad de aplicarse *in extenso* a los tributos estatales y municipales”.

La Sala considera que el criterio sentado en el fallo copiado es aplicable al caso de autos, no obstante que en sede administrativa lo que se interpuso fue la reclamación especial que contempla el Capítulo X del Título IV (artículos 166 y siguientes) del Código Orgánico Tributario y que, contra la negativa o el silencio, se prevé (artículo 171) el recurso contencioso tributario. En efecto, sin entrar a determinar la posibilidad de que, en materia municipal, el procedimiento administrativo especial previsto en el Código fuese admisible para pedir el reintegro de lo que, según el reclamante, habría pagado indebidamente, la Sala reitera —en esta oportunidad— que en cuanto a tributos municipales no es admisible el recurso contencioso-tributario, sino que, en todo caso, debe acudirse al contencioso ordinario, porque siendo el Código supletorio, sus reglas en materia de lo contencioso son aplicables sólo en cuanto no existan otras vías procesales o jurisdiccionales a la que acudir, y por eso no hay el contencioso-tributario en lo municipal porque puede acudirse a la vía del contencioso genérico. El Código es instrumento principal en lo tributario de la competencia nacional (salvo lo aduanero), pero en lo municipal es supletorio y rige, pues, en ausencia de otros mecanismos o reglas para reclamar ante los órganos jurisdiccionales; de ahí que el contencioso-tributario es un recurso especial con respecto al general denominado contencioso-administrativo, y por ser el Código supletorio para lo municipal, entonces no hay dicho especial recurso, porque no puede sustituir o reemplazar al recurso ordinario para impugnar los actos de la administración pública municipal (o estatal).

En fin, la Sala, una vez más, ratifica su criterio de no ser admisible en lo municipal el recurso contencioso-tributario que desarrolla el Código Orgánico Tributario, y así lo declara.

CSJ-SPA (194)**4-7-85**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Eduardo Tamayo Rivero vs. Impuesto sobre la Renta.

La no asistencia de abogado, en el recurso contencioso-fiscal puede ser subsanada oportunamente.

La Corte, para decidir, observa:

1. De las actas del proceso aparece que el contribuyente, al ejercer el recurso contencioso-fiscal, no se encontraba asistido de abogado, incurriendo así en violación del artículo 4º de la Ley de Abogados. En estos casos la Corte ha declarado nulo el acto de interposición del recurso contencioso-fiscal en materia de impuesto sobre la renta.

Ahora bien, el criterio jurisprudencial antes referido ha sido posteriormente precisado señalando que "en la doctrina y jurisprudencia se admite que para que un acto procesal pueda ser declarado nulo, no basta que adolezca de un vicio sustancial que le impida alcanzar su finalidad, sino que es necesario, además, que tal nulidad no haya sido o no haya podido ser convalidada o subsanada, según el caso, por medios autorizados o contemplados por la Ley. Con base en ello, es forzoso asentar que, en el caso concreto de autos, nada impide la subsanación oportuna del error cometido inicialmente por la recurrente en el acto del recurso contencioso-fiscal, y no reconocerlo así equivaldría a desconocer el alcance y finalidad de la disposición contenida en el citado artículo 4º de la Ley de Abogados, que prevé la posibilidad de enmendar las faltas de asistencia de abogado cuando faculta al juez para hacer la designación en el caso de que la parte sea remisa. Nada obsta entonces... cuando la recurrente, no siendo parte remisa, procede voluntariamente a llenar ese requisito impuesto por la Ley de Abogados" (ver sentencia de esta misma Sala Político-Administrativa del 17 de marzo de 1983, caso Morella Pacheco de Pietri).

Y del análisis de las actas del expediente aprecia la Sala que en la primera actuación que tuvo lugar ante el Tribunal de la recurrida, como fue la promoción del escrito de pruebas, el contribuyente se hizo asistir de abogado. Las actuaciones posteriores fueron también realizadas con asistencia de abogado, o a través de apoderado judicial constituido al efecto. Así, en cada uno de los actos que se sucedieron a la interposición del recurso contencioso-fiscal, se dio cumplimiento a la indicada norma de la Ley de Abogados. Por tanto, conforme al criterio anteriormente referido, estima la Sala que no procede en este caso la declaratoria de nulidad, ni tampoco la reposición de la causa al estado de que el Tribunal designe un abogado a fin de dar cumplimiento a las prescripciones del artículo 4º de la Ley de Abogados, pues la finalidad perseguida por éste ha sido satisfecha con la designación voluntaria por la recurrente de un profesional del derecho para su presentación y asistencia en las partes más trascendentes del proceso, y así se declara.

CSJ-SPA (251)**13-8-85**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Constructora Alforca, C.A. vs. Impuesto sobre la Renta.

El juez tributario puede de oficio o a solicitud de la Administración General del Impuesto sobre la Renta suspender el

juicio cuando en cualquier momento del mismo se comprabase que la garantía dada por el recurrente ha dejado de ser satisfactoria a los intereses del Fisco Nacional.

Esta Sala, para decidir, formula las siguientes consideraciones:

El Código Orgánico Tributario, en su artículo 221, párrafo segundo, establece que las garantías constituidas conforme a los artículos 133 y 136 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, en los recursos interpuestos antes de la fecha de vigencia de ese Código, como es el caso de autos, deben permanecer en vigor hasta la culminación del proceso en la respectiva instancia. Y, por su parte, el mencionado artículo 133 de la citada Ley de Impuesto sobre la Renta señala que el Tribunal, por propia iniciativa o a solicitud de la Administración General del Impuesto sobre la Renta, podrá suspender el juicio, cuando en cualquier momento del mismo se comprabase que la garantía dada por el recurrente ha dejado de ser satisfactoria a los intereses del Fisco Nacional.

En forma tal que, la última disposición mencionada, establece una potestad de suspender el juicio, y esa potestad está atribuida al Juez Tributario, la cual es de carácter discrecional y puede ser ejercida de oficio o a solicitud de la Administración General del Impuesto sobre la Renta.

En el presente caso consta en el expediente que el abogado del Ministerio de Hacienda, mediante diligencia de fecha 18 de octubre de 1984, solicitó del Tribunal se pronunciara sobre la calificación de la garantía presentada por el ciudadano Roberto Biaggioni Venturini, fiador de la empresa Constructora Alforca C.A., por estimar que la misma había dejado de ser satisfactoria a los intereses del Fisco Nacional, por estar insolvente el garante, y solicita se abra una articulación probatoria conforme al artículo 133 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Corre inserto en el folio 110 del expediente, auto de fecha 22 de octubre de 1984, en el cual el Tribunal ordenó abrir una articulación probatoria de conformidad con lo dispuesto en el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente consta en el expediente que el abogado fiscal consignó documentación para demostrar la insolvencia del fiador (folios 114 al 121) y el apoderado de la contribuyente consignó original del certificado de solvencia del impuesto sobre la renta del Sr. Roberto Biaggioni Venturini (folio 122); pero, el Tribunal no decidió la referida incidencia sobre la solicitud que hiciera el representante del Fisco Nacional acerca de la insuficiencia de la garantía y, en la sentencia apelada, analizó el punto referente a la incompetencia del funcionario y declarada la incompetencia del mismo, consideró ocioso conocer sobre la insuficiencia de la garantía y de las cuestiones de fondo.

Esta Corte ha expuesto en diferentes sentencias el siguiente criterio que se ratifi-

Al respecto se observa:

ca íntegramente en esta ocasión:

“Si se observa que la constitución de la garantía es requisito indispensable para la iniciación del juicio, no cabe duda de 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 aplicada 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”.

Por las consideraciones expuestas, esta Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por la Procuraduría General de la República y se ordena la reposición de la causa al estado en que el Tribunal decida sobre la cuestión atinente a la insuficiencia de la garantía, planteada en su sede por la representación del Fisco Nacional y la consecuente revocatoria de la sentencia de fecha 7 de noviembre de 1984 dictada por el Tribunal Superior Noveno de lo Contencioso-Tributario.

VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Urbanismo. Integración de parcelas

CPCA

11-7-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Corporación Par, C.A. vs. Municipalidad del Distrito Sucre.

La integración de parcelas por la autoridad urbanística no sólo es procedente cuando las parcelas no están construidas, sino que incluso cuando estando construidas implica una modificación o sustitución de las edificaciones anteriores, siempre que se adecue la edificación resultante a los usos admitidos en las ordenanzas.

Dispone el artículo 36 de la Ordenanza de referencia lo siguiente: "La Dirección General de Desarrollo Urbano, podrá autorizar la integración, reparcelamiento o cambio de linderos de las parcelas integrantes de las urbanizaciones del Distrito Sucre, siempre que dichas modificaciones estén totalmente de acuerdo a la reglamentación establecida para dichas parcelas, especialmente en lo relativo al uso y densidad de las mismas. Al efecto, se considerará como: a) Integración de parcelas: la unión física de dos o más parcelas, a fin de obtener una parcela resultante de mayor área, que permita mejores volúmenes en la edificación a construirse en ellas... (*Omissis*)".

De acuerdo con la norma transcrita, el órgano competente para autorizar las integraciones es la Dirección General de Desarrollo Urbano, y la condición que se le impone para otorgar dichas autorizaciones es que siempre las modificaciones resultantes sean conformes con la zonificación o reglamentación para los inmuebles, en concreto, en cuanto al uso y densidad de las mismas. En este sentido, entiende la Corte, que la definición de integración de parcelas contenidas en el artículo 36 en comentarios, más que establecer otra condición, lo que hace es aclarar lo que se entiende por integrar parcelas o inmuebles, describiéndola como la unión física de dos o más de ellas, para obtener un nuevo inmueble de un área mayor de manera de que los volúmenes de la edificación a construirse sean mejores. Tratándose de normas restrictivas del derecho de propiedad, esta última frase, de que la finalidad de la integración es permitir mejores volúmenes en las edificaciones a construirse, debe interpretarse en un sentido restrictivo y no amplio y, por tanto, por construirse, se debe interpretar no sólo edificaciones totalmente nuevas o no existentes, sino incluso complementarias, modificatorias o sustitutivas de otras anteriores. Esta interpretación es la que mejor se acomoda al principio que determina que en materia de limitaciones al ejercicio de

la propiedad, en lo no prohibido expresamente por la Ley, dicho derecho recobra su elasticidad o plenitud. En consecuencia, ciertamente que no es necesario para integrar parcelas, a la luz del dispositivo legal contenido en el artículo 36 de la citada Ordenanza, que las parcelas cuya integración se pretende estén totalmente desocupadas, y así se declara.

Ahora bien, el acto revocado por la Cámara Municipal que consta en el Oficio Nº 3777 de fecha 13-11-78, acordó la integración de las parcelas de la recurrente por considerar haber cumplido con los requisitos exigidos y, además, estimó que la integración quedaba sujeta a la reglamentación prevista como R-E, contemplada en el Acuerdo Nº 38 de fecha 8-8-78, para el sector Plaza La Castellana. En otras palabras, que el órgano competente, la Dirección General de Desarrollo Urbano dio estricto cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 de la Ordenanza varias veces citada.

En el acto recurrido, la Municipalidad, si bien en la expresión de los motivos del acto admite que las parcelas propiedad de la recurrente habían sido integradas con anterioridad por la Dirección General de Desarrollo Urbano; sin embargo estimó que existía una nueva solicitud de integración por parte de la recurrente y con base en el Informe Nº 0106 de la Comisión de Urbanismo, negó lo que entendió como nueva solicitud, a pesar de que en esta solicitud se señala que la finalidad de la integración es lograr un conjunto arquitectónico armónico sin hacer uso del porcentaje de construcción por concepto de integración, pero sí utilizar el porcentaje de construcción faltante en las parcelas; no obstante, por considerar que "en el fondo el problema sigue siendo el mismo". Del examen del expediente, la Corte encuentra que en verdad lo que la Cámara denomina nueva solicitud de integración de la recurrente, de fecha 14 de marzo de 1980, que aparece a los folios 111 y 112 del expediente, cuyo valor no fue rebatido por la Municipalidad y, por tanto, esta Corte la considera como la nueva solicitud mencionada en el acto recurrido, no es ciertamente sino una oferta que la interesada hizo a la Municipalidad para que le aprobara el anteproyecto de un Edificio para Oficinas, a construirse sobre sus parcelas integradas por la Dirección General de Desarrollo Urbano del Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda en fecha 13 de noviembre de 1978. En otras palabras, que la recurrente, dada la falta de respuesta de las autoridades municipales respecto a la aprobación del indicado anteproyecto, ofrece estar dispuesta a no hacer uso del porcentaje total de construcción que la zonificación existente en el Acuerdo Nº 38 de 8 de agosto de 1978 le permite, sino de un porcentaje menor, es decir del faltante por construir en las parcelas donde ya existe la construcción del Edificio "Par", más el de las correspondientes al de las dos parcelas integradas. Por tanto, la interesada ni renunciaba ni desistía de los derechos derivados de la autorización de la integración que con anterioridad le había sido concedida, sino que era una oferta.

Por otra parte, observa la Corte que la autorización de la integración de parcelas otorgada a la recurrente, facultaba a ésta para solicitar el permiso de construcción, mediante los trámites correspondientes, siempre y cuando previamente cancelara el impuesto de urbanismo y obtuviera previamente la conformidad del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, respecto al permiso sanitario y a la afectación vial del sector. En otras palabras, que cumplidos los requisitos anteriores, la interesada tenía derecho a edificar el anteproyecto de construcción de un edificio para sus oficinas, y la negativa de la Cámara Municipal de lo que llamó la nueva solicitud representaba en la práctica un desconocimiento del derecho mismo mencionado, porque le impedía obtener la autorización correspondiente para efectuar la construcción referida. Por tanto, el acto recurrido en verdad desconoció la situación decidida administrativamente con anterioridad en favor de la recurrente, de poder construir en la nueva parcela resultante de la integración, lesionando de esta forma su derecho de propiedad, y así se declara.

Por otra parte, encuentra la Corte que en juicio los apoderados de la Municipalidad han defendido la legalidad del acto recurrido, alegando que éste no afectó en manera alguna derechos legítimos de la recurrente, porque el acto en el cual se apoya ésta para reclamarlos, estaba viciado de nulidad absoluta, y ocurre que del contenido de la decisión de la Cámara Municipal cuya nulidad se pretende no se desprende como fundamento de tal decisión que el acto autorizatorio otorgado a la recurrente estuviera viciado de nulidad absoluta. Por el contrario, en este aspecto la decisión recurrida no contiene ninguna mención en el sentido de que por ser inexistente, en razón de su nulidad absoluta, la indicada autorización se procedía a negar, en consecuencia, los derechos reclamados por la recurrente de realizar en las parcelas integradas un proyecto de construcción. De forma que la nulidad absoluta, como motivación del acto impugnado para revocar el acto autorizatorio anterior que permitió la integración de las parcelas de la recurrente, aparece como una motivación sobrevenida y no original, y así se declara.

Por último, la Corte comparte el criterio del Tribunal *a quo*, por lo que se expresó anteriormente, que el artículo 36 de la Ordenanza sobre urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General del Distrito Sucre del Estado Miranda, no exige como requisito necesario para otorgar autorizaciones de integraciones de parcelas que éstas estén desocupadas, ya que la finalidad de tal integración de permitir mejores volúmenes en las edificaciones a construirse, comprenden no sólo edificaciones a realizarse, es decir nuevas, sino también adicionales, complementarias o sustitutivas, siempre y cuando éstas resulten conformes con la zonificación o reglamentación relativas al uso y densidad establecidas a los inmuebles, y así se declara.

2. Expropiación: Juicio expropiatorio

A. Comparecencia de las partes

CPCA

17-10-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Natalio Heckey y Cía., S.A. vs. República.

En el procedimiento expropiatorio el lapso para hacerse parte como propietario del inmueble es de diez audiencias a partir de la publicación del último edicto de emplazamiento. Por tratarse de un lapso preclusivo, la comparecencia anticipada como la extemporánea no son válidas.

El auto apelado negó validez a la comparecencia de los citados abogados, quienes alegaron representar a la propietaria del inmueble expropiado, por cuanto tal comparecencia se efectuó fuera del lapso de diez audiencias que prevé el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, y por cuanto ya había sido designado el defensor de los no comparecientes. Los apelantes, por el contrario, afirman que su representada tiene la condición de legitimidad pasiva en el proceso y que, por tanto, puede concurrir en cualquier momento a hacerse parte, por lo que no es necesario el nombramiento del defensor, ya que ello sólo procede cuando los emplazados no hayan comparecido al juicio.

A este respecto la Corte observa:

El lapso para hacerse parte, por quienes hubieren sido señalados como dueños en el libelo de expropiación a que se refiere el artículo 23 de la Ley de Expropiación

por Causa de Utilidad Pública o Social, es de diez audiencias contadas a partir de la publicación del último edicto de emplazamiento. Este lapso ciertamente es preclusivo, como lo son todos los plazos de tal naturaleza, porque su fin es convocar a los emplazados para determinado acto u oportunidad. De modo que tanto la comparecencia anticipada como la extemporánea, no resultan válidas.

En el primer caso, de comparecencia anticipada, los comparecientes deben concurrir nuevamente a ratificarla dentro del lapso de emplazamiento, y de no hacerlo se tiene por no hecha y debe nombrarse el defensor. En el segundo caso, sólo tendría como consecuencia hacer cesar la representación del defensor *ad litem*, cuando se presente otro apoderado por el emplazado en el edicto, a tenor de lo dispuesto en el último aparte del artículo 58 del Código de Procedimiento Civil, porque ya el lapso para hacerse parte transcurrió. Los otros interesados, no señalados en el libelo o en el edicto, pasado el lapso en cuestión, podrían acudir a hacerse parte en representación del indicado defensor, una vez que éste hubiera asumido sus funciones como su representante, si no comparecieron y tampoco el defensor señaló que asumía su representación, y sólo podrán oponerse a la entrega del precio, conforme a los artículos 42 y 45 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, pero no tendrán la condición de parte legítima.

B. *Justiprecio*

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Sucesión Eladio Nieto vs. Instituto Nacional del Menor.

En el procedimiento expropiatorio a los efectos de la determinación de la "probable producción" tratándose de un inmueble arrendado, el alquiler que éste puede estar produciendo debe ser tomado en cuenta.

Por último, alegan los reclamantes la ilegalidad del avalúo por el hecho de que los peritos tomaron como índices del valor del bien su rendimiento, conforme a la Ley de Alquileres, lo cual califican de ilógico por la esencia de ambas leyes, con lo cual se refieren a la aplicabilidad exclusiva de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Sostienen los representantes de la República a este respecto, que conforme al artículo 35 de la Ley de la materia, uno de los elementos a tomar en cuenta para establecer el valor del bien expropiado es "su probable producción", y que tratándose de un inmueble arrendado, es procedente tener en cuenta la renta que produce, como uno de los elementos que determinen su valor.

A este respecto, estima esta Corte correcta la defensa de la Procuraduría en el sentido de que siendo la probable producción uno de los elementos que según la Ley deben tomar en cuenta los expertos para el avalúo del bien expropiado, resulte lógico que para determinar el valor de un terreno se tome en cuenta el alquiler que éste puede estar produciendo, por ser un elemento de una concreción y realidad inobjetales. De manera que no encuentra la Corte que por este respecto los peritos hayan violado norma jurídica alguna, y así se declara.

CPCA

24-10-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondó de Sansó

Caso: Sucesión Eladio Nieto vs. Instituto Nacional del Menor.

A los efectos de determinar el justo precio de los bienes objeto de expropiación debe tomarse en cuenta su "extensión" sobre todo cuando se trate de fincas, terrenos o edificaciones en general.

Alega en primer término la impugnante que habiendo hecho constar los peritos que según levantamientos topográficos del Instituto Nacional del Menor y del Instituto Nacional de la Vivienda, el área expropiada es de veinte mil cuatrocientos noventa y dos metros cuadrados con doce decímetros cuadrados (20.492,12 m²), tomaron no obstante como cabida de la extensión la de dieciocho mil seiscientos doce metros con cuarenta decímetros cuadrados (18.612,40 m²), haciendo abstracción de la verdadera. Al respecto la Corte observa que no es cierto que en conocimiento de la existencia de los referidos levantamientos topográficos, los peritos estaban legalmente obligados a acoger la superficie del inmueble por ellos expresada. En efecto, además de que, según consta del acta de exhibición de los planos resultantes de esos levantamientos, promovida por los mismos reclamantes, éstos no tenían firma, es el caso que ni aun de haberla tenido, esto constituye elemento válido de fijación de esa cabida, ya que no se trata de actuaciones jurídicamente vinculantes, ni para la entidad expropiante, ni para los expropiados, ni mucho menos para los expertos, que precisamente están obligados a determinar el valor del bien objeto de la expropiación, exclusivamente teniendo como base sus características reales o verdaderas. Igual razonamiento es aplicable a la cabida señalada en los títulos de propiedad de los inmuebles, la cual puede o no corresponder con la realidad, y es por esto que la Ley ordena a los expertos, a los efectos de determinar el justo precio de los bienes objeto de expropiación, tomar en cuenta una de las características fundamentales de los mismos como lo es su extensión, sobre todo cuando se trate de fincas, terrenos o edificaciones en general. En consecuencia, no es procedente el alegato de los impugnantes de que los peritos estaban obligados a acoger la cabida señalada en los levantamientos topográficos, puesto que no existe prueba que esa sea la cabida verdadera. Sin embargo, observa esta Corte que los peritos, para la determinación de la superficie del terreno, expresan que según el documento de propiedad, el área es de dieciocho mil seiscientos doce metros cuadrados con cuarenta decímetros cuadrados (18.612,40 m²) y según los levantamientos topográficos en referencia, el área es de veinte mil cuatrocientos noventa y dos metros cuadrados con doce decímetros cuadrados (20.492,12 m²), y que "para efectos del avalúo se tomará la primera de las cifras citadas", pero no señalan las razones o motivos de esa escogencia; es decir, que dicha cifra no está fundamentada en un juicio sobre su veracidad, puesto que no aparece del informe del avalúo que los peritos hubiesen procedido a la verificación de esa superficie, a lo cual estaban obligados conforme lo previsto en el documento que contiene el arreglo amigable. Expresa, en efecto, este documento que las "parcelas de terreno tienen una superficie total de dieciocho mil seiscientos doce metros cuadrados con cuarenta decímetros cuadrados (18.612,40 m²), según título de propiedad, *medidas que serán verificadas por los peritos evaluadores que se designen en el presente arreglo*" (folio treinta y uno -31-).

La inclusión en dicho arreglo de este encargo a los peritos, desvirtúa el alegato de los representantes de la República de que la mención de la superficie de los inmue-

bles a expropiarse, tomada del documento de propiedad, constituía un acuerdo de las partes sobre la extensión de dichos inmuebles, que debieron tomar en cuenta los peritos. Tal acuerdo, por lo demás, sería incompatible con la seriedad que debe regir todo procedimiento de expropiación, y con los principios que lo regulan. En efecto, es esencial en estos procedimientos que el avalúo verse sobre el bien efectivamente adquirido por la entidad expropiante atendiendo a sus características reales; el justiprecio de que habla la ley debe fijarse de acuerdo con los resultados obtenidos en la experticia; y tratándose de fincas, terrenos o edificaciones en general, el justiprecio debe reflejar esos resultados tanto cuando éstos arrojen una cabida inferior a la señalada en el título de propiedad, como cuando tal cabida resulta ser superior a la señalada. Encuentra esta Corte, en consecuencia, inmotivado el avalúo impugnado en lo que respecta a la determinación de la superficie de los terrenos objeto de la expropiación y, en consecuencia, violatorio de los artículos 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social y 425 del Código Civil, y así se declara.

CPCA

18-7-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Sucesión Edmundo Suegart vs. República.

El pago de los intereses que debe recibir el expropiado desde el momento que ocurra la ocupación previa, en caso de ocupaciones de hecho es igualmente procedente.

Al fin de fijar el monto de la indemnización que la República de Venezuela ha de pagar a los expropiados, la Corte observa:

1. En cuanto al avalúo estima que el mismo fue realizado tomando en cuenta los elementos que se han establecido para su realización, ajustándose a las exigencias de la Ley y ciñéndose cabalmente a las consideraciones que al respecto se tiene dispuestas por vía jurisprudencial, de modo que considera inobjetable dicho avalúo en cuanto a su contenido.

2. Respecto a la solicitud y reclamo formulado por la apoderada de los expropiados por concepto de intereses que el organismo expropiante debe al expropiado desde el momento de la *ocupación del inmueble*, esto es, a partir de enero de 1977, hasta la fecha del pago definitivo, calculada a tenor de lo exigido por los expropiados, a la rata del 11½% anual, se observa conforme a reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que la ocupación del inmueble a expropiar, por parte del ente expropiante otorga el derecho a los legitimados pasivos de la expropiación al pago de intereses (22 de julio de 1982):

“Ahora bien, en repetidas decisiones, esta Sala tiene establecido que, desde el momento que ocurra la ocupación previa y, por lo tanto, se prive al expropiado del goce de la indemnización que debe recibir con motivo de la expropiación, deberán pagarse a éste los intereses para efectuarse un pago a término, calculados sobre la cantidad que resulte del avalúo definitivo y a la rata del 3% anual de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.746 del Código Civil”.

En tal virtud debe esta Corte precisar el momento en que se realizó la ocupación (previa o de hecho) para determinar, en primer lugar, desde cuándo han de pagarse los intereses que se adeudan al expropiado, y, en segundo lugar, el modo de calcularlos. Se observa al respecto, tal y como señala la apoderada de la Sucesión en escrito que cursa al folio 46 que la ocupación del inmueble se produjo sin el cumplimiento

previo de las formalidades que a tal efecto señala la Ley de la materia, en cuya virtud operó la ocupación de hecho desde la fecha que la nombrada apoderada menciona, es decir, desde 1977. En efecto, en el acto de contestación a la solicitud de la expropiación, efectuado el 18 de junio de 1982, la representante de la Sucesión expropiada solicitó se incluyese en el justiprecio el pago de los intereses, "por cuanto la ocupación tiene cinco años de haber sido efectuada" —afirmación coincidente con la recientemente formulada por el expropiado según la cual fue en enero de 1977, el momento en el cual se ejecutó la ocupación. Asimismo en el folio 147 del expediente relativo al acto de contestación a la solicitud de expropiación, con relación a los pedimentos formulados por la expropiada, expuso la representante de la República que: "Se reservaba para posterior oportunidad expresar la opinión en torno a los pedimentos formulados por la expropiada", que lo cual no hizo a posteriori, de modo que no hizo oposición al alegato de que la ocupación ocurrió, de hecho, en 1977. A lo largo del proceso no formuló la República argumento alguno destinado a negar que se hubiere realizado la mencionada ocupación en fecha distinta. De allí que no se desvirtuó por la República la afirmación presentada en tal sentido por los expropiados. A lo antedicho se aúna la constancia (folio 153) de una comunicación que dirigiera la Sucesión de Edmundo Suegart al Ministerio de Transporte y Comunicaciones en la cual para esa oportunidad (8 de junio de 1978) sostenía que: "con motivo de la construcción de la mencionada Intercomunal, nuestro terreno quedó dividido en dos lotes", por lo que aprecia esta Corte que efectivamente la ocupación de hecho se realizó para 1977.

Respecto a la tasa de intereses del 11½ % que el reclamante solicita le sea pagada desde la fecha de ocupación del inmueble, estima la Corte en primer lugar que si bien el criterio jurisprudencial que se ha establecido lo ha sido en relación a la fecha de la ocupación previa, cumplidas las formalidades de Ley, ello no puede descartar que en caso de ocupaciones de hecho, se considere igualmente procedente el pago de tales intereses y así lo declara. En segundo término, resulta evidente que la tasa a pagar por tal concepto *rige sólo a partir de la fecha de colocación de los bonos* con los cuales va a cancelarse el monto de la indemnización a fijarse, de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 197 del 11 de julio de 1984, el cual establece en su artículo 4):

"Los bonos serán al portador y devengarán intereses al once y medio por ciento (11½ %) anual, pagados por semestres vencidos a partir de la fecha de su colocación. Publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 33017".

Ahora bien, dicha tasa, relativa únicamente a los señalados títulos no es aplicable en este caso al tiempo que va desde la ocupación del inmueble, hasta la determinación definitiva del monto de la indemnización, ya que para enero de 1977, fecha en que se ocupó el inmueble a expropiarse, no regían las disposiciones de la "Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para que efectúe operaciones de crédito público interno hasta por la cantidad de novecientos veinte y seis millones de bolívares (Bs. 926.000.000,00) para financiar la adquisición de inmuebles y bienhechurías afectadas por la ejecución de obras de utilidad pública o social a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y para otros gastos previstos en esta Ley, durante el período de 1982-1985". Del 12 de agosto de 1983, publicada el 22 del mismo mes y año en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 3.246.

De este modo, dada la ausencia de norma expresa que regule el supuesto de hecho en análisis debe aplicarse la rata del 3% anual sobre el monto del precio definitivo del inmueble que en este mismo fallo se fija. Similar criterio fue aplicado por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en semejantes circunstancias, en sentencia de fecha 10 de mayo de 1979, bajo la ponencia del Dr. Martín Pérez Guevara, en la cual se dejó establecido:

“En cuanto a la tasa de intereses del siete por ciento (7%) anual que el reclamante pide le sea aplicada desde la fecha de ocupación del inmueble, es evidente que la misma rige sólo a partir de la fecha de colocación de los bonos con los cuales se cancelará el monto de la indemnización a fijarse en este fallo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2) del Decreto Ejecutivo Nº 2.591 de fecha 21 de febrero de 1978, traído a los autos por el reclamante, mas esa tasa, inherente sólo a los mencionados títulos, no es aplicable en este caso al tiempo transcurrido entre la fecha de la ocupación del inmueble y la de la determinación definitiva del monto de la indemnización, en virtud de que para el 1º de septiembre de 1975, fecha en que la República ocupó la parte del inmueble a expropiarse, no regían las disposiciones de la Ley que autoriza el pago de la expropiación en bonos, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela de fecha 5 de agosto de 1976 ni las del citado Decreto Ejecutivo publicado en la misma *Gaceta* el 28 de marzo de 1978; por lo que, en este caso, la Corte ratifica la jurisprudencia anteriormente transcrita en el sentido de que en ausencia de disposición expresa alguna que regule el supuesto hecho de autos, debe aplicarse la rata legal del tres por ciento (3%) anual sobre el monto del justiprecio definitivo del inmueble que, en este mismo fallo, se fija”.

En mérito de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, fija en dos millones veinte mil ciento setenta y un bolívares con once céntimos (Bs. 2.020.171,11), el monto definitivo del justiprecio del inmueble expropiado a que se refieren estas actuaciones y que deberá pagar la República a los expropiados, sucesores de Edmundo Suegart, más los intereses sobre la expresada suma calculados a la rata del 3% anual a partir de enero de 1977, hasta la fecha de la publicación del presente fallo; pago total que se hará en Bonos de la Deuda Pública Nacional de los autorizados conforme a los instrumentos legales anteriormente citados con los intereses, términos y modalidades en ellos establecidos.

CSJ-SPA (265)

23-9-85

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Sucesión José Cornejo vs. República.

El juez competente para conocer de la impugnación de avalúos contenida en arreglos amigables expropiatorios, es el que debe conocer del juicio expropiatorio.

Expuestos los antecedentes, en primer término la Sala procede a analizar la admisibilidad de la apelación, respecto de lo cual observa:

Atendiendo al mandato contenido en el párrafo único del artículo 3 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, en algunos casos se celebra entre el ente expropiante y el interesado un arreglo amigable que obvia el juicio contencioso que regula la misma Ley. No obstante, en tales arreglos se suele incluir una cláusula en virtud de la cual se permite impugnar el avalúo o justiprecio que se practique en ejecución o cumplimiento de ese arreglo, impugnación que lo es para ante la autoridad judicial que fuese la competente para conocer del juicio.

Cuando esta Sala era la competente, en única instancia, para conocer de las expropiaciones solicitadas por la República misma, ante ella se tramitaba esa impugnación, que daba lugar a una controversia o contención especial y *sui generis*, que se

tramitaba sin tener en cuenta —porque no lo había— procedimiento especial a tal fin. A partir de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de la Corte, aquella competencia, en virtud del ordinal 5º del artículo 185, pasó a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo; ahora la Sala conoce en apelación de las sentencias dictadas tanto por esa Corte como por los tribunales civiles, a tenor de lo pautado en el ordinal 19 del artículo 42 *ejusdem*, y por eso actualmente las impugnaciones se llevan a tramitar a dicha Corte Primera, como lo ocurrido en el caso (así lo resolvió la Sala en sentencia del 24 de mayo de 1978).

Ahora bien, aun cuando la cuestión surgida en el caso no es en sentido estricto un juicio de expropiación, tampoco es de los previstos en los cuatro primeros ordinales del artículo 185, que se contraen a decisiones de dicha Corte Primera no recurribles a tenor del aparte final de la misma norma legal; y, por eso, pese a no ser un verdadero juicio de expropiación (comprendido dentro del ordinal 5º y, en consecuencia, apelables para ante esta Sala las respectivas decisiones), tratándose de un asunto contencioso referido específicamente a la extemporaneidad o no de la impugnación —que no al fondo de ello— es apelable porque ha habido controversia al respecto y la Sala conoce del recurso por seralzada natural de la Corte Primera, de acuerdo a lo que previene el ordinal 18 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*.

Siendo, pues, una contención surgida entre la República, como ente expropiante, y los propietarios del inmueble expropiado, habiéndose dictado un pronunciamiento que niega la impugnación por estimarla extemporánea, es apelable y, precisamente, para ante esta Sala Político-Administrativa. Así se declara.

C. *Desistimiento*

CPCA

11-7-85

Magistrado Ponente: Armida Quintana Matos

Caso: Graciela Viera de Gigante vs. República (Procuraduría General de la República).

Esta Corte, para decidir, observa al folio 53 del expediente, el Oficio N° 43-01-0100-5774 del 5 de octubre de 1983, suscrito por el ciudadano Gustavo Corredor M., Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Dirección General de Vialidad Terrestre, Oficina del Director General, mediante el cual considera conveniente desistir del juicio expropiatorio en vista de la no ocupación del inmueble por parte del Despacho, ya que no se tiene contemplada la ejecución de la segunda etapa de la Avenida Bolívar de Valera dentro del programa del Sexto Plan de la Nación. Consta igualmente, al folio 54 del expediente, Oficio emanado del Procurador General de la República N° DE-5895, dirigido a la Dra. Diana Trías Bertorelli, facultándola para que, de conformidad con las instrucciones recibidas del Ejecutivo nacional, por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, *desista* del procedimiento expropiatorio que cursa en esta Corte relativo al inmueble propiedad de Graciela Viera de Gigante, ubicado en la jurisdicción del Municipio San Juan Ignacio Montilla, Distrito Valera del Estado Trujillo, el cual resultó afectado con motivo de la ejecución de la obra Avenida Bolívar de Valera, segunda etapa.

Respecto al desistimiento, estima este Tribunal que es oportuno destacar que el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil autoriza al actor desistir del procedimiento, exigiendo como requisito para tal alternativa el consentimiento de la otra parte para el caso de haberse efectuado el acto de contestación de la demanda. Sin

embargo, es criterio doctrinal y jurisprudencial que están exceptuados de tal exigencia las personas jurídicas de Derecho Público.

El origen de tal criterio, posteriormente reiterado, proviene de sentencia dictada el 12 de diciembre de 1963, por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, en la cual sentó:

“Que el principio legal rige cuando se trata de relaciones entre particulares, en que sí es menester el consentimiento del demandado para que el actor pueda desistir después del acto de la litis-contestación, pero cuando el que desiste es el Instituto Agrario Nacional, en cuyo acto habrá siempre un interés público y social, es inoperante la exigencia del consentimiento a la contraparte”.

De similar modo la Sala manifestó el 24 de febrero de 1965 que:

“El desistimiento pone fin al procedimiento expropiatorio cualquiera sea la altura en que esté el proceso, haciendo la lógica salvedad de que la Administración responde por los perjuicios que se hubieren originado, en cuyo caso pueden ser libremente ejercidos ante los Tribunales competentes, las acciones a que hubiese lugar”.

En aplicación de la doctrina expuesta y acogiendo el criterio formulado por nuestro Supremo Tribunal, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara extinguido el procedimiento expropiatorio del nombrado inmueble y consumado el desistimiento propuesto cuya homologación ordena.

2. Régimen inquilinario

A. Derecho de preferencia

CPCA

25-7-85

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Gonzalo Gómez C. vs. República (Inquilinato).

Para resolver el objeto de la apelación la Corte observa:

Si bien el arrendatario de un inmueble por tiempo determinado tiene la obligación derivada de su contrato de entregarlo al término del mismo; sin embargo, por razones de interés social, de resolver la escasez de vivienda, el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas en su artículo 4º y la Ley de Regulación de Alquileres en su artículo 40, le reconoce en caso de que el arrendador decida arrendarlo de nuevo, que continúe como arrendatario. Derecho éste que representa además una limitación legal al ejercicio de la facultad de goce y disfrute de los propietarios y, por tanto, puede decirse, que como tal limitación el referido derecho de preferencia tiene también como condición que no exista la justificación del propietario arrendador de la necesidad de ocupar el inmueble. En efecto, el derecho de preferencia se legitima sólo cuando el arrendador resuelva arrendar el inmueble a otra persona, pero no cuando le sea necesario habitarlo. La Ley asegura la continuación del arrendamiento en favor del antiguo arrendatario, si el propietario no lo requiere y lo va a arrendar, porque existe causa legítima para no reconocer el derecho del mismo propietario a usar su propiedad. Por tanto, frente al derecho de preferencia el arrendador propietario debe comprobar una causa legítima de usar su propiedad, ante la necesidad de vivienda del inquilino, para que el referido derecho pierda vigencia.

B. *Desalojo de vivienda*

CPCA

28-11-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Siendo taxativas las causales de desalojo, las mismas no pueden extenderse por interpretación analógica, ni pueden ser modificadas por interpretación.

Esta Corte observa que el problema fundamental radica en la determinación de si para demostrar la causal de desalojo prevista en la letra c) del artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, basta con demostrar la necesidad de la demolición, o si, por el contrario, como lo mantiene el *a quo*, es necesario que el propietario presente el anteproyecto, aprobado por los organismos competentes, de la edificación que deberá efectuarse en el terreno que ocupa el inmueble cuya demolición fuera solicitada. Según el *a quo*, este último requisito es esencial por cuanto en la intención del legislador, al facultar para que se acuerde el desalojo por la causal antes señalada, estuvo presente el evitar la existencia de terrenos vacíos que, como tales, no cumplen con la función social de la propiedad consagrada constitucionalmente.

Al respecto esta Corte observa que, siendo taxativas las causales de desalojo contempladas en el artículo 1º del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, las mismas si bien por una parte no pueden extenderse por interpretación analógica, tampoco pueden modificarse mediante interpretaciones que se alejen del alcance que su texto ofrece. Por lo que atañe a la letra c) del artículo 1º del Decreto Legislativo tantas veces mencionado, el mismo establece como causal de desalojo: "Cuando se trate de demolición, reconstrucción total, de reparación que exige el desalojo o de utilización necesaria del inmueble por causa de interés público". En la disposición no existe ningún requisito ulterior a la demostración de la necesidad de demolición a los fines del otorgamiento de la autorización para el desalojo, en razón de lo cual la sentencia apelada al establecerlo por cuenta propia, con base en consideraciones que en forma alguna pueden atribuirse al espíritu de la norma, la violó por errónea interpretación de la misma y, en consecuencia resulta procedente la revocación del fallo apelado y así se declara.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Condición del funcionario público: status personal*

CPCA

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso Rebeca Gil De Silva vs. República (Ministerio de la Secretaría de la Presidencia).

La reubicación del funcionario de carrera a un cargo de libre nombramiento y remoción, no limita su derecho a percibir prestaciones sociales, en virtud de que su condición de tal es un status personal que no se pierde aun cuando el funcionario no se encuentre en servicio activo.

No obstante lo anterior, esta Corte emite su pronunciamiento con respecto a la cuestión de fondo propiamente dicha, de la siguiente manera:

Es claro que la discrepancia existente entre las partes se concreta a la cuestión de si la condición de funcionario de carrera prevista en la Ley de Carrera Administrativa constituye o no un *status* personal que le garantiza al funcionario que lo ostenta los derechos propios de esa condición, independientemente de si el cargo que desempeña para el momento en que cesa en sus funciones es en sí mismo de carrera, o si es de libre nombramiento o remoción, al cual haya accedido después de un tiempo de interrupción en el ejercicio de la función pública. Se trata, en efecto, del reclamo de una funcionaria de carrera que luego de una interrupción de varios años en el ejercicio de funciones públicas regresa a la Administración Pública al ejercicio de un cargo de libre nombramiento y remoción y que, al término de estas últimas funciones, estima que su condición de funcionaria de carrera le da derecho al pago de prestaciones sociales por el tiempo que desempeñó ese último cargo. Su posición es, lógicamente, que su regreso a la Administración Pública implica su reingreso a la carrera administrativa y que su actuación debe comportarle el derecho concreto a prestaciones sociales en atención exclusiva a esa condición de funcionario de carrera.

Por su parte, la posición de la ciudadana sustituta del Procurador General de la República es que, conforme a los artículos 26 de la Ley de Carrera Administrativa y 214 del Reglamento General de la misma Ley, esa consecuencia de la ostentación del *status* de funcionario antes comentada, no se produce, respecto de los funcionarios de carrera que han interrumpido su prestación de servicios para la Administración Pública, sino como consecuencia de un mecanismo que denominan "reingreso a la carrera", que sólo funciona cuando esa reincorporación del funcionario retirado se produce en un cargo igualmente de carrera. Esta posición equivale a decir que el egreso de los funcionarios públicos de carrera, significa la pérdida de esa condición, que sólo se readquiere regresando a un cargo calificado como de carrera.

Examinada la cuestión, esta Corte encuentra correcta la posición de la parte demandante. En efecto, diversas disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa y de su Reglamento, confirman la legitimidad de tesis según la cual la condición de funcionario de carrera es un *status* personal, que se adquiere en un momento determinado, y que legitima a su titular para el goce de todos los beneficios que esa misma condición comporta, independientemente de la naturaleza del cargo que ejerce, y que dicha condición por ser un *status* personal no se pierde. Específicamente el artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa regula la situación de los funcionarios de carrera que pasen a desempeñar cargos de representación popular o de libre nombramiento y remoción señalando que "el tiempo transcurrido en este cargo se computará a efectos de la antigüedad en el servicio". No establece este artículo excepción alguna que sujete su aplicabilidad a que la actuación del funcionario de carrera haya sido sin solución de continuidad en el servicio. Al prescribir la Ley la computación del tiempo en el desempeño de un cargo de libre nombramiento y remoción para la antigüedad en el servicio, deja ver que no es la naturaleza del cargo desempeñado la que le otorga al funcionario de carrera los derechos propios de esa condición y específicamente el derecho a las prestaciones sociales. La antigüedad en el servicio significa, en efecto, la necesidad de tomarlos en cuenta tal y como si hubieran sido prestados en el ejercicio de un cargo de carrera. La posición de la sustituta del Procurador en el caso de autos, equivale a sostener que no obstante el mandato del artículo transcrito especialmente, el hecho del retiro de la Administración por un tiempo del funcionario de carrera, determina su inaplicabilidad, salvo que se cumpla a título de requisito indispensable el mecanismo de "reingreso a la carrera", entendido como la incorporación en un cargo de carrera. En apoyo de esta tesis invoca el artículo 214 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa que interpreta como norma conforme a la cual ese

“reingreso” no se produce sino cuando el retorno del funcionario de carrera se hace a un cargo también de carrera. Resultaría así de acuerdo a esta tesis una diferencia radical de tratamiento al funcionario de carrera que pasa, sin interrupción, al ejercicio de un cargo de libre nombramiento y remoción y al que lo hace mediando tal interrupción, en razón de la cual la existencia de un intervalo entre uno y otro determina la negación de los beneficios del artículo 51 en contra del funcionario en esta última situación. No se discute, en efecto, que un funcionario de carrera que sin solución de continuidad pase al ejercicio de un cargo de libre nombramiento y remoción es, como beneficiario del mandato del artículo 51, un funcionario cuyo tiempo de servicio incluye el del último cargo; en el caso de autos, sin embargo, se niega que ello ocurra así cuando entre el desempeño del último cargo de carrera, y el tiempo de servicio en cargos que no son de carrera ha mediado la separación de la Administración Pública. Además de no haber base para interpretar el artículo 214 del Reglamento que comentamos como introductor de ese requisito casi entendido como una solemnidad de que el regreso se produzca en un cargo de carrera, ocurre que aun para el supuesto de que se pudiera interpretar así, resultaría contrario al espíritu de la ley que en ninguna disposición ofrece base para deducir de la interrupción de la prestación de los servicios ese efecto enervante contra el funcionario de carrera de que se habla anteriormente.

Del contenido general de la Ley, y del propio Reglamento que la desarrolla, puede fácilmente apreciarse que el sólo hecho de haber adquirido la condición de funcionario de carrera en un momento determinado, representa la adquisición de un *status* personal y que, como tal, se mantiene, aunque no se esté en servicio activo. El llamado derecho al reingreso a la carrera que contempla el Reglamento invocado por la sustituta del Procurador, es una señal de reconocimiento de esa condición como un *status* personal del funcionario. Asimismo, también constituye el reconocimiento de esa condición, lo previsto en el párrafo único del artículo 54 de la Ley en cuanto reconoce al funcionario de carrera retirado por reducción de personal, el derecho a ser reincorporado al registro de elegibles, en el supuesto previsto en el párrafo primero del citado artículo 54 de la Ley. Por otra parte, el propio Reglamento de la Ley hace una distinción entre funcionarios de carrera egresados de la Administración, y los candidatos a ingresar, cuando regula lo relativo a la elaboración de los registros de elegibles (artículos 137 y 138).

Por otra parte, el párrafo único del artículo 50 de la Ley prescribe que “los funcionarios que estén en situación de servicio tienen todos los derechos, prerrogativas, deberes y responsabilidades inherentes a su *condición*” (subrayado nuestro), de manera que para esta Corte resulta claro que la condición de funcionario público de carrera, una vez adquirida, no se pierde y que confiere al respectivo funcionario, cuando se encuentra en servicio activo, todos los derechos, prerrogativas, deberes y responsabilidades, tal como lo señala el artículo anteriormente transcrito, independientemente de la naturaleza del cargo que ocupa, y sin que esa condición resulte enervada por interrupción del servicio activo, cualquiera que haya sido el motivo del respectivo egreso.

Para mayor abundamiento, una reflexión viene al caso, basada en el párrafo segundo del artículo 69 de la misma Ley de Carrera Administrativa. Conforme a esta disposición, los empleados públicos que para el momento de promulgación de esta Ley hubieran tenido 10 años de servicios adquirían o adquirieron el *status* de funcionarios de carrera llenando los requisitos establecidos en el artículo 34 de la Ley. Este conferimiento del *status* de funcionario de carrera conforme a esta disposición operó en favor de todo funcionario público, independientemente de si para el momento de la entrada en vigencia de la Ley se encontraban en el desempeño de cargos declarados de carrera o de si se encontraban en el desempeño de cargos de libre nombramiento

y remoción. De esto ha resultado que existen funcionarios de carrera que nunca han ocupado cargos de carrera.

Ahora bien, conforme a la interpretación que hace la parte demandada del artículo 214 del Reglamento General de la Ley, un funcionario de esta condición que se retirara de la Administración jamás podría reingresar a la carrera, ya que el reingreso sólo sería posible en cuanto lo hiciera a un cargo de carrera "de la misma clase del cargo que desempeñaba el funcionario cuando se produjo su retiro de la Administración Pública"; conforme a lo que se explica, tales funcionarios normalmente no habrían desempeñado ningún cargo que en sí fuera cargo de carrera sino que adquirieron esa condición debido a la prolongación de sus servicios durante los diez años inmediatamente anteriores a la promulgación de la Ley; la disposición reglamentaria sería, entonces, inaplicable respecto de ellos, o en todo caso impediría su reingreso a la carrera administrativa.

Este principio de que la carrera administrativa no se pierde por el solo desempeño de otro cargo que no sea de carrera, no sólo está consagrado en aquellos casos en que los funcionarios de carrera pasen a desempeñar cargos de representación popular o de libre nombramiento y remoción (artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa), sino también en los casos de renunciaciones tácitas por la aceptación de nuevos destinos por parte de los funcionarios. En efecto, dispone el artículo 32 *eiusdem*, textualmente lo siguiente: "La aceptación de un nuevo destino incompatible con el que se ejerza implica la renuncia del anterior, salvo las excepciones contempladas en la Ley. Parágrafo único: La renuncia efectuada conforme a este artículo no presume la renuncia a la carrera administrativa".

Las anteriores consideraciones llevan a la Corte a confirmar el criterio de la recurrida conforme al cual esas disposiciones se orientan a preservar que el reingreso de los funcionarios públicos a la carrera se realice de manera que su condición no se vea desmejorada en cuanto a clase de cargos y jerarquía, pero sin implicar limitación alguna en cuanto al pago de las prestaciones sociales cuando el funcionario de carrera se reincorpore a un cargo de libre nombramiento y remoción. Como antes se dijo, por lo demás, si esa disposición estableciera semejante limitación, resultaría contraria al artículo 51 de la Ley de Carrera Administrativa y, en general, contraria al espíritu, propósito y razón de la Ley en general.

Voto salvado de los magistrados Armida Quintana Matos y Aníbal J. Rueda

La Ley de Carrera Administrativa a la par que creó las dos grandes categorías de funcionarios públicos al definirlos y enumerarlos en sus artículos 3º y 4º estableció para la categoría del funcionario de carrera una serie de *derechos exclusivos a tal condición*: estabilidad (artículo 17), ascenso (artículo 19), indemnización por retiro (artículo 26), y préstamos y avales para la adquisición, construcción y reparación de vivienda (artículo 27).

La *esencia del régimen especial* está en el primero de los derechos citados: el de la *estabilidad*, que fundamenta los otros derechos y que *permite el desarrollo y culminación de la "carrera administrativa" objetivo primordial de la Ley*. De allí los mecanismos de protección que el legislador creó para preservarlo: en primer término, las causales expresas de retiro, *sólo mediante ellas se puede separar al funcionario de carrera del servicio*; en segundo lugar: *el régimen de permiso especial*, dirigido también a preservar la estabilidad y a permitir que el funcionario de carrera pasara, *sin solución de continuidad*, a desempeñar cargos de libre nombramiento y remoción sin perder aquélla, permitiéndole regresar a su cargo de carrera y ver computados, los lapsos servidos en el cargo de libre nombramiento y remoción, a su antigüedad. En el régimen "ideal" consagrado en la Ley, tal previsión tenía su justificación, pero se

olvidó indudablemente que en la realidad de la Administración venezolana es muy difícil reincorporar un funcionario al cargo que ejercía con antelación a su desempeño en el destino de libre nombramiento y remoción; y en último término: *una indemnización*, para el caso de que la *estabilidad, eje del régimen creado por la Ley*, resultara lesionada, rota, en virtud de las causales que para el retiro consagró el artículo 53, interrumpiendo así la continuidad de la carrera del funcionario.

El reconocimiento de que este derecho fundamental es el eje del sistema creado por la Ley, llevó al Ejecutivo a tomar medidas para el caso de que por su actuación se pudiera lesionarlo o menoscabarlo, creando así, por aplicación de una figura ya prevista por el legislador (artículo 54), el pase a disponibilidad del funcionario de carrera que, encontrándose en ejercicio de un cargo de carrera, viera éste excluido del régimen por aplicación del texto reglamentario (Decreto 211) dictado en desarrollo del artículo 4, numeral 3º) de la Ley de Carrera Administrativa, para calificar un cargo como de libre nombramiento y remoción en virtud de su alto nivel o de las labores de confianza que le fueran inherentes.

Esa estabilidad, sustancial al régimen consagrado en la Ley, inspiró igualmente la figura del *reingreso a la Carrera Administrativa* para permitir al funcionario de carrera, separado del servicio, *reemprenderla donde la había dejado* sin más requisitos que los previstos en el Reglamento y ver operar de nuevo, *a partir del reingreso, el régimen de derechos previsto* en la Ley, tanto el general como el especial. El reingreso derecho exclusivo del funcionario de carrera, es siempre a la carrera administrativa y se realiza sin necesidad de cumplir con los requisitos que la Ley exige para el *ingreso original*.

El reingreso del funcionario de carrera a la Carrera Administrativa, determina por sí sólo que tal condición es *inextinguible*, y supone para su titular la posibilidad de volver a gozar, sin trabas, de los derechos del "régimen especial": estabilidad, ascenso, indemnización por retiro, y préstamos y avales para viviendas. Este régimen especial de derechos sólo puede operar o justificarse en relación a la carrera administrativa que hace el funcionario pues sólo *respecto a la misma adquiere significación la estabilidad*, esto es, *la permanencia en el servicio* (no en el cargo como erróneamente establece el *a quo*), que justifica el ascenso, esto es, la promoción de uno a otro cargo; y que da origen, tal y como fue concebida a partir de la reforma de 1975, a una acumulación "a futuro" de prestaciones sociales, que faciliten, en garantía, la adquisición o reparación de la vivienda, y, por último, *si es rota* (por el funcionario o la Administración), *origina como último medio de protección: el pago de prestaciones*. La *indemnización* que nace de la brecha que se abre en la carrera administrativa del funcionario, tal y como la llamó el legislador, tiene por finalidad *reparar, indemnizar* el daño causado o sufrido por el funcionario de carrera al separarse del servicio y ver interrumpida o discontinuada su carrera.

Sólo en régimen de carrera se justifica el reconocimiento de los "derechos especiales" del funcionario de carrera, porque resulta difícil concebirlos en relación al funcionario de carrera que, *egresado del servicio*, vuelve a él a *servir directamente* en un cargo de libre nombramiento y remoción. ¿Puede concebirse que exista estabilidad que proteger en relación a dicho cargo? ¿Puede concebirse que exista el ascenso en relación a los cargos de libre nombramiento y remoción? *¿Qué estabilidad debe ser indemnizada* al producirse la medida discrecional de la Administración de remover al funcionario?

No puede confundirse, como lo hace el Tribunal de la Carrera Administrativa, *la condición misma de funcionario de carrera, con las consecuencias que derivan de la titularidad de tal condición*, entre otras, con el régimen de derechos que surge o se origina para él, *al ingresar o reingresar a la categoría*.

Reconocer el derecho a la indemnización por retiro al funcionario de carrera que salió del servicio para ingresar y egresar de un cargo de libre nombramiento y remoción, envolvería *el absurdo* de reconocerle estabilidad en dicho cargo al funcionario, porque *a protegerla*, en definitiva, es que se dirige "la indemnización por retiro" que crea el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, como lo demuestra el origen de la norma, prevista para reparar la lesión que a la *carrera* del funcionario originaba la medida, aplicada por la Administración, de reducción de personal. Sólo en este supuesto procedía la *indemnización*, dirigida a reparar el daño surgido de la actuación administrativa, fundada en razones que sólo a la Administración incumbían y que alteraban o rompían la carrera del funcionario al separarlo del servicio, de allí también la situación de disponibilidad y las gestiones reubicatorias inspiradas en la "protección" del derecho a la estabilidad.

No se tiene derecho a la indemnización por ser funcionario de carrera, se tiene derecho a ella porque siendo funcionario de carrera *se ha permanecido en la Administración Pública Nacional* en cargos de carrera, haciendo carrera, ascendiendo. Esa estabilidad, esa permanencia en los cuadros clasificados, esa continuidad en ascenso que es la carrera administrativa, es la *que deseó indemnizar* el legislador si se rompía cuando estableció el dispositivo del artículo 26 y esa permanencia y desarrollo de la carrera fue la que quiso proteger también con el régimen de "permiso especial" que consagró en el artículo 51 *ejusdem*, y con el pase a disponibilidad y las gestiones reubicatorias.

Aparece justificado así a nuestro juicio el criterio del órgano central de personal basado en la normativa vigente, cuando consideró que el pago de prestaciones sociales sólo procede en los supuestos siguientes:

"a) de quienes egresen de un *cargo de carrera* por renuncia, reducción de personal, jubilación, invalidez o destitución; b) de quienes habiendo estado en un cargo de carrera al servicio de la Administración Pública Nacional, *sin solución de continuidad*, hayan pasado o pasen en permiso especial a un cargo de libre nombramiento y remoción y renuncien o sean removidos, jubilados, declarados inválidos o destituidos; c) de quienes, *reingresen a la carrera*, y pasen a desempeñar luego en permiso especial, un cargo de libre nombramiento y remoción, y sean removidos, renuncien o sean destituidos, jubilados o declarados inválidos...".

El criterio contenido en el fallo de primera instancia, no sólo desvirtúa la naturaleza y finalidad del derecho consagrado en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, sino que altera igualmente la figura del "permiso especial", justificación última del poder reglamentista para reconocer el pago de la indemnización a los funcionarios de carrera "removidos", en supuesto que amplía y modifica el texto legal, el cual establece como causales de retiro que originan el pago de prestaciones: la renuncia debidamente aceptada, la reducción de personal, la jubilación o invalidez, y la destitución.

La "situación de permiso especial", concebida originalmente para permitir, sin riesgo de la carrera, el acceso, sin solución de continuidad, del funcionario de carrera, en ejercicio de un cargo de tal naturaleza, a un cargo de libre nombramiento y remoción y su "regreso" o "reincorporación" al cargo de carrera, una vez concluido el desempeño de aquél, ha servido de fundamento a la disposición reglamentaria que, sin base legal, ha reconocido el pago de prestaciones al funcionario de carrera egresado por "remoción". Alterada ya la norma legal por esta extensión subalterna del supuesto legal contenido en los artículos 26 y 53 de la Ley de Carrera Administrativa, se produce *ahora con la decisión de primera instancia* una nueva ampliación, por vía jurisdiccional, de los supuestos legales, estrictos (artículo 53) en que procede el pago de

prestaciones sociales, no ya para basarlo en la situación de permiso especial en que se encuentra el funcionario de carrera que pasa sin interrupción a ejercer un cargo de libre nombramiento y remoción sino para extenderlo a quien, egresado del servicio, vuelve a la Administración a ejercer un cargo de tal naturaleza.

¿Cuál es el asidero de tal reconocimiento? ¿Cuál previsión de la Ley de Carrera Administrativa justifica que el funcionario de carrera que ingresa a un cargo de libre nombramiento y remoción y egresa de él, tenga derecho a prestaciones? Si *apenas*, sobre una interpretación ampliada por vía reglamentaria, se ha podido justificar con fundamento en el *permiso especial* del funcionario de carrera, que no *ha sido del servicio* y que ha pasado de su cargo de carrera directamente al cargo de libre nombramiento y remoción, el pago de la indemnización por retiro al funcionario "*removido*", *supuesto que no contemplan los artículos 26 y 53 de la Ley de la materia*.

Consideramos que se han confundido los términos, que una cosa es gozar de la cualidad de funcionario de carrera, *inextinguible por sí misma, y otra, el disfrute de los derechos a que tal condición hace titular*, siempre y cuando se den los supuestos legalmente previstos, se esté en la carrera, se permanezca en ella, y se ascienda en ella.

En el régimen ideal creado por el legislador de 1970 el "*permiso especial*" perseguía la no interrupción de la carrera administrativa mediante el regreso o reincorporación del funcionario de carrera a su cargo original; la indemnización por retiro: un medio de reparar, de algún modo, la lesión que la decisión administrativa de reducir personal ocasionaba a la estabilidad y, por ende, a la carrera del funcionario, no quería el legislador de 1970 ver sustituido el derecho a la estabilidad por un "beneficio" económico intrascendente, de allí el supuesto restringido en que originalmente consagró la indemnización, de allí la improcedencia del pago en el caso de renuncia (era voluntad del funcionario salir de la carrera), en el de la jubilación o invalidez (porque existen otros medios retributivos de la separación que originaba la edad o la enfermedad) y, desde luego, en el caso de la destitución (se sancionaba con el retiro al incumplimiento de las obligaciones funcionariales). Este esquema lógico es alterado por la reforma de 1975, *pero ni aun con ésta se da entrada en la norma de las causales de retiro a la "remoción", porque en el régimen de carrera la misma es inoperante, el funcionario de carrera no puede ser removido, porque su retiro sólo procede conforme al artículo 53*.

Sin base legal el reconocimiento de prestaciones sociales al funcionario removido, aun siendo indemnizatoria del funcionario de carrera que reintegra a la Administración en un cargo de libre nombramiento y remoción y es removido del mismo. Reconocerlo envolvería una alteración de todo el régimen legal y de los principios que lo inspiran.

2. Cargos

CPCA

3-7-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. Instituto de Previsión y Asistencia Social del Personal del Ministerio de Educación.

El cargo de "Avaluador de Inmuebles", es un cargo de confianza.

Por lo anterior estima esta Corte que en esta instancia la Administración aportó la prueba de la motivación material del acto, en el sentido de que es cierto lo afirma-

do en el Oficio de remoción de que el querellante realiza funciones de confianza, cuales son las de avalúo, justiprecio e inspecciones, que, según el literal B del numeral 1 del artículo único del citado Decreto Nº 211, tiene carácter confidencial. Ahora bien, en la sentencia apelada el Tribunal de la Carrera Administrativa expresa que las labores que realiza el querellante no están incluidas en las señaladas en el literal mencionado, porque dentro de las que efectúa el actor no se encuentra la fundamental, o sea, la de valorar, es decir, la de fijar precios. En síntesis, que el Tribunal *a quo* manifiesta que el querellante no realiza tareas de valuación y que, por ello, sus labores son eminentemente técnicas. A este respecto la Corte ratifica que de acuerdo a la descripción de tareas contenida en el Registro de Información del Cargo, las actividades principales del actor eran de efectuar avalúos que, junto con la de justipreciar, definen al cargo que ocupara como de confianza. En otras palabras, que el indicado Decreto consideró confidencial la labor material de preparar y redactar avalúos o justiprecios, sin precisar que debe tratarse de tasaciones definitivas para que el cargo en el cual se lleven a cabo pueda ser calificado de confianza. Además, se expresó, en sus funciones el querellante podía tomar decisiones técnicas que en materia de avalúo son realmente importantes. Por tanto, estima la Corte que las labores que efectuaba el querellante José Torrealba García, permite calificar su cargo de Avaluador de Inmuebles II, como de confianza y, por ello, el acto de remoción resulta ser válido, y así se declara.

CPCA

31-10-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Vilma R. González vs. Fondo de Crédito Agropecuario.

El Tribunal de la Carrera Administrativa ha estimado en el fallo objeto de la presente apelación que el cargo de Jefe de Departamento que ocupara la querellante se encontraba en el supuesto previsto en el numeral 8º, literal a), artículo único del Decreto 211, fundamentándose al efecto en el hecho de que la Jefatura del Departamento de Proyectos que la querellante desempeñaba dependía de la Oficina de Planificación del organismo que, a su vez, depende directamente de la Presidencia del mismo.

Se observa al efecto que la norma del artículo único del Decreto 211 establece como supuesto de cargo de libre nombramiento y remoción, por ser de Alto Nivel el de los "Jefes de Divisiones o unidades administrativas de similar o superior jerarquía". Ahora bien, las disposiciones del Decreto 211 deben ser interpretadas en forma restringida, justamente porque son limitativas del derecho de estabilidad de los funcionarios, ya que la calificación que se haga de que un cargo es de libre nombramiento y remoción conforme al mencionado Decreto, priva a su titular del derecho a su titularidad, quedando limitado a exigir de la Administración su reubicación durante el lapso de disponibilidad reglamentariamente establecido. De allí que no pueden hacerse de las disposiciones del Decreto 211 interpretaciones extensivas, sino que las mismas han de ceñirse al supuesto específico que la disposición concreta contenga. El numeral 8º de la letra a) (De Alto Nivel) califica así a los jefes de división como titulares de cargos carentes de estabilidad, equiparando a tales jefaturas a otras "unidades administrativas de similar o superior jerarquía". De allí que, al primer supuesto referente a los jefes de división se unen dos nuevas previsiones: la de quienes ejercen cargos de "similar" jerarquía y la de quienes ejercen cargos de "superior jerarquía".

A los fines de determinar si la jerarquía de los jefes de departamento, como fuera el caso de la querellante, es similar o superior a los de los jefes de división es necesario atenerse a la norma organizativa donde fueron creadas y jerarquizadas tales unidades, al efecto, la Ley Orgánica de la Administración Central en cuyo artículo 5º se establece el orden jerárquico descendente de las estructuras organizativas de los ministerios, que es el modelo que siguen todas las estructuras burocráticas de la Administración Central y de los entes descentralizados institucionalmente, salvo específicas disposiciones legales. El artículo en cuestión señala:

“Cada Ministerio estará integrado por el Despacho del Ministro, la Dirección General del Ministerio, las Direcciones Generales Sectoriales y las demás dependencias y el personal que sean necesarios para el cumplimiento de su cometido”.
“Las unidades operativas o de ejecución estarán integradas en orden jerárquico descendente así: Direcciones, Divisiones, Departamentos, Secciones y Servicios. Los reglamentos orgánicos determinarán el número de las Direcciones y demás dependencias que integrarán cada Ministerio y las funciones que ejercerán esas reparticiones administrativas”.

Como puede apreciarse, cada unidad mencionada ocupa una posición jerárquica supraordinada en relación con la siguiente, en forma tal que no puede afirmarse que pueda haber equiparación entre ellas. Ahora bien, las divisiones son estructuras superiores a los departamentos por lo cual la jefatura de departamento no puede valedamente ser considerada obviamente ni como “superior” ni como equivalente a la jefatura de división en virtud de su rango manifiestamente inferior. Por todo lo anterior es indudable que desde el punto de vista teórico resulta evidente que el cargo ocupado por la querellante en forma alguna se encontraba en el supuesto del ordinal 8º de la letra a) del artículo único del Decreto 211. Veamos entonces si, independientemente de esta realidad jurídica, se encuentra una realidad fáctica que justifique la equiparación que el Tribunal considerara legítima. Al efecto se observa que el Tribunal de la Carrera Administrativa estimó como prueba determinante del rango del cargo ocupado por la querellante, pasando por encima de la normativa expresa de la Ley Orgánica de la Administración Central y de la ausencia de elementos de juicio constante en el expediente administrativo, entre ellos, la falta del Registro de Información del Cargo (RIC), las copias fotostáticas de un Organigrama de Posición de la Oficina de Planificación y de un Organigrama Estructural. Ahora bien, las indicadas copias no contienen ningún elemento certificadorio que aluda a su origen o validez, en razón de lo cual desde el punto de vista probatorio su valor es nulo y no ha debido en forma alguna ser objeto de apreciación por el *a quo*.

La circunstancia antes anotada, a la cual se une la señalada ausencia de elementos de juicio que pudieran justificar debidamente el acto impugnado, llevan a la convicción de esta Corte que el acto careció de fundamento, por lo cual era procedente su nulidad y, asimismo, que el *a quo* se basó en un falso supuesto al dar por demostrados hechos con medios inidóneos para producir tal efecto, en razón de lo cual, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, revoca la decisión apelada dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa el día 17 de abril de 1985, declarando igualmente la nulidad del acto de remoción que afectara a la querellante Vilma Rosa González Morantes, antes identificada y consiguientemente del posterior acto de retiro, ordenando su reincorporación al cargo que ocupara o a otro de igual naturaleza y remuneración con el pago, como indemnización de los sueldos dejados de percibir desde la fecha del retiro hasta la de la presente sentencia.

3. *Situaciones jurídicas: Reubicación***CPCA****3-7-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Varios vs. IPASME.

Ahora bien, por lo que atañe al acto de retiro, esta Corte comparte el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de que no se cumplieron los trámites de reubicación a que se contraen los artículos 86 a 88 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, ya que la única gestión realizada al efecto fue una notificación efectuada al día siguiente de la remoción al Director Ejecutivo de la Oficina Central de Personal (folio 249), esto es, el 12 de mayo de 1983, y ocurre que ese mismo día se le participó al funcionario que las gestiones de reubicación habían sido infructuosas (folio 248). No cabe duda, en consecuencia, que mal pudieron realizarse las gestiones en cuestión, apreciando esta Corte tal hecho indicado como un incumplimiento total de la obligación de gestionar la reubicación antes de proceder a efectuar el retiro. De modo que siendo tal trámite necesario, su ausencia vicia de nulidad absoluta el acto de retiro, y así se declara, por lo cual anulado dicho acto, la Administración deberá proceder a acordarle nuevamente al querellante el período de disponibilidad de un mes y proceder dentro de tal lapso a efectuar en forma efectiva las gestiones reubicatorias.

4. *Derechos: Prestaciones sociales***CPCA****7-10-85**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Juan C. Baute vs. República (Oficina Central de Presupuesto).

Procede el pago de las prestaciones sociales al funcionario removido de un cargo de libre nombramiento y remoción cuando al agotarse inútilmente la gestión reubicatoria, debe ser retirado de la Administración.

La Ley de Carrera Administrativa estableció como derecho de los funcionarios de carrera el de percibir las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que contempla la Ley de Trabajo, o las que puedan corresponderle según la Ley especial, si esta última le fuera más favorable. Al efecto, el artículo 26 del mencionado texto legal, consagratorio del derecho enunciado, señaló en su primera parte lo siguiente:

“Los funcionarios de carrera tendrán derecho a percibir como indemnización al renunciar, o ser retirados de sus cargos conforme a lo previsto en el artículo 53 de esta Ley, las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que contempla la Ley del Trabajo, o las que puedan corresponderles según la Ley especial si esta última les fuera más favorable”.

El texto del artículo transcrito indicaría que las prestaciones sociales deben ser pagadas a los funcionarios públicos en los siguientes supuestos: a) si se trata de un funcionario sometido a la Ley de Carrera Administrativa; b) si el funcionario antes indicado tiene la condición de funcionario de carrera; c) si el sujeto que llena las dos condiciones precedentes ha concluido su relación de empleo público por renuncia o por cualquiera de las otras causas establecidas en el artículo 53 de la Ley; d) los beneficios que se percibirían estarían constituidos por el pago de la antigüedad y el auxilio de cesantía en la forma prevista en la Ley del Trabajo, o bien las que por ley expresa le hayan sido asignados a la categoría específica a la cual el funcionario pertenece y resulten más favorables que las de la legislación laboral.

De la anterior redacción, la apelante deduce que, sólo cuando el retiro se produzca por las causales previstas en el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, el funcionario de carrera puede percibir las prestaciones sociales y no en ninguna otra circunstancia. Recuerda la apelante que en ejercicio de la potestad reglamentaria el Ejecutivo reguló la situación de los funcionarios de carrera que pasaban a desempeñar un cargo de libre nombramiento y remoción, situación ésta que se denomina "de permiso especial". Por la vía antes señalada el Ejecutivo agregó a las causas legislativamente previstas para el pago de las prestaciones sociales, una nueva causal, no contemplada en la Ley, constituida por la circunstancia de que el funcionario de carrera fuese removido del cargo de libre nombramiento y remoción que desempeñaba en condición de permiso especial. Para la apelante el nuevo supuesto establecido por el Ejecutivo para el pago de las prestaciones sociales constituye una violación de la Ley de Carrera Administrativa por crear una nueva causal no prevista por ella. Por el contrario, estima la apelante, que el funcionario de carrera que ocupa un cargo de libre nombramiento y remoción al ser removido de dicho cargo, sólo tiene derecho a su reubicación en otro cargo de carrera análogo al último que desempeñaba.

Disiente esta Corte del criterio antes expresado por cuanto la interpretación de la ley no puede ser textual y aislada sino comprensiva de todo el sistema condensado en la norma concreta en todo su contexto jurídico. En efecto, si bien el artículo 26 *ejusdem* señala los casos que dan lugar al pago de las prestaciones sociales a los funcionarios de carrera, su redacción lo que quiso fue insistir en que la renuncia del funcionario no le haría perder tales prestaciones y por eso indicó que la misma, al igual que los demás motivos de retiro contempladas en el artículo 53 daban lugar al pago de las prestaciones. No puede interpretarse que tal artículo desconozca que la remoción de un funcionario de carrera de un cargo de libre nombramiento y remoción, no dé lugar en definitiva a una causal de retiro. En efecto, si el funcionario de carrera removido del cargo de libre nombramiento y remoción no puede ser reubicado en un nuevo cargo de carrera, esto significará su retiro de la Administración. El hecho de que el artículo 53 no señale expresamente tal circunstancia no significa que esa causa de retiro no exista. Las causas señaladas en el artículo 53 no son absolutas por cuanto no pueden ser consideradas como cerradas o únicas. En efecto, la declaración judicial de ausencia o de muerte constituye obviamente una causa de retiro; la inhabilitación declarada por un tribunal debe constituir necesariamente una causa de retiro; y asimismo lo es la condenatoria penal que prive al sujeto de su libertad. El artículo 53 *ejusdem* tampoco menciona como causa de retiro la decadencia o decaimiento del nombramiento producido por la pérdida sobrevinida en el sujeto de los requisitos esenciales para el desempeño del cargo; pero nadie puede negar que la misma lo constituye. Asimismo la nulidad absoluta de un nombramiento reconocida por la propia Administración de conformidad con el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al igual que su declaratoria que la de la nulidad relativa emanada de un tribunal, extinguen la relación. Sin ir muy lejos, otra causa de retiro que la propia Ley de Carrera Administrativa contempla es la aceptación de un nuevo

cargo que produce la remoción del anterior, mediante una presunción expresamente establecida. La existencia de una incompatibilidad en el artículo 33 de la Ley de Carrera Administrativa es igualmente constitutiva de una causal de retiro.

Vistas las anteriores consideraciones no puede interpretarse en forma cerrada el texto del artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa; por cuanto lo que el legislador quiso fue ser lo más amplio posible en el reconocimiento del derecho de los funcionarios de carrera a las prestaciones sociales; el cual, en definitiva, se rige como un derecho adquirido, cualquiera sea la causa de la ruptura de la relación de empleo público. Cuando el Ejecutivo expresa en el Reglamento General que el funcionario removido de un cargo de libre nombramiento y remoción puede ser beneficiario de las prestaciones sociales, no incurre en ilegalidad alguna, por cuanto si se agota inútilmente la gestión reubicatoria, este funcionario debe ser retirado de la Administración y el retiro necesariamente implica el pago de sus prestaciones sociales.

5. Destitución

CPCA

3-7-85

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Julio F. Reyes vs. República (Procuraduría General de la República).

Esta Corte observa que, por el contrario, en la verificación de los supuestos para la procedencia de la causal de remoción prevista en el ordinal 2 del artículo 52 de la Ley de Carrera Administrativa, el juez contencioso-administrativo debe limitarse a determinar la existencia de los presupuestos que dicho artículo establece sin que le corresponda examinar la conveniencia o no de la decisión administrativa con base en la cual la Administración asumió una determinada línea de actuación.

Con base en las consideraciones que anteceden, resulta evidente que la sentencia apelada incurrió en el vicio de errónea interpretación de la Ley, en razón de lo cual es procedente su nulidad, y así se declara.

6. Renuncia

CPCA

18-8-85

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Freddy Urbina V. vs. INAVI.

Para decidir, la Corte observa:

1. El acto administrativo cuya nulidad se demanda, está contenido en el oficio Nº 41900106-520, de fecha 25 de julio de 1983, emanado del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), cuyo contenido es el siguiente:

“En atención a su comunicación de fecha 23 de junio de 1983, en la cual solicita deje sin efecto la renuncia introducida por usted con fecha 4 de abril de 1983, al cargo al cual iba a ser reincorporado por este Organismo, cumplimos con informarle que dicha solicitud es improcedente, por cuanto las renunciaciones son, jurídicamente hablando, *actos jurídicos unilaterales*, cuya eficacia jurídica

es absoluta desde el momento en que es conocida por el destinatario, ella no es revocable, pues la voluntad emitida una vez llegada a su destino, produce plenos efectos jurídicos. En el caso que nos ocupa, usted, con fecha 4 de abril de 1983, renunció al cargo al cual se le iba a reincorporar, lógico es suponer que dicho derecho se encuentra caduco para la fecha de la nueva comunicación de *revocación*. Para estos casos la renuncia al derecho produjo sus efectos, en consecuencia de lo cual, el Instituto ha dispuesto por consiguiente de su cargo, o de lo que en expectativa jurídica usted tenía. El Instituto Nacional de la Vivienda es respetuoso de las decisiones de cualquier órgano jurisdiccional, muy especialmente las de las Cortes y Altos Tribunales del país; cuando se producen decisiones condenatorias, o que obliguen a cumplir conductas, es reiterada nuestra disposición al acatamiento y ejecución voluntaria de lo dispuesto en vía judicial, de ello dimos demostración cuando le comunicamos por la prensa su derecho a reincorporarse al cargo correspondiente, de lo cual obtuvimos por respuesta la renuncia a su reincorporación y copia del FP-020 de Reingreso al Ministerio de Relaciones Interiores donde usted actualmente desempeña el cargo de Analista de Personal II, en consecuencia resulta extemporánea su solicitud".

Conforme a lo dispuesto por el artículo 53, ordinal 1º de la Ley de Carrera Administrativa, el retiro de la Administración Pública Nacional procederá, por *renuncia escrita del funcionario debidamente aceptada* (subrayado de la Corte). Y el artículo 117 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, establece que la renuncia deberá ser notificada al titular de la Dirección, debiendo el renunciante permanecer en el cargo hasta la aceptación de la renuncia.

Por otra parte, el artículo 32 de la Ley de Carrera Administrativa señala que la aceptación de un nuevo destino incompatible con el que se ejerza, implica la renuncia del anterior.

En el caso de autos, está debidamente comprobado cada uno de los extremos de Ley, así: La renuncia escrita del funcionario notificada al Jefe de la Oficina de Personal del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), en fecha 4 de abril de 1983; y su aceptación, por oficio del 8 de abril de 1983 (folio 319). Asimismo, consta de los autos que el recurrente había reingresado a la Administración Pública Nacional, específicamente en el Ministerio de Relaciones Interiores, donde se desempeñaba como Analista de Personal II, desde el 1º de mayo de 1982.

Ahora bien, la sentencia dictada por esta Corte, en la que se ordena la reincorporación del funcionario a la Administración Pública Nacional es de fecha 15 de diciembre de 1982, por lo que para el momento de la ejecución del fallo, y no habiéndose producido la renuncia al cargo que ocupaba, de aceptar el nuevo destino operaba la renuncia del anterior.

El objeto de la apelación se contrae a que la recurrida señaló como razones para no declarar la nulidad del acto administrativo de no aceptación de la revocatoria de la renuncia, elementos diferentes al contenido en dicho oficio; sin embargo, lo que ocurre es que el acto administrativo impugnado comprende dos motivaciones: una referida a la naturaleza de la renuncia expresa; y otra, a la renuncia automática. Al atacarse la ilegalidad de dicho acto, sólo se hace referencia a la primera cuestión; y al decidirse se fundamenta en la renuncia automática. Pero como ha sido señalado precedentemente por esta Corte, el acto impugnado cumplió con los extremos de Ley, de allí que resulta ajustada a derecho, la decisión recurrida, y así se declara.

Comentarios Jurisprudenciales

EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS NO NORMATIVOS EN LA DOCTRINA Y EN LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO *

Eugenio Hernández Bretón
Abogado

I. INTRODUCCION

La delimitación de los precisos confines del pasado y del futuro jurídicos ha sido, desde antiguo, tema fascinante para el Derecho, pues cronológica y jurídicamente dichas nociones no se corresponden exactamente.

El planteamiento de la eficacia en el tiempo de las disposiciones legislativas es tema que ha ocupado los pensamientos de políticos y juristas, habiéndose convertido inclusive en manifestaciones de fe¹.

No obstante ese profundo y confuso tratamiento de la vigencia temporal de las disposiciones legislativas, el tema de la eficacia temporal de los actos administrativos no normativos, sean éstos generales o individuales, no ha disfrutado de igual cuidado y preocupación por la doctrina y jurisprudencia nacionales.

Las referencias doctrinales venezolanas son escasas y las afirmaciones contenidas en los fallos de los tribunales de lo contencioso-administrativo son las más de las veces apodícticas.

Tratar de sistematizar las formulaciones contenidas en los recientes fallos de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa en cuanto al problema de la eficacia temporal de los actos administrativos no normativos, así como el estudio de los textos legales y de los comentarios doctrinales que puedan informar tales fallos, es el objetivo que se emprende en las páginas que siguen.

II. LEGISLACION

II.1. *Constitución*

El artículo 44 de la Constitución de 1961 recoge el principio de la irretroactividad de las disposiciones legislativas². Dicho principio fue elevado a categoría cons-

* Trabajo presentado en el Curso de Especialización en Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela, en la asignatura Derecho Administrativo Profundizado, a cargo del Profesor Allan R. Brewer-Carías.

1. "Ningún poder humano o sobrehumano puede legitimar un efecto retroactivo. He pedido la palabra para hacer esta profesión de fe". Conde de Mirabeau (1749-1791) en la sesión de 21 de noviembre de 1790 de la Asamblea Constituyente de la Francia Revolucionaria, citado por Joaquín Sánchez-Covisa, *La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano*, Caracas, 1956, nota 1, p. 148. Tiempo atrás ya Aristoteles (384-322 a.d.C.) había afirmado "Dios está privado solamente de una cosa, y es hacer que lo hecho no lo haya sido", citado por Rodrigo Noguera Barreneche, *Retroactividad de las Leyes Civiles*, Temis, 1979, p. 1.
2. Constitución de 1961, Título III, De los Deberes, Derechos y Garantías, Capítulo I, Disposiciones Generales, artículo 44: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el mo-

titucional por la Constitución de 1811, aunque sólo por lo que se refiere a la materia penal y civil. Se repite en la de 1819, aunque más limitado a la rama penal³. Esta redacción se sigue en las Constituciones de 1821, 1830, 1857 y 1858 para cambiar en la de 1864 bajo la fórmula "ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto en materia de procedimiento judicial, y la que le imponga menor pena"⁴.

La misma redacción se emplea en las Constituciones de 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914 y 1922. El Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 suprimió al Poder Legislativo. Esa parece ser la razón para que dicho Estatuto no tuviera disposición equivalente a la antes citada, limitándose a señalar que "La Nación garantiza a los venezolanos la seguridad individual, y por ella ningún venezolano podrá ser juzgado... sino en virtud de ley preexistente"⁵.

La Constitución de 1925 contiene el antecedente más directo de la actual redacción del artículo 44 de la Constitución de 1961⁶. Dicha redacción se mantiene en las Constituciones de 1928, 1929 y 1931⁷. La Constitución de 1936 mantiene el texto, pero añade que "queda a salvo lo dispuesto en el artículo 32 de esta Constitución"⁸.

mento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales las pruebas ya evacuadas se estimarán, en cuanto beneficien al reo, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron".

3. Constitución de 1811, Cap. 8º, Sección Segunda, artículo 170, Derechos del hombre en sociedad. Constitución de 1819, Título 1º, Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano, Sección Primera, Derechos del hombre en sociedad, Art. 10º. Véase para las Constituciones de 1811 a 1936, Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, Elite, 1944. Para las Constituciones de 1811 a 1961, Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Ediciones Cultura Hispánica, 1965. Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985.
4. Constitución de 1821, Título VIII, Disposiciones Generales, artículo 167; Constitución de 1830, Título XXVI, Disposiciones Generales, artículo 196; Constitución de 1857, Título XX, De Las Garantías, artículo 102; Constitución de 1858, Título V, De Los Derechos Individuales, artículo 18; Constitución de 1864, Título IV, De La Legislatura Nacional, Sección Sexta, De la formación de las leyes, artículo 60.
5. Constitución de 1874, Título IV, De La Legislatura Nacional, Sección Sexta, De la formación de las leyes, artículo 60; Constitución de 1881, mismo Título, Sección y artículo; Constitución de 1891, mismo Título, Sección y artículo; Constitución de 1893, Título V, Del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, Su Composición y Atribuciones, Sección VI, De la formación de las leyes, artículo 59; Constitución de 1901, Título V, Sección Sexta, De la formación de las leyes, artículo 68; Constitución de 1904, Título V, Del Poder Legislativo, Sección Sexta, De la formación de las leyes, artículo 66; Constitución de 1909, mismo Título y Sección, artículo 71; Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, Título III, De la Nacionalidad, Sección Segunda, De los derechos de los venezolanos, artículo 16, ordinal 14, Nº 2; Constitución de 1914, Título V, Del Poder Legislativo, Sección Séptima, De la formación de las leyes, artículo 71; Constitución de 1922, mismo Título, Sección y artículo.
6. Constitución de 1925, Título Quinto, Del Poder Legislativo, Sección Séptima, De la formación de las leyes, artículo 92: "Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde que entren en vigencia aun en los procesos que se hallaren en curso, pero en este caso las pruebas que estuvieren evacuadas se estimarán, en cuanto sea en beneficio del reo, siendo penal el juicio conforme a la Ley vigente cuando se promovieron".
7. Constitución de 1928, Título Quinto, Del Poder Legislativo, Sección Séptima, De la formación de las leyes, artículo 92; Constitución de 1929, mismo Título, Sección y artículo; Constitución de 1931, mismo Título, Sección y artículo.
8. Constitución de 1936, Título V, Del Poder Legislativo, Sección Séptima, De la formación de las leyes, artículo 90. La sección 2ª del ordinal 2º del artículo 32 *ejusdem* preveía la aplicación retroactiva de la ley que se dictare a fin de hacer efectiva la confiscación de bienes habidos por funcionarios públicos en "los dos últimos periodos presidenciales", cuando dichas adquisiciones configurasen delitos contra la Cosa Pública y contra la propiedad.

El Decreto N° 217 de la Junta Revolucionaria de Gobierno se limitó a garantizar a los venezolanos la seguridad individual, y por ella a no ser juzgados sino en virtud de ley preexistente⁹.

La Constitución de 1947 vuelve a la redacción de 1931. La misma redacción se mantiene en la Constitución de 1953¹⁰.

La Constitución de 1961 mejora la redacción de las anteriores. Cuando se discutía el proyecto en la Constituyente, las Comisiones Especiales de las Cámaras del Senado y de Diputados recomendaron mantener el artículo 45 en su forma original (44 actual), porque "a partir de 1864, el principio de la irretroactividad de las Leyes ha figurado en nuestro ordenamiento constitucional, sin que haya sido óbice al progreso legislativo del país"¹¹. Dichas Comisiones consideraron que al no definirse en la Constitución ni en las leyes la noción de efecto retroactivo, corresponde a los jueces y a los legisladores interpretar el principio atendiendo cada vez más a las necesidades sociales¹².

II.2. Código Civil

El artículo 3 del Código Civil consagra dicho principio en términos escuetos: "La Ley no tiene efecto retroactivo". Redacciones similares se utilizan en los Códigos de 1862, 1873, 1880, 1896, 1904, 1916, 1922 y 1942, con la salvedad de que el Código de 1862 limitaba la irretroactividad a las disposiciones en él contenidas. La razón para tal limitación parece hallarse en que la Constitución de 1858¹³ sólo obligaba al legislador en el campo penal y, por lo tanto, no se consideró conveniente establecer el principio de la irretroactividad por vía legal¹⁴.

II.3. Código de Procedimiento Civil

La aplicación inmediata de las disposiciones consagradas en el Código de Procedimiento Civil a los negocios en curso, en el estado en que éstos se encuentren, está recogida en el artículo 6° del Código de Procedimiento Civil de 1916 vigente. Los Códigos de 1897 y 1904, al contrario de lo dispuesto en el Código de 1916, diferenciaban la aplicación inmediata de la aplicación retroactiva de la Ley¹⁵.

II.4. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no contiene disposición expresa relativa a la retroactividad o irretroactividad de los actos administrativos.

El artículo 11 consagra la no aplicabilidad de los nuevos criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración a situaciones anteriores, salvo que fueren más favorables a los administrados¹⁶. El ordinal 2° del artículo 19 dispone

9. Decreto N° 217 de la Junta Revolucionaria de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, artículo 1, ordinal 5, letra b.
10. Constitución de 1947, Título VII, Del Poder Nacional, Capítulo III, Del Poder Legislativo, Sección Séptima, De la formación de las leyes, artículo 181; Constitución de 1953, Título III, De los Deberes y Derechos Individuales y Sociales, Capítulo Primero, Disposiciones Generales, artículo 30.
11. Diario de Debates, Senado, 14 de octubre de 1960, en Mariano Arcaya, *Constitución de la República de Venezuela*, Tomo I, pp. 294, 295.
12. *Id.*, p. 295.
13. Nota 4 *supra*.
14. *Código Civil de Venezuela*, Ediciones U.C.V., artículos 1° a 18, p. 137.
15. *Id.*, p. 139.
16. El Proyecto Venezolano de Ley de Procedimiento Administrativo de 1963, redactado por Tomás Polanco en su artículo 29 disponía: "En ningún caso los actos administrativos podrán tener efecto retroactivo". Dicha disposición no se encuentra de manera expresa en ninguno de los proyectos posteriores. Ver *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración 1980-1981*, Vol. IV, *El Procedimiento Administrativo*, Caracas, Instituto de Derecho Público, p. 305 y sigs.

que los actos de la Administración serán absolutamente nulos cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley. Los artículos 72 y siguientes disponen la necesidad de que los actos administrativos sean publicados o notificados a los interesados y que las notificaciones que no llenen los requisitos de Ley se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto. El artículo 82 dispone la revocabilidad en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó o por el respectivo superior jerárquico, de los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular. La facultad de los administrados de interponer recursos contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos, está consagrada en el artículo 85.

Si bien los artículos citados no hacen referencia expresa a retroactividad o irretroactividad de los actos administrativos y si bien ellos se refieren a instituciones distintas, como lo son: cambio de criterios y su aplicabilidad a situaciones anteriores, cosa juzgada administrativa, notificación y efectos de los actos administrativos, revocabilidad de actos administrativos y control en sede administrativa de la legalidad de la actuación administrativa, permite cuando menos deducir que los actos administrativos sólo surten efectos a partir de su publicación o notificación a los interesados y que la actuación de la Administración no puede lesionar, irrespetar o menoscabar derechos particulares y derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos de los administrados, es decir, no puede dictar actos retroactivos ni aplicarlos retroactivamente.

Nos atrevemos a hacer esta afirmación en conocimiento del texto del numeral 2 del artículo 19, que expresamente dispone la posibilidad de desconocer derechos particulares creados o reconocidos por decisión definitiva y firme cuando así lo disponga la Ley. La expresión "salvo autorización expresa de la Ley" fue añadida a solicitud del Presidente de la República en su Comunicación al Congreso solicitando la reconsideración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Las razones esgrimidas por el Jefe del Ejecutivo Nacional se transcriben a continuación: "Existen leyes especiales u ordinarias que facultan a la Administración Pública para revocar actos administrativos creadores de derechos, y en razón de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es de rango superior, tendría por lo tanto aplicación preferente, con lo cual se privaría a la Administración Pública de la potestad de revocar ciertos actos administrativos. Debe tenerse en cuenta que puede haber situaciones en las que el interés particular se encuentre en conflicto con el interés general y en estos casos, cuando así lo permite la Ley, debe sacrificarse el interés particular. Esta posibilidad debe quedar claramente a salvo. Por tanto, se sugiere agregar al ordinal 2º del artículo 19 la siguiente expresión: "salvo autorización expresa de la Ley" 17.

Los anteriores razonamientos parecen insuficientes, pues el hecho de que existan leyes de jerarquía inferior a la Ley Orgánica contentivas de disposiciones que facultan a la Administración a desconocer derechos adquiridos, no implica que dicha facultad conferida por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, permita desconocer preceptos constitucionales.

En efecto, los artículos 99 y siguientes de la Constitución garantizan el derecho de propiedad, sometiéndolo, en virtud de su función social, a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. La expropiación *de cualquier clase de bienes*, sólo podrá declararse

17. *Id.* pp. 457 y 458.

por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización (subrayado mío).

Una vez que la Administración ha reconocido o creado un derecho para un particular y el mismo es perfecto y ha entrado en el patrimonio del particular, la Administración está impedida de privarlo de dicho derecho. Sólo podrá expropiarlo previa declaratoria de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización.

Por otro lado, el eventual conflicto de intereses generales y particulares ha sido tema propio de la rama del Derecho conocida como derecho intertemporal, donde dichas expresiones se traducen por las de "dinamismo legislativo" y por "estabilidad de las situaciones creadas". A este conflicto se ha buscado solución tratando de fijar los precisos confines del pasado y el futuro jurídico, pues como ha señalado Julien Bonnecase, "... toda situación jurídica concreta lleva en sí virtualmente, desde su nacimiento, una porción del porvenir sometida racionalmente a la ley del pasado..."¹⁸.

III. DOCTRINA

La autoridad que comúnmente se le atribuye en Venezuela a los autores extranjeros más conocidos debe, en materia de eficacia temporal de actos administrativos no normativos, ser mensurada con extrema cautela.

Ante todo debe recordarse que cada autor escribe dentro del contexto que le brinda su ordenamiento jurídico-normativo particularmente considerado. Se impone en consecuencia valorar esas opiniones a la luz de las disposiciones específicas que regulan la actuación de la Administración Pública en cada ordenamiento dado. La mayor o menor autoridad que se le acuerde a cada opinión vendrá entonces determinada por la identidad o similitud de supuestos tanto jurídicos como de hecho que condicionan la opinión en particular.

III.1. *Doctrina Española*

El principio de la retroactividad de la ley no tiene en España consagración constitucional. Se encuentra recogido generalmente en el Código Civil al establecer que las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieran lo contrario. Es un mandato dirigido al juez, quien debe obedecerlo al interpretar la ley y no está dirigido al legislador. Se sigue pues, el criterio "occidental" de soberanía de la ley formal¹⁹.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en su artículo 45, apartado primero, consagra con carácter general que "los actos de la Administración serán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dictan, salvo que en ellos se disponga otra cosa".

A esa regla general de la irretroactividad de los actos de la Administración, el párrafo 3º del citado artículo le hace dos excepciones cuando dispone: "Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y asimismo cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas".

Con base en este marco jurídico es que van a pronunciarse los autores españoles. Entrena Cuesta²⁰ se limita a exponer lo que resulta obvio de la lectura del artículo 45

18. Noguera Barreneche, *op. cit.*, p. 2. En igual sentido Boquera Oliver, J.-M., *La Eficacia en el Tiempo de las Resoluciones Administrativas*, p. 105 a 107, *cit.*, en González Navarro, Francisco, *El Procedimiento Administrativo Español en la Doctrina Científica*, p. 148.

19. José Luis Villar Palasí, *Apuntes de Derecho Administrativo*, Vol. I, p. 486.

20. Rafael Entrena Cuesta, *Curso de Derecho Administrativo*, p. 528.

de la Ley de Procedimiento Administrativo, es decir, que el principio es la irretroactividad de los actos administrativos, normativos o no, y que excepcionalmente podrán tener efectos retroactivos en los siguientes casos: 1º cuando se dicten en sustitución de actos anulados, 2º si producen efectos favorables al interesado, siempre que en este segundo caso concurren los siguientes requisitos: a) que los supuestos de hecho necesarios existan en la fecha a que retrotraiga la eficacia del acto; y b) que la retroactividad de los efectos no lesione derechos o intereses legítimos de terceras personas.

Garrido Falla²¹, siguiendo a Zanobini, enseña que la retroactividad de los actos administrativos de contenido concreto (particulares) es inadmisibles en los supuestos en que restrinjan el ejercicio de facultades o derechos de los particulares, que sacrifiquen derechos adquiridos, o que impongan deberes y obligaciones, y luego señala que esa es la misma idea que inspira al derecho positivo español.

Para Boquera Oliver²², la regla de la irretroactividad de los actos administrativos se justifica por el respeto a las situaciones creadas, sobre las que se forman o se han podido formar complejas redes de relaciones jurídicas, pero apunta que tampoco pueden olvidarse las necesidades sociales de un mundo en el que todavía abundan profundas y penosas diferencias entre los hombres. "Un mundo en el que muchas veces resultará necesario repercutir consecuencias jurídicas sobre el ayer para mejorar la situación presente de los grupos humanos más necesitados. Cada día que pasa, la Administración pública tiene una mayor responsabilidad en la consecución de estos objetivos". En base a esas razones se concluye que es necesario señalar a la regla de la irretroactividad de los actos administrativos las pertinentes excepciones. De seguidas, apunta que ese es el criterio seguido por la ley española y admitido casi por todos los autores que se han ocupado del tema y anota que las mismas "debo decirlo sinceramente, no me parecen muy acertadas ni suficientes"²³.

Por lo que respecta a la primera excepción, es decir actos que se dictan en sustitución de actos anulados, ella responde a la naturaleza misma de los recursos administrativos. Ello siempre sucede así y por tanto no se requiere declaración expresa de retroactividad. Si se tratara de revisión de oficio quizá la declaración fuera necesaria. En definitiva, propugna la eliminación de la facultad de la Administración de revisar de oficio los actos administrativos.

Con relación a la segunda excepción, cuando los actos produzcan efectos favorables al interesado, siempre que se reúnan los requisitos de ley, Boquera no justifica que se les dé un tratamiento diferente de aquél dado a los actos que tengan consecuencias desfavorables. Si se favorece a los particulares, ello será en desmedro del interés público. Sin embargo, señala que el artículo 45, párrafo 3, de la Ley española no impone una obligación a la Administración sino que le concede una facultad.

Siguiendo su análisis, se pregunta ¿cuáles deben ser las excepciones al principio de la irretroactividad?

Por lo que respecta a los actos singulares señala aquella derivada de la vinculación entre la ley con efectos retroactivos, los reglamentos para su aplicación y las resoluciones que lo ejecutan, para luego señalar dos puntos de meditación: 1º) La necesidad de distinguir entre actos declarativos y constitutivos, a los efectos de la posible retroactividad de los primeros y de la irretroactividad de los segundos. Añade que la naturaleza de los actos meramente declarativos no es clara. Cita una sentencia de 21 de junio de 1963, en la cual, en su criterio, hay un error pues de la misma parece que los actos constitutivos pueden ser retroactivos e irretroactivos a la vez.

Discurre brevemente acerca de la naturaleza de los actos puramente declarativos, los cuales tienen por efecto fortalecer situaciones jurídicas anteriores sin que pueda derivar de ellos otra consecuencia, pues no serían puramente declarativos. Con

21. Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, p. 573.

22. Boquera Oliver, *cit.*, p. 148.

23. *Ibidem*.

reservas asevera que no parece posible que dicho tipo de acto afirme la existencia de hechos y en su caso, los regularice.

Cita otra sentencia de 26 de diciembre de 1959, que dispone que los actos declarativos de derechos creados deben hacerlo de conformidad a la ley que los creó aunque a la fecha del acto no esté en vigencia y, salvo declaración expresa en contrario, sus efectos deben ser retrotraídos al momento en que nació la situación jurídica.

Si el acto declarativo aparentemente recae sobre hechos, sus efectos no son simplemente declarativos, pero tendría efectos retroactivos si no perjudica a tercero ni al interés público.

El segundo punto de meditación está referido a la incidencia del principio de anualidad del presupuesto sobre la posible retroactividad de los actos de carácter financiero, que por exceder del área puramente administrativa vamos a omitir comentar²⁴.

El estudio más completo del problema de la retroactividad del acto administrativo fue elaborado por Juan Luis de la Vallina Velarde en 1964²⁵. En dicha monografía, Vallina Velarde abarca los puntos de origen y fundamento del principio de no retroactividad, significado del mismo, naturaleza del vicio de retroactividad del acto administrativo, valoración del principio desde el punto de vista de la actuación administrativa y las excepciones a dicho principio²⁶.

Vallina Velarde señala que ante las vacilaciones de la jurisprudencia, la Ley de Procedimiento de 1958 recogió en forma expresa y general la jurisprudencia de no retroactividad de todo acto administrativo²⁷. Con anterioridad se buscaba justificar el principio con base al artículo 3 del Código Civil y siguiendo las directrices del Consejo de Estado francés, como principio general del Derecho²⁸. En todo caso, el fundamento práctico se encuentra en razones de seguridad jurídica.

Al preguntarse en qué consiste el efecto retroactivo de un acto, cuándo se puede decir que un acto es retroactivo, pregunta central a los efectos de cualquier estudio de derecho intertemporal, Vallina Velarde apunta que es una cuestión no exenta de dificultades. El significado de la retroactividad consiste en afirmar la producción de efectos, por parte de un acto, en el pasado. Sin embargo, se impone determinar el momento elegido para separar el pasado del futuro. Tal momento es el de entrada en vigor del acto, que tiene lugar por la publicación o notificación del mismo, según su naturaleza²⁹.

Aparte del supuesto mencionado debe precisarse si hay retroactividad cuando, aun sin pretender el acto producir efecto en el pasado, intenta modificar efectos futuros derivados de un acto anterior.

Por lo que respecta a actos no normativos, objeto de este estudio, debe distinguirse si la Administración posee o no potestad revocatoria. En el primer caso, puede la Administración por medio del nuevo acto modificar efectos futuros de un acto anterior, apareciendo dicha potestad como límite a los derechos adquiridos. En el segundo caso, no pueden modificarse los efectos futuros de un acto anterior, ya que los derechos adquiridos sólo podrían revocarse mediante la llamada "técnica de la conversión de derechos"³⁰.

En cuanto a la naturaleza del vicio de retroactividad en los actos administrativos, critica la posición de Jèze y las conclusiones del Comisario de Gobierno, Teissier en el arrêt *Le Bigot* en 1907, quienes sostuvieron que se trataba de un vicio de incompetencia *ratione temporis*. Dicha posición es incorrecta, pues lo único que

24. *Id.*, pp. 150-151.

25. Juan Luis de la Vallina Velarde, *La Retroactividad del Acto Administrativo*.

26. *Id.*, p. 24.

27. *Id.*, pp. 25 a 40.

28. *Id.*, p. 33.

29. *Id.*, p. 42.

30. *Id.*, p. 51.

es temporal es el titular del órgano; la competencia es permanente, salvo determinación expresa en contrario³¹.

La naturaleza del vicio tampoco se encuentra en los motivos o en la causa del acto, ni supone un especial caso de desviación de poder³².

Para Vallina Velarde, siguiendo a Garrido Falla y éste a Ranelletti, la retroactividad del acto vicia el contenido del acto. "El efecto retroactivo del acto constituye el contenido eventual del acto"; es decir formaría parte de las cláusulas accesorias. Dichas cláusulas determinan que "los efectos jurídicos del acto son más limitados o más extensos de los que normalmente hubiera producido". En definitiva, el motivo del vicio de retroactividad lo hallamos en que está prohibido por el ordenamiento jurídico y, por tanto, dicho acto no se ajustaría en su contenido al Derecho vigente.

El efecto jurídico de dicho vicio, por lo que importa a los actos administrativos no normativos, sería el de afectar al acto de anulabilidad³³, pues no se configura como uno de los supuestos taxativos de nulidad del artículo 47 de la Ley de Procedimiento.

Viciado el acto de anulabilidad, el mismo no afectará al acto *in totum*, sino sólo habría que considerar la cláusula de retroactividad como no puesta, manteniendo validez el resto del acto. Pero, si la razón motivadora del acto es la cláusula de retroactividad, dicho vicio hará al acto totalmente anulable³⁴.

Al valorar el principio de irretroactividad desde el punto de vista de la actuación administrativa, Vallina Velarde sugiere que debemos plantearnos si el principio de la irretroactividad de los actos administrativos responde realmente a las necesidades de la Administración y si el fundamento práctico de la irretroactividad de los actos administrativos, la seguridad jurídica, debe ceder ante preocupaciones no menos vitales para la Administración moderna, como los de eficacia y justicia material³⁵.

Las anteriores consideraciones lo llevan a analizar el problema de las excepciones al principio.

Antes de entrar a comentar el sistema de excepciones al principio, veamos en la experiencia francesa las manifestaciones concretas de la infracción de la regla de no retroactividad de los actos administrativos.

Vallina Velarde, siguiendo el análisis de Dupeyroux, examina el dónde, cómo y por qué de dichas infracciones.

Por lo que respecta a los actos administrativos no normativos, se manifiesta en las actuaciones relativas al régimen de la función pública, requisas y anulaciones, aun cuando por lo que a esta última se refiere puede darse una excepción al principio. En cuanto a cómo se manifiesta la retroactividad, ella puede ser: a) Confesada: i) por la ignorancia de la autoridad administrativa acerca de la ilegalidad del vicio, o ii) intencional a riesgo de su posible anulación por dicho vicio; b) Disimulada: i) falsamente justificada (que aparezca como retroactivo por naturaleza, i. e. falsamente confirmatorio o rectificativo), o ii) por falsedad de fecha; en este caso, el acto resultaría prácticamente inimpugnable dadas las dificultades probatorias, no obstante que el Consejo de Estado francés últimamente ha considerado que le corresponde investigar la exactitud del acto.

El motivo o por qué de la retroactividad dada por la Administración puede ser: a) Accidental: la Administración no está consciente del carácter retroactivo, no hay por qué preguntarse la razón dado que es "accidental"; b) Por desconocimiento de la

31. *Id.*, pp. 52, 53.

32. *Id.*, p. 53.

33. *Id.*, p. 54.

34. *Id.*, p. 55.

35. *Id.*, p. 56.

ilegalidad que el acto supone, y c) Consciente: debido a la preocupación por restablecer el orden alterado por una actuación anterior de la Administración. Los supuestos concretos dentro de este caso son: i) Deseo de salvar las consecuencias de un error anterior, que puede haber motivado la irregularidad del acto o por su simple inopuntividad, ii) Deseo de salvar las consecuencias de un retraso en la actuación administrativa que perjudica al particular y se trata en consecuencia de dar al acto efecto en el pasado, a fin de mitigar los perjuicios causados al administrado. Para Vallina Velarde, ésta es la razón que justifica una de las excepciones al principio consagradas en la Ley de Procedimiento Administrativo española ^{36, 37}.

Para el análisis del sistema de excepciones al principio de no retroactividad, parte de la idea de Villar Palasí ³⁸ de que "el Derecho administrativo no se mueve tanto en conceptos como fines", para así poder comprender las diversas excepciones al principio.

Señala las excepciones de Ley (art. 45, 3º LPA) y anota que las mismas no son exhaustivas ya que deben añadirse otras determinadas por la naturaleza del acto, por respecto a la legalidad o porque no se causa perjuicio a terceros ³⁹; clasifica las excepciones al principio de irretroactividad en tres grupos: 1) retroactividad por respeto a la legalidad, 2) retroactividad por naturaleza y 3) retroactividad tolerada ⁴⁰.

En cuanto a la retroactividad por respeto a la legalidad distingue: a) retroactividad por autorización legal, que puede ser mediante: i) intervención *a priori* (habilitación legislativa), o ii) *a posteriori* (convalidaciones) ⁴¹; b) retroactividad en ejecución de sentencias ⁴² que se clasifica en: i) destructiva (volver al *status quo ante*), y ii) constructiva (sustituir el acto anulado por otro); c) retroactividad de los actos de anulación ⁴³, donde se distinguen: i) anulación de actos viciados de nulidad relativa cuyos efectos son *ex nunc*, y ii) anulación de actos viciados de nulidad absoluta con efectos *ex tunc* ⁴⁴. Termina señalando que en principio los actos de revocación no pueden tener efectos retroactivos.

La retroactividad por naturaleza ⁴⁵ tiene por características el que sus efectos se retrotraen a una fecha fija en el pasado, que no puede ser anterior a la fecha en la cual fue dictado el acto inicial que se afirma, y que dicha retroactividad es automática, no voluntaria.

36. Ley de Procedimiento Administrativo, artículo 45, párrafo 3º: "Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos... cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia de acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas".

37. Vallina Velarde, pp. 56 a 59.

38. *Id.*, p. 60.

39. *Id.*, p. 62.

40. Menciona también la retroactividad de las disposiciones administrativas que impongan sanciones o tipifiquen infracciones administrativas a las cuales le son aplicables las excepciones *bonam partem* o *in mitius*, pero que exceden los límites de este estudio.

41. La primera sucede con frecuencia en períodos políticos o jurídicos alterados, salvando errores o retrasos en el actuar administrativo, y la segunda en circunstancias políticas extraordinarias (actos de funcionarios de hecho).

42. No analiza el efecto retroactivo de la sentencia del contencioso-administrativo en sí misma, sino el efecto del acto que la Administración está obligada a dictar en cumplimiento de la sentencia.

43. Se trata aquí del punto de revocación de actos administrativos, de oficio o por vía de recurso.

44. Los efectos de dicha anulación pueden llevar a la Administración a dictar actos en sustitución del anulado con efectos retroactivos. Ver *Ley de Procedimiento Administrativo* española, artículo 45, párrafo 3º y nota 42 *supra*.

45. Es la que corresponde a aquellos actos que por su intrínseca eficacia deben ser retroactivos. Tienden a asegurar la plena realización del efecto del acto inicial sobre el cual pesaba un elemento de incertidumbre, haciéndolo desaparecer.

Presenta cuatro modalidades: i) Convalidaciones⁴⁶, ii) Actos interpretativos, de carácter normativo o estrictamente administrativo⁴⁷, iii) Rectificaciones⁴⁸, y iv) Actos de tutela⁴⁹. También tendrían carácter retroactivo los actos declarativos, no constitutivos, que constaten de manera auténtica una situación sin modificar los hechos o relaciones jurídicas comprobadas o certificadas⁵⁰.

La retroactividad permitida⁵¹ se presenta siempre que la seguridad jurídica de los particulares, protegida por el principio de no retroactividad, no lo impida y siempre que los particulares lo acepten⁵².

III.2. *Doctrina francesa*

Se ha señalado con acierto que en Francia el principio de irretroactividad es debido al esfuerzo de la jurisprudencia⁵³ y la doctrina francesa contemporánea, siguiendo el camino abierto por el Consejo de Estado⁵⁴, postula igualmente la regla de la no retroactividad de los actos administrativos.

Tal regla, antaño fundada en el artículo 2 del Código Civil francés, es considerada hoy como un principio general del Derecho⁵⁵, además los efectos no pueden ser

46. En Francia, llamados confirmativos, son actos administrativos mediante los cuales se intenta eliminar un vicio que aqueja un acto anterior. La utilidad de los mismos viene dada por su eficacia retroactiva a la vez que la diferencia del supuesto en que la Administración anule el acto y dicte otro válido en sustitución del anterior. La Jurisprudencia francesa ha manifestado sus dudas en cuanto a los efectos retroactivos de dichos actos. Para Vallina Velarde, la convalidación es un acto constitutivo y no meramente declarativo. La eficacia retroactiva de dichos actos viene determinada por la función que cumplen: eliminar el vicio y confirmar el acto. Sólo tendrán efectos retroactivos cuando produzcan efectos favorables al interesado. Ver *Ley de Procedimiento Administrativo* española, artículo 45, párrafo 3º y artículo 53.
47. La eficacia retroactiva se justifica por analogía a las leyes interpretativas. En Venezuela resulta dudosa esa posibilidad, salvo que favorezcan al administrado (argumento *ex artículo* 11 LOPA).
48. Dirigidas a salvar errores o erratas cometidos al transcribir el acto. No hay acto nuevo, sólo se da verdadero sentido al acto inicial. En ocasiones pueden suponer una auténtica manifestación de voluntad disimulada bajo el mote de corrección. En esos supuestos se encubriría un acto rectificatorio. La "Ley de Publicaciones Oficiales" venezolana, de 22 de junio de 1941, *RDLDV*, Tomo XV, p. 377, en su artículo 4 prevé que para los supuestos de reimpresión por error de copia "la ley se tendrá por promulgada desde su primera publicación, pero no podrá darse efecto retroactivo a la corrección". El artículo 84 de la LOPA, al igual que el artículo 111 de la LPA española, dispone que: "La Administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido, en la configuración de los actos administrativos".
49. Serían estas "las aprobaciones y autorizaciones, que en el ejercicio de facultades de tutela ejercen las autoridades centrales sobre los actos de las personas jurídicas descentralizadas".
50. La eficacia retroactiva se referiría al momento en que se adquirió el derecho subjetivo de que se trata.
51. Serían aquellos actos favorables al administrado que no lesionan derechos de terceros o aquellos respecto de los cuales no existe sujeto legitimado para impugnarlos.
52. Todo este análisis en Vallina Velarde, pp. 59 a 73. En cuanto al tema general de la eficacia de los actos administrativos en la doctrina española, véase Fernando Garrido Falla, "La Eficacia de los Actos Administrativos en la Nueva Ley de Procedimiento", en *Revista de Administración Pública*, Nº 26, Madrid, p. 207; y Aurelio Guaita, "Eficacia del Acto Administrativo" en *Revista de Administración Pública*, Nº 25, Madrid, p. 159.
53. Dupeyroux, O. *La Règle de non-rétroactivité des Actes Administratifs* citado por Vallina Velarde, *cit.*, p. 57.
54. Véase Long, Weil, Braibant, *Les Grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative*, Arrêt *Dame Cachet* de 3 de noviembre de 1922, p. 170; Arrêt *Rodière* de 26 de diciembre de 1925, p. 186; Arrêt *Société du Journal "L'Aurore"* de 25 de junio de 1948, p. 310.
55. Para un análisis de la función creadora del Consejo de Estado francés y del planteamiento en dicho Derecho del problema de los principios generales del Derecho y el derecho administrativo: Jean Rivero, *Los Principios del Derecho en el Derecho Administrativo Contemporáneo*, en *Revista de Administración Pública*, Nº 6, Madrid, p. 289. El principio de la irretroactividad del Derecho, considera Rivero, lo ha encontrado el Consejo de Estado en las reglas del Código Civil o en las leyes de procedimiento respecto de ciertas situaciones

anteriores al acto que los ha producido. Vedel⁵⁶ señala dos excepciones a la regla: 1) cuando la retroactividad de la "decisión ejecutoria" está permitida, o incluso impuesta por la ley, y 2) la ejecución de las sentencias de anulación o de las decisiones de revocación legalmente adoptadas. También señala la reciente tendencia del Consejo de Estado de moderar el alcance del principio de irretroactividad.

Rivero⁵⁷ coincide fundamentalmente con Vedel. La gran obra francesa en materia de irretroactividad de actos administrativos tiene por autor a Dupeyroux, quien en 1954 publicó su tesis sobre "La regla de no retroactividad de los actos administrativos", cuyos aspectos más resaltantes fueron expuestos en el subepígrafe anterior.

III.3. *Doctrina italiana*

Alessi⁵⁸ comentando el problema de los límites temporales de los actos administrativos, distingue los relativos al futuro y al pasado, apuntando que en cuanto a estos últimos se plantea la posible retroactividad del acto.

Señala dos acepciones del vocablo "retroactividad"⁵⁹. Apunta que la retroactividad como operatividad en el pasado es inadmisibles, pero como operatividad en el presente puede admitirse por vía de excepción en dos supuestos: i) actos que eliminan o consolidan situaciones jurídicas anteriores precarias, y ii) cuando el acto así expresamente lo disponga, siempre que conceda beneficios al particular⁶⁰.

Gran parte de la doctrina italiana justifica el principio de la irretroactividad de los actos administrativos con base en el carácter desfavorable de los efectos del acto en relación con el administrado⁶¹.

Perrone Capano⁶² distingue tres supuestos: i) si el acto crea un derecho en favor del ciudadano, se admite la retroactividad; ii) se prohíbe si "producen la constitución de un deber" a cargo del particular, y iii) si el acto crea derechos y deberes recíprocos para la Administración y el administrado, la retroactividad se admite en la medida en que los efectos favorables y desfavorables se equilibran.

La exactitud de tal criterio se objeta alegando que aun siendo favorables los efectos del acto para un individuo, ellos pueden afectar en forma diferente a otros individuos; en consecuencia, la aplicación del criterio en sí mismo, cuando menos,

particulares, las cuales se trasponen, amplían y adaptan a todo el orden administrativo, por juzgarlos consustanciales a todo el orden jurídico (p. 294). Ver Long, Weil, Braibant, *op cit.*, Arrêt *Syndicat Général des Ingénieurs-Conseils*, p. 484 y Arrêt, "*Société du Journal L'Aurore*", p. 310.

56. Georges Vedel, *Derecho Administrativo*, p. 159.

57. Jean Rivero, *Derecho Administrativo*, p. 115.

58. Renato Alessi, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Vol. I, p. 296. Señala como aspecto especial del problema los casos de anulación de actos administrativos, "dada la naturaleza de verdadero acuerdo administrativo" que reviste el acuerdo de anulación. Debe tenerse presente que en Italia el principio de irretroactividad tiene carácter constitucional, pero sólo obliga al legislador en el campo penal.

59. En la primera se entiende por retroactividad la eficacia del acto directamente hacia el pasado. Dicha "retroactividad" es inadmisibles dado que la eficacia de un acto deriva de una ley de la que es concreta y directa aplicación. Por tanto, la "retroactividad" del acto implicaría una inadmisibles eficacia de una norma jurídica en el pasado. La segunda acepción sería entender por retroactividad la eficacia del acto en el presente, modificando el presente hasta transformarlo en lo que sería si el acto se hubiera perfeccionado en el pasado.

60. En este último sentido, la jurisprudencia italiana ha señalado que "la retroactividad de los actos administrativos no es admisible cuando el acto implique restricción de derechos de terceros o incida sobre sentencias jurídicas productoras de intereses patrimoniales", IV Sección, 5 de octubre de 1959, en *Il Foro Amministrativo*, p. 1959, *Massimario Amministrativo*, p. 1.103, citado por Alessi, p. 297.

61. Perrone Capano, R. *La Retroattività degli Atti Amministrativi*, p. 46 y Zanobini, Guido, *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. I, p. 293, citados por Vallina Velarde, p. 60.

62. Perrone Capano, p. 46 *cit.* por Vallina Velarde, p. 60.

sería discutible. Además, no se puede olvidar ciertos actos que por propia naturaleza son retroactivos ⁶³.

III.4. *Doctrina Sudamericana*

III.4.1. *Doctrina argentina*

Marienhoff ⁶⁴ niega efectos retroactivos al acto administrativo cuando éstos afecten el derecho de los administrados. Por lo que respecta a los actos administrativos individuales (no normativos en general) fundamenta la regla en la prohibición constitucional de alterar los derechos adquiridos.

Considera la invocación genérica a los "principios generales del derecho" ⁶⁵ como vaga e imprecisa para servir de fundamento a la irretroactividad de los actos administrativos, no obstante reconocer que el "principio" que soporta el razonamiento del Consejo de Estado francés proviene de la "simple lógica jurídica" ⁶⁶.

El concepto de derecho adquirido se debe interpretar en sentido amplio, abarcando la idea de "derecho a una situación, a ser juzgado de acuerdo a determinada norma o de ser sometido a determinada norma, siempre y cuando el desconocimiento de tales criterios lesione la garantía constitucional de inviolabilidad de la propiedad".

El efecto retroactivo se admite cuando sea favorable al administrado, ya que en tal caso las razones que justifican la irretroactividad del acto administrativo quedan superadas.

En definitiva, el acto será retroactivo cuando se aplique a hechos anteriores a su fecha de vigencia y lesione la esfera jurídica del administrado, privándole o alterándole "derechos adquiridos", concepto este que se subsume en el de derecho constitucional de propiedad.

La retroactividad afecta al acto de "ilegitimidad", que es un atributo del elemento "objeto" o "contenido" del acto ⁶⁷.

III.4.2. *Doctrina uruguaya*

Sayagués Laso ⁶⁸, se limita a anotar que generalmente lo normal es que el acto administrativo creador de nuevas situaciones jurídicas produzca efectos para el futuro sin efecto retroactivo.

Admite dos excepciones al principio de irretroactividad: i) cuando la ley expresamente lo autoriza, bien porque expresamente lo permite o bien porque se deduzca implícita pero necesariamente, y ii) cuando ello es el efecto natural del acto, como en los casos de revocación por ilegalidad ⁶⁹.

63. Lucifredi, R., *Il Diritto Amministrativo*, pp. 96 y 97, cit. por Vallina Velarde, p. 60 y opinión de Vallina Velarde, p. 61.

Lucifredi, además de los actos administrativos retroactivos por ser favorables al interesado, considera a los actos retroactivos por naturaleza y entre éstos distingue: i) actos declarativos que determinan un estado precedente de hecho o de derecho; ii) actos interpretativos; y iii) actos de anulación o revocación que tengan eficacia *ex tunc*.

64. Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, pp. 386 y sigs. La Constitución argentina no contiene disposición relativa a la irretroactividad de la Ley. En el Código Civil, artículo 3, se consagra tal regla.

65. Entre tales "principios" debe incluirse el de la "inviolabilidad de la propiedad" que abarca el de "respeto a los derechos adquiridos".

66. "Los efectos no pueden ser anteriores a la causa que los ha producido".

67. Marienhoff, pp. 386 a 396.

68. Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, p. 489.

69. Hasta donde hemos podido informarnos en Uruguay la regla de irretroactividad de la ley no tiene carácter constitucional.

III.5. *Doctrina venezolana*

III.5.1. *Opinión de Eloy Lares Martínez*

En la quinta edición de su *Manual*⁷⁰, Lares Martínez opina que ordinariamente el acto administrativo no produce efectos retroactivos.

Lo anterior es evidente tratándose de actos administrativos individuales creadores de situaciones jurídicas nuevas. Sin embargo admite la retroactividad únicamente cuando ella haya sido establecida por Ley o provenga de la naturaleza del acto. Entre estos últimos señala a los actos de efectos declarativos, que sólo hacen constar un estado de hecho o de derecho preexistente, sin crear o modificar situación alguna, i.e. actos de revocación por ilegalidad, de anulación y de convalidación.

III.5.2. *Opinión de Allan R. Brewer-Carías*

Para 1963, Brewer-Carías⁷¹ planteaba que la regla de la irretroactividad era aplicable a todos los actos jurídicos estatales, por considerarla un principio general y fundamental del derecho venezolano. En consecuencia, los actos administrativos no pueden disponer sino para el futuro sin que puedan reglar relaciones o situaciones sucedidas en el pasado, en caso contrario estarían viciados de ilegalidad, serían contrarios a Derecho.

En 1982, ya en vigencia la LOPA⁷², escribe que en materia administrativa rige el principio de la irretroactividad de los actos administrativos y que en esta materia rige como principio la norma del artículo 44 de la Constitución (irretroactividad de la Ley) recogido por el artículo 3 del Código Civil (la Ley no tiene efecto retroactivo) e indirectamente recogido en el artículo 11 LOPA, en cuanto este último regula la facultad de la Administración de establecer nuevas interpretaciones para la solución de los problemas que le sean presentados, estableciendo la imposibilidad de aplicar esas nuevas interpretaciones a situaciones ya resueltas y pasadas, salvo que la nueva interpretación fuese más favorable a los administrados⁷³.

III.5.3. *Doctrina de la Procuraduría General de la República*

En dictamen de fecha 24-4-64⁷⁴, la Procuraduría sostuvo en un proceso en que se atacaba por retroactivo a un acto particular, que el artículo 44 de la Constitución es un mandato dirigido únicamente al legislador "y por tanto no cabe extender la prohibición a otras decisiones de órganos estatales que no tienen las características de la Ley. De allí que, por ejemplo, los fallos judiciales puedan tener efecto hacia el pasado, sin que nadie estime por ello que coliden con la Constitución"^{75, 76}.

En el mismo dictamen sostuvo que "los actos dirigidos a extinguir situaciones jurídicas preexistentes operan en forma retroactiva, y sin embargo es imposible des-

70. Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, p. 171.

71. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, 1964, pp. 138, 139.

72. Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, 1982, pp. 42, 43, 196.

73. La regla sería: los actos administrativos no pueden producir efectos hacia el pasado, ni pueden modificar situaciones firmes anteriores, a menos que sean más favorables a los administrados.

74. *20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República 1962-1981*, Vol. II, p. 330.

75. Universalmente se reconoce que cuando el principio de irretroactividad de la ley tiene rango constitucional obliga tanto al legislador como al juez y cuando sólo tiene carácter legal únicamente obliga al juez. Resta, R. *La Revoca Degli Atti Amministrativi*, p. 16, cit. por Fiorini, Bartolomé, *Teoría Jurídica del Acto Administrativo*, p. 263. A veces es de lamentar la rigidez de las posiciones de la Procuraduría General que deforman la esencia de la finalidad de ese organismo.

76. Olvida la Procuraduría General señalar cuáles son los límites de dicha facultad judicial.

conocer su validez y aun su necesidad, porque de lo contrario no se podría llegar a la revisión de aquellas situaciones nacidas al margen de la legalidad, las cuales quedarían consolidadas en virtud de la prohibición general que la interpretación del autor atribuye al constituyente".

Por lo que respecta a actos administrativos, señaló que la anulabilidad de los actos administrativos "...por la misma autoridad que los dicta, cuando no se ajustan a los preceptos de ley que los rigen es principio general universalmente admitido y del todo aplicable al caso presente, en que la Administración anuló el Registro de acreencias... por considerar que había sido otorgado con violación del Decreto Ejecutivo Nº 724, de fecha 2 de abril de 1962"⁷⁷.

IV. JURISPRUDENCIA NACIONAL

En una pieza magistral de la jurisprudencia nacional, Luis Loreto ha señalado el valor y alcance de los precedentes judiciales y de la jurisprudencia en Venezuela y al efecto enseña:

"El precedente judicial y la jurisprudencia misma no tiene en el derecho venezolano sino una autoridad puramente científica". Ni la jurisprudencia "ni mucho menos los precedentes judiciales aislados tienen en nuestro sistema positivo la fuerza suficiente para elevarse a la categoría de fuente formal de derecho objetivo... A lo más, sólo podría atribuírseles la fuerza de una presunción de interpretación correcta de la norma jurídica por aplicar. De allí que los jueces puedan y deban dar en sus decisiones una interpretación de la ley distinta y aun contraria de aquella recibida y tradicional, por más firme que sea, cuando del estudio detenido del caso y de la norma aparezca que esa interpretación no corresponde a su espíritu y a su sana inteligencia. El valor práctico de seguridad que entrañan los precedentes judiciales y la jurisprudencia, cede entonces su puesto y se quebranta ante el más elevado y digno de observancia que consiste en que las decisiones judiciales correspondan a la convicción que de la voluntad de la ley tengan los jueces para el momento de pronunciar sus fallos.

Tal era el alcance científico que en el derecho romano del último período se atribuyó a la jurisprudencia, según el cual el Juez no estaba obligado a conformarse en sus sentencias a las decisiones anteriores, si las encontraba contrarias a la letra y espíritu de la norma; ya que él no sentenciaba por imitación sino para aplicar las leyes: *cum non exemplis sed legibus iudicandum est* (L. 13 Cod. 7, 45). Esta doctrina es conforme a nuestra genuina tradición jurídica y a las funciones que tiene en nuestro sistema el juzgador"⁷⁸.

IV.1. Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa

La ausencia de decisiones sobre el punto de la eficacia temporal de los actos administrativos no normativos determina la imposibilidad de exponer sistemáticamente el criterio vigente para la época.

Sin embargo, la Corte, ante la demanda de nulidad de una resolución del Gobernador del Distrito Federal, Dirección Administrativa y Económica por la cual se designaba con carácter interino al Jefe del Servicio del Laboratorio del Hospital Vargas

77. Nuevamente, olvida la Procuraduría General, que dicha facultad no es ilimitada. Conste, no negamos el principio de autotutela sino el alcance y las condiciones de procedencia de la facultad en cuestión.

78. Ponencia de Luis Loreto; sentencia de la Corte Federal y de Casación en Sala Federal de 8 de Febrero de 1946, caso exequatur Blanco Peñalver-Ortiz Cordero, en *Actuaciones de la Corte Federal y de Casación en el año de 1946 presentadas al Congreso Nacional en sus sesiones de 1948*, p. 44.

en sustitución del recurrente, sostuvo que frente a los actos de autoridad del Ejecutivo Federal "no pueden aducirse contra él derechos adquiridos. Estos únicamente pueden hacerse valer en materia contractual, o contra las disposiciones del Poder Público, que no constituyan actos de autoridad, sino actos de gestión, en los cuales el Estado se asimila a los particulares, bien sean éstos personas naturales o jurídicas"⁷⁹.

La decisión comentada si bien se refiere al problema de la aplicación retroactiva de un acto administrativo general de carácter normativo (Reglamento del Hospital Vargas), nos hace ver que en el criterio de la Corte no hay derechos adquiridos frente a los actos de autoridad.

Dicha posición es en todo caso criticable. Ya por la fecha de la decisión, la clasificación de los actos administrativos en actos de autoridad y actos de gestión había sido superada⁸⁰ y la decisión lleva al absurdo de negar la posibilidad de adquirir derechos frente a cualquier tipo de actos administrativos (que en definitiva, para ser tales y de acuerdo a la clasificación citada eran siempre actos de autoridad y aún más los niega frente a la ley misma que es el acto de autoridad por excelencia).

De todo lo anterior se colige que, para la época, la Administración tenía libertad de actuación hacia el pasado.

IV.1.2. Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa

El principio de no retroactividad de los actos administrativos no normativos ha sido reconocido expresamente⁸¹.

La ausencia de disposición legal expresa acerca de la retroactividad o no de los actos administrativos no normativos, "debe llenarse, por ahora —dijo la Corte—, mediante la aplicación de los principios generales de Derecho a los que hace mención el artículo 4º del Código Civil, acorde con los cuales si en el ordenamiento jurídico venezolano la irretroactividad de la ley es disposición de jerarquía normativa superior, puesto que se contiene en un dispositivo constitucional, resulta compatible con ello que tanto los actos administrativos generales que están destinados a completar o desarrollar la ley, como los actos administrativos singulares que se dicten en ejecución de la misma, ante la ausencia de disposición expresa que así lo consagre, se sujeten también a tal principio habida cuenta, por lo demás, de que las disposiciones principistas son, la mayoría de las veces, ajenas al campo administrativo"⁸².

La Corte igualmente ha puntualizado la estrecha vinculación entre la efectividad del acto administrativo en el tiempo y la exteriorización del mismo hacia los terceros afectados. Así ha dicho que "la retroactividad del acto administrativo se dirige a conferirle efectos en el pasado, es decir, antes de que el mismo entre en vigor, de donde resulta que la problemática de la irretroactividad del acto administrativo se enlaza con la de su eficacia, entendida ésta como la imposibilidad del acto para producir efectos jurídicos directos sobre terceros, si no ha sido exteriorizado debidamente,

79. Ponencia de Pedro M. Arreaza Alfaro, Sentencia de 25 de abril de 1941, caso Tejera, en *Memoria de la Corte Federal y de Casación*, 1942, Tomo I, pp. 197, 199.

80. J. M. Hernández Ron, *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Tomo I, pp. 95, 96.

81. Ponencia de Domingo A. Coronil, Sentencia de 31 de julio de 1980, caso Araujo versus La República, en *Gaceta Forense* (3ra. E.), N° 109, Vol. I, p. 229; ponencia de Julio Ramírez Borges, Sentencia de 5 de agosto de 1980, caso Papeles Venezolanos, en *Gaceta Forense* (3ra. E.), N° 109, Vol. I, p. 301.

82. Sentencia de 31 de julio de 1980. Sorprende que cinco días más tarde la Corte se haya limitado a decir: "que el principio de la retroactividad es en Venezuela de orden constitucional (art. 44 de la Constitución Nacional), y aún cuando aparece redactada refiriéndose únicamente a "disposiciones legislativas" o "leyes", ya la jurisprudencia de esta misma Sala lo aplicó también a los "Reglamentos", o sea, a los actos administrativos de efectos generales (Sentencia de 22-6-71 en G.O. N° 1.481, Extraordinaria de 25-8-71, p. 9), y en esta oportunidad, lo extiende a los actos administrativos de efectos particulares". Sentencia de 5 de agosto de 1980, cit. en nota 81.

bien a través de su publicación, bien por medio de su notificación, según se trate de actos generales o singulares”⁸³.

La ponencia de Ramírez Borges precisó la idea señalada de que los actos administrativos no normativos “sólo pueden disponer para el futuro y no puede pretenderse, a través de ellos, regular situaciones jurídicas creadas con anterioridad a la publicación o notificación de aquéllos, tal como acertadamente lo sostiene la reconocida doctrina administrativa venezolana”⁸⁴.

La doctrina sentada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia admite sin embargo excepciones. “En efecto, en países donde este principio *no es de naturaleza constitucional*, la doctrina admite casos de excepción (como lo registra el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, p. 489), quien expresa: “Generalmente, el acto administrativo produce efectos para el futuro, es decir, no tiene efecto retroactivo”. Es lo normal para los actos creadores de nuevas situaciones jurídicas. Pero esto no excluye que en ciertos casos pueda tener efectos hacia el pasado, cuando la Ley expresamente lo autoriza o cuando la retroactividad es el efecto natural del acto”⁸⁵. (Subrayado mío).

Debe observarse que la Corte hace suya doctrina extranjera que analiza situaciones legales no exactamente correspondidas en Venezuela, dada la existencia del artículo 44 de la Constitución venezolana. Sin embargo, la sentencia desglosa varios supuestos concretos.

Por lo que respecta a los actos administrativos reglados y de efectos generales la aplicación del principio de la irretroactividad es indudable “porque crean situaciones jurídicas nuevas aplicables a todos los administrados o a un grupo determinado de ellos, en condiciones en que la actividad administrativa está perfectamente regulada por las mismas normas”.

Si se trata de actos administrativos de efectos individuales que imponen una mayor carga tributaria o una sanción cualquiera al particular afectado, su aplicación tampoco puede discutirse.

Ahora bien, tratándose de un acto administrativo discrecional, de efectos particulares y en beneficio del administrado, el acto tiene aplicación retroactiva porque en ese caso la retroactividad es el efecto natural del acto, aunque su manifestación o publicación se haga con retardo⁸⁶.

Parece implícito, en lo dicho por la Corte, que los actos administrativos no normativos no pueden afectar situaciones concretas ya perfeccionadas, en detrimento o menoscabo del interesado. Por tanto, solo tendrían eficacia retroactiva cuando beneficien al administrado. Es discutible, cuando menos, el uso de doctrinas extranjeras que no se adecuan a la realidad normativa venezolana. Nótese que Sayagués Laso escribe para un país en que la regla de irretroactividad de la ley no tiene carácter constitucional y, en consecuencia, no obliga al legislador.

83. Sentencia de 31 de julio de 1980, cit. en Nota 81.

84. Sentencia de 5 de agosto de 1980, cit. en nota 81. Sentencias de fechas 16 de noviembre de 1965, ponencia de Jonás Barrios, caso Automóvil de Francia, en *Gaceta Forense* (2ª E.), Nº 50, p. 61 y de 5 de agosto de 1976, ponencia de Jonás Barrios, caso DIVENCA, en *Gaceta Forense* (2ª E.), Nº 93, p. 199, señalan a los derechos adquiridos como límite a la eficacia en el pasado de los actos administrativos.

85. Sentencia de 5 de agosto de 1980, cit. en nota 81.

86. Sentencia de 5 de agosto de 1980; el caso concreto “consiste en una exoneración de impuesto sobre la renta, concedida discrecionalmente por el Ejecutivo Nacional, conforme a la facultad que a él le tiene conferido el ordinal 1º del artículo 3º de la Ley de Impuesto Sobre la Renta de 1961, y en beneficio exclusivo de un determinado contribuyente, el Export Import Bank of Washington, U.S.A., esto, que se trata de la aplicación retroactiva de un acto administrativo discrecional, de efectos particulares y en beneficio del administrado, concedido por el órgano directamente interesado en la percepción fiscal. En tal virtud, por excepción, el acto administrativo tiene aplicación retroactiva porque, en este caso, la retroactividad es el efecto natural del acto, ya que la exoneración fue concedida para un préstamo determinado aunque su manifestación o publicación se hubiere hecho con retardo”.

Por lo que respecta a las excepciones señaladas por Sayagués Laso y recogidas por Ramírez Borges en su ponencia, cabe apuntar que en relación a la primera (autorización por ley de la eficacia retroactiva), es dudoso que la ley pueda autorizar aquello que no le está permitido. Es decir, si la ley no puede tener eficacia retroactiva y todo acto administrativo es ejecución indirecta y mediata de la Constitución, la efectividad retroactiva de un acto administrativo supondría, aunque sólo en parte, la eficacia retroactiva de la ley.

En lo relativo a la segunda excepción (retroactividad como efecto natural del acto), la exactitud de su formulación es dudosa si no se precisa el sentido exacto de la noción de retroactividad. Si retroactividad se entiende como lesión a derechos adquiridos o a situación concreta, la idea de la Corte es errada pues no se lesiona el derecho adquirido o la situación concreta dado que estaría, en el caso decidido el 5 de agosto de 1980, operando en beneficio del administrado. Ya Loreto ha señalado "tarea primordial de toda ciencia, es la de fijar de manera inequívoca el sentido auténtico de las palabras de que se sirve para forjar los contenidos conceptuales de la realidad en forma inteligible, ya que, como decía don Andrés Bello, no hay semilla más fecunda en errores que la costumbre de pegarnos de palabras y definiciones que no entendemos"⁸⁷.

IV.2. *Jurisprudencia posterior a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

No obstante la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1º de enero de 1982), la situación jurisprudencial del principio de irretroactividad de los actos administrativos no normativos no ha variado mucho.

Con anterioridad señalamos que el artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos recoge indirectamente el principio del artículo 44 de la Constitución y del artículo 3 del Código Civil; sin embargo, dicho artículo no ha servido de soporte a ninguna decisión dictada con posterioridad a su entrada en vigencia.

En sentencia del 11 de agosto de 1983, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia recogió el criterio sostenido tres años antes en los siguientes términos:

"La jurisprudencia de esta Corte ha acogido el principio de que los actos administrativos particulares deben surtir efecto únicamente a partir del momento en que, después de perfeccionados, son notificados a los interesados, o lo que es lo mismo, que los actos de tal naturaleza no deben tener efectos retroactivos, porque tal circunstancia los viciaría de ilegalidad.

Pero, igualmente ha reconocido la Corte que la retroactividad de dichos actos es admisible cuando así lo disponga la Ley o tal posibilidad sea inherente a la naturaleza del acto especialmente considerado"⁸⁸.

En dicha sentencia se trató el caso específico de los llamados "actos convalidatorios" y se dijo:

"Considera esta Sala que es inherente a la naturaleza misma de la convalidación el estar referida a hechos, actos o situaciones jurídicas pasadas cuya existencia y efectos se encuentran afectadas por circunstancias que vician su validez. Se trata de subsanar actuaciones anteriores a la convalidación, relativas a supuestos de hecho realmente existentes en el pasado. *Luego, puede afirmarse que la convalidación es uno de esos actos administrativos que pueden tener efecto retroactivo por la naturaleza misma de la función que desempeñan.*

87. Luis Loreto, "¿Cuándo comienza el Juicio?", en *Ensayos Jurídicos*, p. 275.

88. Ponencia de Josefina Calcaño de Temeltas, caso Inversiones Bedal en *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, Nº 8-9, 1983, p. 40, recopilada por Oscar Pierre Tapia. También en *Revista de Derecho Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Nº 16, p. 156.

Sin embargo, se ha admitido en doctrina que el acto convalidatorio puede tener efecto retroactivo *pero sólo en la medida en que no perjudique a los interesados ni lesione derechos de terceros*; esto, con el objeto de preservar la certeza y estabilidad de las relaciones jurídicas existentes frente a la necesidad de tutelar la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública y de los particulares que con ella se vinculen⁸⁹. (Subrayado mío).

Nuevamente volvemos al tema de la necesidad de precisar el alcance del vocablo "irretroactividad", pues pareciera que para la Corte si un acto no perjudica al administrado no es retroactivo.

La potestad convalidatoria de la Administración es una institución distinta de la de retroactividad o irretroactividad de los actos administrativos, aunque relacionada. No debe buscarse excepción al principio general en instituciones que cumplen funciones distintas y que satisfacen otras necesidades⁹⁰.

En igual razonamiento exceptivo incurre el Tribunal de la Carrera Administrativa al referirse a actos anulatorios⁹¹.

V. CONCLUSIONES

El principio de irretroactividad de los actos administrativos no normativos aparece admitido hoy, a la luz de la jurisprudencia venezolana, como principio general del Derecho. Su inobservancia viciaría relativamente el contenido del acto, afectándolo parcialmente de ilegalidad. Si el efecto retroactivo del acto ha sido la causa determinante que motivó su comisión, el vicio podrá afectar otro elemento del acto e inclusive viciarlo de nulidad absoluta. (Ver artículo 99, LOPA). Al principio de irretroactividad de los actos administrativos no normativos se le han reconocido dos excepciones: permisión por ley del efecto retroactivo y, cuando ella resulta de la naturaleza misma del acto, reconociendo siempre que no puede el acto lesionar los derechos adquiridos por los administrados o colocarlos en situación más desfavorable que la que anteriormente tenían.

Sin embargo, dichas excepciones son discutibles; lo que se impone es precisar los límites de la eficacia temporal del acto en atención a las necesidades de la sociedad y no de individuos en particular o de la propia Administración.

Para concluir, parafraseando al poeta Machado debo decir que muchas cosas que están mal por fuera están bien por dentro pero lo contrario es también frecuente, que no basta mover para renovar ni renovar para mejorar y, sin embargo, debe necesariamente concluirse que no hay nada que sea absolutamente impeorable⁹².

89. *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia* (recopilación Pierre Tapia), Nº 8-9, 1983, pp. 43-44.

90. Por lo que respecta a la potestad convalidatoria de la Administración, véase Hildegard Rondón de Sansó, "Las Potestades de la Administración en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos" en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración* 1980-1981, Vol. IV, *cit.*, pp. 53 y 73.

91. Sentencia objeto de recurso por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. La sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo apareció publicada en la *Revista de Derecho Público* Nº 18, p. 169, Editorial Jurídica Venezolana. Véase Fiorini, *cit.*, pp. 92 y sigs.

92. Antonio Machado, "Juan de Mairena. Sentencias, donaires, apuntes y recuerdos de un profesor apócrifo", en *Obras Completas de Manuel y Antonio Machado*, p. 1.013.

OBSERVACIONES A UNA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Víctor Bentata
Abogado

Con fecha 14 de junio de 1984, en Sala Político-Administrativa, la Corte Suprema de Justicia, en el caso Safilo Societá Azionaria Fábrica Italiana Lavorazione Occhiali (Safilo S.p.A.), pronunció una sentencia que sin duda merece un comentario de importancia tanto en cuanto a la teoría como a la práctica de la Propiedad Industrial en Venezuela.

Los puntos que merecen atención son los siguientes:

1) La Corte decide, en cuanto a los méritos del recurso, que la marca "Safilo" (etiqueta) para distinguir artículos de óptica, anteojos, no presta a confusión y error con la marca "Shapira" (etiqueta) para distinguir lentes para la inclemencia del tiempo, para la industria, contraluz y deporte, monturas, piezas individuales tales, como por ejemplo: asas, trabillas y charnelas laterales, ambas en la misma clase venezolana 24.

Independientemente de los méritos o no de esta opinión con vista a los artículos que distingue, la cual parece haber pasado por alto la Corte, el punto de mayor relevancia es la determinación a propósito de saber si los parecidos o, más exactamente, la posibilidad de confusión y error entre dos marcas distintas son una cuestión de hecho o de derecho.

Si se determina que se trata de cuestiones de hecho, la Corte es claramente incompetente para decidirlos. Si por el contrario se determina que es un asunto de derecho, la Corte es claramente competente para ello.

Tradicionalmente, la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado a propósito de parecidos (sentencia "Medicamenta" de fecha 17-03-83, sentencia "Mister Peanut" de fecha 7-12-82, sentencia "La Lechera" de fecha 31-1-83). Queda, sin embargo, abierta la pregunta de saber quién es el sujeto de la posible confusión y error. El sujeto mal podría ser un prominente Juez de la Corte Suprema de Justicia o incluso el funcionario especializado bajo el título de Registrador de la Propiedad Industrial. El verdadero sujeto apuntado es siempre el consumidor medio, no preparado para el análisis de posibles confusiones ni prevenido en tal sentido y que, además, va generalmente de prisa sobre todo tratándose de artículos de consumo masivo. Los tribunales británicos han hablado incluso del "tonto a prisa" para la determinación de tal sujeto, aunque tal expresión pueda parecer extrema.

Siendo ésta la teoría, la situación parece inclinarse hacia la calificación del parecido de marcas como cuestión de hecho, aunque el hecho sea hipotético en vista de que no se discute la confusión efectiva sino la "posibilidad" de confusión, lo cual es una especulación a priori.

2) La Corte "reitera su llamado de atención a la Oficina de Registro de la Propiedad Industrial" recordándole la necesidad de una clara y plena motivación de los actos administrativos de rechazo alegando confusión o error.

Este punto está íntimamente asociado con el anterior, ya que si la posible confusión y error entre marcas es una situación de hecho apropiada a testigos o simplemente a experiencia propia y sentido común, y no a expertos legales, no puede pedirse al funcionario administrativo que justifique detalladamente su declaratoria de posible confusión y error cuando la verdadera base para tal declaración es precisamente la impresión de conjunto, rápida y no prevenida, según la cual el juez entra en los zapatos del consumidor y no habla como juez de derecho.

Basta, por lo tanto, que la "motivación" requerida por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos alegue que a juicio del funcionario competente, las marcas se prestan a confusión y error en su conjunto y en forma inmediata sin requerimiento de justificación, pudiendo cuanto más indiciar alguna nota relevante.

La crítica que hace la Corte Suprema se basa en la obvia confusión de lo que es una justificación de tipo legal capaz de ofrecer al interesado la base de su propia defensa en derecho, y no ha tenido en cuenta que se trata en este caso de situaciones de hecho en las cuales la norma general no puede ser aplicada en su forma literal, salvo caer en la confusión indicada. La defensa no es pues de derecho, sino en los hechos y éstos no pueden ser objeto de prueba en la Corte Suprema.

Una interpretación realista de la norma tiene que aceptar la mera declaración del funcionario de la Propiedad Industrial, salvo desnaturalizar la materia de la Propiedad Industrial e ir contra la universalidad de la Doctrina.

3) Uno de los magistrados de la Corte salvó su voto en lo que respecta a la perención.

El distinguido magistrado alega que después de que el Juez dijo "vistos" y está el expediente enteramente en su mano sin intervención posible del demandante, este último tiene que seguir activando el proceso ya que el transcurso de un año sin nueva actuación procesal en el expediente causa la perención, de tal suerte que la Corte Suprema no ha debido pronunciar sentencia en el caso, sino abstenerse de hacerlo declarando de oficio la perención de la instancia.

Esta doctrina simplemente invierte la relación de los factores y el espíritu mismo de la Ley. La perención es interpretada como abandono de interés, por parte del administrado. Así debe serlo cuando está en manos del administrado la activación o abandono del procedimiento. No así cuando la activación escapa totalmente a sus manos por haber ingresado a la esfera del Juez después del pronunciamiento de "vistos". La expresión "vistos" implica "vistos los autos", quedando al Juez la tarea de sacar las conclusiones consiguientes.

Así como tampoco puede aplicarse al propio Juez la perención al dejar pasar un plazo sin pronunciarse, es obvio que la perención no puede ser aplicada ni para uno ni para otro y que el Tribunal está obligado a dictar sentencia en consideración a los méritos del caso.

Por tratarse de puntos fundamentales de la doctrina, este comentario se vuelve impostergable.

BIBLIOGRAFIA

Revistas

L'ACTUALITE JURIDIQUE. DROIT ADMINISTRATIF. Publications du Moniteur, París, Nº 3, marzo 1984.

Jean-Marie AUBY, *L'Administration et ses usagers: Le décret du 28 novembre de 1983*, pp. 124-136.

El Decreto en cuestión, referente a las relaciones entre la Administración francesa y los administrados, es un texto muy importante, que es tratado en dos artículos de esta revista. El primero de ellos, del eminente profesor Auby, está consagrado al análisis técnico del Decreto, mientras que el segundo se refiere a su concepción general, sus méritos y sus límites.

En este artículo se parte de la idea de que el Decreto configura una etapa importante en la estructuración del procedimiento administrativo, uno de los puntos débiles del Derecho Administrativo francés. En efecto, aunque a primera vista el Decreto pareciera constituir una especie de "colcha de retazos", en realidad trata una serie de materias que tocan las relaciones directas entre administrado y Administración, aportando generalmente soluciones que representan progresos notables en el sentido de las garantías procedimentales consagradas en favor de aquéllos; considera el autor que en algunos puntos se ha ido tan lejos que podría haber el riesgo de entorpecimiento a la Administración, por las pesadas obligaciones que el Decreto le ha impuesto.

El autor sistematiza las diversas materias reguladas en el Decreto, de la siguiente manera: el principio del contradictorio y el derecho a la defensa; reglamentación de los procedimientos consultivos, tan frecuentes actualmente en Francia; los lapsos, la notificación y la motivación; y el régimen jurídico de los actos administrativos (oponibilidad a la Administración de las instrucciones y circulares, obligación de derogar el reglamento ilegal).

Herbert MAISL, Céline WIENER y Jean-Marie WOCHRLING, *L'Administration et ses usagers: Un décret ne fait pas le printemps*; pp. 137-148.

Este segundo artículo sobre el mismo Decreto parte de la constatación de que la Administración francesa actual no responde a las diversas finalidades que le son impuestas por la evolución de las ideas: calidad en las decisiones, pero también celeridad; igual trato a los administrados y búsqueda de modos de acción racionales, sin olvidar los imperativos de la democracia. Según los autores, el Decreto comentado aporta al respecto indudables mejoras, pero no constituye la reforma global necesaria y prometida, conforme al principio de la "nueva ciudadanía".

Con un rigor típicamente francés, los autores comienzan analizando las "necesidades", análisis en el cual discriminan los defectos actuales (espíritu burocrático y cierto autoritarismo), las exigencias (mayor protección de los derechos de los interesados, mejores garantías de la calidad de las decisiones y democratización de la actividad administrativa), el remedio (regulación del procedimiento administrativo en su conjunto, sustituyendo el casuismo de la jurisprudencia y lo fragmentario de la regulación especial actual) y las resistencias (de los funcionarios y del Consejo de Estado). Continúan con el análisis del Decreto en sí, tanto desde el punto de vista del método y la concepción adoptada para su elaboración, como en función de su contribución al desarrollo de un derecho administrativo procesal; en este punto se señalan los aportes del Decreto (y sus límites), en siete aspectos: oponibilidad de las circula-

res, instrucciones y directivas; indicación de plazos y recursos; obligación de regularización en caso de ilegalidad de un acto reglamentario; obligación de respetar un procedimiento contradictorio para ciertas decisiones; funcionamiento de órganos colegiados; obligación de transmisión de solicitudes dirigidas a autoridades incompetentes.

Termina el artículo con lo que, en criterio de los autores, deberían ser complementos necesarios a lo establecido por el Decreto, si se quiere que exista en Francia un adecuado y moderno sistema de relaciones entre Administración y administrado.

REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, Nº 222, abril-junio 1984, año XLIII.

Número monográfico dedicado a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Este número recoge las ponencias presentadas en las "Jornadas sobre Cuestiones Actuales del Orden Contencioso-Administrativo", celebradas en Madrid en noviembre de 1983. Tuvieron lugar en momento en que se presentaba un proyecto de reforma de la ley del contencioso-administrativo, uno de cuyos objetos principales era el de ajustar el texto de 1956 a la nueva Constitución española. En los momentos actuales, cuando entre nosotros se da un movimiento tendiente a la evaluación del contencioso-administrativo y del texto en que está regulado, los trabajos recogidos en este número revisten especial interés.

Jerónimo AROZAMENA SIERRA, *Incidencia de la Constitución en la Ley de la jurisdicción Contencioso-Administrativa*, pp. 7-18.

En este trabajo, quizá demasiado referido a la letra del derecho positivo español, se analizan algunos puntos de fricción entre la legislación vigente en materia contencioso-administrativa (de 1956) y algunas disposiciones de la Constitución de 1978, referidas tanto al propio sistema contencioso-administrativo (actos sometidos y excluidos al control, carácter no suspensivo del recurso, etc.) como a temas que de alguna manera tendrán incidencia en él, como es el caso del sistema regional autonómico.

Rafael DE MENDIZABAL Y ALLENDE, *Legitimación activa y pasiva en el recurso contencioso-administrativo*, pp. 19-45.

El propósito del autor es poner de manifiesto la incidencia de la Constitución española del 78 en el ámbito de la legitimación, tanto activa como pasiva, en el proceso contencioso-administrativo. Por ello, no se hace una panorámica general sobre el tema sino que se seleccionan ciertos aspectos específicamente afectados por dicha Constitución, tanto en la legitimación activa: interés calificado y simple interés, impugnación de disposiciones generales, legitimación por subrogación, acción pública, legitimación de los miembros de Corporaciones locales; como en la pasiva: Administración demandada, instituciones constitucionales que no son Administración (Corona, Poder Legislativo y Judicial, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, etc.). Finalmente, se refiere al fenómeno que denomina de extensión objetiva de lo contencioso-administrativo (que ha hecho surgir un contencioso-sindical, contencioso-electoral, etc.), pero sólo referido al caso específico del contencioso-contable. Todo el trabajo pone de relieve que se está produciendo en España una expansión, no sólo objetiva, sino también subjetiva de lo contencioso-administrativo: "más sujetos que pueden pedir más a más Administraciones públicas".

Juan Antonio ROSSIGNOLI JUST, *Competencias en lo Contencioso-Administrativo*, pp. 47-72.

La ley española del contencioso-administrativo somete a éste los actos emanados de la Administración sujetos al Derecho Administrativo. La restricción que del alcance del contencioso-administrativo impone esa doble exigencia está, según el autor, superada por la Constitución del 78, que establece una plenitud absoluta objetiva y subjetiva del control jurisdiccional del Poder Público. El que la concepción ha sustituido a la orgánica, tradicional en España, lo demuestra el autor con el examen de varias recientes leyes reguladoras de centros de decisión administrativos que no constituyen Administración Pública: el Consejo General del Poder Judicial (equivalente a nuestro Consejo de la Judicatura), el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas (equivalente a nuestra Contraloría), Cortes Generales y la Casa del Rey. Esto se inscribe dentro de lo que el autor denomina "fuerza expansiva de la jurisdicción contencioso-administrativa", fenómeno al cual ya se refería el artículo antes reseñado, y que se manifiesta tanto en nuevas materias sometidas al control (como el contencioso-electoral), como en nuevas formas de control (el amparo, el control sobre la inactividad de la Administración, etc.).

Además de ello, el autor analiza los principios sobre los cuales debe reposar la distribución de competencias entre los tribunales contencioso-administrativos, para concluir analizando cómo la Constitución ha afectado la vigente distribución competencial.

Rafael FERNANDEZ LOZANO, *La configuración del acto administrativo como objeto del recurso contencioso-administrativo*, pp. 73-90.

Este trabajo, luego de hacer también una breve referencia a la naturaleza y extensión del contencioso-administrativo español, considerablemente ampliado por la Constitución de 1978, analiza algunos tipos de actos que han planteado mayor dificultad para su fiscalización por los tribunales: actos de trámite, actos tácitos y presuntos, actos discrecionales, actos políticos o de gobierno, y el silencio tanto positivo como negativo.

Gustavo Urdaneta Troconis

