

# revista de derecho publico

Nº 31

Julio-Septiembre 1987

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial: Jurídica Venezolana, Caracas

---

## SUMARIO

---

### ESTUDIOS

#### Artículos

- Régimen Legal del Mercado interno de los productos derivados de Hidrocarburos*, por Juan Ignacio LESSMANN V. .... 5

#### Comentarios Monográficos

- El Régimen urbanístico de la propiedad privada y la determinación del ordenamiento aplicables en las Areas Educativas*, por Ana Elvira ARAUJO GARCIA ..... 27
- Agonía y Muerte del Administrador Municipal*, por Fortunato José GONZALEZ CRUZ ..... 38

### LEGISLACION

#### Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el tercer trimestre de 1987*, por Ana María RUGGERI ..... 51

#### Comentarios Legislativos

- La Restricción a las libertades económicas o de cómo establecer nuevas regulaciones de control de precios al margen de la Ley de Protección al Consumidor*, por Allan R. BREWER-CARIAS ..... 62

### JURISPRUDENCIA

#### Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Tercer Trimestre de 1987*, por Mary RAMOS FERNANDEZ ..... 71

#### Comentarios Jurisprudenciales

- Evolución Jurisprudencial en relación a la Revocación de los actos administrativos*, por Mary BOVEDA Z. .... 165



# ESTUDIOS



## Artículos

### REGIMEN LEGAL DEL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS

Dr. Juan Ignacio Lessmann Vera  
*Profesor de Contratos y Garantías de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
de la Universidad Central de Venezuela*

#### SUMARIO

- I. EL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS ES UNA ACTIVIDAD RESERVADA AL ESTADO.
- II. OBLIGACIONES ESPECIFICAS IMPUESTAS A LOS PARTICULARES, A FIN DE HACER EFECTIVA LA RESERVA DE LA EXPLOTACION DEL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS.
- III. SISTEMA GENERAL DE LA EXPLOTACION DEL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS.
- IV. LA EXPLOTACION DEL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS COMO SERVICIO PUBLICO.

#### I. EL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS ES UNA ACTIVIDAD RESERVADA AL ESTADO

##### 1. *Explicación*

El 21 de junio de 1973 fue promulgada por el Presidente de la República, la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela correspondiente al 22 de junio de 1973, N° 1.591, Extraordinario. En virtud de esta Ley, el Poder Legislativo segregó de las actividades que libremente podían realizar los particulares, la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, para asignársela al Estado, bajo las condiciones y modalidades establecidas en dicha Ley. A estos efectos, el artículo primero reservó al Estado, como servicio de interés público, y por razones de conveniencia nacional, la explotación del mercado interno de los siguientes productos derivados de hidrocarburos: combustibles, gases de petróleo licuado (GPL), aceites, lubricantes, grasas, solventes, ligas para sistemas de frenos, fluidos para sistemas hidráulicos, petrolatos, parafinas y asfalto. El servicio de interés público que se reservó el Estado, mediante esta Ley abarca las actividades de importación, de transportación, suministro, almacenamiento, y expendio de los productos mencionados anteriormente en el territorio nacional. De estas actividades, la Ley estableció que la importación y el suministro debían ser ejercidos directamente por el Ejecutivo Nacional, por intermedio de la Corporación Venezolana del Petróleo<sup>1</sup>, y las restantes actividades, es decir: el almacenamiento, transporte, distribución y expendio de los productos derivados de hidrocarburos en el mercado in-

1. De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica que le Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y con lo establecido en las normas para la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos dictadas por el para ese entonces Ministerio de Minas e Hidrocarburos, el 2 de diciembre de 1976, las actividades señaladas en el artículo 1º de la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, pasaron a ser ejercidas por las empresas que se constituyeron para operar la industria y el comercio de los hidrocarburos.

terno, podían ser ejercidas directamente por la Corporación Venezolana del Petróleo o mediante convenios que a esos efectos celebre con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país.

## 2. *Concepto de Reserva y Consecuencias*

Entendemos la reserva como la potestad del Estado, consagrada constitucionalmente, de establecer monopolios sobre ciertas actividades económicas o de servicios en su totalidad, referidos a un sector económico. Normalmente, en el orden conceptual, la reserva engendra tres consecuencias fundamentales:

1. El establecimiento de una prohibición a los particulares de realizar actividades en el sector reservado.
2. El establecimiento de una obligación a los particulares que venían realizando esas actividades para traspasar forzosamente sus empresas al Estado, y
3. El establecimiento de un monopolio de derecho a favor del Estado, para realizar la o las actividades o servicios reservados.

De acuerdo con la Ley de Mercado Interno del año 1973, estos efectos se produjeron de la siguiente manera:

### A. *El establecimiento de una prohibición a los particulares de realizar actividades en el sector reservado*

Se estableció implícitamente una prohibición a los particulares para ejercer o seguir ejerciendo las actividades reservadas; a estos efectos, como lo expusimos anteriormente, se determinaron actividades que debían ejercerse directamente por la Corporación Venezolana del Petróleo y actividades que ésta podía ejercer mediante convenios que celebrara con particulares. Para la celebración de estos convenios, el legislador estableció a favor de las personas naturales o jurídicas que ejercían las actividades a que se refiere la Ley, un derecho preferente ante terceras personas para continuar ejerciéndolas, siempre que cumplieran con las condiciones que estableciese, para ese entonces, la Corporación Venezolana del Petróleo, que fue el órgano que escogió el Estado para ejercer las actividades reservadas.

#### a. *La explotación del Mercado Interno como responsabilidad indelegable del Estado*

Es importante señalar que la Ley de Mercado Interno precisa que las actividades reservadas serán ejercidas por el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Corporación Venezolana del Petróleo, quien en todo caso tiene la responsabilidad directa o indirecta mediante convenios celebrados con particulares, de ejercer o hacer que se ejerzan estas actividades, dado su carácter de "servicio de interés público". De estas afirmaciones se deduce que la C.V.P., hoy industria petrolera, es responsable, en cuanto a la prestación de este servicio de interés público: por una parte, por las actividades que realice directamente, y por la otra, por las actividades que mediante convenio realizan los particulares; claro está que en esta última hipótesis su responsabilidad versará por la administración que haga de esos convenios, desde su configuración, hasta el ejercicio de los controles contractuales que ejerza en conjunción con la competencia que le corresponde al Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Energía y Minas. En otros términos, la existencia de los convenios con particulares no libera a la Corporación Venezolana del Petróleo, hoy industria petrolera, de la responsabilidad por la prestación de ese servicio de interés público.

B. *El establecimiento de una obligación a los particulares que venían realizando esas actividades para traspasar forzosamente sus empresas al Estado*

En cuanto a este segundo efecto que normalmente engendra la reserva, es decir; la obligación de transferir al Estado las empresas destinadas a estas actividades, la reserva, establecida legislativamente, no origina "per se" ninguna obligación de éste de indemnizar a los particulares que ya no puedan realizar las actividades reservadas. Sin embargo, si el Estado decide, además, adquirir las empresas que realizaban las actividades reservadas, el Estado deberá pagar una indemnización. Para cuando se den estos supuestos, las disposiciones legislativas que establecen la reserva, deben prever a su vez, la figura de la expropiación, ya que las partes pudiesen no ponerse de acuerdo, tanto en la transferencia como en cuanto al monto indemnizatorio. En este sentido, la Ley de Mercado Interno, en su artículo 23, prevé que al haber transcurrido los lapsos establecidos sin que la Corporación Venezolana del Petróleo hubiere logrado la cesión de los derechos que las empresas concesionarias tuviesen sobre las estaciones de servicio que debían cederse en virtud de señalamientos hechos en resoluciones del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, podría solicitar ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil de la jurisdicción donde estuvieren ubicadas las estaciones de servicio u otras instalaciones de que se trate, la expropiación con ocupación previa del inmueble. Luego, en los artículos 24, 25, 26, 27 y 28, desarrolla la figura de la expropiación.

C. *El establecimiento de un monopolio de derecho a favor del Estado, para realizar la o las actividades o servicios reservados*

Este tercer efecto es la finalidad perseguida por el legislador y que consiste en que el Estado, con carácter de monopolio, se reserva el ejercicio de ciertas actividades. Más adelante expondremos las razones que justificaron para que el Estado se reservara la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos que se señalan en el artículo 1º de dicha Ley. Con este monopolio, el Estado controla toda la actividad de mercado interno, desde su planificación hasta la ejecución correspondiente.

3. *Diferencia entre la figura de la reserva y la expropiación*

1. La reserva establecida por el legislador se diferencia de la expropiación por lo siguiente: a) La reserva recae sobre una actividad económica o de servicios en su totalidad, en cambio la expropiación presupone una acción del Estado dirigida a un bien o a un derecho o a un conjunto de bienes o derechos (Puede tratarse de una empresa). b) La reserva supone que ninguna actividad privada puede realizarse en el sector reservado; en cambio, la expropiación no supone prohibición a los particulares para ejercer las actividades económicas dentro de las cuales se encuentra el bien expropiado, y c) La reserva por sí sola no engendra obligación para el Estado de indemnizar a los particulares envueltos en la reserva; en cambio, la expropiación siempre engendra para el expropiado, el derecho a recibir una justa indemnización<sup>2</sup> y se diferencia de la nacionalización, porque en esta última se transfieren bienes de propiedad particular a propiedad del Estado; en cambio, como lo hemos expuesto, la reserva no transfiere por sí misma la propiedad al Estado de bienes y derechos de particulares. Si en la reserva se toma la decisión de adquirir los bienes o derechos vinculados a la

2. Allan Randolph Brewer Carías, "Introducción al Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela". *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas 1981, Tomo I, p. 40.

actividad reservada, habría que acudir a la aplicación de otras figuras, como podría ser la venta, la expropiación o el avenimiento<sup>3</sup>.

## II. OBLIGACIONES ESPECIFICAS IMPUESTAS A LOS PARTICULARES, A FIN DE HACER EFECTIVA LA RESERVA DE LA EXPLOTACION DEL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS

1. Que las empresas que ejercían directa o indirectamente las actividades de refinación, manufactura o elaboración de los productos derivados de hidrocarburos reservados por la Ley, debían suministrar a la C.V.P., los productos que ésta requiera para el abastecimiento del mercado interno. El suministro se haría en proporción al volumen de productos que refinen, manufacturen o elaboren en el país, por sí o por intermedio de otras empresas.

2. Obligación de las concesionarias de ceder a la C.V.P., los derechos que les perteneciesen en las estaciones de servicio u otras instalaciones y equipos que el Ejecutivo Nacional, mediante resolución, haya determinado que son necesarias para realizar las actividades reservadas.

A estos efectos, la Ley, en su artículo 18, estableció que el Ministerio de Minas e Hidrocarburos fijará en cada resolución el lapso necesario para que las empresas concesionarias distribuidoras de los productos reservados, celebren con la C.V.P. los arreglos correspondientes, a objeto de que se efectúe la cesión de los derechos sobre los bienes determinados por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos. De manera imperativa el legislador estableció, que los lapsos para realizar los "arreglos" no podían exceder de treinta días contados a partir de la fecha de la resolución.

Si transcurre este plazo, más treinta días que concede la Ley, sin que la C.V.P. logre la cesión de estos derechos, la C.V.P. podrá, sin la previa declaración de utilidad pública, solicitar ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil de la Jurisdicción donde estuvieren ubicadas las estaciones de servicio u otras instalaciones señaladas por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, en la correspondiente resolución, la expropiación con ocupación previa del inmueble.

3. Las concesionarias quedaron igualmente obligadas a cederle a la C.V.P., los derechos provenientes de contratos celebrados con terceras personas, en relación a las estaciones de servicio u otras instalaciones y equipos que hubiese señalado el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, como necesarios para el almacenamiento, transporte, distribución y expendio de productos derivados de hidrocarburos, en el territorio nacional.

Si se vence el plazo establecido en la resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, para ese entonces, sin que la C.V.P. hubiese logrado de las concesionarias la cesión de los derechos contractuales con terceros, la Ley estableció dos situaciones: 1) Que las empresas concesionarias obligadas a efectuar la cesión, perderían sus derechos de suministro, distribución y expendio, respecto de las estaciones que se hubieren negado a ceder y 2) Que las personas que por cualquier título estuviesen explotando esas estaciones o establecimientos, se debían entender directamente con la C.V.P., con el objeto de celebrar los contratos pertinentes que permitan hacer efectivo los objetivos de la ley. El artículo 19 dice que los contratos a celebrarse con los terceros, tenían por objeto permitir a la C.V.P. "hacer efectivos los derechos que le han sido transferidos". Entendemos nosotros que esto es un error, porque la ley no esta-

3. Ana Elvira Araujo García y Magdalena Salomón de Padrón, "Estudio Comparativo entre la Nacionalización y la Reserva, la Expropiación, la Confiscación, la Requisición y el Comiso". *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas 1981, p. 125.



bleció subrogación alguna, sino que estableció a las concesionarias, la obligación de ceder sus derechos contractuales, de donde se desprende que si no se realiza la cesión por voluntad de las concesionarias, no puede hablarse de hacer efectivo los derechos transferidos.

Si la C.V.P., durante el plazo establecido en la resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, no lograba celebrar con estas personas los contratos pertinentes, podía proceder a la expropiación del inmueble conforme con lo previsto en dicha Ley.

### III. SISTEMA GENERAL DE LA EXPLOTACION DEL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS

#### 1. *Declaratoria de reserva*

##### A. *Calificación de servicio de interés público*

La Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, calificó en su artículo 1º como un servicio de interés público, la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos que expresamente señaló en el comentado artículo, así como las actividades de importación, transportación, suministro, almacenamiento, distribución y expendio de los señalados productos en el territorio nacional.

La calificación de servicio de interés público que otorga la Ley a la explotación del mercado interno de esos productos y las actividades que comprende dicho servicio público, tiene una gran trascendencia en el campo jurídico por el régimen jurídico y por las consecuencias que trae la noción de servicio público.

##### B. *Razones de conveniencia nacional*

La Constitución de la República de Venezuela, establece en el artículo 97, que el Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional. Cónsono con esta previsión, el legislador en la Ley del Mercado Interno, expuso que la reserva como servicio de interés público se hacía por razones de conveniencia nacional.

En el capítulo correspondiente, expondremos las motivaciones, que en nuestro criterio, tuvo el legislador patrio para reservar al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos con señalamiento de las actividades que comprendé. En la exposición de esas motivaciones, tendremos oportunidad de observar que la mayoría de ellas consistieron en un conflicto de interés entre lo nacional y lo extranjero; todo lo cual hizo ver la necesidad de que el Estado excluyera a las ex concesionarias de este negocio y asumiera el control absoluto de las actividades que configuran la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos que determinó la Ley.

##### C. *Reserva del mercado interno*

El artículo 1º de la comentada Ley reservó al Estado como servicio de interés público y por razones de conveniencia nacional, la explotación del mercado interno de ciertos productos derivados de hidrocarburos, comprendiendo las actividades de

importación, transportación, suministro, almacenamiento, distribución y expendio de los mencionados productos en el territorio nacional. Ello, tal como lo expusimos en el capítulo referente al concepto de reserva, implicó una prohibición a los particulares para realizar actividades en el sector reservado; el establecimiento de obligaciones a los particulares que venían realizando esas actividades y el establecimiento de un monopolio de derecho a favor del Estado para realizar las actividades o servicio que por la Ley se reservó.

#### D. *Productos derivados de hidrocarburos reservados por Ley*

##### a. *Alcance del concepto*

El legislador no definió lo que debería entenderse por productos derivados de hidrocarburos y simplemente se limitó a señalar cuáles, dentro de la gama inmensa de productos derivados de hidrocarburos, quedaban reservados al Estado venezolano. En este sentido, el artículo 1º de la Ley determinó los siguientes: combustibles, gases de petróleo licuado (GPL), aceites, lubricantes, grasas, solventes, ligas para sistemas de frenos, fluidos para sistemas hidráulicos, petrolatos, parafinas y asfaltos. Por otra parte, la heterogeneidad de los productos señalados impide que pueda formarse el intérprete una noción a posteriori que abarque dichos productos. En efecto, puede observarse que la lista comprende desde clásicos productos derivados de hidrocarburos hasta sustancias como las ligas para sistemas de frenos, que muy difícilmente pueden catalogarse como un derivado de hidrocarburos.

##### b. *Carácter taxativo*

La dificultad o imposibilidad de que exista un concepto que abarque los productos derivados de hidrocarburos señalados en el artículo 1º de la Ley de Mercado Interno, y que por ende, permita excluir a los otros productos derivados de hidrocarburos que no se reservó el Estado, y la forma en que está redactado el artículo obliga a sostener que la enumeración de dichos productos tiene un carácter taxativo, y, por otra parte, la naturaleza excepcional que tienen todas las normas que estructuran el régimen para el mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos impide, además, que esta norma pueda aplicarse por analogía o por extensión a otros supuestos no expresamente contemplados en la misma.

#### E. *Actividades que comprende la reserva*

El legislador señaló expresamente que el servicio de interés público que se reservaba al Estado, comprendía las siguientes actividades: importación, transportación, suministro, almacenamiento, distribución y expendio.

##### a. *Actividades delegables*

El artículo 3 de la Ley de Mercado Interno establece que las actividades de almacenamiento, transportación, distribución y expendio, las ejercerá la Corporación Venezolana del Petróleo, directamente o mediante convenios que celebre con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país.

b. *Actividades indelegables.*

Por interpretación a contrario de lo establecido en el artículo 3, las actividades de importación y de suministro no pueden ser delegadas a particulares.

<i>Actividades reservadas delegables</i>	<i>Actividades reservadas indelegables</i>
Transportación	Importación
Almacenamiento	Suministro
Distribución	
Expendio	

2. *Motivos que justificaron el establecimiento de la Reserva del Mercado Interno de los productos derivados de hidrocarburos a favor del Estado*

La Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos señala en su artículo 1º que la reserva del mercado interno se hizo por considerarlo como servicio de interés público y por razones de conveniencia nacional. A continuación trataremos de exponer en qué consistió esta "conveniencia nacional"; o, en otros términos, cuáles fueron los motivos o consideraciones que se tomaron como expresivos de esa conveniencia nacional.

En nuestra opinión, la causa o motivo más importante que determinó la necesidad de reservar al Estado este mercado interno consistió en el auge o desarrollo que había adquirido esta actividad económica en el país, lo cual evidenciaba la necesidad de controlar esta actividad a fin de establecer las estrategias necesarias para proteger los intereses del país. Por otra parte, la especial naturaleza de los productos derivados de hidrocarburos, o de algunos de ellos, tiene una importancia vital para el desenvolvimiento de las actividades normales del país, como sucede con los productos derivados de hidrocarburos que son indispensables para el funcionamiento del parque automotor y su empleo como energía para el funcionamiento industrial del país, por ende como instrumento indispensable para el desarrollo, todo lo cual hacía ver la necesidad de que el Estado controlase el mercado interno de esas substancias, a fin de poder, entre otras cosas, establecer las estrategias que requiriese el país; sobre todo, al tomar en cuenta que estas substancias tienen o pueden tener una gran trascendencia en lo que se refiere a la seguridad del país.

A. *Señalamiento de Motivos*

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, elaborado por la Comisión Permanente de Minas de la Cámara de Diputados del Congreso de la República<sup>4</sup> se alegaron específicamente los siguientes motivos.

- 1) Que la mayoría de los países del mundo occidental y la casi totalidad de las naciones de nuestro continente, evitan que la distribución y venta de refinados del petróleo sea realizada por compañías extranjeras que pueden exportar los beneficios que reporta la explotación del mercado interno, o como es el caso de Venezuela, cubrir con estas ventas internas una cantidad sustancial de sus costos totales de operación.

4. Exposición de Motivos y Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, elaborado por la Comisión Permanente de Minas e Hidrocarburos y presentado a la Cámara el 10 de abril de 1972.

2) Que la nación puede recibir mayores beneficios de la refinación y venta de los derivados del petróleo, si la Nación, en virtud de la nueva Ley, y a través de la Corporación Venezolana del Petróleo realiza estas operaciones sin intervención de terceros.

3) Que lo producido por las ventas internas disminuía sensiblemente el valor que retorna al país por las actividades de las ex concesionarias. En otras palabras, lo que se denomina valor retornado en materia petrolera, que consiste en la sumatoria de los sueldos y salarios que pagaban los concesionarios dentro del territorio del país, de las compras internas que realizan y de los impuestos que pagan al Fisco, debía restársele el producto de las ventas que las compañías petroleras realizaban internamente, el cual se calculaba para el año 1972, en la cantidad de mil millones de bolívares (Bs. 1.000.000.000) correspondiente a un volumen de 74 millones de barriles al año. En conclusión, las concesionarias utilizaban mayormente el producto de las ventas internas para cubrir los gastos intraterritoriales lo cual impedía que ingresara al país un volumen sustancialmente mayor de divisas extranjeras, lo cual actuaba negativamente sobre la balanza de divisas del país. A esos efectos se consideró que si se aprobaba la Ley, el ingreso de divisas al país se incrementaría en, aproximadamente, doscientos millones de dólares anuales, que ingresarían para cubrir la alícuota de los factores del valor retornado que los concesionarios obtenían con las ventas internas de derivados del petróleo.

4) Que las empresas estaban obteniendo en el mercado interno de hidrocarburos una ganancia exagerada que iba en perjuicio de la comunidad venezolana.

5) Que era necesario que el Estado tomara en sus manos ese servicio público para proteger los intereses del país y para realizar un mejor desarrollo y planificación de la economía nacional. En esta consideración debemos destacar que ya el Estado venezolano cuando produjo la "moratoria o suspenso" en la construcción de nuevas estaciones de servicio para expendio de gasolinas y lubricantes (Circular Nº 1.171 del 21-9-1962) y en la promulgación del Decreto 187 del 3 de noviembre de 1964, tenía claro que era necesario lograr un abastecimiento adecuado del mercado interno y así poner término a la competencia indiscriminada y ruinosa entre las empresas distribuidoras, que había llevado a incurrir en desembolsos desmesurados como injustificados por parte de las concesionarias, en relación a los ingresos previsibles del negocio, abandonando de paso en su pugna real o aparente, el interés de los consumidores, en un mercado que iba en progreso.

La situación de hecho fue tan notoria en cuanto al desorden en que se construían y ubicaban las nuevas estaciones de servicio, incluso unas vecinas a las otras, sin tomar en consideración ningún género de reglamentación por cada una de las compañías participantes en esta proliferación de estaciones de servicio, sin un juicioso criterio sujeto a las necesidades del suministro, lo cual afectaba directamente los ingresos que se originan en la exportación del petróleo al deducirse de éstos tales inversiones, disminuyendo por este camino el ingreso fiscal y haciendo así partícipe a la Nación de estos gastos en gran parte injustificados. Se persiguió eliminar la injustificada competencia en el mercado interno del suministro de los productos derivados de hidrocarburos, en beneficio del consumidor para así corregir vicios en la prestación de este servicio público, constituyéndose el Estado como participante, en factor de equilibrio y permanente vigilante de la riqueza común, en el manejo de un recurso de tal importancia dentro de la economía nacional.

La programación del desarrollo del mercado interno de gasolina y lubricantes se consideró debía estar sujeto a un criterio racional que atienda a las crecientes

necesidades del mercado, no es posible sino imponiendo normas de regulación y adecuando la participación de la Corporación Venezolana del Petróleo, sin menosprecio de los distribuidores tradicionales.

6) En la comentada Exposición de Motivos se adujo que por razones de seguridad el control de suministro de los productos derivados de los hidrocarburos debía estar en manos del Estado y no de empresas extranjeras.

7) Insuficiencia de los textos legales vigentes para ese entonces para resolver el problema planteado.

Mucho antes de que se presentara al Congreso el proyecto de Ley de Mercado Interno se había sentido la necesidad de regular dicho mercado, pero, para ese entonces el Estado no disponía de un instrumento legal idóneo que permitiese regular esas actividades. En efecto, fue insuficiente el contenido del artículo 1º de la Ley de Hidrocarburos que declaraba las actividades que integra la industria petrolera como de utilidad pública comprendiendo dentro de estas actividades, por supuesto, la distribución y el expendio de los productos derivados de hidrocarburos en el mercado interno. Con esta misma insuficiencia el artículo 7 de la Ley de Hidrocarburos estableció que los concesionarios podían tener por objeto (Ordinal 3º) la manufactura o refinación de las sustancias de que trata esa ley y la obtención de productos derivados, e igualmente en el artículo 28 que regula las concesiones de manufactura o refinación se había previsto que los concesionarios de explotación de las sustancias a que se refiere esa Ley y que hubiesen decidido usar el derecho de manufacturar o refinar dichas sustancias, deberían avisarlo al Ministerio de Minas e Hidrocarburos presentando el proyecto de fábrica o plantas de refinación que se hayan propuesto establecer y una memoria descriptiva de ellas y de los planos respectivos. El artículo mencionado desarrolla la intervención del Ministerio de Minas e Hidrocarburos en relación a la realización de ese tipo de obras. Por su parte, el Reglamento de la Ley de Hidrocarburos desarrolla en su artículo 19 con más detalle el contenido de las solicitudes de las concesiones de manufactura y refinación. El Decreto 187 de fecha 3 de noviembre de 1964 estableció un sistema de control mediante el cual las empresas refinadoras no podían suministrar dichos productos para su expendio a personas naturales o jurídicas que previamente no hubiesen obtenido el correspondiente permiso del Ministerio de Minas e Hidrocarburos así como los demás permisos pertinentes. Además, mediante este Decreto se facultó al Ministerio de Minas e Hidrocarburos para señalar mediante Resolución los requisitos que debían cumplir quienes aspiraran a obtener el permiso que se establecía como indispensable para poder realizar las actividades de mercado interno. Igualmente estableció otros controles para que la CVP alcanzara a manejar en un plazo de cinco años la tercera parte del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos.

Este Decreto no constituyó la forma más adecuada para resolver el problema planteado hasta el punto de que el proyectista de la Ley en la comentada Exposición de Motivos, consideró que el régimen reglamentario existente para ese entonces dejaba en manos del Ejecutivo Nacional el poder de negociación que "generalmente se ve interferida por las presiones de los grandes intereses involucrados en el negocio petrolero. Por lo tanto, consideramos que es necesario proceder a dictar esta Ley que permita el control total del mercado interno de los derivados de los hidrocarburos, y obligue al Poder Ejecutivo a actuar con mayor firmeza frente a los grandes intereses involucrados en la cuestión...".

Por otra parte, se consideró que el Decreto presentaba muchas fallas, siendo la principal que no establecía la obligatoriedad del suministro de los derivados de hidrocarburos a la CVP, para ser expendidos en sus estaciones de servicio y la forma que se previó para que las concesionarias entregaran los establecimientos a la CVP quedó

sujeta a la celebración de arreglos que generalmente no se produjeron oportunamente y en consecuencia retardaron la obtención por parte de la CVP de la parte alícuota prevista, amén de que además las concesionarias aspiraban a una compensación por el lucro cesante y el daño emergente.

Por estas y otras consideraciones que no creemos necesario exponer en esta oportunidad, se vio la necesidad de establecer para ese entonces una ley que regulara la situación planteada.

B. *Análisis de las motivaciones que justificaron la promulgación de la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos*

Este punto, que precisamente no es materia jurídica, y por ende los abogados debemos dar paso a que otros profesionales discernan al respecto, constituye, en nuestra opinión, el aspecto más general e importante del problema planteado por la mencionada Ley de Mercado Interno. En este sentido nos preguntamos: ¿Están vigentes los motivos y razones que indujeron al Estado Venezolano a reservarse las actividades del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, habiendo cambiado en la actualidad sustancialmente la situación o existen nuevas circunstancias o motivos que aún justifican esta reserva?

En efecto, cuando el 29 de agosto de 1975 se promulgó la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, se produjo un hecho (estatización de actividades) que cambió radicalmente el régimen jurídico de la industria y el comercio de los hidrocarburos en Venezuela. Con este hecho, también llamado nacionalización de la industria y el comercio de los hidrocarburos, las motivaciones que habían preexistido y que justificaron la reserva del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, perdieron, si no toda su vigencia, gran parte de ella.

Al reservarse el Estado todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; la explotación de sus yacimientos; la manufactura o refinación; transporte por vías especiales y almacenamiento; el comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas y las obras que su manejo requiera, las concesionarias, que representaban en el mercado interno el factor de oposición a los intereses nacionales, no pudieron ejercer más esas actividades y por ende todas aquellas motivaciones que se originaban en la presencia de un interés foráneo quedan hoy sin justificación para mantener la reserva de las actividades del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos. En este sentido, las justificaciones en cuanto a que las inversiones hechas en el país por las concesionarias para realizar las actividades del mercado interno constituirían una reducción en los ingresos de divisas; la deducibilidad de estas inversiones, en detrimento de los ingresos fiscales; las ganancias exageradas por parte de extranjeros y el que por razones de seguridad las actividades de mercado interno no debían estar en manos extranjeras, desaparecieron absolutamente con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

Quedarían por analizar, con criterio netamente nacionalista y con una visión interdisciplinaria, comprensiva de los mejores intereses públicos y privados pero en todo caso del país, si las restantes motivaciones que justificaron la reserva del mercado interno aún tienen vigencia. Ejemplo de estas motivaciones sería el de la supuesta necesidad de que el Estado debe tomar en sus manos ese servicio público para proteger los intereses del país y para realizar un mejor desarrollo y planificación de la economía nacional e igualmente revisar si verdaderamente por razones de seguridad, el mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos debe permanecer en manos del Estado.

En el análisis de estas justificaciones no escapan las características actuales que presenta el mercado interno, tales como: La responsabilidad que tiene el Estado de garantizar el suministro que requiera el funcionamiento y desarrollo del país; el aumento de la demanda interna que afectaría el volumen de exportación; la inversión elevada que exige, posiblemente más allá de las posibilidades del sector privado y su efecto en la generación de energía y en los parques automotor, industrial y agrícola.

En la evaluación que se haga habrá que tomar en cuenta lo que la doctrina expone en relación con la determinación del Estado para declarar o no una actividad como servicio público<sup>5</sup>; entre dicha doctrina destaca Marienhoff al exponer: "De manera que la determinación de cuáles necesidades o de cuáles intereses "generales" pueden constituir, a los fines de su satisfacción, un servicio público, es una cuestión circunstancial que depende del país de que se trate, del grado de evolución de dicho país, de sus costumbres, de su ambiente físico y social. En todo esto se advierte que las ideas o criterios cambian y evolucionan. Un autor dijo que las fronteras entre la iniciativa privada y los servicios públicos son flexibles. Su fijación es una cuestión de hecho, de prudencia colectiva".

#### IV. LA EXPLOTACION DEL MERCADO INTERNO DE LOS PRODUCTOS DERIVADOS DE HIDROCARBUROS COMO SERVICIO PUBLICO

##### 1. *Concepto de Servicio Público*

Hemos considerado que las actividades reservadas al Estado por la Ley de Mercado Interno, constituyen un servicio público, porque, por una parte, presentan una configuración o características que en el campo conceptual se identifican con la noción de servicio público y, por otra parte, porque la propia Ley de Mercado Interno califica al servicio que se presta como de interés público.

##### 2. *Análisis conceptual*

Aun cuando no ha existido nunca un concepto preciso acerca de la expresión "servicio público", el cual ha variado desde concepciones amplísimas como aquellas que consideraron que el funcionamiento de los servicios públicos constituía la actividad total del Estado, hasta las sostenidas hoy día con carácter más restringido, que entienden que los servicios públicos no son más que una parte de los distintos cometidos o tareas del Estado.

En este orden de ideas y siguiendo la exposición que el Prof. Eloy Lares Martínez<sup>6</sup> hace acerca de los elementos que en su opinión integran el concepto de servicio público, nos encontramos con que las actividades del mercado interno presentan las siguientes características que permiten sostener que es conceptualmente un servicio público, a saber:

##### A. *El servicio público es una actividad*

Doctrinariamente se ha entendido siempre que el servicio público es una actividad o una tarea asumida por el Estado, que tiende a dar satisfacción a necesidades colectivas de donde deriva su calificativo de interés público. El servicio público como actividad tiene una gran trascendencia, porque en primer lugar, antecede al servicio

5. Marienhoff: *Ob. cit.*, p. 31.

6. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*. Tercera Edición. p. 218.

público como órgano, ya que en el orden lógico e histórico, primero está la necesidad de hacer algo, y luego, la creación del órgano que la ejecuta y, en segundo lugar, porque lo importante del servicio público es la actividad que se realiza supeditándose a ésta todas las formas mediante las cuales se conceda (la concesión de un servicio público siempre estará supeditada al funcionamiento de ésta y no a la inversa).

En cuanto a mercado interno se refiere, es claro que dicho servicio público está constituido por una actividad señalada por la propia Ley, como lo es la explotación del mercado interno de ciertos productos derivados de hidrocarburos. Por otra parte, ya hemos dicho que la Ley señala especialmente que el servicio de interés público reservado al Estado, comprende toda una serie de actividades que integran el llamado mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos.

2. Exige la doctrina que la actividad, servicio público, haya sido asumida por alguna entidad pública territorial, admitiéndose que para determinados servicios públicos, la gestión puede realizarse indirectamente por alguna entidad territorial.

En esta intermediación, señala la doctrina a los institutos autónomos, a los concesionarios, a las sociedades de economía mixta y a las empresas del Estado.

En la doctrina moderna la exigencia de este requisito se ha precisado al exponer que el servicio público debe depender en última instancia, directa o indirectamente de una autoridad pública aun cuando dicha autoridad no tenga sobre la actividad privada sino como máximo un cierto poder de control. Agrega la doctrina que la autoridad pública asume la responsabilidad ante la opinión.

Respecto a esta exigencia, observamos, en primer término, que las actividades del mercado interno han sido reservadas al Estado (Art. 1º): "Se reserva al Estado como servicio de interés público y por razones de conveniencia nacional la explotación del mercado interno...". Su ejercicio ha sido asignado al Ejecutivo Nacional quien lo ejercerá por intermedio de la, para ese entonces, Corporación Venezolana del Petróleo (Art. 3º), la que, como hemos dicho anteriormente, tiene la obligación de ejercer directamente alguna de las actividades reservadas y otras podrá ejercerlas, bien directamente o mediante convenios que celebre con personas naturales o jurídicas domiciliadas en el país.

En síntesis, se trata de una actividad que le corresponde al Estado con exclusión de los particulares, cuyo ejercicio le atañe al Ejecutivo Nacional por intermedio de una empresa del Estado, la que actuará directamente en unos casos, o mediante convenios con particulares en otros.

En tal sentido, la Ley de Mercado Interno, en su artículo 2, declara que las actividades reservadas son de utilidad pública y estarán sujetas al control e inspección del Ejecutivo Nacional. Por otra parte, en el artículo 4, declara como artículos de primera necesidad a los productos reservados, señalados en el artículo 1º y establece que el Ejecutivo Nacional, mediante Resolución del Ministerio de Energía y Minas, regulará los precios de esos productos, al por mayor y al detal, así como los fletes para su transporte. El control de este servicio público se manifiesta fundamentalmente en lo siguiente:

1. Concesión de un permiso por parte del Ministerio de Energía y Minas.
2. Celebración de un contrato con la filial operadora, y
3. Concesión por parte del Ministerio de Energía y Minas, de un permiso para construcción, modificación, ampliación, destrucción o desmantelamiento de los establecimientos, instalaciones o equipos destinados a la explotación del mercado interno.

El otorgamiento de estos permisos, está condicionado a su vez, al cumplimiento de los requisitos exigidos por los decretos y resoluciones que dicta el Ejecutivo Nacional en esta materia.



La celebración de contratos con las personas que van a realizar las actividades reservadas delegables a que se refiere la Ley, está sujeta a las condiciones uniformes mínimas que establezca Petróleos de Venezuela, de conformidad con lo previsto en los artículos 3º y 7º de la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, y con las normas para la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos, dictadas por el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, mediante Resolución N° 2.232 del 2 de diciembre de 1976, las que por otra parte, imponen al particular, la obligación de ejecutar las operaciones, inclusive las inherentes o conexas con la actividad que ejercen de conformidad con las leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas respectivas, así como con las normas técnicas y administrativas aplicables.

En capítulo aparte, analizaremos más en detalle las atribuciones de inspección, control y fiscalización que tiene el Ministerio de Energía y Minas sobre las actividades del mercado interno, así como todo el régimen de sujeción de este servicio público.

3. La finalidad de todo servicio público debe consistir en "dar satisfacción a una necesidad de interés general".

Este requisito está suficientemente cumplido en las actividades del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos y se pone de manifiesto en las consideraciones o motivaciones que tuvo el legislador venezolano para reservar al Estado estas actividades.

En el capítulo III, Punto 2), correspondiente a las justificaciones que se tuvieron para decretar la reserva, expusimos, entre otras cosas, que el legislador consideró que los intereses del país y de la colectividad estaban en juego con el régimen concesionario, y que el servicio no se prestaba al usuario con la eficiencia que era deseable, que había una competencia injustificada en perjuicio del interés de la sociedad o de los usuarios, y que por tanto, "era necesario que el Estado tomara en sus manos ese servicio público para proteger los intereses del país"<sup>7</sup>, y en especial, para corregir los vicios en la prestación de este servicio público<sup>8</sup>, sin entrar en las disquisiciones acerca de si la necesidad o interés que deba satisfacer un servicio público, sea de carácter colectivo, general o simplemente un interés público<sup>9</sup>; podemos notar que las actividades del mercado interno satisfacen una necesidad del hombre, derivada de su vida en comunidad y dicha necesidad se presenta como la sumatoria de intereses o necesidades individuales.

Si acogemos la opinión de un sector dominante de la doctrina italiana que entiende que la noción de servicio público queda limitada a aquellas actividades del Estado que tienen por finalidad dar satisfacción a una necesidad pública, mediante prestaciones dirigidas de manera directa e inmediata a las personas individualmente consideradas, observamos que las actividades del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, pueden subsumirse, sin ningún esfuerzo, en dicha noción.

### 3. *Adecuación de los principios fundamentales que rigen los servicios públicos en general, al caso de la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos.*

Existen unos principios que ordinariamente rigen la prestación de los servicios públicos; claro está, que hay diversas modalidades en la aplicación de estos principios, en especial, si distinguimos aquellos que los presta el Estado directamente de los llamados servicios públicos de carácter comercial o industrial, en donde el Estado inter-

7. Ver Capítulo III, 2, N° 6 de este trabajo: "Motivos que justificaron el establecimiento de la reserva del mercado interno".

8. Ver Capítulo citado.

9. Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, p. 30.

viene indirectamente. El Prof. Allan R. Brewer-Carías<sup>10</sup> expone al respecto que hay tres tipos diferentes de servicios públicos:

1. Unos exclusivos y excluyentes que están reservados al Estado en forma absoluta y los particulares no pueden en forma alguna prestarlos.
2. Servicios públicos exclusivos pero concedibles, que también son atribuidos en forma obligatoria y exclusiva al Estado, pero no en forma excluyente, ya que se permite que los particulares puedan prestar esos servicios en ciertas condiciones.
3. Servicios públicos concurrentes que son los impuestos obligatoriamente al Estado, pero en donde los particulares tienen un derecho a prestarlos.

En cuanto a esta clasificación de los servicios públicos, consideramos que el mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, participa de los dos primeros tipos, ya que, como hemos expuesto, hay actividades del mercado interno que han sido reservadas al Estado en forma exclusiva y excluyente, como lo son las actividades de importación y suministro; y servicio público exclusivo, pero no excluyente, por lo que respecta a las actividades de transportación, almacenamiento, distribución y expendio de los productos derivados de hidrocarburos, las cuales por ser actividades delegables son concedibles a particulares, mediante los convenios a que se refiere la Ley en su artículo 3º.

En este orden de ideas, trataremos de hacer un esfuerzo para analizar la forma en que los principios que rigen los servicios públicos, en general, se aplican concretamente al servicio público, constituido por la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos.

#### A. Principio de la obligatoriedad

Por ser la explotación del mercado interno, una actividad que atiende una necesidad de la colectividad que la califica el legislador por razones de conveniencia nacional como un servicio de interés público, el Estado ha asumido la obligación de prestar este servicio, bien, directamente, o indirectamente, a través de los particulares a quienes se les conceda el derecho a prestar el servicio en las actividades que la Ley que rige la materia permite que sean delegadas, ya que, por otra parte, declara como indelegables otras actividades del mercado interno. La Ley de Mercado Interno, además de declarar estas actividades como servicio público, las califica expresamente como de utilidad pública y establece de manera imperativa que dicho servicio lo ejercerá el Ejecutivo Nacional por intermedio de la Corporación Venezolana del Petróleo, lo que debemos entender que lo hará, después de la nacionalización, a través de las empresas creadas para realizar las actividades reservadas por la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

En síntesis, hay obligación del Estado de prestar este servicio bajo las formas y modalidades establecidas en la Ley de la materia, y todo su régimen revela que, en definitiva, o en última instancia, el Ejecutivo Nacional y la industria petrolera son responsables por la prestación de este servicio público; claro está, que dicha responsabilidad se determinará de acuerdo con los parámetros y potestades establecidos en la Ley.

10. *Revista de Derecho Público*, Nº 6, Abril-Junio 1981, Allan R. Brewer-Carías. "Comentarios monográficos", "Comentarios sobre la noción del servicio público como actividad prestacional del Estado y sus consecuencias". pp. 68 y siguientes.

Este principio de obligatoriedad debe servir para orientar la actividad del Estado en la conducción de estos asuntos, y en especial, para establecer las políticas al respecto.

#### B. *Principio de la mutabilidad*

El interés general que se pretende atender con este servicio de mercado interno, como ocurre en cualquier otro servicio de interés público, puede variar de acuerdo con las circunstancias políticas, económicas y sociales; por ello, por principio, la autoridad pública que debe prestar el servicio o que es responsable de su funcionamiento, conserva incólume la potestad de dictar reglas concernientes a la organización y funcionamiento del servicio, a fin de ajustar o modificar la prestación del servicio a las nuevas exigencias que se presenten. Ello explica, por otra parte, las potestades o actividades de control e inspección que debe permanentemente ejercer el Ejecutivo Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Mercado Interno y la obligación que tiene Petróleos de Venezuela, de conformidad con la Resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, N° 2.232 del 2 de diciembre de 1976, de establecer las condiciones uniformes mínimas a las cuales deben estar sometidos los convenios celebrados por las empresas operadoras, con las personas naturales o jurídicas que vayan a ejercer las actividades delegadas.

Como expondremos más adelante, cuando los particulares intervienen en la prestación de ciertas actividades del mercado interno (actividades delegables), el Estado impone en cuanto a la organización y funcionamiento de este servicio, el cumplimiento de ciertos requisitos y condiciones que establece unilateralmente a través de los instrumentos legales pertinentes, tales como Decretos, Reglamentos, Resoluciones y cláusulas contractuales, manteniendo en todo caso, la potestad de cambiar las condiciones y regímenes existentes. En este sentido, en los convenios que celebran las empresas petroleras con los particulares para la prestación de actividades delegables de mercado interno, está implícito el poder de modificar unilateralmente aquellos aspectos del contrato que en un momento dado obstaculicen la prestación del servicio, en cuanto a la organización y funcionamiento de estos servicios.

Por supuesto que esta posibilidad de mutar las relaciones contractuales o legales, no puede ni debe desconocer el principio del equilibrio financiero del contrato. Este principio juega un papel importantísimo en la prestación de un servicio público hecha por un particular, o con su participación, porque permite conciliar los intereses enjueltos en el servicio público. Por una parte, el interés del particular o concesionario que está movido legítimamente por un fin de lucro, individual, y las exigencias que impone el interés público que hay que satisfacer.

#### C. *Principio de la continuidad*

La razón de ser del servicio público, consiste en ser una actividad que tiende a satisfacer necesidades de la colectividad que, entre otras cosas, tienen el carácter de permanentes, por lo que el servicio público debe prestarse con regularidad y continuidad, a fin de que el usuario tenga siempre la posibilidad de poder satisfacer sus necesidades. Siendo la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos un servicio público, por expresa disposición del legislador, rige para este servicio, igualmente, la necesidad de que su prestación sea continua y regular, y al igual que en todo servicio público, es inadmisiblesu interrupción. Las normas que regulan los servicios públicos, en forma general o especial, establecen la prohibición de que los servicios públicos puedan ser interrumpidos.

Nuestra Constitución establece en su artículo 92, que en los servicios públicos el derecho de huelga se ejercerá en los casos que determine la Ley; en relación con esto, vale comentar que hasta el presente, el legislador venezolano no ha dictado ninguna Ley al respecto, por lo que quedan prohibidas absolutamente las huelgas en la prestación de los servicios públicos. Este precepto constitucional expresa en el más alto nivel legislativo, la prohibición de paralizar los servicios públicos. En criterio de la Procuraduría General de la República<sup>11</sup>, esta prohibición constitucional coincide con la figura que trae nuestro Código Penal al tipificar el abandono concertado de trabajo por parte de los funcionarios públicos como delito, previsto en el artículo 209 *ejusdem*.

Hay otras disposiciones legales bastante diversas que rocen la aplicación de este principio de la continuidad de la prestación del servicio público; por ejemplo, la prohibición legal hecha al agente renunciante de dejar el servicio antes que su dimisión haya sido aceptada; ello con la pretensión, igualmente, de evitar que un servicio público pueda interrumpirse. La doctrina agrega que los plazos impuestos al cocontratante en materia de contratos administrativos, es otra expresión de la aplicación del mismo principio que tiende a evitar que un retardo pueda acarrear la paralización o interrupción del servicio. La teoría de la imprevisión en los contratos administrativos, es otra expresión del comentado principio.

La continuidad en la prestación de los servicios públicos es tan importante para el funcionamiento del Estado, que ha sido necesario entender que algunos de sus aspectos son materias atinentes a la Seguridad y Defensa del Estado. Concretamente, se ha concebido que la interrupción o paralización en la prestación de un servicio público afectaría la seguridad y defensa de la Nación. Es así como el Artículo 24 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, establece que el Presidente de la República podrá disponer el empleo de las Fuerzas Armadas Nacionales, para coadyuvar el control y funcionamiento de los servicios públicos o de las empresas básicas para la vida económico-social de la República y, agrega dicha norma, que el Presidente de la República también podrá ordenar que el personal de tales servicios o empresas quede sometido temporalmente al régimen militar, si se hubiese declarado la emergencia a que se refiere su Artículo 20.

En aplicación de esta norma, cualquier interrupción grave que ocurra en la prestación del servicio público de la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos o en alguna de las empresas operadoras de Petróleos de Venezuela, puede traer como consecuencia que el Presidente de la República disponga el empleo de las Fuerzas Armadas Nacionales para impedir la paralización o la interrupción de los servicios o actividades que se presten en este sector.

Por otra parte, el Ejecutivo Nacional, por Decreto Nº 2.397, publicado en la Gaceta Oficial Nº 31.329 del 28 de septiembre de 1977, dictó un Reglamento sobre Normas y Condiciones Mínimas para la Prestación del Servicio de Transporte de Bienes Clasificados como de Primera Necesidad, el cual igualmente recoge los principios de continuidad expresados anteriormente, mediante normas que prohíben la interrupción o paralización de ese servicio. La Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos en su artículo 4, declara como artículos de primera necesidad, los productos derivados de hidrocarburos señalados en el artículo 1º de dicha Ley. Por esta razón, el transporte de esos bienes clasificados como de primera necesidad, se rige por las normas de dicho Reglamento, el cual establece en su artículo 2º, entre otras cosas, que la prestación del servicio de transporte de bienes clasificados como de primera necesidad, deberá realizarse en forma regular, continua, uniforme y eficiente, sin que pueda interrumpirse o de algún modo afectarse su normalidad por actos o hechos contrarios al ordenamiento jurídico del país, y agrega en su artículo 6º, que el Ejecutivo Nacional podrá disponer el empleo de la

11. 20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República. 1962-1981. Caracas, Venezuela. Tomo II, p. 140.

fuerza pública para que coadyuve en el control, funcionamiento y restablecimiento del servicio de primera necesidad a que se contrae el referido reglamento, cuando resultaren alteradas ilegalmente las condiciones de su prestación.

El principio de la continuidad o de la no interrupción del servicio público está en nuestro ordenamiento jurídico, igualmente establecido en el ámbito jurisdiccional. Es sabido que entre los privilegios jurisdiccionales que tiene la República, está el de que sus bienes, rentas, derechos o acciones no están sujetos a embargo, secuestros, hipotecas, ejecuciones interdictales, ni en general, a ninguna medida de ejecución preventiva o definitiva. Este antiguo privilegio, establecido en nuestra Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional en su artículo 16<sup>12</sup>, y lo previsto en la Ley de Procuraduría de la Nación y del Ministerio Público que estableció en su artículo 55, que los jueces estaban obligados a notificar al Procurador General de la República toda demanda, oposición, sentencia, providencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente obre contra los intereses de la Nación o del Fisco Nacional, a fin de que pueda hacer valer oportunamente las defensas, excepciones o recursos que existieren en favor de los intereses que representan, sirvieron de base para que en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que se promulgó el 20 de diciembre de 1965, se estableciera en su artículo 46, por una parte, el privilegio que consagraba la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, y por otra parte, que se preceptuara que cuando se decretara algún embargo, secuestro, hipoteca, se ejecutara algún interdicto, o, en general, se acordara alguna medida de ejecución preventiva o definitiva sobre bienes de otras entidades públicas o de particulares que estuviesen afectados al uso público, a un servicio público o a una actividad de utilidad pública nacional, el Juez, ante de la ejecución de alguna de estas medidas, deberá notificar al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, a fin de que se tomaran las medidas necesarias *para que no se interrumpa la actividad a que esté afectado el bien.*

En esta segunda hipótesis se establece una prohibición general a que los servicios públicos puedan paralizarse con motivo de una medida judicial. Es conveniente aclarar que la norma comentada va más allá de la prohibición de la paralización de un servicio público, puesto que se refiere a medidas que recaigan sobre bienes de otras entidades públicas o a una actividad de utilidad pública nacional. Dentro de estas hipótesis podemos considerar que se encuentran Petróleos de Venezuela, S.A., y sus empresas filiales, bien porque se les considere como entes públicos (Empresas del Estado) o porque las actividades que realizan y las obras, trabajos y servicios que fueren necesarios para efectuarlas, son declarados por el artículo 1º de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos como de utilidad pública y de interés social o, por último, porque se trata de una actividad calificada como servicio público, como lo es la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos (Art. 1º de la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos). También están en esta segunda hipótesis los particulares que de alguna forma o manera estén participando en el servicio público constituido por la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, o porque sus bienes estén afectados a obras, trabajos y servicios que sean necesarios para que se realicen las actividades reservadas al Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la comentada Ley Orgánica de Nacionalización.

12. La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional (11-6-1974). Art. 16: Los bienes, rentas, derechos o acciones pertenecientes a la Nación, no están sujetos a embargo, secuestro, hipoteca o ninguna otra medida de ejecución preventiva o definitiva. En consecuencia, los Jueces que conozcan de ejecuciones contra el Fisco, luego que resuelvan definitivamente que deben llevarse adelante dichas ejecuciones, suspenderán en tal estado los juicios, sin decretar embargo, y notificarán al Ejecutivo Nacional, para que se fijen, por quien corresponda, los términos en que ha de cumplirse lo sentenciado.

En caso de que se ejecuten algunas de las medidas judiciales señaladas en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República sin que se notifique al Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, a fin de que se tomen las medidas necesarias para que no se interrumpan las actividades a que esté afectado el bien o el servicio público, las actuaciones serán nulas. Como hemos dicho, con este régimen se establece en el ámbito jurisdiccional la no interrupción de los servicios públicos, entre los que figura la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos.

#### D. Principio de la igualdad

Este principio no es sino la aplicación, a los servicios públicos, del principio general de la igualdad de los ciudadanos ante la Ley y las autoridades públicas.

En materia de mercado interno se traduciría este principio, diciendo que, todo particular que cumpla con los requisitos legales, tiene derecho a obtener las prestaciones que este servicio brinda, sin que existan discriminaciones en razón de su persona. Todos los ciudadanos deben tener acceso a la prestación de ese servicio.

### 3. Formas en que se presta el Servicio Público de Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos

Cuando los particulares participan en las actividades de explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, ello es posible porque, como lo hemos expuesto antes, la propia Ley ha establecido que ciertas actividades reservadas al Estado (transportación, almacenamiento, distribución y expendio) pueden ser delegadas a particulares. Ahora bien, teniendo presente que las actividades de explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos constituyen un servicio público reservado al Estado (artículo 3 de la Ley que rige la materia), en nuestra opinión para que un particular pueda participar o prestar ese servicio, se hace necesario que el Estado, titular de esos derechos, otorgue o conceda el ejercicio de esa actividad a través de una fórmula jurídica que no es más que una concesión administrativa de servicio público.

#### A. Naturaleza jurídica de la concesión del servicio público de explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos

En cuanto a la naturaleza específica de esta concesión nos adherimos al sector doctrinario<sup>13</sup> que entiende la concesión administrativa, en sentido general, como un acto de doble naturaleza: reglamentaria por una parte y contractual por la otra. En la reglamentaria se fija, fundamentalmente, la organización y funcionamiento del servicio, normalmente se le impone al concesionario a través de normas generales que regulan la materia (leyes, reglamentos, resoluciones e instrucciones) o mediante cláusulas de obligatorio cumplimiento para el concesionario que igualmente impone la administración o el concedente. La naturaleza contractual de la concesión corresponde a aquellas áreas o materias en donde el particular tiene el derecho de negociar o acordar con el concedente el régimen que regirá. Ordinariamente, en las concesiones administrativas en general, el régimen acordado por las partes en el contrato se refiere a la duración de la concesión y al establecimiento del orden económico y financiero que garantizan al concesionario sus beneficios y ventajas y por ende el equilibrio financiero de la concesión.

13. a) Jean Riveró: *Derecho Administrativo*. Traducción de la Novena Edición, p. 500.  
b) Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*. Segunda Edición, p. 292.

Para el objetivo de este trabajo no creemos que sea importante analizar cómo lo hace la doctrina más calificada actualmente, si la naturaleza de la concesión de servicio público encierra un acto mixto del contrato administrativo, o si se trata de un contrato administrativo *stricto sensu*, es decir, un acto jurídico de derecho público homogéneo con posibilidad de que la Administración introduzca las modificaciones que juzgue necesarias <sup>14</sup>.

B. *Contenido de la concesión de servicio público de las actividades de transportación, almacenamiento, distribución y expendio de los productos derivados de hidrocarburos*

Hemos afirmado ya que la concesión de servicio público de las actividades de mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos, tiene una doble naturaleza, reglamentaria y contractual propiamente. A continuación trataremos de exponer a grandes rasgos el contenido de ambos regímenes.

4. *Régimen unilateral impuesto por el Estado*

Este régimen está contenido en la Ley de Mercado Interno y en todas las resoluciones y normas que al efecto ha dictado el Ministerio de Energía y Minas y que son de orden público y por ende de obligatorio cumplimiento. Dentro de este régimen unilateral ubicamos el permiso a que se refiere el artículo 7 de la Ley de Mercado Interno sin el cual los particulares no pueden realizar ese servicio público. Este permiso forma parte de lo que es un acto típicamente de concesión u otorgamiento en virtud del cual un particular puede realizar las actividades que le sean encomendadas o delegadas.

El permiso tiene carácter de *intuitu personae*, es decir, que es intransferible a otras personas sin que medie una autorización del MEM. Esta afirmación la basamos en que con el permiso y con la concesión en general se otorga un beneficio al concesionario o un derecho que no le correspondía, ya que en virtud de la Ley de Mercado Interno el Estado se ha reservado la realización de las actividades que integran la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos. En síntesis, con este permiso se le confiere a una persona un derecho o poder que no le correspondía y por ende no se trata de un acto de autorización, ya que ésta supone un derecho preexistente que no se podía ejercer por no haberse cumplido determinados hechos o condiciones que certifiquen la autorización <sup>15</sup>.

5. *Régimen contractual*

La parte contractual de estas concesiones de servicio público se encuentra en el acuerdo a que han llegado las partes en las materias sobre las cuales concedente y concesionario pueden establecer el régimen que creyeren conveniente. En la práctica y de acuerdo con la Ley de la materia, existen tres tipos de concesiones: de transporte, de distribución y de almacenamiento y expendio.

En el establecimiento del régimen general de toda concesión tiene gran importancia lograr que concilien dos elementos fundamentales que se presentan históricamente como antitéticos; por una parte un servicio público, sometido a las exigencias de un interés general ínsito en todo servicio público y por otra, un particular que actúa

14. Marienhoff, Miguel. *Ob. cit.*, III-B, p. 598.

15. En cuanto a diferencias entre actos de concesión y de autorización véase "20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República", Tomo II, p. 540.

en función de su interés personal. Esto ha hecho ver la necesidad de mantener una estricta autoridad del concedente en el servicio público que se presta y una garantía al concesionario de que obtendrá unos beneficios económicos que le corresponden legítimamente.

En las concesiones de mercado interno este aspecto ha constituido y constituye una de las materias más complejas y trascendentes para las partes. En estas concesiones la parte más importante de los beneficios económicos que percibe el concesionario no se establece en la forma contractual como ocurre en otro tipo de concesión, sino unilateralmente por el Ejecutivo Nacional, por disponerlo así la Ley de Mercado Interno. En efecto, en el artículo 4 de dicha Ley, se establece que por cuanto los productos derivados de hidrocarburos son artículos de primera necesidad, el Ejecutivo Nacional, mediante resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, hoy Energía y Minas, regulará y fijará sus precios, al por mayor y al detal, así como también los fletes para su transporte. Por supuesto que el Ministerio para fijar estos precios y fletes realiza los estudios pertinentes tendentes a establecer al concesionario una ganancia justa. En el año 1976, la industria petrolera preparó un anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos que en definitiva no se consideró conveniente darle curso, y en su artículo 4, propuso al respecto que la fijación de precios y fletes de los productos derivados de hidrocarburos se haría por el Ejecutivo Nacional, a través del para ese entonces Ministerio de Minas e Hidrocarburos, previéndose al efecto, que el Ministerio realizaría juntamente con Petróleos de Venezuela los estudios necesarios a esos fines<sup>16</sup> y en su Exposición de Motivos resaltó que se creía de interés la participación de Petróleos de Venezuela porque como empresa matriz, ella conoce a cabalidad la realidad operativa y las dificultades del mercado nacional, por lo que aportaría importantes elementos de juicio destinados a establecer los parámetros para la fijación de los precios de los productos destinados al mercado interno.

En cuanto al régimen acordado por las partes, la concesión de almacenamiento y expendio es en nuestra opinión, la que presenta un mayor contenido, debido a la complejidad de éstas y, en especial, por los diversos aspectos económicos que comprende. Dentro de este tipo de concesión tradicionalmente han aparecido cuatro subtipos:

1. Las otorgadas a un particular propietario del terreno donde se va a construir la estación de servicio.
2. Las otorgadas a particulares en estaciones de servicio propiedad de las empresas operadoras.
3. Las otorgadas sobre estaciones de servicio de particulares tomadas en arrendamiento por las empresas operadoras y dadas en subarrendamiento a terceros, con quienes se establece la concesión, y
4. Las concedidas sobre estaciones de servicio de particulares dadas en arrendamiento a terceros con quienes se celebra el convenio previsto en el artículo 3 de la Ley de Mercado Interno.

En el primer subtipo señalado de concesión, es decir, las otorgadas a particulares propietarios del terreno donde se va a construir la estación de servicio nos encontramos con un abundante número de cláusulas de contenido puramente contractual establecidas para regular las complejas y variadas situaciones que comprenden, tales como:

16. *Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos*. Artículo 4: "Se declaran artículos de primera necesidad los productos señalados en el artículo 1 de esta Ley. En consecuencia, el Ejecutivo Nacional regulará y fijará los precios de esos productos, al por mayor y al detal, mediante Resolución del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, a cuyo efecto realizará conjuntamente con Petróleos de Venezuela, S.A., los estudios necesarios a esos fines".



1. Financiamiento y asistencia técnica por parte de las empresas operadoras para la construcción de la estación de servicio.

2. Constitución de hipoteca por parte del particular para garantizar el préstamo concedido.

3. Dación en comodato (préstamo de uso gratuito) que hacen las empresas operadoras a los particulares concesionarios, de los equipos, tanques y surtidores necesarios para la prestación del servicio.

4. Determinación de gastos por cuenta del concesionario; por ejemplo: mantenimiento, reparación y conservación de bienes y equipos.

5. Devolución de equipos.

6. Ayuda y asesoramiento que prestará la empresa operadora para el desarrollo integral de su negocio.

7. Duración del contrato y

8. En las concesiones que se otorgan sobre estaciones de servicio propiedad de las operadoras existen modalidades distintas a las de otras concesiones, especialmente por lo que respecta a los pagos que debe hacer el concesionario por usar la estación de servicio propiedad de la concedente. En efecto, en la cláusula referente a "Contraprestación" se establece que el concesionario pagará a la concedente, como contraprestación por el fondo de comercio que se le concede, una cantidad de bolívares por cada litro de combustible que el concesionario compre a la concedente, adicional a los precios corrientes que haya fijado el Ministerio de Energía y Minas a los mismos productos.

Todos estos aspectos de pagos, financiamientos, asesorías y en general de participación de particulares en este servicio público responden a las políticas y planes que se trazan al respecto.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. Allan Randolph Brewer-Carías: "Introducción al Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela". Trabajo publicado en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Obra hecha como Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet, por el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1981.
2. Allan Randolph Brewer-Carías: "Comentarios sobre la Noción del Servicio Público como Actividad Prestacional del Estado y sus Consecuencias". *Revista de Derecho Público*, N° 6. Abril-junio 1981. Editorial Jurídica Venezolana.
3. Ana Elvira Araujo García y Magdalena Salomón de Padrón: "Estudio Comparativo entre la Nacionalización y la Reserva, la Expropiación, la Confiscación, la Requisición y el Comiso". Trabajo publicado en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas 1981.
4. *Exposición de Motivos y Proyecto de Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos Derivados de Hidrocarburos*, elaborada por la Comisión Permanente de Minas e Hidrocarburos y presentada a la Cámara el 10 de abril de 1972.
5. Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*. Tercera Edición, Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1975.
6. Marienhoff, Miguel: *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina.

7. Enrique Sayagués Laso: *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo, 1953.
8. Jean Riveró: *Derecho Administrativo*. Traducción de la Novena Edición. Instituto de Derecho Público. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.
9. *20 Años de Doctrina de la Procuraduría General de la República. 1962-1981*. Caracas, Venezuela.
10. Rufino González Miranda: *Estudios Acerca del Régimen Legal del Petróleo en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho. Colección de Estudios Jurídicos, Volumen XXI - 1958.
11. César Balestrini: *Economía y Política Petrolera*. Librería La Lógica C.A., Caracas, 1984.
12. Luis González Berti: *La Nacionalización de la Industria Petrolera Venezolana*. Colección Estudios Jurídicos Nº 18.
13. José Román Duque Sánchez: *Manual de Derecho Minero Venezolano*. Universidad Católica Andrés Bello. Editorial Sucre.

## Comentarios Monográficos

### EL REGIMEN URBANISTICO DE LA PROPIEDAD PRIVADA Y LA DETERMINACION DEL ORDENAMIENTO APLICABLES EN LAS AREAS EDUCACIONALES

Ana Elvira Araujo García  
Abogado

#### I. EL DERECHO DE PROPIEDAD DESDE LA PERSPECTIVA URBANISTICA

Generalmente, la doctrina de la década del sesenta explica el fenómeno de la transformación del derecho de propiedad en un sentido histórico: la propiedad privada se transforma, de un señorío absoluto sobre los bienes, en una situación jurídica pasiva. La propiedad obliga. Así, se define el derecho de propiedad como una situación jurídica polivalente en la cual destacan, junto a una situación de poder, una o más situaciones de deber. Evidentemente, con esta definición se cubre sólo algunos aspectos de un tema mucho más complejo<sup>1</sup>.

Desde principios del siglo XX comienza a producirse como un hecho irreversible la quiebra del concepto individualista del derecho de propiedad. La propiedad se concibe de acuerdo con una concepción social. Generalmente, sin embargo, esta concepción social se delimita —sobre todo a nivel constitucional— con conceptos jurídicos indeterminados como función social, utilidad pública, bien común.

Es evidente que estos conceptos deben ser precisados a través de leyes ordinarias, las cuales, si es el caso, pueden remitir a la Administración la potestad de delinear límites y facultades de un tipo de propiedad. Así, ya no hay un derecho de propiedad con un contenido unitario sino que, por el contrario, hay diversos derechos de propiedad. Por esto también, subsisten las dos concepciones de la propiedad en la práctica: una, la concepción que se va desarrollando a través de leyes, normas y actos administrativos; y la otra, la concepción individualista y residual en aquellas materias donde la concepción actual de la propiedad no ha sido aún concretada.

Si aceptamos que la técnica de concreción a través de leyes, normas, planes y actos administrativos puede llamarse vinculación, la propiedad deja de ser libre. ¿Podrá decirse que pasa a estar vinculada por su función social, a la utilidad pública, al bien común? Si respondemos afirmativamente, la vinculación comprendería las técnicas necesarias para concretar el contenido del derecho de propiedad de cada tipo de bienes, de acuerdo con el interés general. Está también la cuestión de si la vinculación es indemnizable. Parece obvio que en la medida en que la vinculación delimita el alcance del contenido del derecho de propiedad, no debiera ser indemnizable. Ahora bien, en todo caso, se puede aceptar un contenido mínimo del derecho de propiedad del que no puede ser privado el titular sin indemnización. No es posible, sin embargo, dar una respuesta unívoca porque el derecho de propiedad ha dejado de ser unitario. Es la ley, en cada tipo de bienes, la que define, si es el caso, ese contenido mínimo indemnizable y su intensidad.

Cabe reconocer a la doctrina italiana su extraordinaria colaboración a la elaboración de la actual concepción de la propiedad en la disciplina administrativa. Así, el enfoque constitucional de las raíces de los problemas planteados: las construcciones

1. Manzoni, Pierandrea. *La Proprietà Procedimento* (Planificazione del Territorio e disciplina della proprietà), Milano, Dott. A. Guiffrè Editore, 1975, 552 pp., 112 y sig.

doctrinales sobre categorías singulares de bienes (propiedad agraria, bienes de producción, propiedad urbana); y, por último, la teoría de la vinculación de la propiedad. Es Giannini<sup>2</sup> quien da un nuevo rumbo al concepto de los "vincoli" al elaborar la tesis de la categoría de bienes privados sometidos a una disciplina pública, partiendo de la clasificación de los bienes señalada en la Constitución italiana, con lo cual pretendió superar —y lo logró— la ambigua y tradicional concepción de las "limitaciones a la propiedad", que dejan en pie el núcleo esencial del dominio. Giannini parte de la premisa inversa: son los diversos institutos administrativos de intervención los que configuran sustantivamente para cada tipo de bienes un contenido que integra su propio marco dominical. Esta concepción basada sobre los instrumentos de intervención aspira a liberarse de cualquier contenido ideológico y, en particular, de la tan arraigada concepción de la función social de la propiedad.

Por su parte, la utilización por la doctrina administrativa española de las categorías "vínculo" y "vinculación" está directamente relacionada con la planificación, sobre todo en sus vertientes económica y urbanística. García de Enterría<sup>3</sup> acude a la vinculación como expresión del "medio técnico por el cual el plan afecta a la propiedad". Se trata —dice— de un término genérico cuyo contenido jurídico expresa que una propiedad determinada puede ser afectada por un destino que domina todo su tráfico jurídico posterior.

El mismo autor<sup>4</sup> recuerda que cualquier sistema de derechos regulados a través de una ley es, necesariamente, un sistema de derechos con límites. Antes que restringir derechos hay, sin duda, que delimitarlos. La doctrina alemana ha distinguido por eso, con absoluta precisión, la figura de la delimitación de la propiedad de la figura de las limitaciones de la propiedad. Delimitar es configurar los límites del contenido normal de un derecho; limitar es producir una restricción en el ámbito definido previamente como propio de ese derecho. Y éste es, justamente, el principio básico del Derecho Urbanístico, la propiedad urbana presenta un contenido propio en cuanto a facultades y deberes, diseñado por el derecho positivo.

La propiedad urbanística como prototipo de propiedad vinculada y como categoría sustantiva es un hecho histórico reciente, provocado por la adopción del marco urbano como forma de vida colectiva prevalente. Las primeras manifestaciones de desintegración del concepto unitario de propiedad aparecieron en la propiedad agraria, pero actualmente el máximo interés se centra en la propiedad del suelo con fines urbanos. La tradicional polarización de los problemas en torno a la propiedad se ha desplazado del mundo agrario al de la realidad urbana. Así, el Derecho Urbanístico se ha convertido en una de las partes más vivas y dinámicas del Derecho Administrativo en razón de que —entre otras cuestiones— en torno a la ordenación de la propiedad urbana gravitan no sólo intereses individuales sino, fundamentalmente, intereses colectivos<sup>5</sup>.

## II. LAS COMPETENCIAS URBANISTICAS

En cuanto al régimen de la competencia urbanística, la Constitución de 1961 atribuye una competencia concurrente entre el ámbito nacional y el local, distribuida de la siguiente forma:

2. Giannini, M. S. *I beni pubblici*, Mario Bulzoni E., Roma, 1963.
3. García de Enterría, Eduardo. *Apuntes de Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid 1965-1966, p. 144 y sig.
4. García de Enterría, Eduardo. "Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico", *Revista Civitas*, Madrid, Nº 1, 1974, pp. 79 a 97.
5. Véase Bassols Coma, Martín y Gómez Ferrer, Rafael, "La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos", ponencia española, pp. 36 a 75, *V Congreso hispano-italiano de profesores de Derecho Administrativo*, Marbella, mayo-75. Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

A. La Constitución atribuye a la competencia municipal “el gobierno y la administración de los intereses peculiares de la entidad, en particular cuanto tenga relación con sus bienes e ingresos y con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo...” (artículo 30). Es importante señalar que esta norma no sujeta el ejercicio de esta competencia local a lo que disponga el ámbito nacional, modificando la orientación de las constituciones anteriores, 1953 y 1947, donde sí se establecía la sujeción del ámbito local al nivel nacional. Por su parte, el artículo 29 de la Constitución de 1961, al consagrar la autonomía municipal establece que la misma comprende la “libre gestión en las materias de su competencia”.

B. La única sujeción local al ámbito nacional en esta materia se refiere a la competencia atribuida al Poder Nacional (art. 136, ordinal 14 de la Constitución) en cuanto al “establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo”. Como se trata de una atribución al Poder Nacional, ha de ser regulada por el Congreso mediante una ley. En este caso, las municipalidades deben ajustarse a estas normas nacionales en su gestión de la competencia urbanística<sup>8</sup>.

Mediante la Ley Orgánica de la Administración Central de 18 de diciembre de 1976<sup>9</sup>, la atribución del 136.14 constitucional fue asignada literalmente en su totalidad a un órgano del Ejecutivo Nacional, el Ministerio de Desarrollo Urbano. Esta competencia no faculta al Ejecutivo Nacional, sin embargo, para dictar actos reglamentarios —fuera de los de carácter técnico— que limiten el derecho de propiedad, en tanto que este derecho sólo puede ser regulado o afectado por una ley nacional o municipal, esta última a través de una ordenanza, considerada con carácter de ley local<sup>10</sup>. Las otras múltiples competencias urbanísticas que esta misma ley atribuye al

8. Brewer-Carías, Allan R., *cit.* pp. 126 y ss.

9. *Gaceta Oficial* N° 1.932 Extraordinario de fecha 28-12-1976.

10. Existe reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en diferentes momentos, que identifican a las ordenanzas municipales como leyes de ámbito local y, por tanto, estas últimas tienen la potestad de regular el derecho de propiedad dentro del marco de sus propias competencias, las urbanísticas es nuestro caso. Así, en épocas recientes tenemos, entre otras, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 10 de agosto de 1977 en la que se declara la nulidad parcial de la Ordenanza de Zonificación del sector El Paraíso del Distrito Federal. En esta sentencia se admite la constitucionalidad de las cesiones obligatorias y gratuitas de terrenos de propiedad privada a los entes municipales, por razones de urbanismo y señala que “obligaciones como las indicadas son verdaderas limitaciones al derecho de propiedad, no sujetas a indemnización a pesar de su carácter aparentemente exorbitante, porque derivan de normas generales y abstractas”.

Otra sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de fecha 4 de abril de 1978, publicada bajo el N° 68 en el *Repertorio Forense* N° 4.154, tomo 47, segundo trimestre de 1978, establece con bastante precisión que, en efecto, el artículo 99 de la Constitución garantiza el derecho de propiedad, someténdolo en virtud de su función social, a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o social, texto concordante con el artículo 545 del Código Civil, y que contribuciones, restricciones y obligaciones son del dominio de la reserva legal; y expresa la Corte: “Ahora bien, la ley en virtud de la cual puede afectarse el derecho de propiedad, puede ser una ley nacional, estatal o municipal (ordenanza), estas dos últimas con carácter de leyes locales”. En años anteriores, ya el Tribunal Supremo había señalado la naturaleza de leyes locales de las ordenanzas municipales. En efecto, en sentencia de la Corte Federal de Casación Sala Político-Administrativa, de 27 de febrero de 1940 (M. 1941, p. 20) se observa: “En nuestro Derecho Administrativo las ordenanzas municipales dictadas en virtud de las atribuciones que la Constitución Nacional concede a las municipalidades, tienen el carácter de leyes locales. Siendo esas ordenanzas la obra de una autoridad administrativa, revestida de una parte del poder público, dichos actos conservan toda su validez jurídica aun en el caso de adolecer de vicios que los haga anulables, mientras esta nulidad no haya sido pronunciada por el tribunal competente para declarararla”.

Otra sentencia de la Corte Federal de Casación, Sala Político-Administrativa, de 2 de marzo de 1942 (M. 1943, p. 121), dictamina: “Y cabe advertir que por las ordenanzas municipales se concede la facultad normativa y reguladora de las corporaciones municipales. Proceden ellas de una facultad legislativa local, por cuanto las ordenanzas municipales legítimamente elabo-

Ministerio de Desarrollo Urbano en el art. 37 tuvieron su fundamento constitucional, sin duda, en el ord. 25 del art. 136 de la Constitución (toda otra materia que le corresponda —al Poder Nacional— por su índole o naturaleza). Así, se asignan competencias directas a este Ministerio en casi toda la actividad urbanística, pero cuyo ejercicio no parece posible hasta tanto se dicte una ley que regule la materia urbanística, es decir, que regule el ejercicio de la función urbanística, por cuanto la Ley de la Administración Central es sólo una ley de organización y cuando más de distribución de la competencia entre los órganos de la Administración Central pero que no regula cómo se ejercen, en qué consisten y cuál es la compatibilidad entre los niveles nacional y local en el ejercicio de esas competencias que, con esta ley, se han superpuesto a las competencias urbanísticas municipales asignadas por la Constitución y reguladas en los ordenamientos locales. Por otra parte, estas competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano encontrarán otra limitación en su ejercicio: no pueden implicar limitaciones a la propiedad que no estén previstas expresamente en ley o en ordenanza, como consecuencia de la garantía constitucional de la propiedad. Por esto es necesario que se dicte la ley de ordenación urbanística, a pesar de las regulaciones sobre el régimen urbanístico de la propiedad en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, cuyo objeto es servir de ley marco o ley cuadro a la futura ley urbanística.

### III. LAS REGULACIONES URBANISTICAS A LA PROPIEDAD PRIVADA

Aun cuando es la fecha que en Venezuela carecemos de una ley nacional de ordenación urbanística, contamos desde hace unos años con la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio (*Gaceta Oficial* Nº 3.238 Extraordinario de 11 de agosto de 1983), en la cual el Título V se dedica a la regulación del "régimen de la propiedad privada en la ordenación del territorio" y cuyo contenido está organizado en dos capítulos, el primero referido a "disposiciones generales" y el segundo al "régimen urbanístico de la propiedad privada".

La regulación en el ordenamiento jurídico venezolano de la propiedad privada, desde la perspectiva urbanística, tiene —en líneas generales— las particularidades que se exponen a continuación.

1. La Constitución de 1961 garantiza el derecho de propiedad y recoge según Brewer Carías la concepción según la cual la propiedad tiene una función social que cumplir y no, como consideraba Duguit, que la propiedad debe ser entendida como

radas y puestas en vigor, tienen fuerza de ley en sentido estricto y constitucional, o son leyes particulares: fueros se les decía antiguamente. La ley subordina las ordenanzas a las leyes generales del país en virtud del principio político de la unidad nacional.

Y por último, otra sentencia de la Corte Federal del 24 de noviembre de 1953 (*Gaceta Forense* Nº 2, 1953, pp. 174-175), recoge: "La ordenanza municipal, en virtud de su generalidad y obligatoriedad dentro de los límites territoriales respectivos, puede considerarse... como ley de carácter local"... La ordenanza "es para el Municipio lo que la ley para el Estado". Y esto es más verídico cuando en la ordenanza se imponen, por ejemplo, contribuciones o bien multas para los infractores de sus normas. Es cierto que algunos autores sostienen el criterio de que las ordenanzas son "meros actos administrativos", aunque van en todo caso revestidos del necesario *imperium* (Forti, D'Alessio, Vita)... Ahora bien, entre nosotros las ordenanzas tienen el carácter de leyes, puesto que se lo da originalmente la Constitución Nacional y la misma del Estado al erigir las municipalidades en Poder, atribuyéndoseles el ejercicio de una parte del Poder Público, dentro de los límites antes señalados. Y siendo la facultad legislativa la manifestación primordial de la autonomía del Municipio, tiene que aplicársele a las ordenanzas dictadas, a esas "leyes locales", las reglas generales concernientes a las nacionales o estatales, o sea, que aquéllas guardan —lo mismo que éstas— igual subordinación a los principios generales del Derecho y a la Constitución Nacional o estatal, respectivamente.

una función social<sup>6</sup>. Según nuestra Constitución se trata de una propiedad individual pero con una función social que cumplir que consiste en lograr que el derecho de propiedad sea compatible con los intereses públicos. La determinación de esta función social que debe cumplir la propiedad depende del trabajo legislativo. Así, sólo a través de una ley se pueden establecer regulaciones a la propiedad.

Posteriormente, al definirse la función urbanística en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, se contribuye de forma determinante a la transformación significativa del derecho de propiedad, en el sentido de que el urbanismo es una función pública reservada a las regulaciones planificadoras y, como tal, ejercida según las previsiones pertinentes del plan, sólo a través del cual se introduce la posibilidad de aprovechar urbanísticamente el suelo (art. 66, Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio). Así, la facultad de realizar desarrollos urbanísticos en ningún caso puede entenderse como una facultad más derivada del derecho de propiedad, porque este derecho ha cambiado profundamente como consecuencia de la perspectiva urbanística. Por esto, la ordenación urbanística no es un simple sistema de limitaciones a la libertad del propietario, sino la que introduce la posibilidad de urbanizar. En efecto, la función urbanística está prevista en el artículo 67 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio al enunciarse las funciones que comprende la competencia urbanística en orden al régimen del suelo.

El medio técnico por el cual las regulaciones urbanísticas afectan al derecho de propiedad es la vinculación, como dijimos al inicio de este escrito. La "vinculación" es un término jurídico que expresa que una determinada propiedad puede ser afectada por un destino que domina todo su tráfico jurídico posterior, entendido éste en un sentido amplio que comprende las facultades de utilización del suelo. La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio recoge inequívocamente el concepto de vinculación desde la perspectiva urbanística por primera vez en el ordenamiento jurídico del país, en los artículos 66 y 67 en concordancia con el artículo 63 de la misma Ley. El artículo 66 de la Ley que analizamos expresa:

*Artículo 66.* "Los Planes de Ordenación Urbanística delimitan el contenido del derecho de propiedad, quedando éste vinculado al destino fijado por los mismos.

Las actuaciones que se realicen en el suelo con fines urbanísticos, requieren la previa aprobación del respectivo Plan de Ordenación Urbanística, a los fines de la asignación del uso y su régimen correspondiente, así como de la fijación de volúmenes, densidades y demás procedimientos técnicos, sin que puedan otorgarse autorizaciones de uso del suelo en ausencia de planes. Serán nulas, las autorizaciones de uso otorgadas en contravención del Plan".

En la norma transcrita de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio se introduce la expresión "delimitar" para definir el contenido del derecho de propiedad, quedando así la propiedad "vinculada" al destino fijado por los planes urbanísticos.

El artículo 63 de la misma Ley habla de "limitaciones" y no de delimitación o de límites del derecho de propiedad, pero debe entenderse en el mismo sentido de confín del derecho de propiedad, de ámbito de ejercicio normal de las facultades del dominio y no como una restricción del derecho esencialmente más amplio antes de la limitación. Esta interpretación se fundamenta en la clara expresión de esta norma del artículo 63 que expresa:

*Artículo 63.* "Los usos regulados y permitidos en los planes de ordenación del Territorio, se consideran limitaciones legales a la propiedad y, en consecuencia, no originan, por sí solos, derecho a indemnizar. Esta sólo podrá ser reclamada

6. Brewer-Carías, Allan R. *Urbanismo y propiedad privada*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1980, pp. 83 y ss.

por los propietarios en los casos de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, siempre que produzcan un daño cierto, efectivo, individualizado, actual y cuantificable económicamente.

En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social”.

Se destaca cómo el artículo transcrito advierte que esas limitaciones “no originan, por sí solas, derecho a indemnizar”. Por el contrario, establece la posibilidad de reclamar la indemnización sólo en dos supuestos: A) cuando se desnaturalice el derecho de propiedad siempre que esas limitaciones produzcan un daño cierto, efectivo y cuantificable económicamente. Este caso es el “mínimo indemnizable” a que tiene derecho el propietario, definido por la ley. B) cuando la ejecución de los planes implique la extinción del derecho de propiedad, la misma Ley (art. 64) consagra la obligación de expropiar por parte de las autoridades competentes. Este es el supuesto de mayor gravedad para el particular porque comporta la extinción del derecho de propiedad, por lo cual, en consonancia con las disposiciones constitucionales sobre la confiscación, la ley ordena llevar a cabo la expropiación del bien.

Cualquier otro tipo de efectos jurídicos causados por regulaciones urbanísticas diferentes a los dos supuestos mencionados, no originan derecho a reclamar indemnización por parte del particular porque, como expresa el artículo 63, se consideran limitaciones legales a la propiedad que no originan, por sí solas, ese derecho. Lo expuesto confirma la interpretación de la palabra “limitaciones” del artículo 63 con el mismo carácter de “límites” y de “delimitación” en el sentido expresado de ámbito de ejercicio normal de las facultades del dominio, o lo que es lo mismo, una verdadera configuración o definición del derecho por el ordenamiento jurídico. Asimismo, si por el contrario se considerara esta expresión “limitaciones” del artículo 63 en el sentido convencional, se causaría una contradicción con lo dispuesto en el también transcrito artículo 66 *ejusdem*.

2. Al particularizar a nivel municipal las consideraciones antes expuestas tenemos que, por su parte, la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General del Distrito Sucre del Estado Miranda contiene en sus regulaciones el marco general de la ordenación urbanística municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda. Así mismo, define a las ordenanzas de zonificación como instrumentos de ejecución del Plan General de Desarrollo Urbano, aun cuando éste no haya sido publicado. En este sentido, vemos que las concreciones reales sobre la propiedad se realizan mediante la aplicación de las regulaciones urbanísticas municipales; de donde se desprende que la delimitación del contenido del derecho de propiedad se hace a través de la ejecución de las ordenanzas municipales. Interesa destacar, entonces, que el plan urbanístico contenido en las ordenanzas que regulan el urbanismo implica respecto de la propiedad el concepto de vínculo, de destino, de aprovechamiento urbanístico de esa propiedad. Este destino afecta a la propiedad del suelo, determinando concretamente en cada caso las facultades y deberes del propietario y dominando todo el tráfico jurídico de esa propiedad. De esta manera, el derecho de propiedad se considera formado no por un núcleo absoluto de facultades concretas. Esto se explica porque la concepción actual del derecho de propiedad no considera que el propietario del suelo tenga un derecho absoluto e ilimitado y que el plan urbanístico sea el instrumento técnico que venga a limitar o restringir aquel derecho absoluto. Por el contrario, las regulaciones urbanísticas no limitan sino que *otorgan* las posibilidades de aprovechamiento urbanístico puesto que si no existen estas regulaciones, el propietario no puede aprovechar urbanísticamente su propiedad.



Con este momento del razonamiento, los aspectos fundamentales deben destacarse:

A) Que la ordenación urbanística de la propiedad, *per se*, en principio, no es indemnizable. (artículo 63 y 66 Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio).

B) Que la ordenación por medio de limitaciones y deberes definen, delimitan, el contenido normal del derecho de propiedad (artículos 66 y 63 Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio).

Para puntualizar, tres cuestiones más interesa resaltar: por una parte, hay una remisión de la Ley al contenido de los planes, a los fines de delimitar en cada caso el ámbito o contenido del derecho de propiedad. Por otra parte, el hecho curioso de que la Ley explica el carácter no indemnizable de estas limitaciones a la propiedad; sin duda era oportuno explicarlo porque podría mostrarse en aparente pugna con el principio de que no caben restricciones al derecho de propiedad sin previa indemnización, lo que quiere decir que las medidas de ordenación urbanística no son limitaciones (porque no restringen el derecho de propiedad) ni son expropiaciones de las facultades dominicales, sino propiamente el límite, la delimitación del contenido del derecho de propiedad. Una cosa más es que las regulaciones urbanísticas, nacionales y municipales, imponen al propietario no sólo los límites o confín del derecho de propiedad sino que además le imponen cargas positivas que la doctrina ha dado en llamar "deberes funcionales", pero que pueden consistir, según el caso, en cesiones obligatorias de terrenos para viales y servicios comunales, costear o construir parques, jardines, escuelas y áreas deportivas en el caso de proyectos de urbanismo.

En conclusión, las regulaciones urbanísticas enuncian, de una parte, los límites del derecho de propiedad y, por tanto, definen y otorgan las facultades concretas de aprovechamiento del suelo; y de otra, establecen los deberes exigibles a los propietarios en justa compensación por las facultades y beneficios otorgados.

#### IV. LA OBLIGACION DE COSTEAR O CONSTRUIR LOCALES EN LOS TERRENOS CON FINES EDUCACIONALES CEDIDOS OBLIGATORIAMENTE A LA MUNICIPALIDAD POR PARTE DE LOS PARTICULARES QUE REALIZAN PROYECTOS DE URBANISMO EN EL DISTRITO SUCRE DEL ESTADO MIRANDA.

Las obligaciones del particular urbanizador constituyen técnicas legales de garantía de los intereses colectivos. En este sentido, y en virtud de los argumentos antes expuestos, analizaremos a continuación los instrumentos jurídicos, nacionales y municipales, que establecen la obligación para el particular que realiza actuaciones urbanísticas (identificadas como proyectos de urbanismo por la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General del Distrito Sucre del Estado Miranda) de costear o construir locales con fines educacionales.

1. La Ley Orgánica de Educación publicada en Gaceta Oficial N° 2.635 Extraordinario de 28 de julio de 1980 establece en el artículo 111 lo siguiente:

*Artículo 111:* "Las personas que se ocupen por cuenta propia del parcelamiento de terrenos o de la construcción de barrios o urbanizaciones de viviendas unifamiliares o multifamiliares, que tengan la magnitud y destino señalados por el reglamento, tendrán la obligación de construir, en la oportunidad y de acuerdo con las especificaciones que establezca el Ministerio de Educación, locales suficientes y adecuados para que la Nación pueda prestar los servicios de educación preescolar y básica.

Las viviendas multifamiliares construidas sin formar parte de conjuntos de edificios y cuya magnitud, localización y destino determine el reglamento, deberán contar con locales apropiados para el funcionamiento de un plantel de educación preescolar, los cuales formarán parte de los bienes comunes del inmueble y serán ofrecidos al Ministerio de Educación para dicho uso. Los propietarios, fuera del horario escolar, podrán utilizarlo para actividades compatibles con el fin señalado.

Las disposiciones de este artículo referidas a las necesidades previsibles de los habitantes del barrio, urbanización o edificio, según el caso”.

Sin duda, en la norma transcrita está prevista con toda claridad la obligación de construir locales para que la Nación (la República) pueda prestar los servicios de educación preescolar y básica por parte de aquellos particulares que ejecuten parcelamiento de terrenos, construcción de barrios, o desarrollen urbanizaciones de viviendas unifamiliares o multifamiliares. Esta obligación está, sin embargo, sujeta a dos condiciones, la primera de las cuales es de tal importancia que suspende la vigencia de la norma hasta tanto no se cumpla la condición: esas urbanizaciones, barrios o parcelamientos deben tener “la magnitud y destino señalados por el reglamento” de la Ley; por lo cual, sin haberse dictado ese reglamento no se puede identificar en cuáles urbanizaciones se debe cumplir la obligación de construir los locales con fines educacionales. La segunda condición es que la obligación de construir se hará “en la oportunidad y de acuerdo con las especificaciones que establezca el Ministerio de Educación”. En otras palabras, los locales para escuelas se construirán en la oportunidad que establezca el Ministerio de Educación y de acuerdo con las especificaciones que éste dicte. Esta última condición bien podría ser establecida a través de una resolución reglamentaria dictada por el Ministerio de Educación, salvo que estas previsiones sean contempladas en el reglamento de la Ley a que se refiere la primera de las condiciones comentadas.

Otra obligación prevista en el primer aparte del mismo artículo 111 señala la obligación de destinar un local apropiado para el funcionamiento de un plantel de educación preescolar en aquellas viviendas multifamiliares que no formen parte de conjuntos de edificios. También en este caso, el reglamento determinará la magnitud, localización y destino de esos edificios a los fines de identificar las edificaciones que están incluidas en el supuesto de esta norma y deben, por tanto, cumplir con su previsión.

Repetimos que esta disposición del artículo 111 de la Ley Orgánica de Educación no puede ser aplicada hasta tanto se dicte el reglamento indicado, porque la expresión gramatical de la norma que comentamos produce un *vacatio legis* de las obligaciones contenidas hasta tanto sea dictado el reglamento y en el mismo se establezcan las particularidades exigidas para el cumplimiento de las dos obligaciones comentadas y, por tanto, hasta el momento no existe obligación de construir escuelas para el particular en virtud de esta Ley.

2. La Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio publicada en Gaceta Oficial Nº 3.238 Extraordinario de 11 de agosto de 1983, además del establecimiento por primera vez a nivel nacional de disposiciones que regulan el régimen urbanístico de la propiedad privada —analizadas en la primera y tercera parte de este escrito— consagra dentro de ese mismo capítulo el artículo 68 que dice:

*Artículo 68:* “Los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística, serán recuperados por los Municipios en la forma que establezcan las Ordenanzas que deben dictar

a tal efecto, en las cuales deben seguirse los lineamientos y principios previstos en el Código Orgánico Tributario.

En ningún caso, la contribución especial que crearen los Municipios conforme a lo establecido en este artículo, podrá ser mayor al cinco por ciento (5%) del valor resultante de la propiedad del inmueble, en cuya determinación se garantizará en las Ordenanzas respectivas, la participación de los propietarios y los correspondientes recursos.

El producto de la contribución especial prevista en este artículo, se aplicará a la realización de las obras y servicios urbanos que se determinen en las Ordenanzas.

*UNICO: En el caso de urbanizaciones, los propietarios urbanizadores deberán ceder al Municipio en forma gratuita, libre de todo gravamen, terrenos para vialidad, parques y servicios comunales y deberán costear las obras respectivas conforme a lo establecido en las correspondientes Ordenanzas. Dichos bienes pasarán a formar parte del dominio público municipal”.*

Esta norma regula los efectos jurídicos para el particular beneficiado por los mayores valores que adquieran las propiedades en virtud de los cambios de uso o del mayor aprovechamiento con que se vean favorecidos por los planes de ordenación urbanística. A estos efectos, los Municipios son autorizados por esta Ley para que recuperen esas plusvalías en la forma que establezcan las ordenanzas que deben dictar a tal efecto de conformidad con la previsión constitucional (artículo 31) y el artículo 89 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal que exige una ley nacional por el establecimiento de contribuciones por parte de los municipios. Se trata de la institución jurídica conocida como contribuciones urbanísticas o contribuciones especiales por plusvalías. Requieren de una ordenanza de tipo general que diseñe las peculiaridades de las contribuciones urbanísticas y que bien puede ser incluida dentro de la ordenanza de impuestos sobre los inmuebles urbanos. Luego requiere de una ordenanza especial cada vez que se vaya a cobrar una contribución de este tipo por haberse dado el o los supuestos previstos en este artículo 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y los supuestos de la ordenanza general que se dicte a tales afectos por el Concejo Municipal.

Este mismo artículo 68 en su aparte UNICO establece la obligación para los propietarios —en el caso de urbanizaciones— de ceder gratuitamente al Municipio, y libre de todo gravamen, terrenos para vialidad, parques y servicios comunales; así mismo, deberán costear las obras respectivas conforme a lo establecido en las correspondientes ordenanzas. Por último, la Ley establece que estos bienes pasarán a formar parte del dominio público municipal.

También este artículo consagra la obligación del particular propietario de ceder gratuitamente una superficie de terreno calculada según lo previsto en las ordenanzas para el caso de ampliaciones de vías públicas urbanas.

Se puede observar cómo en esta disposición del artículo 68 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio está establecida con toda claridad la obligación del particular urbanizador propietario de ceder gratuitamente los terrenos necesarios para calles, parques y servicios, así como la obligación de costear las obras de urbanización incluidas las de los servicios comunales a sus expensas. Hemos insistido en sostener a lo largo de este escrito que la fundamentación jurídica de esta obligación sin aparente contraprestación está —precisamente— en los beneficios y facultades que el particular obtiene en virtud de esa posibilidad de urbanizar otorgada por las autoridades urbanísticas, nacionales y municipales, según el caso.

Volvamos a la obligación para el particular de edificar o costear los locales para escuelas en los terrenos cedidos obligatoriamente y en forma gratuita en los casos de proyectos de urbanismo. Como se dijo, el artículo 68 de la Ley Orgánica

para la Ordenación del Territorio remite a lo que establezcan las ordenanzas a fin de que éstas precisen los extremos pertinentes en cada municipalidad que regirán la obligación de los particulares de costear o edificar las obras respectivas. En este sentido, pasemos a analizar seguidamente las disposiciones pertinente en las Ordenanzas de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General y de Zonificación del Distrito Sucre del Estado Miranda.

3. Sin entrar de nuevo en la cuestión de si los Municipios en ejercicio de sus propias competencias urbanísticas pueden establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad privada a través de las ordenanzas que regulan y ordenan el urbanismo, por cuanto establecimos nuestro criterio en páginas anteriores, se considera que en virtud de las disposiciones analizadas de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, en particular el artículo 68, y de las normas que indicaremos a continuación de la Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General, los particulares que ejecuten o desarrollen proyectos de urbanismo están en la obligación de construir o costear los locales destinados a fines educacionales. Así, el artículo 12, ordinal 6º de esta Ordenanza establece la obligación de desarrollar y construir las áreas públicas requeridas. La norma identifica cuáles son las áreas públicas con carácter enunciativo y no taxativo ("...entre otras..."- y aun cuando no señala específicamente en este artículo a las áreas educacionales, habla de los servicios comunales e identifica otros servicios similares. En sana lógica, por tanto, no puede excluirse de la obligación de construir a los locales educativos. El ordinal 6º del artículo 12 en cuestión dice:

*Artículo 12:* "ANTEPROYECTO: Una vez consultado en la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano el Estudio Preliminar y obtenidos los lineamientos generales de desarrollo, el interesado continuará la tramitación del Anteproyecto ante la Dirección General de Desarrollo Urbano, el cual estará integrado por los siguientes recaudos:

.....  
6º Memoria Descriptiva, Tabla de Usos de Tierra, Cálculo de las áreas de las diferentes zonas y sus porcentajes con relación al área bruta, área de uso público y de uso privado (entre otras: áreas recreacionales, comerciales, sociales, asistenciales, públicas, residenciales, vialidad, área para la ubicación de centrales telefónicas, estaciones de servicios-gasolineras, etc.), densidad de población escolar, reglamentación propuesta por la cual regulan las futuras construcciones en la Urbanización.

Todos los porcentajes anteriores, deberán estar de acuerdo como mínimo con los índices exigidos por los respectivos organismos Nacionales y Municipales. Las áreas públicas requeridas en este aparte *deberán ser desarrolladas y construidas* por cuenta del propietario de los Desarrollos Urbanísticos o nuevos Desarrollos Residenciales en el Distrito Sucre, de acuerdo a las respectivas normas de construcción Nacionales, Estatales y Municipales y los proyectos correspondientes deberán ser aprobados por la Dirección General de Desarrollo Urbano. *Estas construcciones deberán ser transferidas a la Municipalidad* como requisito indispensable para el otorgamiento, bien de la Cédula de Habitabilidad, en el caso de desarrollos residenciales o del Permiso General de Construcción, en el caso de Urbanizaciones. Los propietarios de Urbanizaciones podrán presentar fianza a satisfacción de la Cámara Municipal que garantice el desarrollo y construcción de los servicios requeridos. Las áreas para la ubicación de Centrales Telefónicas, deberán ser cedidas gratuitamente a la CANTV.

Este artículo debe ser interpretado en concordancia con el artículo 15, ordinal 7º de la misma Ordenanza de Urbanismo, Arquitectura y Construcciones que se refiere

al permiso general de construcción en las parcelas y en cuyo ordinal 7º habla del documento que debe ser protocolizado en la Oficina Subalterna correspondiente, conteniendo el traspaso de los terrenos correspondientes a la municipalidad y donde se identifica a los servicios educacionales, con lo cual se confirma el argumento anterior sobre la inclusión de estos servicios educacionales en la obligación de construir por el particular. El artículo 16 en su ordinal 7º establece:

*Artículo 16:* "PERMISO GENERAL DE CONSTRUCCION EN LAS PARCELAS: Es el documento otorgado por la Dirección General de Desarrollo Urbano al Urbanizador, mediante el cual se declara que en las parcelas que integran la Urbanización, pueden efectuarse construcciones para la obtención de este permiso, el Urbanizador deberá cumplir con los siguientes requisitos:

7º Documento protocolizado por ante la Oficina Subalterna de Registro correspondiente del Distrito Sucre del Estado Miranda, traspasando todos los terrenos de las Areas Verdes y Servicios Comunales, Educacionales, Públicos, Parques, Areas Recreativas, Areas Deportivas, Avenidas y Calles y Zona de Reserva Especial, a la Municipalidad del Distrito Sucre".

Por último también debe señalarse la concordancia de los artículos anteriores con el artículo 26, Parágrafo Unico de la misma Ordenanza que dice:

*PARAGRAFO UNICO:* "Serán entregadas a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda, las Avenidas, Calles, Plazas, Parques, Sistemas de Servicios Públicos y demás *construcciones* que por su origen, naturaleza y destino no sean propiedad particular, sino que correspondan al uso público o privado de la Municipalidad para ser administrado como bienes de ésta, sin que tenga que indemnizar nada al respecto".

En esta norma se señala la obligación del urbanizador de entregar a la municipalidad del Distrito Sucre las avenidas, calles y otras construcciones que por su origen, naturaleza y destino no sean propiedad particular y que correspondan al uso público o privado de la municipalidad. Así se completa la fundamentación legal que estipulan las obligaciones del particular a nivel de las disposiciones urbanísticas municipales del Distrito Sucre del Estado Miranda en cuanto a áreas educacionales cedidas obligatoriamente y la obligación de costear o edificar en esas áreas cedidas locales para escuelas.

En conclusión, aquellos proyectos de urbanismo cuyos precedimientos para el día 11 de agosto de 1983, fecha de publicación de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, se encontraban en cualquier fase previa al otorgamiento de la autorización al Proyecto Definitivo, el particular-urbanizador se encuentra en la obligación de costear o construir los locales educacionales en las áreas cedidas obligatoriamente a tal fin. Esta obligación de costear o construir locales educacionales se materializará individualmente en cada proyecto de urbanismo con una o varias edificaciones cuyas magnitud y características de construcción sean establecidas bien en el Proyecto Definitivo o en alguna de las fases anteriores de este procedimiento para los proyectos de urbanismo previsto en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General del Distrito Sucre, siempre que sea otorgada en fecha posterior al 11 de agosto de 1983. Esta obligación del particular-urbanizador deriva, como se dijo, del artículo 68, Unico, de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio en concordancia con lo dispuesto en el artículo 12, ordinal 6º; artículo 16, ordinal 7º; y artículo 26, Parágrafo Unico, de la misma Ordenanza anteriormente indicada.

7. Brewer-Carías, Allan R., *cit.* pp. 498 y 499.

## AGONIA Y MUERTE DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

Fortunato José González Cruz  
*Prof. Derecho Administrativo en la ULA*  
*Ex Administrador Municipal*

### I. CREACION: TESIS EXPUESTAS EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

La Ley Orgánica de Régimen Municipal creó el Administrador Municipal, como un nuevo órgano de la estructura municipal venezolana. Con la nueva figura se pretende separar el gobierno y la conducción política del municipio que es ahora competencia del Concejo, y la administración municipal atribuida en buena parte al nuevo órgano.

La creación de esta figura fue objeto de una larga controversia y de discusiones de fondo. En el Informe de la Comisión Especial del Congreso de la República que elaboró el Proyecto de la nueva Ley, se afirma:

“Debido a la confusión que generalmente ha existido en nuestro medio en cuanto a la función administrativa de las Municipalidades, se ha considerado conveniente comenzar por determinar cuáles son los órganos del Gobierno Municipal y el campo de acción de cada uno, en términos generales. Por ello el artículo 28 establece que el Gobierno Municipal se ejerce por el Concejo Municipal, el cual tiene carácter deliberante, normativo y administrativo, y que el órgano ejecutivo de la administración municipal es el Administrador Municipal”.

“Se busca así balancear y equilibrar las actividades: El Concejo conserva el poder de decisión y orientación de las distintas políticas a seguirse en los diversos campos de la acción municipal, pero se crea la figura del Administrador, quien queda encargado de ejecutar e instrumentar esas políticas aprobadas por la Cámara”.

“Las múltiples actividades que tiene que cumplir un Municipio para atender con la debida eficiencia las necesidades comunales son en general complejas y requieren por ello los servicios de expertos, técnicos y profesionales y principalmente de un administrador de profesión, que posea una competencia excepcional, que sea responsable ante el Concejo de la ejecución de las políticas que éste acuerda y que tenga suficiente poder sobre la maquinaria administrativa municipal”.

“Los concejales integrantes de Ayuntamiento tienen, en su mayoría, conocimientos generales que les hacen competentes para representar a los votantes en la formulación de las decisiones fundamentales, es decir, en la aprobación de las políticas a seguir por la Municipalidad, al igual que los accionistas de una empresa privada, pero en general carecen de experiencia y del tiempo suficiente para dedicarse a los asuntos de despacho diario en el Concejo de sus dependencias”.

“A salvar este inconveniente se endereza la idea del Administrador Municipal, el cual viene a ser un tanto parecido a los gerentes o administradores de las empresas privadas, a quienes por ser expertos en su materia se les confía la gestión diaria de los negocios”<sup>1</sup>.

---

1. *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*. Congreso de la República.

La intención de los proyectistas fue la de separar la función política y de gobierno que corresponde al Concejo Municipal, y la ejecución práctica y concreta de la actividad administrativa, que corresponde al Administrador.

En el Congreso de la República se enfrentaron tres tesis: Una primera de los parlamentarios del Partido Acción Democrática que defendía a ultranza la creación del Administrador Municipal; una segunda sostenida por los parlamentarios del Partido Social Cristiano COPEI, que aunque defendía la inclusión del nuevo órgano en la estructura municipal, no estaba conforme con los poderes que se le atribuían en el Proyecto de Ley; y una tercera francamente opuesta en la que coincidían los parlamentarios de los Partidos Movimiento al Socialismo y Comunista de Venezuela.

Quienes sostuvieron las tesis de separar la política de la administración municipal consideraron positiva la experiencia norteamericana del "city-manager":

"El sistema de gerente de la ciudad he tenido un éxito bastante considerable, principalmente en los Estados Unidos. El primero del cual se tengan noticias, parece ser el que instauró en 1908 la ciudad de Stautton, en el Estado de Virginia. La fórmula ha resultado grandemente afortunada, a tal punto que para enero de 1959 más de 1.600 localidades estadounidenses funcionaban bajo el régimen de gerencia. Su más notable incremento se observó a partir de la última guerra mundial. Hoy casi todas las ciudades de más de un millón de habitantes están organizadas bajo el régimen de Concejo-Gerente, en razón de los excelentes resultados en el gobierno y administración locales"<sup>2</sup>.

Se trae a la legislación venezolana el sistema "Concejo-Administrador" que ya ha sido experimentado con éxito en los Estados Unidos, según los legisladores defensores de esa tesis. Para abundar en argumentos, señalan la conveniencia de separar la función que les corresponde a los concejales como representantes de los intereses de los habitantes de los municipios, cual es la de dirigir el ayuntamiento, tomar las decisiones, señalar las políticas, discutir y resolver los problemas locales, para lo cual *cuentan* con su investidura y responden al carácter de vecinos electos. El Administrador, en cambio, ajeado de la actividad política, se ocupa de la administración de los recursos municipales, la ejecución de los planes, la permisología, la dirección de personal, la prestación de los servicios y el cumplimiento de las decisiones del Concejo. Esta separación permitiría a los concejales dedicarse con mayor diligencia a los asuntos de gobierno y a velar por los asuntos generales sin injerencia en los engorrosos procedimientos administrativos ordinarios; al Administrador por otra parte se le permitiría atender exclusivamente la administración: sería un funcionario designado en base a sus conocimientos y experiencia en administración y gerencia, que en base a criterios técnicos y gracias a sus especiales habilidades realizaría un trabajo eficiente, sin injerencias inconvenientes de los partidos políticos. Una figura como la propuesta conduciría a la especialización de gerentes municipales con alta capacidad técnica.

El Dr. Carlos Canache Mata, actuando como vocero del Partido Acción Democrática, dijo al finalizar la discusión de la Ley:

"El Gerente Municipal va a ser algo así como el Poder Ejecutivo dentro de la vida municipal. En el Distrito Federal, en donde hay un régimen especial, el Poder Ejecutivo es el Gobernador. Pero en el resto de los Ayuntamientos del País, no existía este órgano ejecutivo de manera diferenciada, sino que se confundía con la persona del Presidente del Ayuntamiento. Hemos considerado conveniente hacer la diferenciación respectiva"<sup>3</sup>.

2. *Ibidem.* p. 1.583.

3. *Ibidem.* p. 1.606.

Esta opinión deja bastante clara la intención de los legisladores que sostenían la tesis del sistema Concejo-Administrador. Se quería implantar un Concejo legislador y contralor, un Presidente con meros poderes de representación formal y algunas limitadas atribuciones, y un administrador del tipo de los ejecutivos de las empresas privadas, con amplios poderes para dirigir con criterios gerenciales la administración municipal.

Sin apartarse en lo sustancial de esta posición, los parlamentarios Social-Cristianos opinaron que el administrador no debía tener tanto poder como el que se le asignaba en el Proyecto de Ley. El Diputado José Casanova Godoy, vocero de COPEI en la Comisión dijo lo siguiente en el debate: "Pero esa figura del Administrador Municipal ha provocado algunos temores, y por ello se han formulado proposiciones tendentes a restar algunas de sus facultades acerca de las cuales guardamos ciertas reservas"<sup>4</sup>. COPEI no pretendía ampliar las facultades del Presidente a expensas de las del Administrador, sino las del Concejo Municipal como órgano colegiado, de manera que el sistema adoptado tuviese algo más semejante con el sistema de comisión de los Estados Unidos, que seguía en la mente de los legisladores.

La tercera posición fue contraria a la introducción de la figura del Administrador, y a la larga la que tendría razón a la luz de la experiencia de seis años. El Diputado Guerra Ramos del Movimiento al Socialismo dijo:

"En la búsqueda de la idoneidad administrativa, los proyectistas nos proponen una figura novedosa: la del Administrador Municipal. Nosotros, tanto en la Comisión como acá, expresamos nuestro desacuerdo con esta figura... (que) obedece al hecho de que ella no está dirigida solamente al aspecto administrativo, sino también al político, a lo que en la práctica significa nulificar el papel del Presidente del Concejo Municipal..."<sup>5</sup>.

En definitiva el Congreso de la República aprobó la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal con la figura del Administrador un tanto disminuida, un Presidente con ciertas atribuciones de importancia y un Concejo con plenos poderes. Así, Venezuela acoge un sistema probado en los Estados Unidos y en algunos otros países como Irlanda y Noruega. Acoge igualmente una de las recomendaciones del XIV Congreso Interamericano de Municipios celebrado en Málaga en julio de 1972<sup>6</sup>. Abandonó por tanto la inspiración en los sistemas de gobierno municipal implantados en España, y la tradición municipal proveniente desde la colonia. Error que traerá consecuencias graves sobre la institución municipal venezolana.

En efecto, la institución municipal forma parte del sistema de gobierno y comparte un espacio con las demás instituciones públicas del país. Es consecuencia de la formulación jurídica, es cierto, pero no es menos cierto que también es fruto de un proceso histórico que ha sembrado en el colectivo social una realidad que se impone a la decisión legislativa. El Municipio venezolano se encuentra dentro de un sistema político de partidos que monopolizan los mecanismos formales de participación; que han establecido un sistema electoral que les garantiza la colocación de sus dirigentes en los puestos públicos y limita la representatividad de los que acceden a los organismos deliberantes. El Municipio es resultado de un quehacer colectivo, que responde a la idea de que la sociedad tenga poder, de sus derechos y de los deberes de los gobernantes, independientemente de lo que digan las leyes.

4. *Ibidem*. p. 1.613.

5. *Ibidem*. p. 1.623.

6. En este congreso se propuso adecuar la organización municipal al reto de la planificación del desarrollo para lo cual se requiere "un funcionario con carrera administrativa y garantía jurídica de permanecer en el puesto y fomentar su capacidad y perfeccionamiento, así como su participación en las tareas de investigación y reforma administrativa, *Memorias XIV Congreso Interamericano de Municipios*. Málaga. IEAL. Madrid. 1972. p. 152.



El trasplante de instituciones políticas de una sociedad a otra no es exitoso si no se cuenta con una base social adecuada y favorable al cambio, con algunos valores sociales que favorezcan la inserción de la institución extraña. El solo hecho de haber sido feliz el resultado obtenido en una sociedad, no significa que el mismo éxito va a suceder en otra sociedad distinta.

El sistema Concejo-Administrador no contó con antecedente alguno en la historia política de Venezuela, que tradicionalmente identifica al líder político con el que debe y puede gobernar efectivamente. Tampoco es muy conocido en Venezuela el papel que desempeñan los gerentes en la actividad privada, mucho menos en el gobierno. El sistema electoral de listas cerradas lleva a la Presidencia del Concejo al líder del partido político triunfador en las elecciones, que controla la mayoría de los concejales, lo que determina un gran poder en sus manos que no está dispuesto a ceder en un Administrador, por muy capaz que sea. Si a ello se agrega que la Ley aprobada en el Congreso le dio ciertos poderes al Presidente que de hecho colocan al Administrador bajo su voluntad, los Presidentes Municipales ejercen a plenitud poderes que teóricamente (y legalmente) deberían compartir con los respectivos Administradores. Como controlan la mayoría del Concejo, designaron Administradores sin cumplir con el requisito del concurso, bien bajo la figura de "encargado" o bien sin concurso de ninguna naturaleza.

En la mayoría de los Concejos Municipales de Venezuela elegidos en 1979 funcionó un sistema presidencialista, y el Administrador Municipal en muy poco se diferenció del antiguo administrador de las rentas. De manera que el sistema que realmente existe no corresponde al establecido en la Ley.

La creación del Administrador Municipal generó grandes expectativas tanto por su novedad como por la creencia de que contribuiría a mejorar la malograda imagen del municipio venezolano. Otras disposiciones inéditas de la nueva legislación también crearon un ambiente de optimismo, como la posibilidad de la elección nominal de los concejales, la renovación del Concejo cada 3 años, la escogencia del Administrador Municipal por concurso, el régimen de estabilidad de los funcionarios municipales, la creación de una unidad contralora, los rígidos controles a la administración de los recursos municipales, y otras. La experiencia no ha sido consecuente con las expectativas, pues de la normativa a la realidad hay una diferencia tan grande, que en la práctica se trata de dos situaciones totalmente distintas.

La nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal entró en vigencia el 18 de agosto de 1978, pero es a partir de la instalación de los nuevos Concejos Municipales en junio de 1979, elegidos conforme a sus disposiciones transitorias, cuando realmente comienza a regir la vida local.

## II. VICISITUDES DEL ADMINISTRADOR MUNICIPAL

El inmenso volumen de atribuciones del Administrador Municipal, la imagen de superfuncionario que brota de la Ley, la importancia que en un principio se le dio a esta figura novedosa, no se compadece con la experiencia vivida por la Administración Municipal durante los años de vigencia del Régimen establecido a partir del año 1978. Y no podía ser de otra manera.

Uno de los elementos para el éxito del modelo Concejo-Administrador es el mantener alejados a los concejales de la administración. El Concejo debe ser un organismo legislativo y de control sin atribuciones de carácter administrativo. La separación de las funciones permite que los concejales atiendan efectivamente sus funciones como representantes populares, por lo tanto de naturaleza política; y que el Administrador Municipal se dedique con la mayor autonomía posible a desarrollar su tarea gerencial, en consecuencia, de carácter técnico. "Una de las desviaciones más usuales

de la fórmula de Gerencia, que suele conducir a resultados calamitosos, es la invasión de las facultades administrativas del gerente por el Concejo" dice Jewell Cass Phillips al comentar el Régimen Municipal Norteamericano<sup>7</sup>. Y el Congreso de la República al sancionar la Ley no hizo otra cosa: Audaz para crear la nueva figura, pero temeroso de darle todos los poderes mencionados, mezcla atribuciones legislativas y administrativas en el Concejo en tal forma, que ni administra el Concejo, ni lo puede hacer el Administrador. Así, el Sistema Concejo-Gerente que se intentó establecer en Venezuela nació con graves defectos.

De acuerdo con la distribución de atribuciones de los órganos de gobierno municipal tal como está en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no se puede distinguir cuáles son las funciones específicas de cada uno, salvo la de legislar, que sí está claro corresponde al Concejo. Pero existe tal mezcolanza de materias atribuidas a los distintos órganos que ninguno tiene especificidad. Basta señalar la materia fundamental de la administración de personal para ejemplificar la anterior afirmación. Según el artículo 36 de la Ley, corresponde al Concejo Municipal la designación de los Directores o Jefes de los distintos Departamentos de la Administración Municipal, solicitando, al efecto, ternas al Administrador. De modo que para el nombramiento de las personas que van a trabajar en el Municipio, en la jefatura de los departamentos y que tendrán la grave responsabilidad de atender las materias que constituyen la competencia municipal, no interviene el Presidente Municipal, salvo como simple concejal. Sí le compete al Presidente nombrar el personal subalterno de ternas que le proponga el Administrador Municipal. Definidas así las atribuciones en materia de nombramientos y destituciones, no tiene ninguno de los órganos la plena autoridad en materia tan especial como la de la administración de personal. El Administrador sólo puede proponer ternas, en unos casos al Concejo y en otras al Presidente. El Presidente no puede nombrar a los Directores porque esa es una facultad del Concejo, pero tampoco puede designar a nadie que no sea propuesto por el Administrador. Semejante confusión era básicamente contraria a la autoridad del Administrador Municipal, que ha terminado en la práctica sin poderes en el manejo de la administración municipal<sup>8</sup>.

El Sistema Concejo-Administrador supone no sólo una separación efectiva de las funciones legislativa y de control de la administrativa; requiere además un Concejo Municipal maduro, que ejerza efectivamente su función legislativa, creando la normativa necesaria para la correcta atención de los asuntos locales, implementando los mecanismos para que los ciudadanos participen efectivamente en el gobierno local, siendo una auténtica instancia para que los ciudadanos ocurran a buscar solución a los problemas comunitarios. Cada concejal debe ser un verdadero representante de la localidad que lo eligió y trabajar dentro del Concejo en beneficio de sus electores. Con una instancia política fuerte y representativa no existe el peligro de un Administrador Municipal poderoso, ya que su función por muy importante que sea se somete a la voluntad política del Concejo. Es el Concejo Municipal el responsable ante los ciudadanos de una buena o mala gestión. El Administrador responde al Concejo y no ante elector alguno: Pero en Venezuela no existen Concejos representativos de las comunidades. El sistema de partidos o clientelista ha conducido al establecimiento de una especie de "dictadura de partidos" que se caracteriza por que las instancias de representación popular se han degenerado hasta convertirse en meros instrumentos parti-

7. Cass Phillips, Jewell. *Régimen y Administración Municipal en los Estados Unidos de América*. Tomo I. p. 367.

8. En el interesante estudio del Dr. Allan Brewer-Carías sobre el Municipio Venezolano, afirma que "el Administrador Municipal aparece simplemente como un Director de Administración de la entidad municipal, pues, desde el momento en que se atribuya al Concejo, además de las funciones deliberantes y normativas, funciones administrativas, el órgano que efectivamente gobierna y administra la Municipalidad, sin duda es el Concejo Municipal". *El Régimen Municipal en Venezuela*. Col. Estudios Administrativos Nº 2. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas. 1984. p. 210.

distas<sup>9</sup>. El sistema electoral de listas cerradas postuladas por los partidos políticos conduce a que sus directivas elaboren las listas de concejales sin tomar en cuenta los intereses de las comunidades, sino tan sólo las circunstancias internas. De allí que los ciudadanos no puedan escoger una representación auténtica y que los Concejos se integren con elementos o fichas de partido desprovistos de representatividad y muchas veces sin interés por los asuntos locales. Concejos Municipales con estas características no pueden soportar un Administrador Municipal.

La excesiva intromisión de los Partidos Políticos en todos los aspectos de la vida nacional, incluso la vida local, ha conducido a desnaturalizar al Administrador Municipal. Muy pocos Concejos Municipales designaron sus Administradores por concurso, y en donde lo hubo en su mayoría fueron mero formalismo ya que el partido político ganador en las elecciones exigió la asignación del cargo a un militante suyo. Por estas razones, a menos de diez años de vigencia, transplantado con defectos de una sociedad distinta, sin que hubiese tenido antecedentes en Venezuela, con graves fallas en su diseño y sin una correlativa reforma electoral, el Sistema Concejo-Administrador tiende a desaparecer. Habrá que volver al viejo sistema Alcalde-Concejo, de más tradición hispana, con profundas raíces en América y más adaptado a la manera de ser colectiva de las comunidades venezolanas. Pero sin la reforma del sistema electoral, volverá a ser un nuevo fracaso y los ciudadanos seguirán sin un auténtico y democrático gobierno local.

### III. IDEAS PARA UN NUEVO MUNICIPIO

El Sistema de Gobierno Municipal definido en la Ley Orgánica de Régimen Municipal no ha dado los resultados que se esperaban. Ni siquiera ha tenido vigencia porque a la Ley le ha faltado eficacia. Las razones han sido expuestas en este trabajo. Lo que se impone ahora es definir un nuevo régimen que recoja las experiencias acumuladas tanto con la corta vida que ha tenido el sistema Concejo-Administrador, como con el anterior. Extraerlos de la larga tradición municipalista hispánica, raíz de nuestro Municipio y de las experiencias acumuladas en otros países. Analizar el papel que desempeña el municipio en el mundo de hoy con grandes ciudades y un espacio rural despoblado, integrado por los medios de información y de comunicación. Se impone también el estudio de nuestra sociedad subdesarrollada y el papel que puede desempeñar el municipio frente al reto del desarrollo. También conviene observar el modo de ser colectivo del venezolano, especialmente frente al fenómeno político. Así, diseñar un régimen municipal adaptado a la realidad sociopolítica de Venezuela, inserto en una tradición que lo refuerce y orientado a la atención efectiva de los asuntos locales, participativo, democrático y eficiente.

La legislación municipal deberá establecer una institución municipal que responda a la realidad de las comunidades locales venezolanas. La estructura del nuevo municipio, sus atribuciones y sobre todo el poder para realizar sus objetivos debe brotar del estudio de la vida local de hoy y por medio de la inducción establecer la normativa que le garantice una larga vida. Nuestro municipio colonial no fue una creación legislativa, sino una realidad consagrada por la Ley. Alexis de Tocqueville no consiguió en Norte América un municipio etéreo sino una realidad municipal, o mejor, una forma de vida local con su economía, sus relaciones sociales, su iglesia y su propio gobierno.

9. En la discusión de la Ley en el Senado de la República, el senador Pompeyo Márquez señaló la necesidad de modificar sustancialmente el sistema electoral: "Creo que ya el sistema de listas en la forma como lo venimos realizando está vencido, hay que darle una oportunidad a la escogencia. A esos niveles sería más que conveniente que el elector no estuviese amarrado a una tarjeta con un color y el que metiera esa tarjeta está votando por sopotocientas personas la mayoría de las cuales él desconoce y la mayoría de las cuales no tienen ninguna responsabilidad frente a él". *Diario de Debates*, p. 1.022.

Para él, en Estados Unidos se vivía la democracia en una práctica diaria de instituciones, formas de participación y ejercicio de la autoridad por los habitantes.

“Al volverse sedentarios —dice J. de S.— los hombres se agruparon por causa de una preocupación defensiva. Inmediatamente, se establecieron vínculos de solidaridad entre los habitantes de una misma localidad. Bajo la férula de un jefe de tribu, de un señor de la villa, de un eje religioso se organizó una vida de carácter colectivo; la organización del pueblo, del burgo o de la ciudad, su defensa, y la toma en consideración de los pobres provocaron el nacimiento de instituciones a las que fueron siempre incorporados los habitantes, incluso cuando esta autonomía fue contrarrestada por poderes superiores. Así nació el municipio, no de la ley, sino de la naturaleza de las cosas”<sup>10</sup>.

En ese mismo sentido se pronuncia Robert M. Mac Iver cuando afirma que el gobierno no es más que un “aspecto de la sociedad”<sup>11</sup>, que puede variar de forma y complejidad pero siempre se mantiene espontáneamente. Ese “aspecto de la sociedad” es el que hay que captar y consagrarlo en el sistema jurídico normativo.

Cada centro poblado con una población estable y un determinado territorio tiene de hecho un tipo de relaciones de autoridad por primitivas que sean. Si no son democráticas puede deberse a que el sistema no las ha reconocido y orientado. Por ende tampoco pueden ser *eficientes*. De allí que constituya una obligación de los órganos legislativos el prever las relaciones democráticas y eficientes a través de la legislación.

Por otra parte, existe un inmenso caudal de posibilidades de acción o “funciones” que deben ser desarrolladas a nivel local no sólo porque se trate de soluciones a problemas de índole estrictamente local o atención de fenómenos limitados al ámbito municipal, sino también porque ese es el nivel de tratamiento eficiente. Muchos asuntos propios de la vida local han sido absorbidos por el Gobierno Central. La conservación del ambiente, el tratamiento de las aguas, la sepultura de los muertos, el arreglo de las poblaciones y muchas otras acciones han ido pasando de la esfera del gobierno local al ámbito de la Administración Nacional.

La intromisión del gobierno central en la esfera de las competencias locales tiene varias razones: La fundamental es el crecimiento desmesurado del Poder Nacional, producto del carácter despótico y dominador de los gobernantes que han pretendido tener en sus manos todos los mecanismos del poder y han penetrado hasta el último y más apartado rincón de la geografía nacional con sus “funcionarios”. Con la institución de las prefecturas, Napoleón Bonaparte limitó los poderes locales, como el Rey de España con los Regidores penetró en el recinto poderoso de las casas consistoriales. Lo que fue en un principio una presencia de Poder Nacional en el ámbito local, paulatinamente se fue convirtiendo en el único poder verdadero y los ciudadanos identificaban en la institución intrusa la que poseía las herramientas eficaces para resolver los problemas sencillos, mientras que las instituciones locales parecían entelequias de mero trámite. A esa penetración política se sumó el poder económico: Los municipios empobrecidos, con rentas menguadas y sin posibilidad de generar recursos no fueron capaces de responder con eficiencia a las expectativas de bienestar de los ciudadanos. El Poder Nacional se hizo dueño de los tributos. En Venezuela, la renta petrolera enriquece el tesoro nacional ante el cual los ingresos municipales resultan poco menos que ridículos. La solución no fue el derivar esos recursos hacia los municipios, salvo en una pequeña cuota a través del “Situado Constitucional” que les ha permitido sobrevivir, sino asumir directamente la prestación de servicios y la atención de las competencias locales. Luego se suma la cuestión tecnológica que complica y hace difícil la participación municipal en la solución de los problemas locales, especialmente en

10. De Savigny, Jean. *¿El Estado contra los Municipios?* IEAL. Madrid. p. 1.978.

11. Mac Iver, Robert: *Teoría del Gobierno*. Tecnos S.A. Madrid. p. 57.

algunos servicios como la electricidad, la construcción de caminos y carreteras, la atención de la salud y de la educación, el transporte colectivo y ahora la recolección de los residuos.

La tendencia natural no ha sido hacia el enriquecimiento de los municipios, sino por el contrario hacia la mayor centralización aunque ello conduzca al absurdo de que, para realizar un acto sencillo de otorgamiento de un permiso para construir una vivienda, o la compra de un equipo menor para un hospital, o la ejecución de un plan de mantenimiento de semáforos, haya que transitar el largo y ancho camino hacia la Capital para que algún funcionario de la gigantesca red burocrática nacional, quizás sin siquiera saber dónde queda el pueblo de que se trata, tenga el poder para decidir sobre dichos asuntos.

Si la Constitución de la República reconoce en el municipio "la unidad primaria y autónoma dentro de la organización nacional" y en la teoría política todos coinciden con Tocqueville en que el municipio es la "escuela de la democracia", entonces ¿por qué no devolverle el poder para atender los asuntos propios para la vida vecinal? Los municipios tendrán que convertirse en auténticos "promotores" del individuo, cada vez más alienado por el crecimiento desmesurado de las organizaciones. El individuo de hoy se encuentra solo frente al Estado poderoso y gigantesco, como también se encuentra metido en puestos de trabajo imbricados en empresas despersonalizadas. Estos aspectos han sido estudiados por Fromm, Schumacher y otros.

Hoy, el municipio tiene un inmenso campo de acción, porque constituye el instrumento más a la mano para luchar contra el desarraigo y atender los problemas viejos y nuevos de la vida en comunidad. Si ha perdido poder, recursos económicos y competencias no por ello ha desaparecido. Simplemente ha sufrido el golpe de la ola del centralismo, que a juicio de muchos ha alcanzado su máxima expresión y tiende a regresar, según se desprende de los "vientos renovadores" que azota la relativa virulencia la vida local <sup>12</sup>.

El nuevo municipio debe existir en todo centro poblado estabilizado. Venezuela es un país de franco crecimiento demográfico en el que surgen nuevos asentamientos humanos con relativa frecuencia. Corresponde a las Asambleas Legislativas reconocer cuándo un nuevo conglomerado social adquiere el carácter de permanencia que permita la formación de los vínculos de vecindad, base para la conformación de unas relaciones de autoridad. La nueva institución municipal tendrá que ser expresión de la realidad local, por lo tanto no tiene necesariamente que ser uniforme. La uniformidad ha sido también consecuencia del excesivo centralismo y si el municipio se concibe como una expresión política descentralizada, como un mecanismo poderoso de los vecinos para hacerse oír, defender sus particulares intereses, acentuar su propia identidad y realizar sus proyectos, debe expresar las diversidades de los asentamientos <sup>13</sup>. Claro está que deben adaptar la forma que prescriba la legislación nacional, que ajustarán su acción a las técnicas y procedimientos establecidos, que también tendrán que someterse a determinados mecanismos de control y desarrollar las competencias que se señalen, pero ello no implica uniformidad material, sino formal. Esta diversidad municipal implica el reconocimiento de la vocación de la ciudad o del poblado, la cual viene determinada por su condición rural o urbana, por el papel funcional que cumple en la actividad socioeconómica regional ya como industrial, ya como prestataria de servicios educacionales, turísticos, comerciales, sanitarios, etc., ya como agrícola, ya como ciudad de encrucijada.

La fórmula Alcalde-Concejo parece ser la que mejor ha dado resultados en otros países y también en la tradición venezolana. Países como Francia, de una larga y profunda tradición municipalista, ofrecen un buen ejemplo de municipios eficientes.

12. De Savigny, Jean. *ob. cit.* p. 256.

13. Preámbulo de la *Constitución Española de 1981*.

También puede decirse lo mismo de países germánicos como Alemania Occidental y Austria donde existe una fuerte institución local que en muchas ciudades llega a adquirir mayor importancia que el gobierno central. El sistema vigente en el momento en que los cabildos se transforman en Juntas Supremas de Gobierno era muy semejante al Alcalde-Concejo. Durante la segunda mitad del siglo 19 existieron los Alcaldes, sólo que éstos eran designados por el Gobernador Provincial como consecuencia del sistema despótico que privó durante ese oscuro período republicano. A partir de 1864, cada Estado estableció su propio sistema, pero en general se trató del Concejo-*Presidente*, que estuvo vigente hasta 1979.

El sistema de gobierno Alcalde-Concejo que se propone, consiste básicamente en un Alcalde elegido por votación directa y secreta de los habitantes del Municipio y un Concejo Municipal integrado por concejales elegidos por circunscripciones electorales en forma uninominal. Es decir, que el régimen propuesto debe partir de una sustancial reforma del sistema electoral de listas cerradas. Mientras ello no suceda, no es posible reforma alguna, porque la base fundamental de la eficacia de cualquier régimen municipal es el de la representatividad, y las listas cerradas sólo conducen a la elección de camarillas políticas para satisfacer intereses de grupos internos de los partidos.

El ciudadano que aspire a la Alcaldía deberá residir en el término municipal y reunir los demás requisitos para ser concejal. Debe ser postulado por un partido político o por un calificado porcentaje de electores y los ciudadanos sólo podrán votar por un solo candidato. Los concejales serán elegidos en forma uninominal por circunscripciones electorales. Estas deben ser definidas por el Consejo Supremo Electoral de acuerdo con el censo de electores de modo que las circunscripciones de un mismo municipio tengan más o menos el mismo número de habitantes, y coincidan en términos generales con las delimitaciones naturales de aldeas, pueblos, urbanizaciones o barrios. Así, cada circunscripción elige un Concejal que va al Concejo a representarla y que preside además el órgano de gobierno local de la circunscripción si existe y que podría ser una Junta Parroquial, Junta Comunal, Asociación de Vecinos o cualquier otra organización de base comunitaria. Habrá entonces tantas circunscripciones como concejales haya de elegir según el tamaño que la Ley determine.

El período municipal debe ser de cinco años y tanto Alcalde como concejales deben ser reelegibles. El período tiene la ventaja de que los ciudadanos pueden revocar el mandato en un relativo corto tiempo en caso de no estar conformes con la gestión de sus elegidos; pero si se sienten satisfechos pueden perfectamente renovar su elección por otro u otros períodos. La mejor forma de control político es el control popular, que se ejerce mediante el sufragio.

Corresponde al Alcalde todas las atribuciones que se le han otorgado en el régimen actual al Administrador Municipal pero sin las cortapisas que se le impusieron. Así, el Alcalde preside el Concejo Municipal y lo convoca a sesiones ordinarias o extraordinarias; dirige el gobierno y la administración de la entidad: nombra y remueve el personal; elabora planes, programas y el Proyecto de Presupuesto Anual y lo somete a consideración del Concejo; coloca el "ejecútese" a las Ordenanzas; dirige y supervisa la prestación de los servicios públicos en la entidad. En fin, el Alcalde encarna el Poder Ejecutivo Municipal.

Pero el Alcalde no sólo debe ser un órgano del gobierno municipal, sino que además le debe corresponder la gestión de los asuntos del Poder Nacional y Estatal en su Municipio, de modo que el Alcalde tenga una doble investidura: por una parte es el Agente del Gobierno Nacional y Estatal en la entidad. De esta manera puede cumplir cabalmente con la tarea de velar eficientemente por los intereses locales. En su condición de Agente del Gobierno Nacional y Estatal en el Municipio, es el jefe de la policía municipal, que se ocupa de vigilar la prestación de los servicios, la conservación de los recursos, la disciplina ciudadana, la seguridad de las personas y de

los bienes, y los asuntos relacionados con el tránsito de vehículos y personas. Le corresponde igualmente en el carácter de agente de los poderes Nacional y Estatal llevar los registros de estado civil, vigilar la construcción y el mantenimiento de las obras públicas y la realización de los programas de desarrollo económico en su localidad. Como consecuencia de esta doble función, el Alcalde le rinde cuentas al Concejo Municipal y al Gobierno del Estado, el cual tendría sobre los Alcaldes, como en el modelo francés, una autoridad de tutela y la posibilidad de sancionar sus faltas. Un Alcalde con estas características tendría en sus manos la suficiente representatividad y el poder necesario para trabajar eficientemente.

El Concejo Municipal tendrá que ser un órgano deliberante, normativo y de control, sin injerencia alguna en la administración municipal. Debe sancionar Ordenanzas; aprobar los planes, programas y el Presupuesto Anual; aprobar la estructura burocrática municipal; aprobar los contratos que sobrepasen un monto determinado; ejercer el control y la supervisión del gobierno y la administración que ejecute el Alcalde. Le corresponde también al Concejo la promoción de la comunidad y la defensa de sus derechos, la gestión de los intereses locales y promover los mecanismos de participación de los ciudadanos en los asuntos municipales. El nuevo municipio debe ser la instancia idónea para la atención de los asuntos propios de la vida local, pero esta expresión no puede ser vacía como sucede con la Ley Orgánica de Régimen Municipal promulgada en 1978, sino por el contrario, llena de atribuciones concretas. El Municipio debe ocuparse del registro de las personas que nacen, mueren y modifican su estado civil; de preservar la unidad familiar; de atender la juventud y las personas de avanzada edad; de proteger el medio ambiente, la conservación de los recursos y de mejorar la calidad de vida; igualmente le compete regular la vida económica local; estimular las actividades que conduzcan a la superación humana, como la cultura, el deporte y la recreación; también debe atender la relación entre la comunidad de base y el Estado. Así visto el municipio, tendrá una variada materia de que ocuparse y para lo cual deberá dotarse de recursos suficientes.

Corresponde al Congreso de la República el establecimiento de un nuevo régimen municipal y a las Asambleas Legislativas señalar las nuevas demarcaciones. Sin embargo, será necesaria la voluntad política de los partidos para que pongan sobre los intereses subalternos el superior interés de las comunidades locales.





## LEGISLACION



# Información Legislativa

## LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL TERCER TRIMESTRE DE 1987

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

### SUMARIO

#### I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*. A. Organismos de la Presidencia de la República: Oficina Central de Información. B. Organización Ministerial. a. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. b. Ministerio de la Familia. 2. *Organismos con autonomía funcional*: Ministerio Público. 3. *Administración Descentralizada*. Corporación Venezolana de Fomento.

#### II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*. 2. *Sistema Presupuestario*. 3. *Sistema de Personal*.

#### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales. B. Servicio Consular. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Justicia. B. Registros y Notarías.

#### IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto Sobre la Renta. B. Aduanas. C. Timbre Fiscal. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Banco Central de Venezuela. B. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. C. Régimen de la Moneda y del Control de Cambio. a. Convenios Cambiarios. b. Decretos. c. Resoluciones. a'. Banco Central de Venezuela. b'. Resoluciones Conjuntas. c'. Resoluciones de Hacienda. 3. *Mercado de Capitales*. 4. *Régimen de la Industria*. 5. *Régimen de Comercio Exterior*. 6. *Régimen de Minas*.

#### V. DESARROLLO SOCIAL

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

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

1. *Ordenación del Territorio*. A. Normas para la Ordenación del Territorio del Estado Nueva Esparta. B. Areas de Protección de Obras Públicas. 2. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Tránsito Terrestre: transporte público. B. Tránsito Aéreo. 3. *Régimen de Comunicaciones*.

#### I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

##### 1. *Administración Central*

- A. *Organismos de la Presidencia de la República: Oficina Central de Información*

—Decreto N° 1.643 mediante el cual se dispone que la Radio Nacional de Venezuela, funcionará como un servicio autónomo sin personalidad jurídica, dependiente jerár-

quicamento de la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República. *G.O.* Nº 33.755 de 8-7-1987.

### B. *Organización Ministerial*

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

—Resolución Nº G-862 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 21-7-1987, mediante la cual se crea una Comisión Técnica para el perfeccionamiento de la legislación vigente sobre límites de concentraciones de Radio Nucleidos. *G.O.* Nº 33.764 de 21-1-1987.

#### b. *Ministerio de la Familia*

—Decreto Nº 1.743, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Familia. *G.O.* Nº 33.804 de 16-9-1987.

### 2. *Organismos con autonomía funcional: Ministerio Público*

—Resolución Nº 285 del Despacho del Fiscal General de la República de 4-9-1987, creando la Escuela del Ministerio Público. *G.O.* Nº 37.797 de 7-9-1987.

—Resolución Nº 291 del Ministerio Público de 11-9-1987, mediante la cual se designa una Comisión encargada del estudio y funcionamiento de la Escuela del Ministerio Público. *G.O.* Nº 33.806 de 18-9-1987

### 3. *Administración Descentralizada: Corporación Venezolana de Fomento*

—Decreto Nº 1.736, mediante el cual se prorroga por el lapso de un año, contado a partir del vencimiento del plazo previsto en el artículo 2º del Decreto-Ley Nº 283 de fecha 14-9-1984, el proceso de supresión y consecuente liquidación de la Corporación Venezolana de Fomento. *G.O.* Nº.33.802 de 14-9-1987.

## II. ADMINISTRACION GENERAL

### 1. *Sistema Financiero*

—Ley de reforma parcial de la Ley-Programa para la Contratación y Financiamiento del Metro de Caracas de 11-7-1985. *G.O.* Nº 33.757 de 10-7-1987.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar operaciones de Crédito Público destinadas al funcionamiento de las incidencias presupuestarias derivadas de la aplicación del Bono Compensatorio en el ámbito del Sector Público y otras obligaciones asumidas con trabajadores. *G.O.* Nº 33.774 de 5-8-1987.

—Ley del Programa para el Financiamiento Parcial del Programa de Expansión de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), durante el período 1987-1990. *G.O.* Nº 33.784 de 19-8-1987.

—Ley de Financiamiento Parcial del Programa de Inversiones Públicas en el sector eléctrico nacional durante el período 1987-1990. *G.O.* Nº 3.998 Extraordinario de 21-8-1987.

—Ley de reforma parcial de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para realizar las operaciones de Crédito Público requeridas para financiar el Plan Especial de Inversiones Públicas durante los años 1986, 1987 y 1988. *G.O.* N° 3.998 Extraordinario de 21-8-1987.

—Ley de reforma parcial de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para que efectúe Operaciones de Crédito Público Interno hasta por la cantidad de novecientos veintiséis millones de bolívares, para financiar la adquisición de inmuebles y bienhechurías afectadas por la ejecución de obras de utilidad pública y social a cargo del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y para otros gastos previstos en esta ley durante el período 1982-1990. *G.O.* N° 3.998 Extraordinario de 21-8-1987.

## 2. Sistema Presupuestario

—Resolución N° 283 de la Oficina Central de Presupuesto de 27-7-1987 mediante el cual se dictan las normas para la elaboración y ejecución de los presupuestos de los organismos mencionados en los numerales 4 y 5 del artículo 1° de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario para el Ejercicio Fiscal de 1988. *G.O.* N° 33.769 de 29-7-1987.

—Resolución N° 284 de la Oficina Central de Presupuesto de 27-7-1987 mediante la cual se dictan las Normas para la elaboración y ejecución de los presupuestos de los institutos y servicios autónomos, de otras personas de derecho público y de las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado para el ejercicio económico 1988. *G.O.* N° 33.769 de 29-7-1987.

## 3. Sistema de Personal

—Decreto N° 1679 mediante el cual se dispone que los cargos de la Administración Pública Nacional correspondientes al ramo de Seguridad Pública e Industrial, se ajustarán a las especificaciones oficiales de las Clases de Cargos aprobados por la Oficina Central de Personal, cuyos grupos, series, denominaciones y grados se señalan. *G.O.* N° 33.778 de 11-8-1987.

—Resolución N° 5 de la Oficina Central de Personal de 14-8-1987 mediante la cual se dictan las normas para la elaboración de la información sobre personal exigida por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público. *G.O.* N° 33.787 de 24-8-1987.

—Resolución del Consejo de la Judicatura mediante la cual se modifica la Resolución N° 729 de 29-1-1986 mediante la cual se regulaba la prima mensual de antigüedad que disfrutaban los Magistrados, Jueces y demás funcionarios judiciales. Se deroga la Resolución de 12-5-1981 publicada en la Gaceta Oficial N° 32.273 de 20-7-1981. *G.O.* N° 33.814 de 30-9-1987.

—Decreto N° 1.668 mediante el cual se reforma el Decreto N° 1.375 de 1-1-1976 relativo al Centro de Capacitación Petrolera para Adiestramiento de las Fuerzas Armadas. *G.O.* 33.775 de 6-8-1987.

—Decreto N° 1.669 mediante el cual se reforma el Decreto N° 1.447 de 24-3-1982 relativo al Centro de Capacitación Agropecuaria para Adiestramiento de las Fuerzas Armadas. *G.O.* 33.775 de 6-8-1987.

### III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

#### 1. *Política de Relaciones Exteriores*

##### A. *Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales*

—Acuerdo entre la República de Venezuela y la República Federativa del Brasil sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo y Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* Nº 33.764 de 21-7-1987.

—Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Cooperación Técnica entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Federativa del Brasil en el Area de las Comunicaciones. *G.O.* Nº 33.764 de 21-7-1987.

—Acuerdo entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de Grenada sobre Prevención, Control y Represión del Consumo y del Tráfico Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* Nº 33.768 de 28-7-1987.

—Acuerdo de Complementación Económica entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *G.O.* Nº 33.794 de 2-9-1987.

##### B. *Servicio Consular*

—Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica de Servicio Consular. *G.O.* Nº 3.988 Extraordinario de 1987.

—Resolución Nº 201 del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante la cual se suprime el consulado General de Venezuela en Roma-Italia, quedando los asuntos consulares a cargo de la Sección Consular de la Embajada. *G.O.* Nº 33.794 de 2-9-1987.

#### 2. *Política de Relaciones Interiores*

##### A. *Justicia*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial. *G.O.* Nº 3.995 Extraordinario de 13-8-1987.

—Decreto Nº 1.709, mediante el cual se les atribuye competencia para ejercer funciones de Juzgados de Primera Instancia en materia de salvaguarda del patrimonio público, en las jurisdicciones asignadas que tienen en el territorio de sus respectivas circunscripciones judiciales, a todos los tribunales de Primera Instancia en lo Penal. *G.O.* Nº 33.798 de 3-9-1987.

—Acuerdo de Juzgados, mediante el cual se dispone que a los fines de la determinación del orden decisorio, los procesos y procedimientos se clasificarán: de trámite perentorio, trámite urgente y trámite ordinario. *G.O.* Nº 33.802 de 14-9-1987.

##### B. *Registros y Notarías*

—Decreto Nº 1.763 mediante el cual se crea en Guacara, con jurisdicción en el Distrito Guacara del Estado Carabobo, una Notaría Pública. *G.O.* Nº 33.809 de 23-9-1987.

—Decreto N° 1.734, mediante el cual se crean en la ciudad de Caracas, con jurisdicción en el Departamento Libertador del Distrito Federal y en el Distrito Sucre del Estado Miranda, dos nuevas notarías públicas que se denominarán, respectivamente, Notaría Pública Vigésima Séptima de Caracas y Notaría Vigésima Octava de Caracas. *G.O.* N° 33.798 de 8-9-1987.

#### IV. DESARROLLO ECONOMICO

##### 1. Régimen Impositivo

###### A. Impuesto sobre la Renta

—Decreto N° 1.646 mediante el cual se autoriza el diferimiento del pago de impuesto sobre los dividendos en acciones emitidas por las propias empresas pagadoras, que sean transformados en aportes de capital, a las personas jurídicas a que se refiere el artículo 7° de la Ley de Impuesto sobre la Renta no domiciliadas en el país y a las sociedades o corporaciones constituidas en el exterior y domiciliadas en Venezuela. *G.O.* N° 33.757 de 10-7-1987.

—Decreto N° 1.739 mediante el cual se dicta el Reglamento sobre la Consolidación de Enriquecimientos y Pérdidas netos a los fines del pago del Impuesto sobre la Renta. *G.O.* N° 33.804 de 16-9-1987.

###### B. Aduanas

—Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las preferencias otorgadas en el período 1962-1980, suscrito entre Chile y Venezuela. *G.O.* N° 33.769 de 29-7-1987.

—Decreto N° 1.683 mediante el cual, sin perjuicio del cumplimiento de las demás formalidades y requisitos exigidos por la legislación nacional, las importaciones de las mercancías que se especifican, estarán sujetas a los niveles arancelarios que se mencionan. *G.O.* N° 3.996 Extraordinario de 17-8-1987.

—Decreto N° 1.685 mediante el cual las mercancías que se indican estarán sujetas a los gravámenes arancelarios y regímenes legales que se mencionan. *G.O.* N° 3.996 Extraordinario de 17-8-1987.

—Decreto N° 1.687 mediante el cual las mercancías que se especifican estarán sujetas a los niveles arancelarios que se mencionan. *G.O.* N° 3.996 Extraordinario de 17-8-1987.

—Resolución N° 1.359 del Ministerio de Hacienda de 30-6-1987 mediante la cual se incluye en el artículo 1° de la Resolución N° 1.082 de 8-12-1986 el ítem arancelario N° 02.01.01.01. *G.O.* N° 33.753 de 6-7-1987.

—Resolución N° 1.360 del Ministerio de Hacienda de 1-7-1987 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto N° 1.384 de 15-1-1982 en relación a los ítems arancelarios Nos. 85.01.05.01.99 y 85.01.05.99. *G.O.* N° 33.751 de 2-7-1987.

—Resolución N° 1.364 del Ministerio de Hacienda de 9-7-1987 mediante la cual se excluyen del artículo 1° de la Resolución N° 1.082 de 8-12-1986, los ítems Nos. 28.22.00.99 y 28.30.01.04. *G.O.* N° 33.757 de 10-7-1987.

—Resolución N° 1.365 del Ministerio de Hacienda de 9-7-1987 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto N° 1.384 de 15-1-1982 en relación a otras motocicletas. *G.O.* N° 33.757 de 10-7-1987.

—Resolución N° 1.373 del Ministerio de Hacienda de 17-7-1987 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto N° 1.384 de 15-1-1982 en relación a los ítems arancelarios números 49.01.01.01, 49.01.89.01. *G.O.* N° 33.762 de 17-7-1987.

—Resolución N° 1.379 del Ministerio de Hacienda de 22-7-1987 mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas, dictado mediante Decreto N° 1.384 del 15-1-1982 en relación al sodio. *G.O.* N° 33.766 de 23-7-1987.

—Resolución N° 1.447 del Ministerio de Hacienda, mediante la cual se modifica la definición de la bebida alcohólica a que se contrae el numeral 21 del artículo 2° del vigente reglamento de la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. *G.O.* N° 33.795 de 3-9-1987.

—Resolución N° 1.457 del Ministerio de Hacienda, mediante la cual se excluyen del artículo 1° de la Resolución N° 1.082 del 8-12-1986, las siguientes mercancías: Etilenglicol (Etanodiol; Glicol); Acido Acético; Acido Tereftálico (Para-ftálico) Tereftalato de Dimetilo; preparaciones o dispersiones acuosas a base de materias colorantes orgánicas sintéticas, etc. *G.O.* N° 33.804 de 16-9-1987.

### C. *Timbre Fiscal*

—Ley de reforma parcial de la Ley de Timbre Fiscal. *G.O.* N° 3.998 Extraordinario de 21-8-1987.

## 2. *Régimen de las Finanzas*

### A. *Banco Central de Venezuela*

—Ley de reforma parcial de la Ley de Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 3.998 Extraordinario de 21-8-1987.

### B. *Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias*

—Resolución N° 87-07-04 del Banco Central de Venezuela mediante la cual se dispone que las empresas dedicadas a la emisión de tarjetas de crédito enviarán mensualmente un estado de cuenta a sus tarjeta-habientes que deberá contener las especificaciones en ésta contenidas. *G.O.* N° 33.770 de 30-7-1987.

### C. *Régimen de la Moneda y del Control de Cambio*

#### a. *Convenios Cambiarios*

—Convenio Cambiario N° 5. *G.O.* N° 33.804 de 16-9-1987.

#### b. *Decretos*

—Decreto N° 1.645 mediante el cual se crea el Programa de Insumos Básicos para la Exportación, destinado al suministro oportuno de divisas al sector exportador.



privado, para la importación de los insumos básicos utilizados en la elaboración de productos de exportación. *G.O.* N° 33.757 de 10-7-1987.

—Decreto N° 1.647 mediante el cual se dicta la reforma al Decreto N° 1.611 de 10-6-1987 sobre la obtención de divisas a los Tipos de Cambios Preferenciales. *G.O.* N° 33.757 de 10-7-1987.

—Decreto N° 1.675 mediante el cual se reforma el Decreto N° 1.654 de 8-7-1987, referente al Programa de Insumos Básicos para la Exportación. *G.O.* N° 33.769 de 29-7-1987.

—Decreto N° 1.723, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Hacienda para que, por vía de nuevos convenios cambiarios o ampliación de los existentes, acuerde con el Banco Central de Venezuela un régimen especial para las empresas que cumplan con lo establecido en el artículo 2° de este Decreto. *G.O.* N° 33.799 de 9-9-1987.

—Resolución N° 87-07-01 del Banco Central de Venezuela de 7-7-1987 mediante la cual se dictan las Normas para la obtención de divisas del Mercado Controlado para el Pago de Importaciones. *G.O.* N° 33.759 de 14-7-1987.

—Resolución N° 87-07-02 del Banco Central de Venezuela de 7-7-1987 mediante la cual se deroga el numeral 3 de la Resolución N° 82-02-02 de 16-2-1982 publicada en Gaceta Oficial N° 32.423 de 1-3-1982 y se deroga el literal b) del artículo 1° de la Resolución 85-08-02 de 20-8-1985 publicada en Gaceta Oficial N° 33.320 de 2-10-1985. *G.O.* N° 33.759 de 14-7-1987.

—Resolución N° 87-07-03 del Banco Central de Venezuela de 28-7-1987 mediante la cual se dispone que en los casos de importaciones pagaderas con divisas del mercado controlado el Banco Central venderá divisas al tipo de cambio aplicable a las importaciones para gastos bancarios y gastos de funcionamiento. *G.O.* N° 33.770 de 30-7-1987.

—Resolución N° 87-09-01 del Banco Central de Venezuela de 1-9-1987 mediante la cual se dispone que para el pago de importaciones con divisas del mercado controlado los importadores podrán abrir cartas de crédito directamente con la banca extranjera. *G.O.* N° 33.794 de 2-9-1987.

—Resolución N° 87-08-01 del Banco Central de Venezuela de 4-8-1987 mediante la cual se dispone que en los casos en que la empresa deudora haya pagado directamente antes del 24-2-1984, el saldo neto reconocido de su deuda privada externa, indicado en la Resolución dictada por la Comisión a que se refiere el Decreto N° 61, el Banco Central de Venezuela procederá a entregar, en sustitución de las divisas, una cantidad en bolívares que se calculará de conformidad con lo previsto en la cláusula novena del Convenio Cambiario N° 2. *G.O.* N° 33.777 de 10-8-1987.

—Resolución N° 87-08-04 del Banco Central de Venezuela de 18-8-1987 mediante la cual se prorroga hasta el 15-12-1987, el plazo para ejercer la opción a los fines de obtener las garantías del tipo de cambio para el pago de la deuda privada externa registrada, establecidas en el Convenio Cambiario N° 2. *G.O.* N° 33.788 de 25-8-1987.

—Resolución N° 87-09-04 del Banco Central de Venezuela de 15-9-1987 mediante la cual se prorroga hasta el 15-12-1987, el plazo establecido en la Resolución N° 87-06-01 del Banco Central de Venezuela de 2-6-1987 referente a la suscripción de los contratos de suministros de divisas de los Institutos Autónomos y Empresas del Estado que se hubieren acogido al régimen establecido en el párrafo único, cláusula décima del Convenio Cambiario N° 1. *G.O.* N° 33.806 de 18-9-1987.

—Resolución Nº 87-09-03 del Banco Central de Venezuela de 15-9-1987 mediante la cual se dispone que en los casos de importaciones pagaderas con divisas del mercado controlado que se efectúen mediante la apertura de cartas de crédito, el Banco Central venderá divisas al tipo de cambio del mercado controlado aplicable a la importación de que se trate, para los siguientes conceptos: a) gastos bancarios causados en moneda extranjera por la apertura de dichas cartas de crédito, hasta un máximo de 4½ % del valor FOB de la importación amparada por carta de crédito; b) gastos de financiamiento de la respectiva carta de crédito hasta un máximo de 1¼ % por encima de la tasa LIBOR a tres meses. *G.O.* Nº 33.806 de 18-9-1987.

*c. Resoluciones*

*a'. Banco Central de Venezuela*

*b'. Resoluciones Conjuntas*

—Resolución conjunta Nº 1.422 de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda de 17-8-1987 mediante la cual se dispone que el Registro de Exportadores beneficiarios del Programa de Insumos Básicos para la Exportación deberá cumplirse ante el Instituto de Comercio Exterior y, a tal efecto, los exportadores deberán presentar los recaudos que en ella se señalan. *G.O.* Nº 33.784 de 19-8-1987.

—Resolución Nº 1.454 del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Hacienda, mediante la cual se prorroga por un lapso de treinta (30) días hábiles, los plazos establecidos en el artículo 8º de la Resolución conjunta Nº 193 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Nº 1.422 del Ministerio de Hacienda de fecha 17 de agosto de 1987, referidos a la presentación del proyecto de presupuesto de divisas para el primer semestre de 1988 por parte del Instituto de Comercio Exterior ante la Comisión de Importaciones, y a la presentación de recaudos por parte de los exportadores a tal efecto. *G.O.* Nº 33.802 de 14-9-1987.

*c'. Resoluciones de Hacienda*

—Resolución Nº 1.377 del Ministerio de Hacienda de 21-7-1987 mediante la cual se dispone que la entrega de los bonos de exportación por parte de los bancos comerciales, elegidos por los importadores para la suscripción del compromiso de venta de divisas, se efectuará conforme a la presente resolución. *G.O.* Nº 33.765 de 22-7-1987.

—Resolución Nº 1.449 del Ministerio de Hacienda mediante la cual se excluye del artículo 1º de la Resolución Nº 1.082 del 8 de diciembre de 1986, referente a tipo de cambio preferencial, la mercancía pigmentos a base de óxido de titanio. *G.O.* Nº 33.798 de 8-9-1987.

—Resolución Nº 87-09-02 del Banco Central de Venezuela, mediante la cual se dispone que, en los casos de las importaciones a que se refiere el artículo 2º de la Resolución del Banco Central de Venezuela Nº 87-04-04 del 21 de abril de 1987, este Instituto transferirá hasta un treinta por ciento (30%) de las divisas indicadas en la respectiva conformidad de importación, en adición a las divisas adelantadas conforme al citado artículo. *G.O.* Nº 33.799 de 9-9-1987.

—Resolución N° 1.494 del Ministerio de Hacienda de 29-9-1987 mediante la cual se excluyen del artículo 1° de la Resolución N° 1.082 de 8-12-1986, referente a tipo de cambio preferencial, las mercancías siguientes: aceite de ricino, de sésamo o ajonjolí, de flores, para prados y pastizales, aceite de pie de buey, levaduras madres para cultivo, ácido clorhídrico, ácido sulfúrico, ácido ortofosfórico, clorofilas, colas de caseína, tops, etc. *G.O.* N° 33.814 de 30-9-1987.

### 3. *Mercado de Capitales*

—Resolución N° 138-87 de la Comisión Nacional de Valores de 7-7-1987 mediante la cual se entiende por "cartera" el conjunto de valores temporales o permanentes, susceptibles de ser negociados en mercado secundario, en bolsa o fuera de ella, cuyo titular sea el cónyuge de la persona autorizada para actuar como Corredor Público de Títulos-Valores, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 2 de las Normas Relativas a Operaciones de Títulos-Valores. *G.O.* N° 33.765 de 22-7-1987.

### 4. *Régimen de la Industria*

—Decreto N° 1.670 mediante el cual se modifican los artículos 2° y 4° del Decreto N° 1.413 de 6-12-1986 referente a Subsidios a las Empresas Productoras de Leche en Polvo Completa. *G.O.* N° 33.765 de 22-7-1987.

—Decreto N° 1.682 mediante el cual se adopta el "Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial N° 5 sobre la Industria Química" suscrito en la ciudad de Montevideo el 6-12-1985. *G.O.* N° 3.996 Extraordinario de 17-8-1987.

—Decreto N° 1.684 mediante el cual se adopta el "Décimo Tercer Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial N° 16 del Sector de la Industria Petroquímica" suscrito en la ciudad de Montevideo el 6-12-1985. *G.O.* N° 3.996 Extraordinario de 17-8-1987.

—Decreto N° 1.686 mediante el cual se adopta la "Adecuación del Acuerdo de Complementación N° 18 suscrito en el sector de la industria fotográfica, a la modalidad de los Acuerdos de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial" suscrito por Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela en la ciudad de Montevideo, el 24-12-1982. *G.O.* N° 3.996 Extraordinario de 17-8-1987.

### 5. *Régimen del Comercio Exterior*

—Decreto N° 1.644 mediante el cual se reforma el Reglamento de la Ley de Incentivo a la Exportación. *G.O.* N° 33.756 de 9-7-1987.

### 6. *Régimen de Minas*

—Decreto N° 1.649 mediante el cual se autoriza al Banco Central de Venezuela para que regule, de conformidad con este Decreto, las operaciones de compra-venta y gravamen de oro y sus aleaciones, tanto amonedado como en barras, fundido, manufacturado o en cualquier otra forma. *G.O.* N° 33.759 de 14-7-1987.

## V. DESARROLLO SOCIAL

### 1. Educación

—Ley que crea la Condecoración Orden José Félix Ribas. *G.O.* Nº 33.780 de 13-8-1987.

—Resolución Nº 590 del Ministerio de Educación de 3-7-1987 mediante la cual se dicta el Plan de Estudios correspondiente al Nivel de Educación Básica en sus tres etapas: la primera que comprende los grados Primero, Segundo y Tercero; la segunda que comprende los grados Cuarto, Quinto y Sexto; y la tercera los grados Séptimo, Octavo y Noveno. El Plan de Estudios estará dirigido a los sectores Urbano, Rural, Indígena y Fronteras y regula las peculiaridades concernientes a cada uno de dichos sectores. *G.O.* Nº 33.753 de 6-7-1987.

—Resolución Nº 603 del Ministerio de Educación de 9-7-1987 mediante la cual se autoriza la aplicación del Reglamento General de Evaluación del Rendimiento Académico Estudiantil de la Universidad Centro-Occidental "Lisandro Alvarado" dictado por el Consejo Universitario de esa Universidad. *G.O.* Nº 33.758 de 13-7-1987.

—Resolución Nº 606 del Ministerio de Educación de 10-7-1987 mediante la cual se establece la identificación de todos los planteles educativos públicos y privados del país, mediante un sistema numérico de codificación. *G.O.* Nº 33.758 de 13-7-1987.

—Resolución Nº 812 del Ministerio de Educación mediante la cual se crea dentro de la modalidad de Educación de Adultos, el Ciclo Profesional Especialidad Industrial, mención Bombero, opciones: sistemas especiales de extinción, medicina en emergencia, prevención e investigación de siniestros, rescate y salvamento, operaciones contra incendio, administración de la seguridad, supervisión y mantenimiento de sistemas y cualesquiera otras que autorice el Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 33.800 de 10-9-1987.

### 2. Salud

—Resolución Nº G-869 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 30-7-1987 mediante la cual se dispone que sólo se permitirá en los alimentos de consumo humano importados, la presencia de radionucleidos hasta las actividades específicas. *G.O.* Nº 33.770 de 30-7-1987.

—Resolución Nº 10 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, del 29 de agosto de 1987, mediante la cual se dispone que los laboratorios, casas de representación y droguerías deberán enviar a la División de Drogas y Cosméticos del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes, una relación en original del movimiento de existencia, ingresos y egresos del producto farmacéutico Insulina, en sus diferentes concentraciones. *G.O.* Nº 33.798 de 8-9-1987.

### 3. Relaciones laborales

—Ley de Reforma Parcial de la Ley para el pago del Bono Compensatorio de Gastos de Transporte. *G.O.* Nº 3.995 Extraordinario de 13-8-1987.

## VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

### 1. Ordenación del Territorio

#### A. Normas para la Ordenación del Territorio del Estado Nueva Esparta

—Decreto N° 1.699 mediante el cual se dictan las Normas para la Ordenación del Territorio del Estado Nueva Esparta. *G.O.* N° 3.999 Extraordinario de 1-9-1987.

#### B. Areas de Protección de Obras Públicas

—Decreto N° 1.650 mediante el cual se aprueba el Plan de Ordenación y Administración del Area de Protección de Obra Pública del Sistema de Transmisión de Gas "El Cují-Litoral". *G.O.* N° 33.755 de 8-7-1987.

—Decreto N° 1.651 mediante el cual se dicta el Reglamento Especial de Uso del Area de Protección de Obra Pública del Sistema de Transmisión de Gas "El Cují-Litoral". *G.O.* N° 33.755 de 8-7-1987.

—Decreto N° 1.710 mediante el cual se aprueba el Plan de Ordenación y Administración del Area de Protección de Obra Pública del Sistema de Transmisión de Gas "Anaco-Altigracia de Orituco". *G.O.* N° 33.789 de 26-8-1987.

—Decreto N° 1.741 mediante el cual se dicta el Reglamento Especial de uso del Area de Protección de Obra Pública del Sistema de Transmisión de Gas "Anaco-Altigracia de Orituco". *G.O.* N° 33.804 de 16-9-1987.

### 2. Régimen de Transporte y Tránsito

#### A. Tránsito Terrestre: Transporte público

—Resolución N° 254 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones mediante la cual se establece la tarifa para el servicio que presta la C. A. Metro de Caracas como operadora del Sistema Metropolitano de Transporte de la ciudad de Caracas. *G.O.* N° 33.802 de 14-9-1987.

—Decreto N° 1.549 mediante el cual se establece el pasaje preferencial estudiantil para beneficio de los estudiantes que requieren del transporte público en las modalidades de por puesto, periférico, colectivo, urbano y extraurbano. *G.O.* N° 33.814 de 30-9-1987.

#### B. Tránsito Aéreo

—Convenio entre la República de Venezuela y los Estados Unidos Mexicanos sobre Transporte Aéreo. *G.O.* N° 33.797 de 7-9-1987.

### 3. Régimen de Comunicaciones

—Resolución N° 242 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones por medio de la cual se establecen las tarifas a ser aplicadas a la sociedad para las telecomunicaciones financieras interbancarias mundiales "Swift" y a los bancos nacionales, por la operación de la red para telecomunicaciones financieras interbancarias mundiales. *G.O.* N° 33.796 de 4 de septiembre de 1987.

## Comentarios Legislativos

### LA RESTRICCIÓN A LAS LIBERTADES ECONÓMICAS O DE COMO ESTABLECER NUEVAS REGULACIONES DE CONTROL DE PRECIOS AL MARGEN DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Allan R. Brewer-Carías

El Ejecutivo Nacional, con el fin de evitar el alza indiscriminada de los precios de los bienes y servicios y con la mira de estructurar una política de precios que abarcase el universo del mercado nacional, ha establecido por Decreto-Ley N° 1717 de 31 de agosto de 1987 (*Gaceta Oficial* N° 33792 de 31-8-87), un nuevo régimen de control de precios que modifica el legalmente establecido en la Ley de Protección al Consumidor. Para ello ha recurrido, de nuevo, a la figura del Decreto-Ley dictado en base a la restricción de la libertad económica establecida en el artículo 4° del Decreto N° 674 de fecha 8 de enero de 1962, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 26746 de 8 de enero de 1962, ratificado por Acuerdo del Congreso de la República de fecha 6 de abril de 1962, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 26821 de fecha 7 de abril de 1962. Es claro, por tanto, que por ahora, el Ejecutivo Nacional no puede dejar de recurrir a la restricción de la libertad económica para establecer medidas relativamente elementales en materia económica, lo que evidencia, una vez más, la imposibilidad de que se restablezca la libertad económica como tanto se ha prometido, sin que se establezca previamente un régimen legislativo (dictado por el Congreso, mediante Ley) que permita al Ejecutivo asumir sus tareas de control.

Este régimen legislativo, además, más que necesario es indispensable para poner orden en el enredo contralor que el Ejecutivo Nacional ha venido tejiendo con tantas regulaciones de emergencia, en las cuales se mezclan improvisaciones e ilegalidades que se han ido acumulando progresivamente.

#### I

En efecto, el nuevo Decreto-Ley N° 1717 de 31-8-87, como se dijo, reforma de nuevo las normas de la Ley de Protección al Consumidor, las cuales ya se habían modificado por otro Decreto-Ley, el N° 327 de 31 de octubre de 1984; y por la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios de 2 de julio de 1984 (cfr. Allan R. Brewer-Carías, "El control de precios y la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios", en *Revista de Derecho Público*, N° 20, Caracas 1984, pp. 100-101). Resulta necesario, por tanto, para entender el sentido de la reforma del régimen establecida en este Decreto-Ley N° 1717, exponer someramente el régimen anterior en materia de control de precios.

De acuerdo a la Ley de Protección al Consumidor, el control de precios sólo puede operar respecto de los bienes previamente declarados como de primera necesidad por el Ministerio de Fomento. Conforme a esa Ley, por tanto, era potestad del Ministerio de Fomento, primero, declarar los bienes y servicios como de primera necesidad; y segundo, luego, fijar los precios máximos de venta al público de los bienes o de la prestación de los servicios. Este régimen se modificó por la Ley que creó la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, al establecerse la necesaria intervención previa, obligatoria y vinculante de la citada Comisión, para que el Ministerio de Fomento pudiera ejercer aquellas potestades.

De acuerdo a las normas de estos textos legales, por tanto, para la regulación de precios de bienes y servicios, es necesario, en primer lugar, que el Ministerio de Fomento, previa consulta obligatoria a la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, declare determinados bienes y servicios como de primera necesidad; en segundo lugar, que el Ministerio de Fomento, previo dictamen obligatorio de la misma Comisión, establezca los "precios máximos" de los referidos bienes y servicios.

Por tanto, los bienes y servicios no declarados expresamente como de primera necesidad, no están sujetos a las regulaciones de las dos leyes mencionadas.

Ahora bien, a este régimen de control de precios que se refiere a los bienes y servicios declarados como de primera necesidad, el Decreto-Ley N° 327 de 1984 (*Gaceta Oficial* N° 33097 de 5-11-84) había agregado otro régimen de control de precios pero respecto de los bienes y servicios *no declarados* como de primera necesidad, respecto de los cuales previó un régimen de *participación* previa al Ministerio de Fomento de las modificaciones o fijaciones de precios de los mismos (art. 1).

Con posterioridad a este Decreto-Ley, en la materia fue dictado, además, otro Decreto-Ley de emergencia, el N° 1540 de 29 de abril de 1987, el cual estableció una congelación de precios por un lapso de 120 días contados a partir del 1° de mayo de 1987 (*Gaceta Oficial* N° 33.707 de 29 de abril de 1987).

Ahora bien, este régimen de regulación de precios ha sido nuevamente modificado por el Decreto-Ley N° 1717 de 31-8-87 que deroga tanto el Decreto-Ley N° 327 de 31-10-84, como el Decreto-Ley N° 1540 de 29-4-87 (art. 13), y el cual ha establecido un esquema de control de precios, que puede clasificarse en tres categorías.

En primer lugar, un régimen de regulación de precios de los bienes y servicios declarados como de primera necesidad; en segundo lugar, un régimen de control de precios de los bienes y servicios que, por su naturaleza y estructura de mercado, deben ser *controlados*; y, en tercer lugar, un régimen de control de precios de los bienes y servicios que deben ser *supervisados* por el Ministerio de Fomento.

En esta forma, *todos* los bienes y servicios quedan sometidos a control de precios, poniéndose de lado la normativa legal y estableciéndose el régimen en Decreto-Ley.

## II

El primero de los regímenes de control de precios que regula el Decreto-Ley N° 1.717 de 31-8-87 (art. 1°), es el que se refiere a los bienes y servicios que se *declaren como de primera necesidad* conforme a lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor y a la Ley que crea la Comisión de Costos, Precios y Salarios (art. 1°), respecto de los cuales se debe aplicar el régimen de dichas leyes. Precisamente en base a ello con la misma fecha 31 de agosto de 1987, se dictó la Resolución N° 2934 del Ministerio de Fomento (*Gaceta Oficial* N° 33792 de 31-8-87), mediante la cual se declararon como de primera necesidad 43 bienes y servicios. La Resolución N° 2.934; sin embargo, no reguló los precios de los mismos, sino que se limitó a establecer que "los precios de los bienes y servicios incluidos en esta Resolución se mantendrán a los niveles autorizados y no podrán ser incrementados sin la previa autorización expresa del Ministerio de Fomento" (art. 2). Esta norma, por supuesto, no se ajusta a las previsiones de la Ley de Protección al Consumidor, que exige fijar precios máximos, y no permite "congelar" precios como lo hace esta Resolución.

Por ello, puede decirse que la Resolución ha incumplido, evidentemente, lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley de Protección al Consumidor, y en el artículo 6°, ordinal 4°) de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, al no "establecer" en su texto "precios máximos para los bienes y servicios" que declara como de primera necesidad.

Sin embargo, este error que hace ilegal la Resolución, se comenzó a cometer por el Ministerio de Fomento al dictar la Resolución Nº 213 de 21-1-87 (*Gaceta Oficial* Nº 33.642 de 21-1-87) mediante la cual se declaró de primera necesidad una larga lista de bienes y servicios, respecto de los cuales no se fijaron precios, sino que se estableció simplemente que los mencionados bienes y servicios "se mantendrán a los precios vigentes para la presente fecha, los cuales no podrán ser incrementados sin la previa autorización expresa del Ministerio de Fomento o del Ministerio competente para fijar los mismos" (art. 2º). Este error fue de nuevo cometido por la Resolución Nº 488 de 11 de febrero de 1987 (*Gaceta Oficial* Nº 33.657 de 11-2-87) en la cual, además de declararse como de primera necesidad una serie de bienes genéricamente enumerados en el artículo 1º (los materiales de construcción, los insumos agrícolas, los aparatos electro-domésticos, los repuestos en general, los insumos para los textiles, los insumos para la medicina, los insumos para el calzado, los insumos para la industria gráfica y editorial, los instrumentos médicos y odontológicos, los insumos para el empaquetamiento y envases de alimentos y medicinas, motocicletas, motonetas, furgonetas, de todos los tipos y usos, y calzados de todo tipo), y que no está permitido en la Ley, estableció también que "las modificaciones y fijaciones de precios de los bienes a los cuales se refiere esta Resolución se efectuarán previa solicitud de los interesados que presentarán a la Dirección General de Comercio del Despacho, por lo menos con sesenta (60) días de anticipación a su puesta en vigencia" (art. 3).

En realidad, esta norma no prescribió una fijación o establecimiento de "precios máximos" de bienes, como lo exige la Ley, sino que de hecho lo que estableció fue una congelación general de precios para indeterminados bienes declarados de primera necesidad, para lo cual, sin duda, el Ministerio de Fomento no tiene competencia. En realidad, esta norma siguió la orientación reguladora que establecieron los Decretos-Leyes de congelación de precios Nos. 1.849 de 27-2-83 y 1.971 de 18-4-83, ahora derogados; pero éstos, en virtud de haber sido decretos dictados en base a la restricción a la libertad económica, podían establecer dicha congelación, lo cual, en cambio, no puede establecerse por simple resolución ministerial.

Por tanto, las Resoluciones mencionadas Nos. 213 de 21-1-87 y 488 de 11-2-87 del Ministerio de Fomento, adolecían de dos defectos fundamentales: en primer lugar, al no establecer los "precios máximos" de los bienes que en forma genérica se declaran como de primera necesidad; y, en segundo lugar, al establecer una congelación de precios no autorizada por ley o actuó con fuerza de ley alguna. Estos defectos, en nuestro criterio, viciaban las Resoluciones de ilegalidad e inconstitucionalidad, respectivamente.

En iguales vicios ha incurrido ahora el Ministerio de Fomento, al dictar la Resolución Nº 2.934 de 31 de agosto de 1987 que comentamos, y que a su vez derogó dichas Resoluciones Nº 213 de 21-1-87 y 488 de 11-2-87. Sin embargo, mientras dicha Resolución no sea revocada o anulada, como hemos señalado, ha establecido una congelación de hecho de precios, de 43 bienes y servicios, respecto de lo cual debe observarse lo siguiente:

En primer lugar, al declararse dichos bienes y servicios como de primera necesidad, ello debería significar que antes de la Resolución, no lo eran, por lo que no debían estar sometidos a regulación de precios ni a precios máximos oficialmente fijados. Ello, sin embargo, aparentemente no es así. De lo contrario, los precios fluctuaban de acuerdo al mercado y conforme a los precios fijados por los productores, los cuales debían notificar las modificaciones o fijaciones de precios al Ministerio de Fomento, con 60 días de anticipación a su puesta en vigencia (art. 1, Decreto-Ley Nº 327 de 12-10-84), estando sólo de por medio la congelación general de precios establecida en el Decreto-Ley Nº 1.540 de 29 de abril de 1987 por 120 días.



En segundo lugar, al declararse los referidos bienes y servicios como de primera necesidad, y congelarse de hecho los precios de los mismos, ello se ha hecho al nivel de los que habían sido "autorizados" conforme al régimen de las Resoluciones precedentes N° 213 de 21-1-87 y N° 488 de 11-2-87; y si no había habido aumento de precios "autorizados" conforme a las mismas, por la congelación que a su vez ellas establecieron, los precios de los bienes y servicios que deben mantenerse serían los que estaban "vigentes" para el momento en que se dictaron (enero y febrero de 1987), es decir, los que había establecido la empresa libremente.

En todo caso, de acuerdo a la Resolución N° 2.934, los precios de los bienes que se declaran como de primera necesidad deben mantenerse a "los niveles autorizados" y no podrán ser incrementados sin la previa autorización expresa del Ministerio de Fomento. Establece así, además, el artículo 2° de esta Resolución un nuevo régimen de "autorización" para incrementar precios que no está previsto en la legislación, pues lo que se regula es la fijación o regulación de precios.

### III

El segundo de los regímenes de control de precios que regula el Decreto-Ley N° 1.717 de 31-8-87 es el que se refiere a los bienes y servicios que, si bien no se consideran como de primera necesidad y no están, por tanto, sometidos a régimen de la Ley de Protección al Consumidor y al de la Ley que crea la Comisión de Costos, Precios y Salarios, se considera que deben ser controlados por el Ministerio de Fomento.

Este régimen se regula en el artículo 2° del Decreto-Ley N° 1.717 de 31-8-87 el cual, sin duda, altera la regulación de las leyes citadas, al prever lo siguiente:

Artículo 2°. El Ministerio de Fomento dictará las resoluciones donde señalará los bienes y servicios que por su naturaleza y la estructura de mercado deben ser controlados, los cuales requerirán autorización del mencionado despacho para la fijación y aumento de sus precios, según el procedimiento que se señala en el presente decreto.

En esta forma se crea un nuevo régimen de control y una nueva categoría de bienes y servicios sujetos a control de precios: aquellos que sin ser de primera necesidad, se considere que "por su naturaleza y la estructura de mercado *deben ser controlados*", y dicho control se establece conforme a la siguiente modalidad:

En primer lugar, el Ministerio de Fomento debe dictar Resoluciones señalando los mencionados bienes y, a tal efecto, con la misma fecha del Decreto-Ley N° 1.717 de 31-8-87, el Ministerio de Fomento ha dictado la Resolución N° 2.935 de 31-8-87, sometiendo una lista de 86 bienes y servicios a la necesidad de obtener una autorización de la Dirección General Sectorial de Comercio, para la fijación o aumento de los precios de los mismos.

En segundo lugar, una vez hecho lo anterior, la fijación y aumento de precios de dichos bienes y servicios sólo puede hacerse cuando lo autorice el Ministerio de Fomento.

De acuerdo al artículo 3° del Decreto-Ley, la autorización para la fijación o aumento de precios de dichos bienes y servicios "controlados", debe ser solicitada con sesenta (60) días hábiles de anticipación a su puesta en vigencia y debe estar acompañada de todos los documentos, recaudos e informaciones que requiera el Ministerio de Fomento, de conformidad con los formularios o instructivos que establezca.

El Ministerio de Fomento, durante el mencionado lapso, debe contestar la autorización solicitada, aprobándola, negándola o fijando el precio del bien o servicio.

No establece la norma, si dicha autorización debe o no ser publicada en la *Gaceta Oficial* y si la misma debe revestir o no forma de Resolución, lo cual evidentemente es otra falla formal que debe ser subsanada, en beneficio de la seguridad jurídica y de la protección al consumidor.

#### IV

El tercero de los regímenes de control de precios de bienes y servicios que regula el Decreto-Ley Nº 1.717 de 31-8-87, se refiere a *todos* los bienes y servicios no incluidos en los dos regímenes anteriores que el Decreto-Ley establece, que "serán supervisados" por el Ministerio de Fomento. El régimen de la supervisión, en cuanto a los precios de dichos bienes y servicios, consiste en que requerirán, para toda fijación o aumento de precios, de una participación ante la Dirección General Sectorial de Comercio del Ministerio de Fomento, hecha por los productores e importadores de bienes o por quienes presten los servicios, por lo menos con treinta (30) días hábiles de anticipación a su puesta en vigencia (art. 4).

En esta forma, se completa la modificación por Decreto-Ley al régimen de la Ley de Protección al Consumidor.

#### V

Aparte de establecer estos tres regímenes de control de precios, dos de ellos al margen de la Ley de Protección al Consumidor, el Decreto-Ley Nº 1.717 de 31-8-87 establece otras normas comunes y complementarias que deben destacarse:

En primer lugar, se prevé expresamente que se exceptúan de las disposiciones del Decreto-Ley, la fijación de precios mínimos a nivel de productores agrícolas y los casos en que se trate de disminuciones de precios de bienes y servicios (art. 10).

En segundo lugar, se atribuye potestad al Ministerio de Fomento para incluir o excluir, a los distintos bienes y servicios, de cualquiera de las categorías anteriormente establecidas (art. 5).

En tercer lugar, se establece que el Ministerio de Fomento podrá requerir de los productores, fabricantes, importadores, distribuidores y prestadores de servicios, informe pormenorizado de la estructura de costos, parámetros de calidad y productividad y las condiciones generales de comercialización de cualquier bien que produzcan o comercialicen o servicios que presten, sean éstos declarados o no de primera necesidad (art. 6).

En cuarto lugar, se ha establecido un régimen sancionatorio propio y distinto al previsto en la Ley de Protección al Consumidor, al prescribirse lo siguiente:

Artículo 9. Las infracciones al presente Decreto y a las disposiciones que se dicten en su ejecución, serán sancionadas por el Ministerio de Fomento, a través de la Superintendencia de Protección al Consumidor, en la siguiente forma:

- 1) Multas entre Un Mil Bolívares (Bs. 1.000,00) y Quinientos Mil Bolívares (Bs. 500.000,00).
- 2) Cierre del establecimiento hasta por seis (6) meses. Para la imposición de las sanciones, se seguirá el procedimiento establecido en la Ley de Protección al Consumidor y se atenderá a la gravedad de la falta y a la dimensión económica del negocio, empresa o explotación.

Por último, en quinto lugar, se establecen además, dos normas generales de protección al consumidor, en la siguiente forma:

Artículo 7. El acaparamiento y cualquier forma de especulación serán sancionados administrativamente en los términos establecidos en el presente decreto.

Artículo 8. La calidad y cantidad de las diferentes unidades de bienes, así como los plazos de venta y descuentos vigentes para el 1º de septiembre de 1987, no podrán alterarse en perjuicio de los consumidores.

## VI

El Decreto-Ley establece un régimen transitorio en los siguientes aspectos:

En primer lugar, en cuanto a las solicitudes de fijación y modificación de precios de bienes y servicios que se hubieran presentado al Ministerio de Fomento, de acuerdo con el Decreto 327, de fecha 31 de octubre de 1984, y la Resolución N° 488, del Ministerio de Fomento del 11 de febrero de 1987, y que no hubiesen quedado aprobadas para la fecha del Decreto-Ley, se prevé que deberán *tramitarse nuevamente* de acuerdo a la categoría en que hayan quedado ubicados dichos bienes y servicios, según los artículos 1º, 2º y 4º, del Decreto (art.11).

En segundo lugar, el Decreto-Ley establece una congelación de precios respecto de los bienes y servicios cuyos precios hubiesen sido fijados o modificados entre el 1º de enero de 1987 y la fecha de entrada en vigencia del Decreto-Ley, estableciendo que no pueden introducirse, respecto de los mismos, nuevas solicitudes y participaciones de aumentos de precios, hasta el 31 de diciembre de 1987 (art. 12).

En esta forma, una vez más, la ausencia de un adecuado instrumento legislativo que permita al Ejecutivo Nacional asumir sus deberes de control de precios, ha provocado que se recurra nuevamente a la restricción de la libertad económica existente desde 1961, para regular la economía, e incluso, modificar por decreto-ley, leyes dictadas por el Congreso.



# JURISPRUDENCIA



# Información Jurisprudencial

## *Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Tercer Trimestre 1987\**

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. *La Administración Pública*. A. Procuraduría General de la República: Sustitución. B. Administración Descentralizada. Establecimientos Públicos Corporativos 2. *Responsabilidad Civil de la Administración*.
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
  1. *Estados: Autonomía*.
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
  1. *El Procedimiento Administrativo*. A. Formalidades. B. Pruebas. C. Vicios: indefensión. D. Perención. E. Reposición. 2. *Los Actos Administrativos*. A. Definitividad. B. Motivación. C. Vicios de forma.
- IV. JURISDICCION CONSTITUCIONAL
  1. *Recurso de Amparo*. A. Presupuestos de la Acción. B. Carácter Extraordinario. C. Objeto: Derechos violados. D. Motivo de Legitimación. E. Efectos de la Sentencia. F. Apelación. G. Acción de Amparo por la abstención de la Administración.
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
  1. *Organos: Corte Suprema de Justicia: Regulación de Competencia*. 2. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (Anulación)*. A. Objeto. B. Condiciones de Admisibilidad. a. Legitimación pasiva. b. Agotamiento de la vía administrativa. C. Procedimiento. a. Procedimientos no previstos. b. Nulidad de actos procesales. D. Partes. a. Cartel de Emplazamiento. b. Notificación al Procurador General de la República. c. Terceros interesados. E. Suspensión de efectos del acto administrativo. a. Improcedencia. b. Procedencia. c. Carácter de la medida. d. Revocación. F. Pruebas. a. Apertura del lapso probatorio. b. Prueba testimonial c. Auto para mejor proveer. G. Sentencia. a. Motivación. b. Vicios: falso supuesto. c. Costas. d. Ejecución de la Sentencia. e. Apelación. f. Recurso de Hecho. 3. *El Contencioso-Administrativo de las demandas*. 4. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales*. A. Contencioso Funcionarial. B. Contencioso-Inquilinario.
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
  1. *Propiedad: Registro*. 2. *Expropiación*. A. Arreglo amigable. B. Juicio Expropiatorio: defensor de los ausentes. C. Justiprecio. a. Indemnización. b. Precios Medios. c. Impugnación del avalúo. D. Aceptación Previa.
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
  1. *Régimen Legal*. 2. *Cargos*. 3. *Derechos: compatibilidad entre pensión de vejez y jubilación*. 4. *Retiro*. 5. *Responsabilidad: Competencia judicial*.

\* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta 18-8-87 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta 31-8-87.

## I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

### 1. *La Administración Pública*

#### A. *Procuraduría General de la República: Sustitución*

**CPCA**

**18-6-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Alba Baptista de Andara vs. Instituto Caja de Trabajo Penitenciario.

**La sustitución sólo permite asumir la representación de la "República" respecto de los juicios interpuestos contra los actos del organismo cuya representación sustituye al Procurador General de la República.**

En consecuencia, la abogado que apeló como sustituta del Procurador General de la República, carecía de la legitimación necesaria para hacerlo como representante de la República en el juicio concreto de nulidad del acto dictado por el Instituto Autónomo Caja de Trabajo Penitenciario, porque la sustitución del poder que presentó sólo faculta al sustituyente para ejercer la representación de la República en los juicios que en su contra cursen o cursaren por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa, con motivo "de los recursos y reclamaciones sometidos a la jurisdicción del referido Tribunal, que hayan surgido por actos dictados por el Ministerio de Justicia, en ejecución de la Ley de Carrera Administrativa", como reza textualmente el poder que al consultor jurídico de dicho Ministerio otorgó el Procurador General de la República. En consecuencia, debe considerarse inexistente la apelación intentada en contra de la sentencia de fecha 3 de marzo de 1986, por haber sido interpuesta por quien carecía de la debida legitimación para apelar, y así se declara.

#### B. *Administración Descentralizada: Establecimientos Públicos Corporativos*

**CPCA**

**22-7-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Gladys Degregori de Caballero vs. Universidad Centro-Oriental "Lisandro Alvarado"

**El hecho de que la autonomía de las Universidades Experimentales pueda ser menor que la otorgada a las Universidades no experimentales y que el Régimen organizativo y de funcionamiento establezca una mayor sujeción con respecto del Ministerio de Educación, no altera su naturaleza jurídica de entes corporativos diferentes de la categoría de Institutos Autónomos.**

La falta de agotamiento de la vía administrativa es fundamentada en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que exige la interposición



del recurso jerárquico respecto de los actos de los órganos superiores de los institutos autónomos, salvo disposición contraria de la Ley. A juicio de esta Corte el mencionado artículo no es aplicable a las Universidades nacionales, sean éstas experimentales o no, porque las mismas no son institutos autónomos. En efecto, en fallos anteriores esta Corte se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de las universidades nacionales, las cuales clasifican dentro de la categoría de personas públicas que la doctrina denomina corporativas, las cuales se caracterizan por la existencia en ellas de un substrato personal en el cual coinciden una comunidad de intereses de tipo profesional. De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, las llamadas Universidades Experimentales, como la del caso de autos, pueden ser creadas por Decreto del Presidente de la República, a diferencia de los institutos autónomos que sólo pueden ser creados por la Ley y que se caracterizan, como también lo ha destacado la doctrina, por constituir un conjunto de medios personales y materiales, entre ellos el patrimonio, a los cuales se les dota de personalidad jurídica para servir permanentemente a un fin público. Por otra parte, el hecho de que la autonomía de las universidades experimentales pueda ser menor que la otorgada a las universidades nacionales no experimentales, y que incluso el régimen para su organización y funcionamiento establezca una mayor sujeción con respecto del Ministerio de Educación, a criterio de esta Corte, no altera su naturaleza jurídica de entes corporativos diferentes de la categoría de personas públicas "institutos autónomos". En consecuencia, ha lugar el alegato sobre inadmisibilidad a la acción por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y así se declara.

## 2. Responsabilidad Civil de la Administración

**CSJ-SPA (385)**

**15-6-87**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata.

Caso: Varios vs. Banco Industrial de Venezuela.

Ahora bien, como ya se ha dejado esbozado anteriormente, para que la interposición de una denuncia o de una acusación engendre responsabilidad civil extracontractual, debe haberse actuado en forma abusiva, pues —tratándose del ejercicio facultativo de un derecho, como ya se ha dejado establecido— sólo si se procediere de mala fe o se excediere el particular en el uso de esa facultad (conforme al señalado y comentado aparte único del artículo 1.185 del Código Civil, que considera el abuso de derecho fuente de obligaciones), sólo en este caso, lógicamente, podría darse entonces la posibilidad legal de indemnización compensatoria por los daños patrimoniales y morales producidos. Mas, advierte la Sala que, conforme a lo expuesto, el legítimo y normal ejercicio de las acciones a que tiene derecho quien se considere agraviado, e incluso la utilización de ellas por un particular en los casos en que legalmente le corresponda, no constituye por sí sola una actitud abusiva del acusador o, en su caso, del denunciante. Así se declara.

## II. ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

### 1. Estados: Autonomía

**CSJ-SPA (287)**

**16-6-87**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Juvenal Sánchez vs. República (Contraloría General de la República).

**La extensión de las funciones de la Contraloría General de la República a las administraciones estatales, está limitada**

**por la autonomía garantizada a los Estados por la Constitución.**

Para decidir sobre el alegato de incompetencia presentado por el impugnante, esta Sala debe considerar dos normas constitucionales que regulan, respectivamente, la competencia de la Contraloría General de la República y la de los Estados.

En primer lugar, "las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a... las administraciones estatales..., sin menoscabo de la autonomía que a éstas garantiza la presente Constitución" (artículo 235). En segundo lugar, la esfera de competencia de los Estados —y por tanto su autonomía— comprende "la administración de sus bienes y la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 229 y 235 de esta Constitución" (artículo 17, ordinal 3º). El artículo 229 regula la distribución del situado constitucional y confiere al legislador nacional la potestad de "dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales". El artículo 235 contiene, precisamente, la señalada norma reguladora de la competencia de la Contraloría.

De acuerdo con las referidas normas constitucionales, por tanto, las funciones de la Contraloría General de la República pueden extenderse a las administraciones estatales siempre que así lo disponga la ley y siempre que ello no signifique menoscabo de la autonomía que atañe a los Estados en la administración de sus bienes y en la inversión del Situado Constitucional y demás ingresos que le corresponden. En otras palabras, si la Contraloría impone a una administración estatal un acto de control que atañe, bien a la administración de los bienes estatales, bien a la inversión del Situado o de sus otros ingresos, la Contraloría menoscabará dicha autonomía y, en consecuencia, contravendrá las citadas normas constitucionales y la ley que establece los límites de su propia competencia. Queda a salvo, en todo caso, lo que al efecto disponga la ley que coordina la inversión del Situado con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y la ley que fije límites a los emolumentos de los funcionarios o empleados estatales (Constitución, artículos 17, ordinal 3º y 229).

En la conclusión anterior debe destacarse el uso del verbo *imponer*. Sólo si la Contraloría impone —o pretende imponer— las consecuencias jurídicas de un acto de control relativo a la esfera de competencia estatal, podrá hablarse de menoscabo de la autonomía que la constitución atribuye a los Estados. De lo contrario se dirá que el acto está por el principio de la colaboración entre los órganos del Poder Público, y la autonomía estatal quedará a salvo (Constitución, artículo 119).

El razonamiento anterior debe aplicarse al caso de autos. La Contraloría General de la República multó al recurrente en su condición de Secretario General de Gobierno en la Gobernación del Estado Falcón, por haber autorizado "emplear fondos públicos que administra en finalidades públicas diferentes de aquellas a que estaban destinados por la Ley, por los reglamentos o por los actos administrativos", y en virtud de que "tal proceder se tipifica en la causal de sanción a que se refiere el ordinal 8º del artículo 93 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República" (Exp. adm., folio 61). En la resolución que confirma la multa, la Contraloría aclara que los fondos públicos estaban comprendidos en el presupuesto del Estado Falcón (folios 19 a 22).

En el criterio de esta Sala el referido acto de la Contraloría implicó menoscabo de la autonomía estatal. En efecto, para imponer la multa fue necesario que la Contraloría calificara la conducta del administrador estatal con arreglo a normas estatales que rigen la administración de los bienes y la inversión de los ingresos del Estado

Falcón. Siendo así que tanto dichas normas como su aplicación pertenecen a la esfera de competencia estatal, la Contraloría no podía desenvolver su actividad más que con arreglo al principio de la colaboración entre los órganos del poder público, principio convenientemente desarrollado por la Ley Orgánica de la Contraloría al tratar sobre la extensión de las funciones del organismo a los Estados y Municipios.

### III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

#### 1. *El Procedimiento Administrativo*

##### A. *Formalidades*

**CPCA**

**7-7-87**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: José R. Nieves vs. República (Inquilinato).

De una parte, es de advertir que el dispositivo previsto en el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil vincula expresamente a los jueces, quienes deben seguir el procedimiento pautado en el citado artículo para extender el acta de la inspección ocular. Pretender así que el funcionario administrativo, como el mismo recurrente lo califica, se encuentre también vinculado a la previsión legal citada, es extender indebidamente el marco de aplicabilidad legal, en forma no establecida por la misma norma.

Consecuencia de la apreciación anterior, es también, la negativa a considerar que el Informe Fiscal que produce el órgano administrativo pueda ser considerado como una inspección ocular, definida la misma como medio probatorio judicial.

En efecto, el Informe Fiscal que produce la administración debe ser considerado en todo caso como vinculado a las regulaciones previstas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, texto legal que en su artículo 55, faculta al funcionario requerido a emitir su apreciación sin limitaciones específicas.

Siendo así que la administración no pudo incurrir en infracción del artículo 341 del Código de Procedimiento Civil, es de concluir en la afirmación de que la denuncia formulada carece de sustentación legal, y así se declara.

##### B. *Pruebas*

**CPCA**

**11-6-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

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

**La apreciación de la prueba de testigos corresponde hacerla a la autoridad administrativa de conformidad con la Ley, para que el acto no resulte viciado.**

No ha lugar, en consecuencia, al alegato de violación de los artículos 12, 162 y 367 del Código de Procedimiento Civil, por no ser aplicable a los actos administrativos y corresponde a esta Corte, con base en el principio de la plenitud de la prueba

determinar, con vista al alegato de que el acto recurrido no tomó en cuenta las pruebas de los autos que acreditan que el recurrente no incurrió en la falta que se le imputa, esto es, el faltar a su trabajo los días 3, 4 y 5 de noviembre de 1982, si el acto impugnado está viciado en su causa, entrando, en consecuencia, al examen de la cuestión de fondo y al respecto observa: El acto recurrido expresa que quedó demostrado en autos que el trabajador faltó a sus labores habituales los días 3, 4 y 5 de noviembre de 1982, ya que los testigos promovidos así lo declaran; es decir, que el supuesto de hecho con base al cual la autoridad administrativa consideró aplicable la calificación jurídica del despido como justificado, resultó en su criterio demostrado, "ya que los testigos promovidos así lo declaran". La primera observación que corresponde formular es que la apreciación de la prueba de testigos corresponde hacerla a la autoridad administrativa, cumpliendo con lo que al respecto establece la ley o leyes que regulan dicha prueba. Esto, por así disponerlo el artículo 58 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según el cual "los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento, podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en el Código Civil, de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes". Estos medios probatorios deben, por tanto, cumplir con los requisitos de existencia, validez y eficacia probatoria que establezcan las leyes que los consagran, de manera que la comprobación de los hechos debe ser efectuada de conformidad con la ley para que el acto no resulte viciado. En el caso de la prueba de testigos dispone el artículo 508 del Código de Procedimiento Civil, equivalente al artículo 37 del Código derogado, lo siguiente:

"Para la apreciación de la prueba de testigos, el Juez examinará si las deposiciones de éstos concuerdan entre sí y con las demás pruebas, y estimará cuidadosamente los motivos de las declaraciones y la confianza que merezcan los testigos por su edad, vida y costumbres, por la profesión que ejerzan y demás circunstancias, desechando en la sentencia la declaración del testigo inhábil, o del que apareciere no haber dicho la verdad, ya por las contradicciones en que hubiere incurrido, o ya por otro motivo, aunque no hubiese sido tachado, expresándose el fundamento de tal determinación".

Por tanto, violó el acto recurrido la transcrita disposición legal al haber efectuado la comprobación de los hechos discutidos con fundamento en las declaraciones de "los testigos promovidos" sin cumplir, en la apreciación de esos testimonios, con los requisitos legales aplicables, es decir, sin realizar el necesario análisis de cada una de esas declaraciones, y la concordancia entre sí y con las demás pruebas. Por lo demás, esta ilegalidad se manifiesta más aún, si se toma en cuenta que la decisión recurrida es el resultado de un procedimiento de segundo grado que elevó al conocimiento de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia una decisión administrativa, cuyo dispositivo se fundamentó en un análisis pormenorizado de las pruebas aportadas por las partes para determinar la veracidad de los hechos.

### C. *Vicios: Indefensión*

**CPCA**

**18-6-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Mirian F. de Andrade vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

En lo que concierne a los vicios que imputa la parte recurrente a la Resolución impugnada, la Corte observa: En cuanto a la violación del artículo 68 de la Consti-

tución, que consagra el derecho de defensa y del artículo 21 del Código de Procedimiento Civil recientemente derogado, por haber admitido a sus espaldas la prueba constituida por copia de la demanda introducida ante los Tribunales Laborales, la Corte observa: El vicio de indefensión violatorio, tanto del artículo 68 de la Constitución como del 21 del Código de Procedimiento Civil, derogado, que el Código vigente consagra en su artículo 15, debe consistir, para poderse considerar configurado, en haber impedido el ejercicio de acciones o recursos para la defensa de derechos o intereses, o como ha reiteradamente establecido la jurisprudencia respecto del mencionado artículo 21, el haber impedido a una de las partes, el ejercicio de un derecho procesal, o haber otorgado a su contrario mayores derechos que los que la Ley otorga. La admisión en un procedimiento administrativo, como son los procedimientos que se inician con fundamento en la Ley Contra Despidos Injustificados, de un documento público como lo es la copia certificada de una demanda que cursa ante algún Tribunal de la República, no constituye ninguno de los supuestos que pueden configurar el vicio de indefensión y así se declara.

Por lo demás, este tipo de procedimiento administrativo, está sujeto a la mencionada Ley y a su Reglamento, a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y supletoriamente le son aplicables el Código de Procedimiento Civil y Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos del Trabajo cuando la respectiva norma no contraría la naturaleza administrativa de esos procedimientos. En tal sentido, la Corte debe nuevamente insistir en destacar las características generales de procedimiento administrativo como son, entre otras, la flexibilidad, libertad probatoria, el carácter no preclusivo de la mayor parte de las actuaciones. De manera que los alegatos de las partes interesadas, o las pruebas o documentos que éstas aporten para la mejor resolución del asunto que se ventile, no pueden ser considerados extemporáneos ni violatorios del derecho de la defensa y, en consecuencia, deben ser objeto de consideración por parte del órgano administrativo, tal como lo exige el artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según el cual, "el órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados": Para adoptar su decisión, el órgano administrativo no está limitado a las pruebas aportadas por las partes, sino que está facultado para solicitar "de las otras autoridades u organismos los documentos, informes o antecedentes que estime convenientes para la mejor resolución del asunto", tal como lo dispone el artículo 54 *ejusdem*; de manera que, con vista de esta amplia facultad inquisitiva de los órganos administrativos, es también improcedente el alegato de violación del artículo 410 del Código de Procedimiento Civil, por haber admitido pruebas no señaladas por las partes o extemporáneamente, el cual no es aplicable a los procedimientos administrativos, ni siquiera a los procedimientos de segundo grado y así se declara.

#### D. Perención

CPCA

3-8-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Línea Aeropostal Venezolana vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**En los procedimientos administrativos la inactividad del órgano al estado de dictar la resolución (decisión) no produce la perención.**

"...de conformidad con el artículo 64 transcrito, una vez llegados los procedimientos que se cumplen por ante las comisiones tripartitas al estado de dictar la resolución,

no resulta posible que opere la perención porque a partir de allí la actividad que se despliega en el procedimiento es responsabilidad exclusiva del órgano administrativo. Ocurre algo similar a lo preceptuado en el nuevo Código de Procedimiento Civil en su artículo 267 que expresa que la inactividad del juez después de vista la causa no producirá la perención, lo cual no es más que la consagración legislativa de la doctrina jurisprudencial sentada por la Corte Suprema de Justicia en esta materia. Por otro lado, en el supuesto de que el Código de Procedimiento Civil tuviese aplicación preferente sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en los procedimientos que se desarrollan por ante las Comisiones Tripartitas creadas por la Ley contra Despidos Injustificados en todo aquello previsto por ella —tesis totalmente descartada por esta Corte— tampoco habría operado la perención en el presente caso, porque como bien lo asienta la decisión recurrida consta en el expediente administrativo que el recurrente desarrolló actuaciones procedimentales (folios 78 y 79) que en los términos del artículo 201 del Código de Procedimiento Civil derogado, servirían para enervar el pedimento de perención formulado por el recurrente. La Corte, sobre la base de estos razonamientos, desestima el argumento del recurrente acerca de las infracciones legales contenidas en la recurrida por no haber declarado la perención del procedimiento que le fue solicitada; por tanto, la decisión del órgano administrativo al negar dicho pedimento estuvo ajustada a derecho y así se declara.

#### E. *Reposición*

**CPCA**

**13-7-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

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

**La reposición en los procedimientos administrativos es facultativa para los órganos de segundo grado. Pudiendo éstos optar por reponer, o por resolver el fondo del asunto, salvo en los casos de indefensión grave.**

En concreto, que bien podía la Comisión de Segunda Instancia, sin reponer el procedimiento, resolver cuestiones que no habían sido resueltas por la Comisión Tripartita de Primera Instancia, como en efecto así lo hizo; y ello en atención a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Finalmente, observa esta Corte que la reposición en los procedimientos administrativos es facultativa para los órganos de segundo grado, de modo que estos órganos pueden optar por reponer, o por el contrario resolver el fondo del asunto, salvo en los casos de indefensión grave. Tampoco por esta razón puede hablarse de parcialización de la mencionada Comisión, y así se declara.

## 2. *Los Actos Administrativos*

### A. *Definitividad*

**CPCA**

**22-7-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Bernardo E. Flores vs. Universidad de Los Andes.

Al respecto se observa que en lo que atañe al argumento sobre el carácter no definitivo de la decisión que aprobó el ascenso del profesor Flores, esta Corte lo

considera totalmente improcedente, puesto que se trata de un acto que resolvió el fondo de la cuestión planteada como fue la solicitud de ascenso del recurrente.

En efecto, un acto administrativo es definitivo, cuando decide con plenos efectos jurídicos las cuestiones que se someten a la consideración o decisión de la Administración. En tal sentido, el acto definitivo se opone al acto de trámite o preparatorio de la decisión y que forma parte del procedimiento administrativo, y es definitivo aun cuando no cause estado, es decir, aun cuando contra él puedan interponerse los recursos administrativos o contencioso-administrativos previstos por la ley para el control de su legalidad. Por tanto, la revocación de la decisión que resolvió el ascenso del recurrente no puede válidamente apoyarse en el carácter no definitivo del acto revocado y así se declara.

#### B. Motivación

CPCA

13-7-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Aída J. Cordero de Malavé vs. República. (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**La inmotivación del acto, no es su defectuosa o incompleta justificación, sino aquella que impide al interesado conocer las razones que tuvo en cuenta la Administración para dictarlo.**

La recurrente denunció como vicios de ilegalidad de la decisión recurrida, la violación de los artículos 162 y 12 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto estima que carece de motivación, porque en su criterio no señala el por qué se consideró grave la falta que le imputó la parte patronal, al justificar el despido. A este respecto, la Corte observa que según la reiterada jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, y de esta misma Corte, la inmotivación del acto, no es su defectuosa o incompleta justificación, sino aquella que impide al interesado conocer las razones que tuvo en cuenta la Administración para dictar un acto. De modo que el error en esas razones, o la equivocada apreciación de los hechos, no constituye falta de motivación, sino si acaso otros vicios de ilegalidad atinentes a su contenido, pero no a su forma.

#### C. Vicios de forma

CPCA

11-6-87

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

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

El único caso de vicio de procedimiento considerado de nulidad absoluta por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es el contemplado en el artículo 19, numeral 4, esto es "cuando hubiera sido dictado... con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido". Fuera de este caso, los vicios en el procedimiento son de nulidad relativa, respecto de los cuales no existen en nuestro ordenamiento jurídico reglas generales que regulen su incidencia en la anulación de los actos administrativos, y ha sido la propia jurisprudencia la que ha ido estableciendo los criterios para la valoración de este tipo de vicio.

Por este respecto la posición dominante de esta Corte y de la jurisprudencia de nuestro Máximo Tribunal es considerar que cuando la Ley no declara expresamente nulo el acto por falta de un determinado trámite, sino que éste es anulable, la apreciación de si el defecto entraña nulidad, depende de la importancia que reviste el trámite o la forma incumplida, el derecho que afecta, que produzca indefensión o que prive de algún elemento esencial de conocimiento que incida en el fondo o contenido de las actuaciones administrativas, desnaturalizándolas en su esencia. Esto en razón de que siendo las formas, por su naturaleza, estrictamente instrumentales, la infracción de las mismas sólo adquiere relieve cuando su existencia, como antes lo anotamos, ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo y alterando evidentemente su sentido en perjuicio del administrado y aun de la propia Administración. En consecuencia, su inobservancia es irrelevante cuando, de todas maneras, se logra la finalidad que el legislador persigue al exigir la forma o el trámite incumplido.

Por otra parte, si bien es cierto que el Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados establece la aplicación supletoria de las disposiciones de la Ley Orgánica de Tribunales y del Código de Procedimiento Civil, expresamente señala que "en cuanto sean aplicables". De allí que haya sido criterio reiterado de esta Corte que la aplicación supletoria de esas leyes sólo procede cuando no se contraría la naturaleza administrativa de los procedimientos previstos en esta materia. En este orden de ideas, si en estos procedimientos se incumple algún trámite, la incidencia sobre el acto se resuelve conforme al régimen anteriormente señalado, y si se adoptan decisiones que no toman en cuenta ciertos alegatos, debe entenderse que los mismos han sido desechados tácitamente, pero no puede calificarse tal hecho como un vicio en el procedimiento que obliguen, ni al superior jerárquico, ni al juez contencioso-administrativo a anular tales actos y ordenar la reposición del procedimiento al estado de que se corrija esa falta de consideración de tal alegato. Si esos alegatos tuvieron una incidencia determinante en el acto, susceptibles de afectarlo de nulidad, éstos son alegables, de ser el caso, como vicio de fondo, ante los órganos competentes para controlar la legalidad de este tipo de acto, pero la falta de consideración expresa de dichos alegatos no constituye el vicio de incongruencia previsto en los mencionados artículos del Código de Procedimiento Civil, inaplicables a los procedimientos administrativos. La falta de consideración de alegatos o pruebas por parte de la autoridad administrativa, violaría en todo caso el artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuya incidencia en la nulidad del acto no está determinada en la ley y a juicio de esta Corte dependería de si ese alegato o pruebas no considerados son susceptibles de afectar la legalidad del acto en su elemento causal, esto es, en los motivos o circunstancias de hecho o de derecho que en cada caso justifican o dan lugar a la emisión del acto.



#### IV. JURISDICCION CONSTITUCIONAL

##### 1. *Recurso de Amparo*

##### A. *Presupuestos de la acción*

**CSJ-SPA (369)**

**6-8-87**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: RAP.

#### **La Corte señala los presupuestos de la acción de amparo.**

El objetivo fundamental de la acción autónoma de amparo es, como se desprende de la disposición constitucional que la prevé, restituir a cualquier habitante de la República el goce y ejercicio inmediato de un derecho o garantía tutelado por la Constitución, que le haya sido vulnerado o conculcado.

Como se sabe, la ausencia de una ley reglamentaria del derecho genérico al amparo contemplado en el artículo 49 de la vigente Constitución, ha hecho imperativo ir delineando sus caracteres propios y los del juicio a través del cual se le promueve, mediante principios y criterios jurisprudenciales orientadores, apoyados por calificados comentarios doctrinales sobre la materia. Así, en ocasiones por aplicación de principios generales del derecho, por vía de interpretación analógica, o como resultado de reflexivos estudios sobre el tema, se han hecho pronunciamientos judiciales que han determinado los siguientes elementos constitutivos del derecho y de la acción de amparo:

- 1) Que la titularidad de la acción puede corresponder no sólo a una persona física o natural, sino también a una persona jurídica o moral;
- 2) Que el acto lesivo puede provenir tanto de una autoridad pública, como de particulares, grupos u organizaciones privadas;
- 3) Que el acto lesivo puede implicar una acción o una omisión;
- 4) Que el agravio debe ser personal y directo;
- 5) Que el acto, hecho u omisión debe afectar concreta y directamente un precepto constitucional que garantice un derecho inherente a la persona y, por tanto, no puede hacerse valer contra actos ilegales del Poder Público, sino contra aquellos que, en violación de la Carta Fundamental, lesionen al particular en los derechos que ella consagra;
- 6) Que el amparo tiene carácter restitutorio y no indemnizatorio;
- 7) Que el mandamiento de amparo exige que sea manifiesta e incontestable la inconstitucionalidad del acto que se considera lesivo;
- 8) Que el amparo es un remedio extraordinario, que sólo procede cuando se hayan agotado, no existan, o sean inoperantes otras vías procesales que permitan la reparación del daño;
- 9) Que el proceso de amparo es de orden público, gratuito, igualitario y concentrado;
- 10) Que el proceso exige la intervención de la parte contraria como garantía del derecho de defensa (principio de bilateralidad);
- 11) Que la lesión que cause el acto (hecho u omisión) inconstitucional, sea actual, es decir, que la acción de amparo no puede intentarse frente a hechos pasados ni futuros, salvo, en este último caso, que constituya una amenaza cierta, real y verificable, del derecho tutelado por la Constitución;

12) Que el mandamiento de amparo tiene efectos particulares o concretos, por lo cual no puede afectar a personas que no hayan tomado parte en la controversia; y

13) Que la brevedad y sumariedad del proceso no impide la apelabilidad o revisión del fallo.

**CSJ-SPA (382)**

**13-8-87**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

## II

La Sala observa:

Para la admisibilidad de un recurso de amparo, deben concurrir, entre otras, las circunstancias siguientes:

1) Que el acto impugnado afecte concreta y directamente preceptos constitucionales garantizadores de un derecho inherente a la persona y, por tanto, no puede hacerse valer contra actos ilegales, estando limitado a los que, en franca violación de la Carta Fundamental, lesionen al particular en los derechos que ella consagra; y

2) Que, como un medio extraordinario, es para cuando se hayan agotado o no existieran otras vías que permitan la reparación del daño.

Especialmente es claro el segundo de los anteriores extremos, por cuanto de admitirse el amparo como recurso "paralelo y supremo", resultaría entonces que los demás recursos específicos, ordinarios y normales carecerían de objeto, de utilidad y de sentido, lo que no puede ser porque vendría a convertir en inútiles disposiciones consagradoras de otras vías, sobre todo el contencioso-administrativo contemplado en el artículo 206 de la Constitución y desarrollado en la Ley Orgánica de la Corte, admisible éste aun en los casos de silencio administrativo y de abstención (carencia).

## III

Ahora bien, examinado el escrito contentivo del presente recurso, se aprecia que no se dan los dos extremos o requisitos señalados; en efecto, por lo que hace al primero, se observa:

1) Es cierto que, conforme al artículo 78, todos tienen derecho a la educación, pero el mismo está limitado por razones de vocación y aptitudes. Y en el caso de autos, no es que se ha impedido o coartado el derecho a la educación que tiene el recurrente, sino que se produjo una decisión por virtud de la cual fue suspendida y se recomendó un tratamiento psicoterapéutico. Entonces no hay una violación franca, directa y concreta de este precepto, pues se trata de una situación que debe ser analizada y examinada: la legalidad o no de las medidas tomadas, y por lo que en el mismo recurso se invoca la posible violación de disposiciones de la Ley Orgánica de Educación, lo que quiere decir que la infracción del artículo 78 sería indirecta.

2) En cuando al artículo 68, éste consagra el derecho a utilizar los órganos de la administración de justicia y garantiza el derecho de defensa. Se aprecia que, en el caso, tal derecho y garantía no han sido directamente vulnerados, al punto de que la interesada ha ejercido el recurso jerárquico, y de manera concreta nada se alega para justificar la posible infracción de los preceptos contenidos en esa norma constitucional. Si, como señala la interesada, no fue oída y después de producida la suspensión no obtuvo más explicaciones, pudo recurrir para ante el Ministro y está pendiente la decisión.

3) En cuanto al artículo 67, el presente amparo se ha promovido apenas veinte días consecutivos después de interpuesto el recurso jerárquico, por manera que ni siquiera está vencido el lapso que establece el artículo 91 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y ninguno especial fija la Ley Orgánica de Educación, en cuya virtud tampoco resulta lesionado este precepto, por todo lo cual no es admisible el presente recurso extraordinario de amparo constitucional, y así se declara.

#### IV

En lo que concierne a la existencia de otras vías; se observa:

Ejercido oportunamente el recurso jerárquico, no se ha agotado el procedimiento ordinario en sede administrativa como para acudir al extraordinario de amparo. Además, en el ordinario de anulación perfectamente puede impedirse el daño mediante la suspensión de los efectos del acto, lo que obsta a la admisión en el caso, del amparo, porque, dentro de la otra vía, es factible la suspensión provisional del acto y, con ello, desde luego se evitan o precaven los posibles daños.

*Voto salvado.* El Magistrado Dr. René De Sola difiere del criterio de la mayoría por cuanto en la sentencia se insiste en considerar el amparo constitucional como un recurso subsidiario, opinión que no comparte por las razones que expuso extensamente en su voto salvado de 6 de agosto corriente (Caso Registro Automotor Permanente), que da ahora por reproducido.

#### B. *Carácter extraordinario*

**CSJ-SPA (369)**

**6-8-87**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: RAP.

**La Corte analiza el carácter extraordinario de la acción de amparo.**

Alegan los representantes de la República que el amparo solicitado en el caso sub-judice ha debido ser declarado inadmisibile por la existencia de una vía paralela para articular ante la autoridad competente su pretensión jurídica: el recurso de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad de la Resolución N° 7 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y del artículo 99 de la Ley de Tránsito Terrestre, en apoyo de lo cual citan doctrina y jurisprudencia nacionales que recogen tal principio como causal de inadmisibilidad en el juicio de amparo en nuestro medio.

La tesis invocada por los apelantes, o sea el carácter extraordinario de la acción de amparo, sólo ejercitable en ausencia de una vía judicial o procedimental específica prevista en el ordenamiento jurídico y aplicable al caso, es de vieja data en Venezuela. En efecto, ya en 1946, un enjundioso estudio del jurista Angel Francisco Brice sobre "El Juicio de Amparo y el Anteproyecto de Constitución", en el cual resume en diez puntos a manera de "Decálogo del Amparo", sus postulados básicos, precisa que "el amparo es un remedio extraordinario puesto que sólo debe proceder cuando se hayan agotado todos los recursos ordinarios".

Y en 1947, con motivo de la discusión del proyecto de Constitución presentado a la Asamblea Nacional Constituyente cuyo artículo 28 consagraba la garantía del

Habeas Corpus, el Diputado Martín Pérez Guevara, al abogar en la sesión del 27 de mayo de ese año que se sancionara en el texto constitucional el derecho de amparo por ser mucho más amplio que el de Habeas Corpus, propuso que se le diera la siguiente redacción: "Este recurso podrá ser ejercido por el agraviado, o en nombre de éste por cualquier otra persona, y *será admisible cuando la Ley no consagre ningún recurso ordinario contra la acción u omisión que lo motive*". (Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente. Nº 66, del 30-5-1947, p. 10).

En análogo sentido aparecen concebidas las normas pertinentes en sucesivos proyectos de leyes referentes al derecho de amparo constitucional genérico en Venezuela (vid.: Proyecto Ramón Escovar Salom: "Art. 3º No procede el amparo... c) cuando existan recursos o remedios judiciales o administrativos que permitan obtener la protección del derecho o garantía constitucional de que se trate"; Proyecto elaborado en 1970 por la Comisión Conjunta de la Procuraduría y de la Fiscalía General de la República integrada por los Dres. Guaicaipuro Martínez, Alberto Bustamante y Esteban Agudo Freites: "Art. 3º La acción de amparo no es admisible: . . . b) cuando la Ley establezca otros procedimientos que permitan obtener la protección del derecho o de la garantía de que se trate. . .").

Inspirados sin duda por estos precedentes legislativos, los tribunales del país han repetido el mismo principio que excluye el ejercicio de la acción de amparo cuando existan medios procesales que permitan obtener los efectos perseguidos con el amparo solicitado. Así, esta propia Sala Político-Administrativa, en sentencia del 26 de abril de 1971, estableció el carácter extraordinario de la acción de amparo al sostener que "calificada de acto administrativo determinada medida de una autoridad, es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte si considera que el acto es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad" y, por lo tanto, que los tribunales no pueden conocer de recursos de amparo contra tales actos, (G.O. Extraordinaria 1.478 del 16-7-71), e idéntico criterio había anteriormente asentado la Sala en fallo del 14 de diciembre de 1970, cuyos fundamentos reprodujo en el Acuerdo dictado el 24 de abril de 1972. Particularmente interesante al respecto resulta también la sentencia dictada por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el 25 de enero de 1984, reiterada en fallos posteriores, según la cual:

"Cuando frente a determinada actuación de la Administración se precisa un medio específico para controlar su constitucionalidad o ilegalidad, para obtener el restablecimiento de un derecho o garantía violada, la acción de amparo es inadmisibles, porque aparte de que los efectos que se aspiran conseguir con el recurso de amparo es posible obtenerlos con el medio específico de impugnación, la aceptación general e ilimitada de tal acción haría inútil e inoperante los remedios jurídicos y judiciales que la Constitución y las leyes prevén ordinariamente. Tal sucede con los recursos administrativos, la acción de inconstitucionalidad y los recursos contencioso-administrativos de anulación que, de admitirse la acción de amparo, sin que el recurrente haya ejercido tales medios de impugnación, se eliminaría de un solo golpe todo el sistema de control de la legalidad contemplado en el ordenamiento jurídico venezolano. En efecto, ¿de qué serviría seguir manteniendo los recursos administrativos y la jurisdicción contencioso-administrativa, si los particulares pudieran intentar directamente la acción de amparo frente a los actos administrativos? ¿Para qué continuar regulando los recursos administrativos y las acciones por inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos de los poderes públicos y la tramitación de los juicios de tales acciones si su anulación pudiera obtenerse principalmente por la vía de amparo. . .? La consagración ilimitada y absoluta de la acción de amparo convertiría a los tribunales en órganos ordinarios

---

de la actividad y actuación administrativa, es decir, en órganos de alzada, al que constantemente acudirían los particulares para que se les restablecieran sus derechos, perdiéndose de este modo uno de los fundamentos del principio de la legalidad administrativa cual es la potestad o poder de autocontrol de la propia Administración y, en concreto, de su facultad de revisión de la actividad de los órganos administrativos. Tal potestad y facultad, además de inútiles, serían innecesarias y terminarían siendo erradicadas del ordenamiento. De este modo operaría en la práctica una derogación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en lo atinente a la jurisdicción contencioso-administrativa, trastocándose el régimen normal y ordinario de los procedimientos administrativos y de los juicios de nulidad, de un modo tal que lo corriente serían entonces los juicios sumarios y los jueces se convertirían en jueces naturales”.

Esta doctrina es igualmente compartida por el Tribunal Superior Sexto de lo Contencioso-Tributario el cual, en la sentencia N° 96 apelada, luego de transcribir jurisprudencia de esta Corte y de la Primera de lo Contencioso-Administrativo en el sentido indicado, considera que *“no constituyendo el amparo en nuestro país un medio sustitutivo del control de la legalidad de los actos administrativos, decide en cuanto a la alegada inconstitucionalidad del artículo 99 de la vigente Ley de Tránsito Terrestre, y de la Resolución N° 7 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de fecha 12 de enero de 1987, que los interesados deberán proceder a interponer ante la Corte Suprema de Justicia en Pleno, el recurso de nulidad previsto en el ordinal 9° del artículo 7 (sic), de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por no ser materia del conocimiento de este Tribunal”*. (Subrayados y nota de la Sala: ha debido referirse a los ordinales 1° y 4° del artículo 42 de la L.O.C.S.J.).

Esta declaratoria estaba precedida (p. 7 de la sentencia y folio 130 del expediente) del siguiente razonamiento: *“Cuando el Congreso reformó la Ley de legalidad y cuando el Ministerio de Transporte y Comunicaciones dictó el 12 de enero de 1987 la Resolución N° 7 fijando las contribuciones de licencias y registro de vehículos, también actuó dentro del marco de legalidad de que fue investido por el artículo 99 de la Ley de Tránsito Terrestre”*.

*“Por ello, cuando de la aplicación de esas normas, de efectos generales, los particulares consideren vulnerados sus derechos constitucionales, existe una vía específica para obtener el restablecimiento de la legalidad e inconstitucionalidad presumiblemente infringida: el recurso de nulidad ante la Corte en Pleno (ordinales 3° y 6° del artículo 215 de la Constitución Nacional (sic) y el ordinal 1° y 9° del artículo 42 (sic) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”*. (Subrayados y nota de la Sala: recurso ante la Sala Político-Administrativa y no ante la Corte en Pleno; ordinales 7° art. 215 C.N. y ordinal 10, art. 42 L.O.C.S.J.).

Las consideraciones transcritas y la declaratoria de incompetencia que a ellas sigue, resultan para la Sala totalmente incongruentes y contradictorias con el dispositivo del fallo apelado, en el cual, por la vía de una supuesta colisión de normas (la del artículo 292 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre que fija una tasa máxima de Bs. 50 por concepto de registro de vehículos y otorgamiento de licencias y la Resolución N° 7 del 12-1-87 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones que establece Bs. 220 por los mismos conceptos), concluye desaplicando esta última Resolución y añade:

*“En virtud de tales circunstancias todos los propietarios de vehículos automotores que se inscribieron en el año 1986 en el Registro Automotor Permanente (R.A.P.), y que en este año 1987, no están adquiriendo vehículos nuevos, ni están traspasando la propiedad, ni se les están asignando nuevas placas identi-*

ficadoras, al no encontrarse incluidos dentro de estos presupuestos de hecho establecidos en la Ley de Tránsito Terrestre y en su Reglamento, *no están obligados a pagar contribuciones por concepto de registro de vehículos de motor*, ya que no existe ningún hecho imponible definido en la ley que tipifique el tributo, y por tanto, la tasa exigida por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones a los propietarios de vehículos que se encuentren en las circunstancias anotadas, *carece de causa y es una manifiesta y arbitraria violación al principio constitucional de legalidad establecida en el artículo 224 y de los derechos de propiedad y libre tránsito garantizados por la Constitución Nacional en sus artículos 99 y 64*. Por las mismas circunstancias, *tampoco podrá exigírseles a los que adquieran vehículos, traspasen su propiedad, o se les expidan placas identificadoras, pagar por concepto de tasas administrativas de registro de vehículos de motor, superiores a la cantidad de cincuenta bolívares (Bs. 50), establecidos en el artículo 292 del Reglamento, mientras éste se encuentre vigente. Así se declara*". (Subrayados de la Sala).

Como puede fácilmente advertirse esta declaratoria final del fallo deja virtualmente sin efecto alguno la Resolución Nº 7 dictada por el Ministerio de Transporte el 12 de enero de 1987, la cual, precisamente, establece la imposición de la tasa o contribución de Bs. 220 para todos los conceptos indicados en la sentencia (adquisición y traspaso de vehículos, registro de vehículos, expedición de placas identificadoras), con el agravante de que tal declaratoria tiene carácter absoluto, *erga omnes* (todos los propietarios de vehículos automotores), produce efectos hacia el pasado (los que se inscribieron en el año 1986) y hacia el futuro (los que adquieran en lo adelante vehículos, los traspasen, saquen placas identificadoras, etc.).

Al respecto precisa la Sala:

1) Que lo así decidido contradice abiertamente lo resuelto por el *a quo* en la misma sentencia en los párrafos transcritos *supra*, en los cuales se declaró incompetente para pronunciarse acerca de la alegada inconstitucionalidad de la Resolución Nº 7 del Ministerio de Transporte, consideró que cuando dicho Despacho dictó esa Resolución fijando las contribuciones de licencias y registro de vehículos actuó dentro del marco de la legalidad de que fue investido por el artículo 99 de la Ley de Tránsito Terrestre, y concluyó que cuando de la aplicación de esas normas de efectos generales (el artículo 99 de la Ley de Tránsito Terrestre y la Resolución Nº 7 del M.T.C. del 12-1-87), los particulares consideren vulnerados sus derechos constitucionales, existe una vía específica para obtener el restablecimiento de la legalidad presumiblemente infringida: el recurso de nulidad ante la Corte.

2) Que ha sido pacíficamente admitido que la causal de inadmisibilidad que opera por la existencia de otra vía procesal apta para obtener el mismo resultado que se lograría para la satisfacción del derecho o garantía tutelar por el amparo, no implica identidad en la pretensión en que se fundamente el ejercicio de uno u otro recurso, pues lo relevante es que los efectos que se obtengan por la vía del recurso ordinario o principal sean los mismos que se pretendan derivar del ejercicio de la acción extraordinaria de amparo. Por ello, con razón ha dicho la doctrina que "lo que define a una vía como paralela no es la pretensión del accionante, sino los efectos que en relación a la situación jurídica subjetiva lesionada produce. Así, la declaración de nulidad con que eventualmente se resuelva un recurso contencioso-administrativo de anulación impide que el acto siga produciendo sus efectos. Si éstos eran lesivos a un derecho establecido en la Constitución, la mencionada declaración producirá por tanto una verdadera protección a ese derecho, y el amparo será innecesario. El análisis determinante, pues, para catalogar como paralelo a un medio procesal se concentra en sus efectos. Si permite la protección del derecho constitucionalizado, el amparo no

será procedente. Por el contrario, si no hay proceso idóneo para salvaguardarlo, se abre la vía de amparo”.

3) Que el pronunciamiento del Tribunal Superior Sexto de lo Contencioso-Tributario en el dispositivo de su sentencia N° 96 equivale, por sus efectos, a una declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de la Resolución N° 7 dictada el 12 de enero de 1987 por el Ministerio de Transporte-y Comunicaciones. En consecuencia, como lo alega la representación de la República, el fallo apelado incurrió en una evidente extralimitación de atribuciones, ya que el único órgano judicial en Venezuela constitucionalmente investido del poder de anular los actos de efectos generales del Poder Público es la Corte Suprema de Justicia en Pleno (por inconstitucionalidad) y esta Sala Político-Administrativa cuando sean tachados de ilegalidad y emanen del Ejecutivo Nacional. Así se declara...

...En el capítulo anterior la Corte dejó establecido que la acción de amparo resulta improcedente cuando existan medios procesales que permitan obtener los mismos efectos perseguidos por el amparo solicitado. Pero, tiene razón el actor Torres-Rivero cuando afirma que de acogerse el criterio de que el amparo no cabe cuando hay acción de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad, se haría nugatorio el amparo y las personas quedarían desprotegidas de todo cuanto hagan los Poderes del Estado atentando contra el orden jurídico constitucional y legal, constituyendo el amparo la única vía para remediar rápidamente los daños y perjuicios que se verifiquen en base al acto cuestionado. En efecto, de aplicarse el principio de la extraordinariedad de la acción de amparo en forma absoluta, sería letra muerta el derecho al amparo consagrado por el constituyente, pues es difícil concebir una situación fáctica que no tenga un medio procesal ordinario de impugnación previsto en el ordenamiento jurídico.

Es precisamente por esta circunstancia y en aras de atenuar el rigor de tal principio, que la jurisprudencia se ha encargado de aclarar que:

...“cuando los medios ordinarios que existen contra los actos inconstitucionales o ilegales sean insuficientes para reparar el perjuicio, o no idóneos para evitar el daño o la lesión causada por tales actos, la acción autónoma de amparo entonces resulta procedente. Y si a esta inidoneidad e insuficiencia se agrega la incertidumbre en que se coloca al interesado, respecto al ejercicio de un derecho, por la no operatividad inmediata del recurso ordinario o normal contra el acto ilegal, está plenamente justificado el amparo como pretensión procesal autónoma, que busca precisamente la protección judicial para que se evite un daño existente, o se impida uno ciertamente inminente e irreparable” (S. C.P.C.-A. 20-2-1986).

La propia doctrina de la Procuraduría General de la República, recogida en la sentencia recurrida, participa de similar parecer, cuando afirma que:

...“solamente se podrá utilizar la acción de amparo cuando el acto administrativo infrinja inmediata y directamente un derecho garantizado por la Constitución; cuando se trate de un acto o hecho arbitrario, manifiesto e inequívoco, que cause un gravamen inmediato o irreparable, que torne inoperante el recurrir por otra vía, sea administrativa o jurisdiccional”.

Conforme a lo anterior, para que sea dable la concesión de un mandamiento de amparo, el juez que conoce de la solicitud respectiva debe concretar su examen a la verificación de los siguientes aspectos:

1) Que la situación jurídica infringida por el acto, hecho u omisión de la autoridad pública o del particular, sea violatoria en forma directa, manifiesta e incontestable de un derecho o garantía constitucionalmente tutelado;

2) Que no exista para el restablecimiento de esa situación jurídica lesionada ningún otro medio procesal ordinario adecuado; y

3) Que la lesión o el derecho o garantía afectados sean de tal naturaleza que no podrían ser reparados mediante la utilización de ese otro medio procesal.

*Voto salvado del Magistrado René De Sola.*—El amparo es efectivamente un recurso extraordinario, porque está establecido por la Constitución como medio de protección distinto del general garantizado en su artículo 68 y porque está destinado específica y exclusivamente a la salvaguardia de un solo sector de la constitucionalidad: el de los derechos humanos enunciados en el Título II de la propia Carta Fundamental (Sentencia de la S.P.A. de 6-3-86 (Caso Gladys Rachadell), 13-3-86 (Caso Rubén Farías Harris) y 7-8-86 (Caso Productos Mistolín, S.A.)). Los demás derechos constitucionales quedan fuera del ámbito de protección del recurso de amparo, y asimismo cualquier derecho de jerarquía inferior.

Pero precisamente éste su carácter extraordinario no permite degradarlo a la condición de supletorio y subsidiario, sólo admisible en ausencia de presuntos recursos paralelos.

Los recursos de inconstitucionalidad o de ilegalidad tienen por finalidad la declaración de nulidad de un acto de carácter general o particular.

El recurso de amparo tiene en cambio un objeto práctico diferente: restablecer al agraviado en la situación jurídica en que se encontraba antes que ocurriera el hecho o acto violatorios de alguno de los derechos o garantías enunciados en el Título III de la Constitución (Art. 49 *ejusdem*).

Frente al texto claro de la norma vigente, resulta vano buscar argumentos en criterios de la Corte ya superados por la evolución de su propia jurisprudencia, en ensayos jurídicos precursores del recurso ni en proyectos de leyes que no llegaron a ser sancionadas y que no podrían serlo en el futuro sin incurrir en el vicio de inconstitucionalidad.

### C. Objeto: Derechos violados

**CSJ-SPA (369)**

**6-8-87**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: RAP.

De lo transcrito se infiere fácilmente que el pronunciamiento solicitado se ceñía a que, verificada la inconstitucionalidad del artículo 99 de la vigente Ley de Tránsito Terrestre de 1986, el juez del amparo ordenara a las autoridades del tránsito la libre circulación de los vehículos, sin exigir pago de contribuciones y sin amenaza de sanciones y detenciones en relación a dichas contribuciones.

Para la Sala, el accionante ubicó en sus justos términos (salvo por lo que respecta a la titularidad de la acción que será tratado *infra*) la materia propia de una acción de amparo: la inconstitucionalidad de un acto del poder público y la lesión actual que ese acto presuntamente inconstitucional causa en la esfera jurídica del particular afectado. Pero el juez del amparo no decidió el recurso con arreglo a los parámetros y postulados que informan el juicio de amparo.

En efecto:

1) En primer lugar, el fallo apelado no se ajusta a la condición de procedencia que atañe al contenido de la acción de amparo, o sea la confrontación entre el acto (hecho u omisión) cuestionado y la norma constitucional contentiva de un derecho o garantía cuya violación se le imputa. Si de esa confrontación dimanara, en criterio



del juez del amparo, la inconstitucionalidad (no la ilegalidad) del acto, para lograr el restablecimiento de la situación jurídica constitucionalmente protegida y que ha sido infringida, debe hacer prevalecer la norma constitucional sobre aquella en que se fundamenta el acto que la vulnera; y la declaratoria que en tal sentido se haga únicamente es válida para el caso concreto, es decir, surte efectos sólo entre el o los solicitantes del amparo constitucional y la autoridad o los particulares cuya actuación (u omisión) dio origen a la correspondiente acción. En otras palabras, no teniendo el juez del amparo —como se precisó *supra*— la potestad anulatoria, los efectos de un mandamiento de amparo vienen a ser los mismos que se derivan de una excepción de inconstitucionalidad opuesta en cualquier juicio y se traducen en un control difuso de la constitucionalidad, pues el control directo, concentrado, de la Carta Magna, sólo corresponde al Máximo Tribunal de la República.

Pero en el caso de autos, para justificar la procedencia del amparo, el tribunal *a quo* realiza una confrontación entre el artículo 292 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre (que considera vigente) el cual fija las contribuciones por derechos de registro original, por inscripción de traspasos de vehículos de motor y por expedición de placas en Bs. 50,00 para cada uno de esos rubros, con lo establecido en la Resolución N° 7 del 12 de enero de 1987 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones que, por los mismos conceptos, fija una tasa de Bs. 220,00 y concluye el juez de instancia desaplicando la resolución ministerial en favor de la norma reglamentaria, en estos términos:

“El precitado artículo 292 del Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre no ha sido derogado y, por lo tanto, conserva su plena vigencia y no contiene disposiciones contrarias ni colide con el artículo 99 de la Ley de Tránsito Terrestre reformada el 10 de octubre de 1986, que delega en el Ejecutivo la fijación de contribuciones por concepto de registro de vehículos y otorgamiento de licencias para conducir con un monto máximo de cuatrocientos bolívares (Bs. 400,00). “Ambas normas conservan su vigencia hasta tanto no sean derogadas o anuladas por inconstitucionalidad o ilegalidad, y son de obligatorio cumplimiento tanto para las autoridades administrativas del Tránsito Terrestre como para los administrados.

“De ahí que al encontrarse en colisión lo dispuesto en el artículo 292 del Reglamento de la Ley de Tránsito, que fija una tasa máxima de Bs. 50,00 por concepto de registro de vehículos y otorgamiento de licencias para conducir, con lo establecido en la Resolución N° 7, del 12 de enero de 1987, dictada por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones que por los mismos conceptos fija una tasa de Bs. 220,00, no puede válidamente aplicarse lo establecido en la citada Resolución N° 7, por ser jerarquía inferior al Reglamento y debe en consecuencia someterse a éste que tiene primacía según nuestro ordenamiento jurídico”. (Subrayado de la Sala).

Pues bien, a juicio de esta Corte, no era ése el razonamiento apropiado. Sin entrar a anular —lo que no podía hacer como ya se ha dicho— el artículo 99 de la Ley de Tránsito Terrestre ni la Resolución N° 7 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el tribunal *a quo* sí podía y debía examinar la alegada inconstitucionalidad de los actos cuestionados y si, a través de ese examen verificaba una flagrante, directa e incontestable contrariedad con alguno de los derechos fundamentales de la persona humana consagrados en la Carta Fundamental, hubiera podido dejar de aplicarlos en el caso concreto, por infringir la Constitución, si tal era su criterio.

2) En segundo lugar, tampoco podía el juez del amparo, como en efecto lo hizo, entrar en consideraciones y conclusiones acerca de situaciones pasadas, ocurridas en el año 1986 bajo la vigencia de textos derogados (la Ley de Tránsito de 1962 y la

Resolución Nº 171 del 17-6-1986) porque, además de no haberle sido planteado, uno de los postulados del instituto de amparo radica en que la lesión de que se trate debe ser actual, o futura pero real, cierta y comprobable (amenaza de lesión).

3) En tercer lugar, ha debido verificar el juez del amparo si no existía para el restablecimiento de la situación jurídica lesionada otro medio procesal ordinario de impugnación (administrativo o jurisdiccional), o si aun existiendo ese medio, éste resultaba inoperante por causar el acto o hecho cuestionado un gravamen inmediato e irreparable a través de la vía ordinaria de protección prevista.

En torno a este último aspecto, al examinar en el capítulo anterior la característica extraordinaria de la acción de amparo en el caso, la Sala determinó la existencia en nuestro ordenamiento jurídico positivo de un recurso ordinario específico, en sede jurisdiccional, mediante el cual podrían obtenerse los efectos perseguidos con el amparo: la acción de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia contra el artículo 99 de la Ley de Tránsito Terrestre y contra la Resolución Nº 7 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. También indicó que a través del proceso de nulidad se podía lograr una solución rápida e inminente respecto a los efectos producidos por tales actos, pues en el juicio de nulidad la ley arbitra un procedimiento abreviado para asuntos de urgente naturaleza, en cuya virtud la Sala estimó que esta vía procesal no resultaba inoperante para restablecer la situación de derecho presuntamente infringida, y en base a tal circunstancia ha debido declararse improcedente el mandamiento de amparo solicitado.

Tampoco considera la Sala irreparable la presunta lesión ocasionada por los actos cuestionados, dada la existencia, en vía administrativa, de un procedimiento destinado a obtener la repetición de un pago indebido a la Administración. En efecto, en el Título IV, Capítulo X del Código Orgánico Tributario, se establece un procedimiento específico mediante el cual "los contribuyentes o los responsables podrán reclamar la restitución de *lo pagado indebidamente* por tributos, intereses, sanciones y recargos, siempre que no estén prescritos". (Art. 166): El pago de lo indebido procede, en el ámbito tributario, cuando no se haya producido el hecho generador del tributo, o si este último ha sido ya satisfecho en una magnitud superior a la que legalmente corresponda.

Conforme al procedimiento establecido en dicho Capítulo, quien considere haber pagado indebidamente un tributo, puede interponer su reclamación ante el respectivo organismo administrativo, correspondiendo la decisión a la más alta autoridad jerárquica del mismo (artículo 167). Importante también es destacar que para la procedencia de la reclamación no es necesario haber pagado bajo protesta (Art. 168), por lo que el pago voluntario y pacífico del tributo (en este caso el derivado del RAP), en ningún modo enerva la acción de repetición que allí se consagra. En un máximo de dos meses la autoridad a quien corresponda resolver debe decidir sobre la reclamación, y si ello no ocurre en el mencionado plazo el interesado "podrá optar en cualquier momento, y a su solo criterio, por esperar la decisión o por considerar que el transcurso del plazo sin haber recibido contestación es equivalente o denegatoria de la misma" (Art. 169), vencido el cual puede interponer el recurso contencioso-tributario. Y "cuando la decisión sea favorable al contribuyente o responsable, en la vía administrativa o en la contenciosa, ella ordenará el reintegro a que haya lugar junto con los intereses devengados por la cantidad pagada indebidamente", hasta la fecha del reintegro (Art. 172).

Como puede apreciarse, también en sede administrativa existe una vía específica que permite obtener satisfacción de los derechos que el actor y los adherentes estiman violados por la Resolución del Ministerio de Transporte y Comunicaciones que fija el monto de Bs. 220 que deberá cancelarse con motivo de la implantación del Registro

Automotor Permanente, de lo cual se concluye que la alegada lesión no resultaba tampoco irreparable.

En razón de lo expuesto, en lo que concierne a la materia propia de una acción de amparo, la Corte juzga que el contenido de la sentencia dictada por el Tribunal Superior Sexto de lo Contencioso-Tributario apelada, se aparta totalmente de los condicionamientos establecidos para la procedencia de un mandamiento de amparo, que han sido examinados en este Capítulo, y así se declara.

*Voto salvado del Magistrado René De Sola:* 3. De conformidad con los principios enunciados, el examen del escrito de interposición del recurso, autorizaba a declarar su admisibilidad, desde el momento que en aquél se alega un hecho que presuntamente viola dos de los derechos enunciados en el Título III de la Constitución: la libertad de tránsito (artículo 64) y la propiedad (artículo 99).

Seguidamente correspondía analizar la procedencia de la acción, para lo cual era necesario poner frente a los derechos constitucionales que se dicen violados, el hecho invocado como fundamento del recurso.

Para facilitar el proceso indagatorio, resultaba conveniente tomar como antecedente la sentencia dictada en el caso Andrés Velásquez, cuyo contenido y alcance parece haber sido objeto de erróneas interpretaciones.

La susodicha sentencia expresó:

“No siendo por tanto manifiesta la alegada inconstitucionalidad de la Resolución impugnada del Consejo Supremo Electoral y en razón de que no puede esta Corte hacer un pronunciamiento al respecto sino de acuerdo con los procedimientos establecidos para la tramitación y decisión de los respectivos recursos de nulidad, se declara la improcedencia del recurso de amparo para dirimir la cuestión planteada por el recurrente”.

Entonces se había invocado el derecho a la no discriminación enunciado en el artículo 61 de la Constitución y la igualdad de los partidos políticos garantizada por el artículo 114 *ejusdem*, y se alegaba como hecho constitutivo de su violación una Resolución del Consejo Supremo Electoral que, aplicando el artículo 154 de la Ley Orgánica del Sufragio, limitaba sólo a los candidatos presidenciales postulados por los partidos con voz y voto en dicho Consejo el espacio disponible en los canales oficiales de televisión.

Confrontada la respectiva Resolución —cuyo fundamento legal no fue discutido— con las normas constitucionales invocadas, la Corte llegó a la conclusión de la improcedencia del recurso, en razón de que no aparecía evidente la violación denunciada.

Conclusión distinta se impondría si, por ejemplo, se otorgare el derecho al espacio televisual a candidatos del sexo masculino y en cambio se le negare a otros por el solo hecho de pertenecer al sexo femenino. Ante tan clara violación de la garantía constitucional, no hay duda que la Resolución —aun apoyada en una ley que admitiera semejante discriminación— tendría que ceder y declararse inaplicable en virtud de la procedencia del recurso de amparo que se hubiera intentado.

Tampoco se viola la garantía de igualdad de los partidos políticos cuando no se les da el mismo tratamiento según su respectiva importancia numérica o su carácter nacional o regional, como ocurre con la Ley Orgánica del Sufragio. La igualdad no se rompe cuando para situaciones diferentes se establecen consecuencias diversas.

En el caso, se consagraba sin duda una diferencia, pero fundada en el factor de las mayorías, que no es sólo un elemento determinante de gran número de disposiciones de la Ley Orgánica del Sufragio, sino cuya validez está reconocida en todo sistema democrático, como el imperante en la República.

En situaciones como la sentada no es dable al Juzgador desaplicar la Ley —que goza de la presunción de constitucionalidad—, ya que se requeriría un proceso com-

plejo, como el del recurso de inconstitucionalidad, para llegar a una conclusión acerca de si efectivamente la norma es violatoria de las garantías invocadas.

4. En el caso *sub judice* se presenta una situación bastante similar a la analizada en la sentencia de 20-10-83, con la circunstancia particular que los dos derechos fundamentales invocados son de aquellos que pueden ser legalmente limitados, según expresa voluntad del propio constituyente.

En efecto, examinada la Resolución Nº 7 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, no se encuentra elemento alguno que manifiestamente viole las garantías constitucionales invocadas: propiedad y libre tránsito...

El artículo 99 de la Constitución declara que la propiedad estará sometida a las contribuciones que establezca la ley. El artículo 99 de la Ley de Tránsito Terrestre estableció la correspondiente contribución.

La Resolución, en ejecución de dicha disposición legal, fija el monto de las contribuciones pagaderas para el registro de vehículos y otorgamiento de licencias de conducir.

El actor, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 224 de la Constitución, denuncia la inconstitucionalidad de dicha Ley y, por ende, de la Resolución complementaria. Pero el examen de este alegato tendría que ser objeto de un recurso específico diferente, ya que el de amparo constituye un medio restringido de control de la constitucionalidad, destinado exclusivamente a garantizar la efectividad de los derechos enunciados en el Título III de la Carta Fundamental.

5. En cuanto al otro derecho fundamental invocado, ninguna prohibición contiene la Resolución que manifiestamente impida a ciudadano alguno la libertad de tránsito, la cual, por lo demás, está también sometida a las limitaciones establecidas por la ley (artículo 64 de la Constitución).

En consecuencia, como la ley que crea la contribución y las sanciones que pueden derivarse de su falta de pago, está investida de la presunción de constitucionalidad y no es manifiestamente contraria a lo dispuesto sobre propiedad y libre tránsito en la Constitución —donde se prevé las limitaciones legales a que puedan quedar sometidas ambas garantías—, resulta improcedente el recurso de amparo intentado.

6. Es de advertir, sin embargo, que los argumentos anteriores en forma alguna afirman la constitucionalidad ni de la ley ni de la Resolución impugnada.

En consecuencia, para la pretensión de obtener un pronunciamiento judicial en el sentido indicado, quedan abiertos a los interesados los correspondientes recursos de inconstitucionalidad y de ilegalidad contemplados en nuestro ordenamiento jurídico.

#### D. *Motivo de Legitimación*

CSJ-SPA (273)

11-6-87

Presidente Ponente: René De Sola

Para decidir la Corte observa:

El amparo constitucional es una vía extraordinaria destinada a restablecer la situación jurídica infringida por la flagrante violación de un derecho o garantía constitucionales.

Por tanto, el recurrente debe determinar de una manera clara y precisa cuál es el derecho constitucional vulnerado.

En el caso *sub-judice* se observa que el recurrente no mencionó el derecho constitucional vulnerado y por no corresponder a la Corte conjeturar sobre dicha materia, es forzoso concluir que la solicitud carece de fundamento.

Más aún, la "situación jurídica infringida" (artículo 49 de la Constitución) resulta difícil de definir en el ámbito del amparo constitucional si se considera que la mencionada incidencia surgió en un juicio de expropiación, en el cual las partes pueden hacer valer todos sus derechos.

Consecuentemente, al no haber cumplido con la mencionada obligación, el presente recurso de amparo resulta inadmisibile, y así se declara en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

CSJ-SPA (369)

6-8-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: RAP.

**La acción de amparo, es una acción personal que exige procesalmente un interés legítimo y directo en quien pretenda la restitución o restablecimiento del derecho o garantía constitucional que considere vulnerados.**

El tema de la legitimación en el juicio de amparo también ha sido tratado ampliamente y desde tiempo atrás por la doctrina. Sin embargo, los problemas de interpretación que ésta plantea se habían centrado hasta el presente, en lo que toca a la legitimación pasiva, únicamente en si debía o no extenderse a los particulares y no sólo a los órganos del Poder Público, prevaleciendo la tesis de que la acción de amparo procede no sólo contra cualquier hecho, acto u omisión proveniente de los órganos del Poder Público Nacional, estatal o municipal, sino también contra toda acción de individuos, grupos u organizaciones privadas que violen o amenacen violar cualesquiera de las garantías o derechos consagrados en la Constitución; y en lo concerniente a la legitimación activa, o sea, la capacidad procesal para accionar en el juicio de amparo, se ha llegado a la conclusión de que no sólo poseen esa cualidad las personas físicas o naturales sino también las personas morales o jurídicas (Vid.: al respecto Proyecto de leyes de amparo y posiciones doctrinales en: "Estado actual de la Acción de Amparo en Venezuela", por Esteban Agudo Freytes, en Estudios sobre la Constitución. *Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo II, pp. 659 a 773. U.C.V., 1979).

Pero no tiene conocimiento la Corte de que la expresión constitucional del artículo 49 que contempla el amparo judicial "a *todo habitante de la República* en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece" pudiera ser interpretada en el amplio sentido que le han atribuido en autos tanto el accionante en amparo como el tribunal *a quo*.

No existe, en efecto, ni una sola opinión doctrinaria, ni texto especializado consultado, ni decisiones judiciales, ni ningún proyecto de amparo examinado, que no coincidan en establecer expresamente, o dar tácitamente por sentado, que el sujeto activo en la acción de amparo es una persona natural o jurídica, o un grupo de personas, asociación u organización perfectamente individualizadas o determinadas. En otras palabras, la acción de amparo es una acción *personal*, que procesalmente exige un interés legítimo y directo en quien pretenda la restitución o restablecimiento del derecho o garantía constitucional que considere vulnerados.

Así se desprende, para sólo citar algunos ejemplos ilustrativos, de las disposiciones pertinentes contempladas en los diferentes proyectos de Leyes de Amparo que se reseñan a continuación:

A) Proyecto de Ley de Amparo de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (1969):

“Artículo 3º. En la solicitud de amparo se expresarán: A) Los datos concernientes a la *identificación de la persona agraviada* y de la persona que actúe en su nombre, con poder o sin él, si tal fuere el caso”.

B) Proyecto de Ley de Amparo del Dr. Ramón Escovar Salom (1970):

“Artículo 10. La demanda deberá interponerse por escrito y contendrá: a) El nombre, apellido y domicilio *del agraviado*...”.

C) Proyecto elaborado por la Comisión Conjunta de la Procuraduría General de la República y de la Fiscalía General de la República:

“Artículo 14. La solicitud escrita de amparo, o el acta en que se reciba verbalmente, contendrá: 1. Los datos de *identificación de la persona agraviada y de quien proceda en su nombre, si fuere el caso*...”.

D) Proyecto de “Ley de la Acción de Amparo de los Derechos Fundamentales”, presentado el 28-3-1985 a la Cámara de Diputados por la Fracción Parlamentaria del Partido Socialcristiano Copei:

“Artículo 5. Tienen derecho a interponer la acción de amparo: *el agraviado, y su representante* o el representante de la entidad agraviada. *Sólo en los casos de imposibilidad física para interponer la acción, sea por atentado concurrente contra la libertad individual, por hallarse ausente del lugar o cualquier otra causa análoga, podrá la acción de amparo ser interpuesta por tercera persona, sin necesidad de poder expreso, debiendo el afectado, una vez que se halle en posibilidad de hacerlo, convalidar la acción*”.

E) Proyecto de “Ley de Amparo de los Derechos Constitucionales y Derechos Inherentes a la Persona Humana”, presentado a la Cámara de Diputados el 19-9-1985 por el Dr. Herman Escarrá mediante el procedimiento de iniciativa popular (53.167 firmas):

“Artículo 8. La solicitud de amparo deberá contener: a) *La identificación, lugar de residencia o domicilio de la persona o personas agraviadas y de quien proceda en su nombre, si fuere el caso*...”.

F) Proyecto de “Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”, elaborado por la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados:

“Artículo 19. En la solicitud de amparo se deberá expresar: 1) Los datos concernientes a *la identificación de la persona agraviada y de la persona que actúe en su nombre y, en este caso, con la suficiente identificación del poder conferido*”. (Textos consultados suministrados por el Centro de Información y Documentación Legislativa del Congreso de la República).

La Corte comparte plenamente el criterio antes expresado acerca de la singularidad de la legitimación activa en el juicio de amparo, pues, aceptar lo contrario, esto es, la posibilidad de su ejercicio por parte de una o varias personas que se atribuyan la representación genérica de toda la ciudadanía, sería desvirtuar el objetivo fundamental del amparo que es la restitución a un sujeto de derecho de una situación o garantía jurídica tutelada por la Constitución, otorgando así a la acción de amparo los efectos generales propios de una acción de nulidad, cuya competencia, procedencia y tramitación procesal son radicalmente distintas. Por ello, la doctrina ha afirmado, con justeza, no sólo que la impulsión del recurso de amparo debe quedar en manos del afectado y debe envolver la existencia de un agravio que ha de ser personal y directo, sino también que “la sentencia debe limitarse a amparar y proteger al indi-

viduo quejoso, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motive, ya que es de la esencia del amparo que la decisión final que recaiga no tenga efectos en otros casos ni que afecte a personas que no hayan tomado parte en la controversia". (Angel Francisco Brice: "El Decálogo de Amparo", citado por Esteban Agudo Freytes, *op. cit.* p. 673).

Piénsese, efectivamente, en la hipótesis de que, accionado en nulidad ante este Supremo Tribunal un acto general del Poder Público, la declaratoria de este órgano jurisdiccional fuese desestimatoria del recurso y, por ende, confirmatoria de la legalidad o constitucionalidad del acto impugnado, con fuerza de cosa juzgada absoluta, y que, con anterioridad, a través de un mandato judicial de amparo se hubiere ordenado restituir o indemnizar genéricamente a toda la ciudadanía o a un sector cuantificablemente importante de ella que no intervino en el procedimiento de amparo, en un derecho o garantía que para el juez de amparo resulta violado. Las consecuencias anómalas que esta situación crearía se presentan tan claras que no requieren mayores comentarios.

No obstante, esta hipótesis ha ocurrido en el caso de autos. En efecto, en su petitorio ante el Tribunal Superior Sexto de lo Contencioso-Tributario, el accionante en amparo solicita "del ciudadano juez *nos ampare a todos los habitantes del país propietarios de vehículos automotor* para que, en acatamiento de la Constitución y del Código Orgánico Tributario... se ordene al Ministro de Transporte y Comunicaciones y al Director de Tránsito Terrestre... nos dejen circular libremente en dichos vehículos sin obligarnos ni conminarnos al pago de las contribuciones del Registro Automotor Permanente (R.A.P.), de licencias y de las demás de tránsito terrestre...", y el juez del amparo, acogiendo tal planteamiento, declara en su fallo que "*los accionantes y los propietarios de vehículos* que dieron cumplimiento en el año 1986 a la obligación de inscribir su vehículo en el Registro Automotor Permanente (R.A.P.) y que en el presente año no hayan adquirido vehículos de motor nuevos, ni hayan traspasado su propiedad, ni se les hayan expedido placas de identificación, no están obligados a efectuar en 1987 ningún pago por ese concepto ni podrá prohibírseles a sus vehículos el libre tránsito por el territorio nacional". (Subrayados de la Sala).

Ahora bien, sentado como ha quedado en este capítulo del presente fallo que uno de los rasgos característicos del juicio de amparo en cuanto a la legitimación activa es que ésta tiene carácter personal, individualizado, resulta concluyente establecer que no podía el accionante en amparo arrogarse la representación de "todos los habitantes del país propietarios de vehículos automotor" y mucho menos podía el tribunal *a quo* acoger tal representación y extender la protección acordada a "todos los propietarios de vehículos automotores que se inscribieron en el año 1986 en el Registro Automotor Permanente (R.A.P.)", quienes, según información computarizada ofrecida por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones que corre al folio 105 del expediente, son *un millón cuatrocientos noventa mil trescientos sesenta y dos* (1.490.362), de los cuales, sólo el accionante y aproximadamente doscientos adherentes, intervinieron en este proceso.

#### E. Efectos de la Sentencia

CSJ-SPA (369)

6-8-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: RAP.

Ahora bien, ya ha quedado establecido en los Capítulos precedentes de este fallo, que la acción de amparo no tiene efectos absolutos, *erga omnes*, propios de la acción

de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad, sino efectos relativos, inter-partes, es decir, que el mandamiento de amparo sólo puede cubrir específicamente a los sujetos intervinientes en ese proceso.

F. *Apelación*

CSJ-SPA (254)

8-6-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Varios vs. República (Ministerio de Transporte).

**Procede la apelación en el caso del recurso de amparo.**

A) *Argumento de improcedencia de la apelación basada en la ausencia de norma que la prevista y por ser contraria a la esencia del amparo.*

Se sostiene en el auto recurrido que la apelación no procede por no estar contemplada tal posibilidad en la Constitución y negarlo expresamente el artículo 210 del Código Orgánico Tributario, aplicado analógicamente por la juez *a quo* por ser Ley Orgánica especial de la materia tributaria.

El artículo 49 de la Constitución no desarrolla ningún procedimiento específico para la tramitación del recurso de amparo constitucional, salvo, como principio orientador del mismo, que éste sea breve y sumario. Brevedad que significa, por definición de la Real Academia Española, que sea de corta extensión o duración, por lo cual debe ser tramitado con celeridad y resuelto en el menor tiempo posible. Y sumario que implica, según la misma fuente, "reducido a compendio", esto es, sucinto, preciso, abreviado, sencillo, con prescindencia de formalidades complejas. Para cumplir a satisfacción con esta exigencia constitucional de brevedad y sumariedad y ante la ausencia de regulación legal autónoma en base a la cual tramitar el amparo, esta misma Sala, en sentencia del 12 de agosto de 1986 determinó las alternativas que ofrece el ordenamiento jurídico vigente, conforme a las exposiciones doctrinarias actuales, a saber: 1) la aplicación analógica del procedimiento de Habeas Corpus, consagrado en la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución; 2) el procedimiento del juicio ordinario en atención a la disposición contenida en el artículo 234 (hoy 338) del Código de Procedimiento Civil al no estar previsto un procedimiento especial; 3) la tramitación contemplada para incidencias por el artículo 386 (hoy 607) del Código de Procedimiento Civil; 4) el procedimiento pautado para los juicios breves; 5) la utilización de procedimientos mixtos o complejos, siempre breves, en acatamiento al principio de plenitud de hermenéutica que impone al juez buscar la norma adecuada cuando no exista en el caso una regla aplicable previamente dispuesta, utilizando en tal sentido parte del procedimiento pautado en los juicios interdictales; y 6) aplicación, por analogía o extensión, del procedimiento previsto en el Código Orgánico Tributario para el amparo tributario.

Pero sea cual fuere la vía escogida entre las anteriormente enunciadas, parecía hasta ahora como un hecho incontrovertible la revisión o apelación del fallo ante el órgano superior del juez del amparo, apelación que se tramita con la misma simplificación y celeridad que en la instancia inferior. Así lo ponen de manifiesto las numerosas decisiones dictadas en la materia por tribunales superiores que, a título ilustrativo, se reseñan a continuación: Sentencia del Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Menores de la Circunscripción Judicial del



Estado Bolívar confirmatoria de un recurso de amparo declarado con lugar por el Juzgado de Primera Instancia del Tránsito y del Trabajo de la misma Circunscripción (Caso Hevensa); Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 17-7-1968, revocando la del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato de fecha 18-6-86 que había declarado con lugar una acción de amparo; Sentencia del 23-7-86 de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo conociendo en apelación de la dictada por el Tribunal Superior Primero de la Región Capital en el recurso de amparo ejercido por la empresa Inversiones Fajardo contra el Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda; Sentencia del 28-2-85 de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo revocando la del Tribunal Superior Primero de lo Contencioso-Administrativo en el recurso de amparo ejercido por la abogada Nelly Cuenca Ramírez; Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 20-2-1986 declarando parcialmente con lugar la apelación intentada por el apoderado de la Municipalidad del Distrito Sucre contra la decisión dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital el 31-10-1985 por la cual acordaba el amparo solicitado por Humberto Romero Mucci; Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 18-9-1986 declarando sin lugar recurso de hecho incoado contra la decisión dictada por el Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro Norte, conociendo en apelación de la pronunciada en un recurso de amparo por el Juez de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil y de Hacienda del Distrito Puerto Cabello de la Circunscripción Judicial del Estado Carabobo, promovido por los ciudadanos Argenis de Jesús Moreno, Rafael Duno Gull y otros (el fundamento de la improcedencia de la apelación fue que en el derecho venezolano no existe una tercera instancia); Sentencia de 17-7-1984 del Juzgado Superior Segundo del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda conociendo de la dictada por el Juzgado Segundo de Primera Instancia del Trabajo de la misma Circunscripción, en el recurso de amparo constitucional propuesto por los ciudadanos José Alcides Hernández, María del Carmen Dolores Linares y otros contra la Empresa Compañía Nacional de Galletas Nabisco La Favorita C.A.; Sentencia del Tribunal Superior en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Anzoátegui, revocando el mandamiento de amparo dictado por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de esa Circunscripción a favor de la sociedad mercantil Compañía Ranrey Internacional S.A. Y como éstas, muchas otras decisiones que evidencian la admisión pacífica en nuestro medio de la apelabilidad de las decisiones de amparo constitucional, pese a haber sido tramitadas, en su gran mayoría, con arreglo al procedimiento previsto para el amparo tributario en el Código Orgánico Tributario.

Ese ha sido también el procedimiento utilizado en el caso de autos. En efecto, acordando proceder de conformidad con lo dispuesto en los artículos 208 y siguientes del Código Orgánico Tributario, el *a quo* ordenó notificar al Ministro de Transporte y Comunicaciones para que compareciera dentro de las 48 horas hábiles siguientes a exponer lo que estimare pertinente sobre la acción, y abrir una articulación probatoria de ocho días para que los interesados probaran lo que consideraran necesario, fijando los tres días siguientes al vencimiento del lapso probatorio para decidir el recurso. Al dictar su decisión el *a quo*, a pesar de reconocer que en el problema sub-judice no se trataba de un amparo tributario sino de una acción de amparo constitucional y, por tanto, que era sólo por vía analógica que empleaba el procedimiento concerniente a aquél, aplicó en su totalidad el artículo 210 *ejusdem* que no concede apelación de las decisiones dictadas en materia de amparo tributario.

Juzga la Sala apropiada la tramitación escogida en cuanto a la sumariidad y brevedad de los lapsos acordados, por cuanto con ello se cumple con los requeri-

mientos esenciales del recurso de amparo. Pero no comparte la Corte la extensión del procedimiento analógico a la inapelabilidad de la decisión, por lo siguiente:

En el derecho venezolano la apelación es la regla y la inapelabilidad es la excepción. En efecto, es principio general consagrado en nuestra legislación que de toda sentencia definitiva de primera instancia se oye apelación, *salvo disposición especial en contrario* (Artículos 288 del Código de Procedimiento Civil y 50 del Código de Enjuiciamiento Criminal).

De ahí que toda negación del derecho a la apelación tiene que ser dispuesta por una norma expresa de la Ley. La negación de un derecho no puede fundarse en la aplicación analógica de una regla establecida respecto a una situación jurídica absolutamente diferente.

Además, en algunos casos, la ley —haya o no habido apelación— establece la consulta obligatoria y hasta la equipara a aquélla. (Artículos 51 y 336 del Código de Enjuiciamiento Criminal). Ahora bien, entre consulta y apelación no existen diferencias esenciales. La primera conduce al mismo resultado que la segunda: la revisión del fallo por el Tribunal de alzada. Sólo que una procede de oficio “como interpuesta y oída simultáneamente por la ley”, y la otra, sólo cuando la parte perjudicada la propone.

En su sentencia de 13 de mayo de 1987 la Juez *a quo* acertadamente reconoció, como se ha dicho, que el Código Orgánico Tributario “establece la acción de amparo solamente frente a las demoras excesivas de la administración tributaria en resolver sobre peticiones de los interesados”.

Ahora bien, no fue el “amparo legal” concebido para una situación específicamente determinada en la ley tributaria, el solicitado por el recurrente en su escrito de 18 de marzo de 1987, sino el amparo constitucional previsto en el artículo 49 del Texto Fundamental. En consecuencia, no puede aplicarse por extensión a esta última acción la norma excepcional —y por ende, de interpretación estricta—, del artículo 210 del Código Orgánico Tributario, que niega el derecho a apelar de la decisión dictada en ese específico proceso de amparo legal.

Si había que acudir a alguna fuente analógica para resolver la cuestión, esa fuente se encuentra en la propia Constitución y no en una ley. En efecto, la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución que, como se sabe, regula el amparo de la libertad personal y desarrolla el procedimiento aplicable hasta tanto se dicte la ley reglamentaria prevista en el artículo 49 *ejusdem*, establece que la decisión dictada por el Juez de primera instancia se consultará con el Superior, al que deberán enviarse los recaudos en el mismo día o en el siguiente. De manera que sí previó el constituyente un mecanismo de revisión de las sentencias de primera instancia en materia de amparo constitucional y no existiendo, como se dijo *supra*, diferencias esenciales en cuanto a su finalidad entre la consulta y la apelación, lo procedente es admitir ésta por aplicación analógica de la norma constitucional que se refiere a la misma materia. Así se declara.

Cabe, además, observar que no existe incompatibilidad entre la admisión del recurso de alzada contra las decisiones definitivas de amparo y la inmediata ejecución de las mismas, pues aparece manifiestamente de la misma Disposición Transitoria Quinta de la Constitución que “la consulta no impedirá la ejecución inmediata de la decisión”.

Cabe igualmente señalar que el proyecto de “Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”, actualmente sometido a discusión en las Cámaras Legislativas, admite el principio de la revisión en alzada de la sentencia de primera instancia, en los términos siguientes:

“*Artículo 35.* La decisión dictada sobre el amparo solicitado se consultará con el Tribunal Superior respectivo, al que se le remitirán los recaudos el mismo día o el siguiente.

“*La consulta no impedirá la ejecución inmediata de la decisión* y el Tribunal que conozca en alzada resolverá dentro de las setenta y dos horas después de haber recibido el expediente. “*Contra la decisión dictada por el Superior no habrá recurso alguno*” (Subrayado de la Sala).

B) *El argumento de la inapelabilidad de la decisión fundamentada en criterio jurisprudencial de esta Corte.*

Como segundo punto de su argumentación la Juez *a quo* invoca, además, la sentencia dictada por esta misma Sala el 2 de julio de 1985 (Caso Hevensa), donde se dictaminó que las decisiones en materia de amparo son de inmediata ejecución.

Ahora bien, la cita fragmentaria de la sentencia fuera de su contexto, podría llevar a la errónea conclusión de que esta Sala haya negado la posibilidad de todo recurso contra las decisiones definitivas dictadas en un proceso de amparo constitucional.

En efecto, en el caso analizado en dicha ocasión, se trataba de que la Corte conociera de alegatos contra la sentencia de segunda instancia, dictada por el Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil, del Tránsito, del Trabajo y de Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Bolívar, mediante la cual fue confirmado un recurso de amparo que había sido declarado con lugar por el Juzgado de Primera Instancia de Tránsito y del Trabajo de la misma Circunscripción Judicial.

En la invocada decisión se declaró textualmente:

“Conforme se expresó en la sentencia dictada por esta Sala el 20 de octubre de 1983, en que se declara la posibilidad del ejercicio actual del recurso de amparo, se advirtió a los Tribunales de la República que deben hacer uso prudente y racional de la norma contenida en el artículo 49 de la Constitución, y al mismo tiempo que debían tratar de suplir por medio de la analogía y demás instrumentos de interpretación de que los provee el sistema jurídico venezolano, la lamentable ausencia de una ley reglamentaria en la materia.

“Es plausible que, siguiendo esta orientación, no pocos Jueces de la República han tenido el acierto de aplicar analógicamente en su aspecto procesal la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución —referente al recurso de *habeas corpus*— en los casos en que el amparo se ha intentado en relación con derechos o garantías diferentes del de la libertad personal, y, consecuentemente, han solicitado información del presunto autor del acto ilícito para iniciar la correspondiente averiguación sumaria; *ordenando la consulta de su decisión con el Superior, y oído la apelación interpuesta dentro del término establecido en el Código de Procedimiento Civil.* Preciso es no olvidar que su aplicación racional y prudente constituye la mejor defensa de la institución del amparo. “En el caso de autos, se observa que, no obstante la voluntad del constituyente manifestada en la mencionada Disposición Transitoria —en el sentido de que las decisiones en materia de amparo sean de inmediata ejecución—, la apelación interpuesta por la empresa Hornos Eléctricos de Venezuela, S.A. (Hevensa) *fue oída libremente*” (Subrayados de esta Ponencia).

Es claro, pues, que ni en ésta ni en ninguna otra de sus decisiones, la Sala ha negado la posibilidad de admisión del recurso de apelación contra las sentencias definitivas de amparo que se dictan en primera instancia. Resulta evidente que la

crítica que se quiso expresar en el último párrafo del transcrito fallo, se refiere a que el juez hubiese admitido la apelación en ambos efectos y no en el devolutivo como tendría que ser para cumplir con la voluntad del constituyente acerca de la inmediata ejecución de las decisiones en materia de amparo.

En tal virtud, tampoco comparte la Sala el segundo motivo aducido por el tribunal *a quo* para reforzar su negativa a oír la apelación, en base a la errónea interpretación que hizo de una sentencia de esta Sala, y así se declara.

#### G. *Acción de Amparo por abstención de la Administración*

**CPCA**

**3-6-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

#### **Procede el recurso de amparo contra una situación de inactividad por parte de la Administración**

Estima esta Corte, que la situación académica y administrativa del plantel es especialmente delicada al no otorgarle la inscripción correspondiente a los años 1985-1986, 1986-1987 y la autorización para el funcionamiento del 7º, 8º y 9º grados de Educación Básica, pero permitiéndole el funcionamiento durante estos años lectivos en una suerte de habilitación provisional.

Igualmente observa esta Corte que, a pesar de existir, como se evidencia, una conducta omisa por la Oficina de Apoyo Docente del Ministerio de Educación para resolver las solicitudes indicadas, el Administrado no hizo uso de la posibilidad procesal que le otorga el silencio administrativo como lo establece el artículo 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sino que por el contrario, se ha mantenido a la espera de las decisiones correspondientes con base a la habilitación provisional otorgada tácitamente por la Administración; pero estima esta Corte, que la actitud del plantel no ha sido pasiva, por el contrario ha sido activa, requiriendo constantemente de la Oficina de Apoyo Docente una pronta decisión al respecto. Como podemos apreciar, estamos frente a una situación lesiva, producto de la inactividad de la Administración, supuesto que podría ser susceptible de un recurso por abstención o carencia como lo establece la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; ahora bien, en casos anteriores, ya esta Corte asentó en referencia, que el trámite de dicho recurso es el de los juicios de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares, lo que obviamente resulta inútil en un supuesto como el presente si se somete a tal procedimiento, pues en la sede contencioso-administrativa no se lograría oportunamente el fin perseguido; en efecto, nos encontramos *frente a una situación de carácter excepcional y de emergencia*, la actitud omisa, la inactividad de la Oficina de Apoyo Docente del Ministerio de Educación ha lesionado y lesiona gravemente a los integrantes de la comunidad del plantel "Centro de Formación Integral Soy y Aprendo", que cumple su actividad formativa en la modalidad de la Educación Especial, entendiéndose por ésta, aquella que está dirigida a los alumnos que por razones de índole física o intelectual requieren de una enseñanza peculiar que tome en cuenta sus condiciones de excepción y que determinan un proceso de enseñanza-aprendizaje adaptado a su realidad. Si bien en nuestro ordenamiento constitucional se establece como derecho fundamental el de la educación, es obvio además, y consustanciado con los derechos humanos, que las personas que tienen requerimientos especiales deben además ser sujetos de una atención prevalente; en consecuencia, la Administración asume el deber de colaborar de una manera eficaz y oportuna frente a estos requerimientos.

Esta Corte debe afirmar que todo retardo en proveer y resolver los procedimientos administrativos resulta un ilícito del cual derivan las consecuencias y sanciones establecidas en la ley, pero en el presente caso, el supuesto fáctico que da lugar a este amparo por los sujetos lesionados, afecta además del orden jurídico a la sensibilidad humana, lo que hace socialmente repugnante y antijurídica la conducta de la Oficina de Apoyo Docente del Ministerio de Educación al crear un estado de angustia e inseguridad sobre la situación académica del plantel y de los alumnos cursantes, en el ánimo de los directivos, de los padres y representantes de los menores y, en definitiva, en los propios educandos.

En el presente caso, sin lugar a dudas, se han incumplido todos los lapsos establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 60, donde se indica que los procedimientos no podrán exceder en su trámite y resolución más allá de cuatro meses, pudiéndoseles otorgar, en todo caso, una prórroga no superior a dos meses adicionales; se evidencia de los autos, que el plantel se ha mantenido a la espera de la autorización de la Dirección de Apoyo Docente para el funcionamiento del 7º, 8º y 9º grados de Educación Básica durante un lapso superior a dos años; más aún, está todavía a la espera de la inscripción de los años escolares 1985-1986, 1986-1987, y careciendo de estas autorizaciones se han iniciado las actividades del 7º y 8º grados con el pleno conocimiento y conformidad de las autoridades educacionales.

Además, se debe indicar que la Dirección de Educación Especial del Ministerio de Educación, es la dependencia del citado Despacho que tiene entre otras, como atribución, la planificación de las políticas de educación especial, así como orientar las actividades de los institutos y servicios de esta modalidad educativa; se pronunció favorablemente por el otorgamiento de las autorizaciones solicitadas y, en igual sentido, han sido los resultados de las supervisiones practicadas; en consecuencia, dado los supuestos anotados, esta Corte debe afirmar, como en efecto lo hace, que la Oficina de Apoyo Docente con su actitud omisa, con el incumplimiento de sus atribuciones, ha violado flagrantemente el artículo 67 de la Constitución al no proveer una oportuna respuesta ante la solicitud del plantel "Centro de Formación Integral Soy y Aprendo", y así expresamente se declara.

#### *Decisión*

Por las razones antes expuestas, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución Nacional, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, se declara con lugar el amparo constitucional solicitado por la asociación civil "Centro de Formación Integral Soy y Aprendo", anteriormente identificada, en contra de la Dirección de Apoyo Docente del Ministerio de Educación, y, en consecuencia:

Primero: Se ordena a la Oficina de Apoyo Docente del Ministerio de Educación que en el término de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba copia certificada de esta decisión, otorgue al Plantel "Centro de Formación Integral Soy y Aprendo" la inscripción correspondiente a los años escolares: 1985-1986, 1986-1987;

Segundo: Se ordena igualmente a la Oficina de Apoyo Docente del Ministerio de Educación que en el plazo de diez días hábiles contados a partir de la fecha en que reciba copia certificada de esta sentencia, otorgue al Plantel "Centro de Formación Integral Soy y Aprendo" las autorizaciones para el funcionamiento del 7º y 8º grados de Educación Básica;

Tercero: En el supuesto que la Oficina de Apoyo Docente del Ministerio de Educación no proceda a otorgar las inscripciones y autorizaciones indicadas, téngase este fallo judicial como dichas inscripciones y autorizaciones; y

Cuarto: Respecto a la autorización para el funcionamiento del 9º grado, la Oficina de Apoyo Docente del Ministerio de Educación debe pronunciarse en el término de treinta días; en caso de silencio administrativo, la recurrente podrá hacer uso de los recursos administrativos.

## V. LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

### 1. *Organos. Corte Suprema de Justicia: Regulación de competencia*

CSJ-SPA (377)

6-8-87

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**La Corte señala las diferencias existentes entre la regulación de la jurisdicción y la regulación de la competencia.**

Una vez más se advierte la confusión que se ha presentado en la interpretación y alcance de las normas sobre jurisdicción y competencia que trae el Código de Procedimiento Civil que entró en vigencia el 16 de marzo de 1987. En efecto, hay que distinguir claramente entre la regulación de la jurisdicción y la de la competencia. Lo primero ocurre sólo cuando se cuestiona la atribución de los tribunales venezolanos para conocer de un asunto, bien por pretenderse que corresponde a la administración pública nacional o a un Tribunal extranjero. Este problema de jurisdicción debe resolverlo siempre esta Sala Político-Administrativa a tenor de los artículos 6, 59 y 62 del nuevo Código; y, en cambio, el de competencia, que consiste en la determinación de cuál sería el órgano jurisdiccional —dentro de los varios que integran el Poder Judicial venezolano— competente para conocer del asunto, lo resuelve —si se plantea la regulación— el Tribunal Superior de la Circunscripción Judicial correspondiente (artículo 71), pero si no hay un Superior común a ambos jueces, la copia se remite —dice el mismo artículo 71— a la Corte Suprema de Justicia, pero sin nombrar la Sala como sí la nombra en los artículos 6, 59 y 62.

Ahora bien, en el caso de autos no hay, obviamente, ese superior común, pues la cuestión se suscita con la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Aun cuando esta Sala es el Superior de esa Corte, no lo es del Juzgado de Primera Instancia promovente, y por eso —a falta de señalamiento expreso de Sala en el artículo 71— rigen el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el ordinal 21 del artículo 42 *ejusdem* y el ordinal 9º del artículo 215 de la Constitución, conforme a los cuales —por no ser cuestión penal— le corresponde a la Sala Civil de la Corte y no a esta Sala Político-Administrativa, ya que no se trata de un problema de jurisdicción y —se repite— no es superior común de esos dos tribunales.

De otra parte, en ambos problemas hay una diferencia que tampoco tuvo en cuenta el Tribunal de Primera Instancia: cuando es de jurisdicción se envían los autos originales, pero cuando es de competencia —caso de autos— se remite copia. Y, además, declarada su competencia por el Tribunal (caso de autos), es con posterioridad cuando el interesado puede solicitar la regulación, pero no hacerlo anticipadamente, esto es, alegar la incompetencia y, al mismo tiempo, pedir la regulación si no se declara tal incompetencia.

Todo lo anterior se advierte para que en lo sucesivo el Juzgado actuante se atenga a los preceptos legales que rigen la cuestión.

En cualquier caso —y aun de entender que la solicitud de regulación fue oportuna— a esta Sala no corresponde resolverla, por lo que no tiene materia sobre qué decidir y ha de devolverse el expediente a su origen.

2. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (Anulación)*

A. *Objeto*

**CPCA**

**22-7-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Bernardo E. Flores vs. Universidad de Los Andes.

Al respecto la Corte observa:

La cuestión de si la decisión que recae sobre un recurso de reconsideración intentado contra el acto originalmente emanado de la misma autoridad ante la cual se propone, constituye un acto que suple al recurrido, hasta el punto de que sólo contra este último es admisible el recurso contencioso-administrativo de anulación, depende, lógicamente, del dispositivo del pronunciamiento sobre el recurso. En tal efecto, de la revisión solicitada puede resultar, o bien una confirmación del acto, o bien una modificación, revocación o anulación efectiva del acto que con efectos constitutivos sustituye al anterior. En otras palabras; los efectos del recurso de reconsideración no son otros que los de proponer ante la autoridad competente para su conocimiento una revisión y una nueva decisión de la cual resultan las consecuencias modificatorias o no del acto anterior.

El recurso, tal como lo establece el artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no suspende la ejecución del acto, salvo en los casos señalados por ese mismo artículo y, por tanto, el acto recurrido mantiene todo su valor. Siendo ello así, parece innegable que cuando la decisión de la autoridad que conoce el recurso es la de declararlo sin lugar, en ello no hay más que una negativa de modificar o anular el acto recurrido, y que lo mantiene en vigor y, en consecuencia, es el acto original el que debe ser objeto del recurso contencioso de nulidad, para lo cual ha de tomarse en cuenta, a los efectos del lapso de caducidad, la fecha de notificación del acto que negó su anulación. Por tanto, no comparte esta Corte el criterio del representante del Ministerio Público según el cual el lapso de caducidad para intentar el recurso contencioso de nulidad contra el acto confirmado había transcurrido, puesto que tal como lo establece el artículo 92 de la citada Ley orgánica, interpuesto el recurso de reconsideración, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva, que fue lo que ocurrió en caso de autos. De conformidad con este artículo, el lapso de caducidad comenzó a correr a partir del 30 de septiembre de 1983, fecha del oficio de notificación de la decisión que resolvió el recurso de reconsideración; por tanto, la impugnación del acto confirmado realizado el 30 de marzo de 1984, fue propuesta en tiempo útil y así se declara.

CSJ-SPA (389-A)

11-6-87

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: José Félix Colina vs. República (Consejo de la Judicatura).

En el Capítulo II del escrito contentivo del recurso, el interesado trata de la competencia de esa Corte para conocer de los "recursos jurisdiccionales en contra de los actos disciplinarios dictados por el Consejo de la Judicatura" y, al efecto, transcribe fallo pronunciado el 30 de junio de 1986 (recurso de Maritza Josefina Alvarado Mendoza) y concluye —con base en ese fallo— por sostener: a) la naturaleza administrativa de los actos sancionatorios dictados por el Consejo de la Judicatura en el ámbito disciplinario; y b) el control jurisdiccional de dichos actos por esta Sala Político-Administrativa mediante el recurso de nulidad.

Debe, por tanto, esta Sala decidir dos cuestiones: primera, si la sentencia dictada por el Consejo de la Judicatura en un procedimiento disciplinario es una decisión judicial; y segunda, si, en caso negativo, debe ser considerada un acto administrativo y, consecuentemente, sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Según fue decidido por esta Sala en sentencia publicada el 28 de marzo de 1985 (caso Francisco Ruiz Becerra), cuando el Consejo de la Judicatura decide en materia disciplinaria —en uso de las facultades que expresamente le acuerda el artículo 51 de la Ley de Carrera Judicial, que desarrolla la norma contenida en el artículo 217 de la Constitución—, actúa como órgano jurisdiccional con plena competencia para dictar sentencias con fuerza de cosa juzgada.

Tratándose entonces de un acto de carácter jurisdiccional, no puede la Corte —y específicamente esta Sala— considerarse autorizada para actuar como órgano de lo contencioso-administrativo y proceder al conocimiento de un recurso cuyo objeto no es la anulación de un acto de carácter administrativo (artículo 206 de la Constitución).

La Corte no solamente ha declarado el carácter jurisdiccional de las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria, sino igualmente ha asentado que contra dichas decisiones no es admisible recurso alguno, a tenor de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial.

No ocurre lo mismo con cualesquiera otros actos —normativos o administrativos— emanados del Consejo de la Judicatura, sometidos naturalmente al control jurisdiccional de esta Corte Suprema, bien por la vía del recurso de inconstitucionalidad o del contencioso-administrativo.

Visto el expediente del presente caso, se comprueba que el acto impugnado por el abogado José Félix Colina Delgado consiste en una decisión disciplinaria dictada por el Consejo de la Judicatura —en ejercicio de las facultades propias que le asignan la Constitución y la Ley de Carrera Judicial—, contra la cual ésta no admite recurso alguno.

Y en cuanto a la invocada sentencia del 30 de junio de 1986, la Sala advierte que fue dictada en un procedimiento disciplinario contra funcionario subalterno de un Tribunal, y al respecto en dicha sentencia se declaró, precisamente, que el Consejo de la Judicatura no podía conocer, en vía de impugnación, de la decisión que, fundada en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dictó el respectivo Tribunal, y siendo, pues, el caso de un funcionario judicial —que no era juez—, resulta inaplicable al presente asunto, respecto del cual se ratifica lo establecido en la aludida sentencia del 28 de marzo de 1985; y, desde luego, en lo que hace a las sentencias que se mencionan del 30 de junio de 1986, ninguna se refiere a la destitución



de un juez pronunciada en el respectivo procedimiento disciplinario, sino a otras materias, amén de que todas son anteriores a la del 28 de marzo de 1985.

*Voto salvado de los Magistrados Josefina Calcaño de Temeltas y Luis Henrique Fariás Mata*, por las razones que a continuación expresan, respecto de la anterior decisión, pronunciada en el caso José Félix Colina Delgado contra el acto del Consejo de la Judicatura del 13 de enero de 1987 que lo destituyera como titular del Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia.

En efecto, obran en este caso las mismas razones que nos llevaron a disentir de decisiones semejantes a la presente publicadas en fechas: 28 de marzo de 1985 (caso: "Francisco Ruiz Becerra"), 4 de agosto de 1986 (caso: "Hilario Pujol Quintero") y 16 de junio de 1987 (caso: "Morita Hernández Trujillo").

Además de todos los otros argumentos que nos llevaron entonces a disentir de esos fallos, manifestábamos también nuestra discrepancia con la interpretación que en ellos se hace —contrariando, expresábamos, al artículo 206 de la Constitución— de la disposición contenida en el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial, conforme a la cual las decisiones del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario "no tendrán recurso alguno".

En cambio —tal como lo destaca concretamente en este proceso el apoderado actor— la Sala produjo, por unanimidad, sentencia en 30 de junio de 1986 ("Maritza Josefina Alvarado Mendoza"), ratificatoria de doctrina anterior por ella misma sentada (sentencia de 20-10-83), conforme a la cual la frase, equivalente, contenida en el artículo 132 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que priva de "*ulterior recurso*" a las decisiones en materia disciplinaria adoptadas por los jueces para sancionar las faltas cometidas por los secretarios, alguaciles y demás empleados de sus respectivos tribunales: "no significa que los actos de los jueces concernientes a la administración de su personal (nombramiento, remoción, sanciones disciplinarias, etc.) están exentos de todo tipo de control, pues este Alto Tribunal ha interpretado en anterior oportunidad que cuando el legislador niega posterior recurso a un acto administrativo de efectos particulares, se trata de recursos en sede administrativa, pero no del recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la cual ningún acto administrativo está excluido, en virtud del dispositivo constitucional, que no establece excepciones al respecto (Art. 206 de la Constitución)."

Es comprensible, por tanto, que el demandante esperara en este caso una rectificación de la Sala dirigida a interpretar el señalado artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial en forma congruente con nuestra propia doctrina, es decir, reconociendo la posibilidad de revisión en vía contencioso-administrativa de las decisiones adoptadas por los jueces en materia disciplinaria.

**CSJ-SPA**

**28-5-87**

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Morita Hernández vs. República (Consejo de la Judicatura).

Según fue decidido por esta Sala en sentencia publicada el 28 de marzo de 1985 (Caso "Francisco Ruiz Becerra"), cuando el Consejo de la Judicatura decide en materia disciplinaria —en uso de las facultades que expresamente le acuerda el artículo 51 de la Ley de Carrera Judicial, que desarrolla la norma contenida en el artículo 217 de la Constitución—, actúa como órgano jurisdiccional con plena competencia para dictar sentencias con fuerza de cosa juzgada.

Tratándose entonces de un acto de carácter jurisdiccional, no puede la Corte —y específicamente esta Sala— considerarse autorizada para actuar como órgano de lo contencioso-administrativo y proceder al conocimiento de un recurso cuyo objeto no es la anulación de un acto de carácter administrativo (artículo 206 de la Constitución).

La Corte no solamente ha declarado el carácter jurisdiccional de las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura en materia disciplinaria, sino igualmente ha asentado que contra dichas decisiones no es admisible recurso alguno, a tenor de lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial.

No ocurre lo mismo con cualesquiera otros actos —normativos o administrativos— emanados del Consejo de la Judicatura, sometidos naturalmente al control jurisdiccional de esta Corte Suprema, bien por la vía del recurso de inconstitucionalidad o del contencioso-administrativo.

*Voto salvado de los Magistrados Luis H. Farías Mata y Josefina Calcaño de Temeltas.*

Salvan su voto respecto a la declaratoria de inadmisibilidad del recurso de anulación intentado por la abogada Morita Hernández Trujillo, contenida en el fallo que antecede, por las mismas razones que los llevaron a disentir de la tesis sostenida por la mayoría de la Sala en las sentencias que ahora ratifican (Casos: Ruiz Becerra del 28-3-1985 y Pujol Quintero del 4-8-1986), las cuales se resumen en lo siguiente:

1º) Reitera la mayoría su criterio de que cuando el Consejo de la Judicatura decide en materia disciplinaria, “actúa como órgano jurisdiccional con plena competencia para dictar sentencia con fuerza de cosa juzgada” y tratándose entonces de un acto de carácter jurisdiccional “no puede la Corte —y específicamente esta Sala— considerarse autorizada para actuar como órgano de lo contencioso-administrativo y proceder al conocimiento de un recurso cuyo objeto no es la anulación de un acto de carácter administrativo”.

Esta afirmación lleva implícita la idea que se dejó consignada mediante la citada sentencia del 28-3-1985 de la caracterización del Consejo de la Judicatura como órgano de naturaleza compleja en virtud de la “tridimensionalidad” de sus funciones, conforme a la cual éste legisla (reglamentos), administra e incluso juzga (sanciones disciplinarias), idea que, para los disidentes, no constituye en modo alguno una peculiaridad del Consejo de la Judicatura, ni mucho menos es capaz de justificar la irreversibilidad de sus actuaciones en materia disciplinaria ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En efecto, la tesis de la heterogeneidad de funciones en un mismo organismo, *no resuelve la cuestión de la naturaleza jurídica del órgano* (administrativo, legislativo o judicial) sino la de los actos que dicta en ejercicio de cada una de las diversas funciones que le hayan sido asignadas. El carácter de un órgano, su naturaleza intrínseca, sólo puede definirse en base a la *prevalencia* de las funciones o actividades que realiza. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus *funciones propias*, dice la Constitución (Art. 118), y es partiendo de allí, de la determinación de cuáles son esas funciones “propias” que ejerce un determinado órgano, es que puede encontrarse su verdadera naturaleza. Así, un órgano es legislativo, cuando su función propia o esencial es legislar; un órgano es judicial cuando su función propia o esencial es administrar justicia; y un órgano es administrativo cuando su función propia o esencial es administrar, gobernar, asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, atender la satisfacción de las necesidades colectivas, mantener el orden y la seguridad pública, etc.

*Y el Consejo de la Judicatura es un órgano administrativo*, no sólo porque no es ni legislativo ni judicial —si se le aplica la teoría conceptualista que en sentido negativo define a la Administración por su carácter residual: “Administración es

todo aquello que no es Legislación ni Justicia—, sino fundamentalmente porque *todas* las atribuciones que le han sido conferidas constituyen potestades típicamente administrativas.

La doctrina administrativa mayoritaria coincide, en efecto, en determinar que las potestades o funciones propias de la Administración Pública, son las siguientes: reglamentaria, imperativa, correctiva o disciplinaria, y organizativa y ejecutiva.

Por lo que toca a la facultad reglamentaria, independientemente de la naturaleza intrínseca del acto reglamentario (carácter normativo), cuando una autoridad pública ejerce la potestad o competencia de emitir un reglamento —constitucional o legalmente otorgada— está actuando en *función administrativa* y no legislativa ni de ningún otro tipo. En otras palabras, la facultad reglamentaria es una función propia de la Administración pública, que se traduce en un acto administrativo: el reglamento, y no pierde ese carácter de acto administrativo por el hecho de que, excepcionalmente, emane de cualquier otra rama del Poder Público que no sea la Administración. En el caso del Consejo de la Judicatura, esa facultad reglamentaria no es excepcional, sino común, ordinaria, que, como órgano administrativo que es, le ha sido otorgada por el legislador para el cabal cumplimiento de los fines que le son propios: asegurar la independencia, eficacia, disciplina y decoro de los tribunales y garantizar a los jueces los beneficios de la carrera judicial.

En cuanto a la potestad sancionadora y disciplinaria de la Administración, también sobre este punto hay consenso entre los autores más reputados de derecho público, en considerar estas potestades como de naturaleza netamente administrativa. Basta al efecto recordar —siguiendo a Montoro— que la Administración, en el ejercicio de la potestad sancionadora, no actúa con el objeto de reintegrar el ordenamiento general —como ocurre a través de la actividad jurisdiccional del Poder Judicial—, sino para cuidar de los intereses que actualiza, y reintegrar el ordenamiento jurídico administrativo; de lo que se desprende que *el fundamento de la potestad sancionadora reside en el propio ordenamiento jurídico administrativo en virtud del cual la Administración no solamente tiene la potestad normativa, sino también la potestad sancionadora, encaminada a reprimir las infracciones del ordenamiento de que es titular.*

En base a esto, la mayoría de los tratadistas no admite distinciones entre la potestad sancionadora y la disciplinaria de la Administración, pues entienden la primera como algo de conjunto que comprende todos los supuestos en los que la Administración actúa mediante el ejercicio de la actividad *represiva*. El hecho de que mediante aquélla (sancionadora) se tienda a reprimir las infracciones debidas a incumplimiento de deberes genéricos de los ciudadanos y mediante ésta (disciplinaria) a los de carácter específicos nacidos de una relación especial de sujeción, no es obstáculo para estimar que en ambos casos la administración actúa por idénticas razones y que el fundamento de la potestad en virtud de la cual impone sanciones sea el mismo.

Así, pues, para los exponentes, el Consejo de la Judicatura no es un órgano “complejo” sino un órgano de naturaleza administrativa, al cual le han sido confiadas potestades administrativas, y el ejercicio de esas potestades se traduce en actos administrativos (sea cual fuere la forma externa que adopten: reglamentos, sentencias, resoluciones, etc.) y, por consiguiente, todos sus actos pueden ser impugnados por inconstitucionalidad o ilegalidad ante la Sala Político-Administrativa, por preverlo así el ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

2º) En virtud de lo expuesto, el alcance que debe dársele al artículo 62 de la Ley de Carrera Judicial, según el cual “las decisiones del Consejo de la Judicatura en el procedimiento disciplinario no tendrán recurso alguno” —que es el segundo

motivo que llevó a la mayoría sentenciadora a declarar inadmisibile el recurso—, no puede ser otro que el que reiteradamente ha dado este Alto Tribunal a expresiones legislativas de este tipo: la negativa de la Ley a admitir ulteriores recursos contra un acto administrativo se refiere a medios de impugnación en sede administrativa, pero no al recurso contencioso-administrativo de anulación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de la cual ningún acto administrativo está excluido en virtud del dispositivo constitucional (Art. 206) que no establece excepciones al respecto.

Los Magistrados disidentes deploran, una vez más, que sus honorables colegas de Sala no hayan rectificado el criterio hasta ahora mantenido, que representa una involución en el proceso jurisprudencial creciente y sostenido de este Máximo Tribunal, de ampliar su radio de acción del control, que constitucionalmente le ha sido conferido, sobre todos los actos dictados en ejercicio del Poder Público del Estado.

#### B. *Condiciones de Admisibilidad*

##### a. *Legitimación pasiva*

**CPCA**

**13-7-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

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

La sustituta del Procurador General de la República, al presentar en el acto de informes, sus conclusiones escritas, ratificó la legalidad del acto y la condición de trabajadora de dirección y de confianza de la recurrente. A este respecto la Corte admite tales conclusiones porque la prenombrada sustituta dijo representar a la República, de la cual forma parte la Comisión autora del acto recurrido. En efecto, de acuerdo a la jurisprudencia reiterada de esta Corte, la Administración Pública es parte natural en los procesos contencioso-administrativos, por lo que es válida su comparecencia aun después de vencido el lapso de comparecencia, y así se declara.

##### b. *Agotamiento de la vía administrativa*

**CPCA**

**3-8-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: Mercantil Calzapié (Pedro H. Espósito) vs. Gobernación del Distrito Federal.

**La Corte analiza el requisito procesal del "agotamiento de la vía administrativa" a fin de poder ejercer el recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares.**

El ejercicio del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares exige, como requisito procesal, el agotamiento de la vía administrativa, conforme lo establece el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Esto, como se sabe, significa que el recurrente debe previamente agotar los medios administrativos que tiene a su disposición ante la misma Administración. Conforme al sistema jurídico venezolano, el principio general es que la última pala-

bra de la Administración la tiene el jerarca de la respectiva organización; por tanto, la vía administrativa se agota con el recurso jerárquico ante esa autoridad, pero no excluye este sistema que esa última palabra en sede administrativa pueda corresponder a un inferior cuando la ley excluye expresamente la apelación o recurso jerárquico contra su decisión. En lo que respecta a la Administración Pública Nacional, este es el sistema imperante recogido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y otras leyes, con la novedad prevista en la citada ley orgánica, de que en ciertos casos los actos emanados de institutos autónomos no agotan la vía administrativa con la decisión de la máxima autoridad del respectivo instituto, sino que antes de acudir a la vía contencioso-administrativa hay que ejercer un recurso administrativo ante el Ministerio de Adscripción.

En el ámbito municipal, la situación es similar; la máxima autoridad municipal es el Concejo Municipal, y en cuanto al agotamiento de la vía administrativa, corresponde al Concejo Municipal "conocer en apelación, previo depósito o fianza, de acuerdo con las disposiciones legales respectivas, de las decisiones que en ejercicio de sus atribuciones legales dicten el administrador y demás funcionarios municipales", conforme lo establece el ordinal 16 del artículo 36 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. No obstante, conforme a lo antes advertido, esta disposición no puede ser interpretada en el sentido de que implique una derogatoria de disposiciones contenidas en leyes locales anteriores a su vigencia, que hubieran excluido la apelación o el recurso jerárquico respecto de determinados actos emanados de autoridades inferiores, ni una prohibición para el futuro, de que nuevas ordenanzas establezcan el agotamiento de la vía administrativa, de actos concretos, relacionados con las materias que regulan, también en autoridades inferiores. De una parte, la misma disposición examinada expresamente prevé que la competencia que atribuye al Concejo por conocer las apelaciones, se haga "de acuerdo con las disposiciones legales respectivas", lo que incluye, lógicamente, no conocer cuándo la ley haya excluido la apelación. Por otra parte, contribuye a sustentar este criterio, el dispositivo contenido en el artículo 90 *ejusdem* que, de una parte, ratifica el principio de la legalidad del tributo y señala que la ordenanza que lo establezca debe determinar "la materia o acto gravado, la cuantía del tributo, el modo, el término y la oportunidad en que éste se cause y se haga exigible, las demás obligaciones a cargo de los contribuyentes, los recursos administrativos en favor de éstas y las penas y sanciones pertinentes". Es decir, que en materia tributaria expresamente se prevé la posibilidad de estatuir sobre la problemática de los recursos administrativos y lógicamente sobre el agotamiento de la vía administrativa, posibilidad ésta abierta a cualquier materia regulable por las leyes locales u ordenanzas.

En el caso de autos el objeto del recurso de anulación interpuesto por el representante de la empresa "Mercantil Calzapié, C.A.", es la Resolución N° 10.500 de fecha 23 de julio de 1985, emanada de la Dirección de Control de Desarrollo Urbano de la Gobernación del Distrito Federal, por la cual se impuso a la recurrente una multa por cuarenta y cinco mil bolívares (Bs. 45.000,00) con fundamento en el artículo 57 de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General. Este artículo faculta a la Dirección de Obras Municipales para imponer una nueva multa a los infractores de órdenes anteriores relacionadas con las demoliciones o reparaciones a que hace referencia el Capítulo VIII de la Ordenanza. Expresamente señala el mencionado artículo que *de esta nueva sanción no habrá apelación*, lo que significa, a efectos del ejercicio del recurso contencioso-administrativo de nulidad, el agotamiento de la vía administrativa, porque la Ley excluyó expresamente el recurso jerárquico o apelación, y porque se trata de un acto del municipio, definitivo y firme, puesto que tal acto administrativo de estas características, es el que emana del Concejo Municipal como los que emanan de cualquier otra autoridad

del municipio con competencia en la materia de que se trate, que sean definitivos porque resuelven los asuntos propios de su competencia y firmes porque contra ellos no proceden recursos administrativos. De manera que la impugnación del acto en referencia no puede ser declarada inadmisibile por falta de agotamiento de la vía administrativa, y así se declara.

### C. Procedimiento

#### a. Procedimientos no previstos

**CPCA**

**20-8-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Luis A. Roa vs. Concejo Municipal del Distrito Federal.

**La facultad de aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente a la naturaleza del asunto, cuando no exista un procedimiento especial establecido (art. 102, Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), comprende a todos los jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.**

Para resolver, la Corte observa: En materia contencioso-administrativa, a diferencia del proceso común, cuando para determinada acción no esté previsto un procedimiento especial, no existe obligatoriedad de seguir ningún procedimiento ordinario (artículo 338 del Código de Procedimiento Civil). En efecto, en aquella materia sólo se contemplan procedimientos especiales. Por esta razón, cuando ni en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ni en los códigos u otras leyes nacionales se prevea un procedimiento específico a seguir, los jueces contencioso-administrativos pueden aplicar el que juzguen más conveniente, de acuerdo con la naturaleza del caso. Tal facultad es cierto que aparece referida a la Corte Suprema de Justicia y no al resto de los demás Tribunales Contencioso-Administrativos, pero sin embargo, no debe olvidarse que tanto la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, como los Juzgados Contencioso-Administrativos Regionales, en el trámite de los diferentes asuntos que conocen, aplican las mismas reglas de procedimientos que sigue la Corte Suprema de Justicia (Aparte Segundo del artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y primer aparte del artículo 185 *eiusdem*). Por otra parte, aunque en la remisión que se hace en materia de los procedimientos que deben aplicar los mencionados órganos jurisdiccionales, no se indica expresamente el Capítulo I del Título V de dicha Ley, donde se encuentra el artículo 102 *eiusdem*, sin embargo, como lo ha aclarado esta Corte, tal Título es general y común a todos los Capítulos del señalado Título V, donde se encuentran los procedimientos que siguen los indicados Tribunales Contencioso-Administrativos. Por esta razón, entre otras normas, resultan perfectamente aplicables por esta Corte, como por los Juzgados Contencioso-Administrativos Regionales, las normas relativas a la perención de la instancia (artículo 86 *eiusdem*); a la facultad oficiosa de examinar las ilegalidades de los actos administrativos y de las sentencias, a pesar de la perención o del desistimiento de las apelaciones (artículo 87 *eiusdem*); al interrogatorio obligatorio de los representantes de la República y las autoridades, a las inspecciones oculares en los archivos de la Administración Pública y las exhibiciones de tales archivos (artículos 89, 90 y 91 *eiusdem*); así como las

referentes a la relación de las causas y de los Informes (artículos 93, 94, 95 y 96 *eiusdem*) y al recurso de hecho (artículo 98 *eiusdem*) y al término de distancia (artículo 100 *eiusdem*). De la misma forma, la regla que permite aplicar los procedimientos más convenientes, de acuerdo con la naturaleza del caso, a que se contrae el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por encontrarse dentro de las disposiciones generales de los procedimientos contencioso-administrativos, es perfectamente utilizable por los órganos de esta especial Jurisdicción, diferentes a la Corte Suprema de Justicia, y dentro de ellos, por supuesto, por los Tribunales Superiores que componen las ocho Regiones en que se ha dividido territorialmente la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Venezuela, conforme al Decreto N° 2.057 de fecha 08-03-77. Por la razón anterior, no es cierto lo afirmado por el apelante que el Tribunal *a quo* carece de la facultad de aplicar el procedimiento que juzgue más conveniente a la naturaleza del asunto, cuando no exista un procedimiento especialmente establecido, conforme se contempla en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, porque esta norma se comprende también en la remisión que a los procedimientos que sigue nuestro Máximo Tribunal, hace el segundo aparte del artículo 181 de la citada Ley, y así se declara.

b. *Nulidad de actos procesales*

**CPCA**

**11-6-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Sergio Viloria vs. Instituto Agrario Nacional.

**La nulidad de los actos procesales requiere un texto expreso de la Ley o si se ha dejado de cumplir en el acto alguna formalidad esencial a su validez.**

A este respecto, se advierte que según el artículo 206 del vigente Código de Procedimiento Civil, la nulidad de los actos procesales requiere un texto expreso de la Ley, o si se ha dejado de cumplir en el acto alguna formalidad esencial a su validez. De donde se deriva el principio de que las nulidades procesales son de interpretación estricta y no extensiva o analógica. Además, según la norma citada, no hay lugar a declarar la nulidad si el acto irregular, sin embargo, ha alcanzado el fin al cual estaba destinado.

Por otra parte, es cierto que en el auto del 29 de abril de 1987, por el que se designó Ponente y se fijó el décimo día de despacho para comenzar la relación, falta la firma de la Secretaria de esta Corte; pero, a tenor de lo dispuesto en el artículo 27 del Código de Procedimiento Civil en vigencia, tal irregularidad sólo da lugar a una sanción pecuniaria y no a la de la nulidad de dicho acto y mucho menos a la del resto del procedimiento. Aún más, al Folio 192 vuelto aparece firmada por la Secretaria de esta Corte una Nota en donde se deja constancia que el 18 de mayo de 1987 comenzó la relación de la causa en el siguiente procedimiento de Alzada.

Igualmente, en cuanto al alegato de la sustituta del Procurador, de que el auto por el cual se fijó el inicio del lapso de la relación, dentro del cual la apelante debía consignar el escrito de formalización de su apelación, carece de validez porque no se encuentra sellado, la Corte insiste en que la ausencia del sello en tal acto no impide que el mismo cumpla efecto, porque no se prevé la nulidad procesal por

el incumplimiento de tal requisito. En este mismo orden de ideas se observa que el artículo 188 del Código de Procedimiento Civil, vigente, sólo niega autenticidad a las ejecutorias y a las rogatorias que se dirijan a los Tribunales o funcionarios extranjeros y a las suplicatorias, exhortos o despachos que se envíen a otras autoridades venezolanas, cuando no lleven el sello del respectivo Tribunal. Pero la norma citada en cuanto al resto de los actos procesales no contempla tal consecuencia jurídica.

#### D. *Partes*

##### a. *Cartel de Emplazamiento*

**CPCA**

**20-8-87**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá.

Caso: Yale de Venezuela, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

**La Corte aclara las diversas situaciones que se presentan en materia de expedición y publicación del Cartel de Emplazamiento a los interesados para darse por citados en los recursos de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares.**

La norma contenida en el Artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en materia de emplazamiento a los interesados para darse por citados en los recursos de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, presenta ciertas imperfecciones que la jurisprudencia de esta Corte ha venido aclarando en sucesivos fallos. Es así como se pueden precisar las situaciones que se presentarían, a saber:

1) Que el recurrente, una vez dictado el auto de admisión, pague los derechos arancelarios y se expida el Cartel, pero no lo publique ni consigne dentro del lapso de quince (15) días continuos a partir de la fecha de expedición.

2) Que el recurrente, una vez dictado el auto de admisión, no pague los derechos arancelarios, pero otro interesado lo haga por él y el Cartel se expida pero no se publique ni consigne dentro del lapso indicado.

3) Que el recurrente se limite a intentar el recurso y una vez dictado el auto de admisión que ordena el libramiento del Cartel para su publicación y consignación, ni éste ni ningún otro interesado provea el pago de los derechos arancelarios.

El primero de los supuestos indicados comporta, como lo expresa claramente la norma, el desistimiento tácito del recurso; el segundo trae igualmente como consecuencia del desistimiento, por cuanto el pago puede ser hecho por toda persona que tenga interés en ello, conforme a la previsión contenida en el Artículo 1.283 del Código Civil, y tal pago no comporta que se deba necesariamente notificarse de él al recurrente para imponerle de la expedición del Cartel, ya que éste se encuentra a derecho y ha sido él quien puso en movimiento la maquinaria jurisdiccional con la interposición del recurso. Y finalmente, el tercer supuesto indicado debe calificarse como una conducta omisiva del recurrente, quien con su inactividad impide la expedición del Cartel. Este último supuesto, en el cual el recurso ha sido admitido pero transcurren más de treinta (30) días contados a partir de la fecha del auto de admisión sin que el recurrente pague los derechos arancelarios,



no comporta el desistimiento del recurso como sanción por su inactividad, sino la declaratoria de perención de la instancia, de oficio o a instancia de parte, por aplicación analógica del ordinal 1º del Artículo 267 del Código de Procedimiento Civil, conforme lo autoriza el Artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Y ello es así, por cuanto la situación de inactividad por parte del recurrente en orden a realizar los actos de impulso procesal necesarios para la expedición del Cartel, es análoga a la conducta del actor en el juicio ordinario cuando no cumple con las obligaciones que le impone la Ley para que sea practicada la citación del demandado. En esta hipótesis, ante una laguna existente en el procedimiento del recurso, y encontrándose regulado el mismo supuesto específico en el Código de Procedimiento Civil, la *ratio legis* de la norma existente es la misma que la de la norma que debería existir, por cuyo motivo se impone la aplicación analógica. Para cualquier otra circunstancia paralizatoria en las causas que puedan ventilarse, y si la misma se prolonga por más de un (1) año, se extingue igualmente la instancia de pleno derecho por aplicación de la disposición contenida en el Artículo 86 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Considera esta Corte que la verdadera intención del legislador ha sido que luego de admitidos los Juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, tales procesos no sufran retardos intencionados o por conductas negligentes de los proponentes, sino que los mismos prosigan de inmediato su curso normal y no sufran retardos que perjudican no sólo a los interesados, sino que entorpecen la expedita administración de justicia. Es por ello, que la norma que se contiene en el Artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia impone como sanción para el recurrente que se considere tácitamente desistido el recurso, si no cumple con las cargas indicadas en las consideraciones precedentes, relativas a la consignación de la publicación del Cartel, pero ocurre que si se da la circunstancia de una prolongada paralización luego de dictado el auto de admisión del recurso, debido a la falta de impulso procesal del recurrente, como es el caso de que éste no pague los derechos para que se le expida el Cartel, esa conducta debe comportar igualmente una sanción que en este caso no sería el desistimiento ni la perención por el transcurso de más de un (1) año de paralización según lo determina el Artículo 86 *ejusdem*, sino la extinción de la instancia por no haber cumplido el recurrente, dentro de los treinta (30) días siguientes contados a partir de la fecha del auto de admisión, las obligaciones que le impone la Ley para que se lleve a cabo el emplazamiento de los interesados, todo ello, como ya se ha indicado, por aplicación analógica del dispositivo contenido en el Ordinal 1º del Artículo 267 del Código de Procedimiento Civil.

b. *Notificación al Procurador General de la República*

**CPCA**

**22-7-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Santa Fe Drilling Company of Venezuela vs. República  
(Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada).

Observa esta Corte que el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece la obligación de los jueces de *notificar* al Procurador General de la República de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República, señalando la modalidad cómo la

misma deberá efectuarse. En dicho artículo se establece sin embargo que: "En las notificaciones a que se refiere el primer aparte de este artículo, para los asuntos que cursen ante la Corte Suprema de Justicia, se aplicarán *preferentemente* las normas que establezca la Ley respectiva" (Subrayado de la Corte). Finalmente el artículo 38 señala como consecuencia de la falta de notificación, la reposición de la causa a instancia del Procurador General de la República.

De allí que, la notificación de toda actuación judicial sobre materia que directa o indirectamente afecte a los intereses patrimoniales de la República, es ordenada y regulada por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la cual señala las "modalidades en que deberá practicarse, las cuales son de obligatorio acatamiento, salvo que las causas cursen ante la Corte Suprema de Justicia, caso en el cual tales modalidades se rigen por la Ley respectiva.

En el presente caso la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia contempla la notificación del Procurador General de la República en el procedimiento del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos particulares en su artículo 125, en razón de lo cual, por disposición expresa del artículo 38, es el régimen del artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia el que ha de aplicarse en el caso presente. En efecto, la interpretación que debe darse al aparte del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que le da preeminencia al régimen de notificaciones contenido en la ley reguladora de la Corte Suprema de Justicia, debe realizarse en forma que se adapte a los cambios o variaciones sufridos en el sistema jurídico. La preeminencia contemplada en la Ley Orgánica, alude a la normativa especial que rige el régimen contencioso-administrativo que se ejerce no sólo por la Corte Suprema de Justicia en su Sala Político-Administrativa, sino también por esta Corte y por los restantes tribunales que fueron creados al efecto por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. De no efectuarse tal interpretación, existirían regímenes diferentes para las mismas materias, lo cual es contrario al espíritu unificador que tuvo el legislador.

De allí que el régimen de notificación del Procurador General de la República en el recurso contencioso-administrativo de nulidad, es el previsto en el artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la jurisprudencia ha interpretado es de obligatoria aplicación en la materia relativa al trámite de los recursos contra los actos dictados por la Comisión para el Registro de la Deuda Externa Privada, creada mediante Decreto 61 del 20 de marzo de 1984. En base a la doctrina precedentemente aludida, el Juzgado de Sustanciación, al admitir el recurso el 13 de marzo de 1986, ordenó la notificación del Fiscal General de la República y del Procurador General de la República, librándose los oficios correspondientes y practicándose la indicada notificación en fecha 7 de mayo de 1986.

El texto que regula la reposición cuando existan vicios de los actos procesales es el Código de Procedimiento Civil, en cuyo artículo 206 se establece en su último aparte que: "en ningún caso se declarará la nulidad si el acto ha alcanzado el fin al cual estaba destinado". La normativa del nuevo Código de Procedimiento Civil rechaza así las nulidades inútiles y las reposiciones inútiles, esto es, destinadas a cumplir una cuestión meramente formal, por lo cual corresponderá al juzgador determinar si la medida que se solicita tiene justificación intrínseca o si carece de ella. En el caso de autos esta Corte aprecia que, a diferencia de lo que afirma la Procuradora General de la República Encargada, la notificación se practicó debidamente por una parte y, por otra, en el curso del procedimiento no se han producido actuaciones en las cuales hubiesen quedado indefensos los intereses de la República, por cuanto, incluso en la experticia que fuera promovida, se designó un experto en representación de ésta. De allí que, ordenar la reposición al estado de que

sea practicada nuevamente la notificación del Procurador General de la República, en nada favorece a los intereses que la misma tutela y, por el contrario, implica una actuación superflua e innecesaria por cuanto no existe lesión de tales intereses sino que se ha dado cumplimiento a la normativa fundamental que rige la materia en la forma antes expresada.

c. *Terceros interesados*

**CPCA**

**13-7-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La Corte analiza la intervención de los terceros en el procedimiento contencioso-administrativo de anulación de los actos administrativos de efectos particulares.**

Desde un punto de vista formal, en los procesos contencioso-administrativos existe una parte que pide la declaratoria de nulidad, el interesado legítimo recurrente, y otra en contra de la cual se pide, que es el organismo en concreto de la Administración Pública que emitió el acto cuya nulidad se pretende. Por tanto, es posible admitir, como en todo proceso, que también en los de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares existen un demandante y un demandado. El primero, tiene un interés procesal en que el acto sea anulado, porque lo lesiona en un derecho o en una situación legítima (interés legítimo). La segunda, tiene interés en que el acto se mantenga, porque su causa fue el ejercicio de una potestad pública. Además, pueden existir otras personas que porque también se benefician de la anulación del acto impugnado, tienen un interés igual en que dicho acto sea anulado. E igualmente, otras personas, a quienes el acto favorece, tienen interés en que el acto no se extinga, en razón que del mismo se deriva un derecho o un interés en su favor. Estas personas, entonces, al concurrir al proceso, también serían partes principales, pero consorciales, activas o pasivas, si comparecen a coadyuvar la demanda de nulidad, o a oponerse a la misma. En cuyo caso se plantearía, en consecuencia, una situación de pluralidad de partes, demandantes o demandadas. En verdad, los terceros que concurren al juicio de nulidad a solidarizarse con la demanda o con su defensa, porque tienen un interés legítimo como el señalado, propiamente son verdaderas partes principales, es decir, litis consortes. En efecto, el tercero adhesivo litis consorcial, alega un derecho o interés propio, aunque esté ya alegado o definido por alguna de las partes originales del proceso. En otras palabras, que por tener la misma legitimación que aquéllas, podía perfectamente haber presentado por sí mismo la demanda, o ser demandado independientemente. De forma, que entre el interviniente consorcial y la parte demandante o demandada, no hay subordinación o dependencia, sino, que por el contrario, ambas partes son autónomas. En cambio, el interviniente adhesivo simple, sólo pretende coadyuvar al triunfo de una de las partes, porque más que un derecho propio tiene un simple interés, porque la sentencia reflejamente puede afectarle. En concreto, que el interviniente adhesivo simple propiamente no puede demandar solo o ser demandado independientemente. Por ello, no se convierte en parte, sino en coadyuvante, y en consecuencia, tiene una subordinación o dependencia de las partes principales.

Cree, la Corte, que aún es necesario insistir en las diferencias entre ambas figuras de intervención adhesiva, o sea, entre la consorcial y la simple. En efecto, mientras que en la primera existe una cotitularidad entre el interviniente y la parte original, sobre la misma relación deducida en juicio, en la segunda, el interviniente depende de una relación deducida por una de las partes. Además, procesalmente el interviniente consorcial tiene las mismas facultades que las partes originales, pero el interviniente adhesivo simple tiene limitaciones en sus derechos. En efecto, por ejemplo, no puede confesar y no puede desconocer los actos de un acto de composición procesal de la parte principal; y no puede utilizar independientemente los medios de impugnación de los fallos judiciales. Y por último, en cuanto a los efectos de las sentencias, mientras que el interviniente adhesivo consorcial se ve plenamente afectado por los efectos de la cosa juzgada (eficacia directa), el interviniente adhesivo simple sólo resulta afectado de modo reflejo (efectos reflejos), (WACH, citado por Montero Aroca, J. "La Intervención Adhesiva Simple", Edit. Hispano-Europea, Barcelona, España, págs. 160 y 161).

En nuestro proceso contencioso-administrativo, la parte demandada natural es el organismo concreto que produjo el acto, pero asimismo, están legitimados pasivamente como partes principales, los terceros titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos de acuerdo a lo que se desprende del artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 121 *ejusdem*. En consecuencia, la comparecencia de estos terceros, en virtud del emplazamiento previsto en el artículo 125 *ejusdem*, da lugar a una intervención adhesiva litis consorcial pasiva. Al igual que las intervenciones de los terceros interesados en que el acto sea anulado, porque el mismo los lesiona en un derecho subjetivo o en un interés legítimo, originan una intervención adhesiva litis consorcial activa. Como litis consortes son partes principales, y así como en un proceso no es posible negarles su comparecencia en cualquier estado y grado, también en el proceso administrativo tampoco es posible.

#### E. Suspensión de efectos del acto administrativo

##### a. Improcedencia

CSJ-SPA (185)

18-8-87

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Beneficiadora de Carnes Aragua, C.A. vs. Municipalidad del Distrito Zamora del Estado Aragua.

**No procede la suspensión de efectos del acto al existir una coincidencia entre la materia de fondo y la que fundamenta la solicitud de pronunciamiento previo.**

En el presente caso, se observa que aunque existe la norma que autoriza la suspensión de los efectos de un acto administrativo por parte de la autoridad jurisdiccional, sin embargo estima la Corte que en este estado del proceso, un pronunciamiento de la índole regulada en el artículo 136 de su Ley Orgánica, que contempla la discrecionalidad del juez para apreciar los hechos en los cuales se fundamenta, y previsto asimismo para proteger al recurrente de los perjuicios que le hubiere

ocasionado el acto impugnado, no podría hacerse sin decidir al mismo tiempo el fondo del asunto, cual es la legalidad o no de la rescisión del contrato de que se trata, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, a la sentencia definitiva, sin que con antelación se hubiere dado cumplimiento a los trámites del proceso, que deban conducir a aquélla. Se observa pues, que existe una coincidencia entre la materia de fondo y la que fundamenta la solicitud de pronunciamiento previo, lo cual impide que la Corte acceda a ello.

**CSJ-SPA (315)**

**30-6-87**

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: Cantera Nacional, C.A. vs. República (Ministerio de Fomento).

**No procede la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo, cuando se trata de un acto de carácter general.**

De acuerdo con lo previsto en la citada norma, una de las condiciones esenciales para la procedencia de la suspensión es que el acto administrativo sea de efectos particulares. Por lo tanto, es necesario establecer la naturaleza jurídica del acto impugnado en el caso *sub judice*.

El artículo 1º de la mencionada Resolución declara "de primera necesidad los áridos provenientes de: canteras en cuya extracción se utilizan explosivos; canteras en cuya extracción no se utilicen explosivos; saques de material en ríos y quebradas; minas de granzón, arena artificial, etc.

En el artículo 2º "se fijan para el Distrito Federal y Estado Miranda, los precios máximos de venta, cargados a boca de planta y medidos en metros cúbicos (m<sup>3</sup>) sin utilización de romanas, de los siguientes bienes:..."

Del contenido transcrito se deduce que se trata de un acto de carácter general, aplicable a todas las personas dedicadas a la explotación de canteras, en los términos y condiciones consagrados expresamente, y que se encuentren dentro de la Circunscripción del Distrito Federal y Estado Miranda. En consecuencia, no procede legalmente la suspensión de sus efectos, y así se declara.

b. *Procedencia*

**CPCA**

**31-8-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Enrique A. Wallff vs. Distrito Federal.

Observa esta Corte en relación a los fundamentos del solicitante para obtener la suspensión de los efectos del acto que, el primero de los planteados, esto es, el relativo a los vicios de nulidad absoluta, si bien constituyen en la esfera de los recursos administrativos *per se* un motivo determinante para que la misma sea acordada (artículo 87, segundo aparte de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) no tiene sin embargo relevancia alguna en sede contencioso-administrativa, en la cual, lo que se exige es la demostración del daño irreparable o de difícil reparación en la definitiva que el acto pudiera aportar al recurrente. Al efecto, el segundo fundamento hecho valer en el caso presente es la lesión insanable que acarrea la

imposibilidad del ejercicio de la profesión. El recurrente no ha aportado pruebas de los eventuales daños cuyo peligro denuncia; pero es evidente, sin necesidad de fundamentarse en las mismas, que una decisión que le impida a un sujeto la posibilidad de dedicarse al ejercicio de la actividad que ha escogido, por el lapso de dos años, o bien por el eventual lapso de la decisión definitiva del recurso si ésta le fuere favorable, implica una lesión no subsanable para el afectado, por cuanto la medida sancionatoria lo inhibe de ejercer su profesión y de obtener los frutos de un trabajo para cuya realización obtuvo las credenciales académicas necesarias. Esta circunstancia es de naturaleza objetiva y esta Corte la considera perfectamente valedera en el caso presente para motivar la medida provisional que estima procedente y así lo declara.

**CSJ-SPA (248)****4-6-87**

Magistrado Ponente: Domingo A. Coronil

Caso: Industrias Ventane, S.A. vs. República (Ministerio de Energía y Minas).

Para decidir la solicitada suspensión, este juzgador estima que la fuerza ejecutiva y ejecutoria del acto cuestionado, crea una obligación asignada a la impugnante que le impone comenzar un proceso dirigido a su transformación en empresa nacional. Frente a esa carga debe el obligado, mientras se mantengan los anotados efectos del acto, proceder a celebrar y realizar actividades dirigidas y necesarias a la transformación referida. De ese modo y ante la plena vigencia del acto, debería iniciar la empresa el proceso de negociación —con inversionistas nacionales— del 80% de sus acciones. Al respecto considera este juzgador que de emprenderse ese proceso y frente al supuesto de declararse con lugar el recurso principal, difícilmente podría acordar la definitiva se reparasen los daños que la ejecución del acto haya podido causar. Impedida como está la Sala para declarar en este juicio la resolución o nulidad de la venta de las acciones que se produjese a consecuencia de la ejecución del acto administrativo recurrido, quedarían por ello, ante el supuesto anotado, incólumes los daños así generados, razón por la cual esta Corte estima procedente la solicitada suspensión de los efectos del acto impugnado.

**CSJ-SPA (351)****16-7-87**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Misión Bautista Indigenista de Venezuela vs. República (Ministerio de Justicia).

A los efectos del caso en estudio, la Sala considera oportuno hacer las siguientes observaciones: La resolución recurrida comprende dos aspectos: a) La que se refiere a la orden de abandono de las zonas habitadas por indígenas y concretamente el caserío de San Miguel del Caroní, Urimán, Estado Bolívar, por parte de los recurrentes, quienes al fundamentar su solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, han alegado que tendrían que dejar sus casas, las cuales fueron construidas con su esfuerzo personal y recursos propios, y que constituyen sus hogares donde han vivido de buena fe y poseído en forma continua, pacífica y pública. Al respecto, considera la Sala que de ejecutarse la orden de desalojo impuesta por la resolución recurrida se produciría una situación de inseguridad para los impugnantes,

ocasionándoles además un perjuicio patrimonial y moral sin aún haberse decidido el fondo de la cuestión planteada, razón por la cual la Corte estima procedente la suspensión de los efectos del acto en el sentido de que puedan los reclamantes continuar habitando sus casas hasta tanto se dicte sentencia definitiva.

**CSJ-SPA (231)**

**21-5-87**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: José V. Santana vs. República (Ministerio del Trabajo).

Ahora bien, prescindiendo de cualquier consideración acerca de la legalidad o no del acto impugnado, que constituye la materia de fondo de la controversia planteada y sobre la cual le está vedado al Tribunal adelantar criterio en esta etapa del proceso, la Sala juzga que las razones invocadas por el recurrente, no caracterizan el perjuicio irreparable o de difícil reparación que exige la disposición legal que autoriza la suspensión de los efectos de un acto administrativo, ello porque los daños señalados por el recurrente (su no designación como principal en la Comisión Tripartita de Primera Instancia en el Estado Nueva Esparta y el no percibir las remuneraciones que le corresponden como representante principal del sector empresarial en dicha Comisión), no implican la irreparabilidad ni la dificultad de reparación del daño que pudiere habersele causado al recurrente en su condición de primer suplente del cargo de representante del sector empresarial en la citada Comisión Tripartita, pues tales daños se verían satisfechos a plenitud si la decisión definitiva de este Alto Tribunal fuese la de declaratoria con lugar del recurso.

Pero, si por el contrario, la decisión definitiva de esta Corte fuere de declaratoria sin lugar del recurso y confirmatoria por lo mismo del acto del Ministro del Trabajo, en la hipótesis de que los efectos de ese acto hubiesen sido suspendidos en esta ocasión por la Sala, se crearía la situación anómala, no deseada ni contemplada por el legislador, de haber despojado de sus funciones, sólo durante el desarrollo y culminación de este juicio, al actual titular del cargo, ajeno a la relación suscitada, dando así lugar y oportunidad a éste para instaurar a su vez otra reclamación por vía judicial.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Sala Político-Administrativa considera que en el caso analizado no concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, en consecuencia, declara que no ha lugar a la suspensión solicitada.

*c. Carácter de la medida*

**CPCA**

**3-6-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Preco-Wayss-Borde Seco vs. Municipalidad del Distrito Arzobispo Chacón, Mérida.

**La disposición que acuerda la suspensión de efectos del acto administrativo es una sentencia interlocutoria.**

Ahora bien, si la decisión que suspende los efectos de los actos administrativos, no es un acto de mero trámite, y la decisión que extingue tal medida tampoco es una revocatoria por contrario imperio, quiere decir, en consecuencia, que la providencia

que acuerda la suspensión es una sentencia interlocutoria y, como tal, en principio, apelable. En efecto, de acuerdo a la regla contenida en el artículo 289 del vigente Código de Procedimiento Civil, dichas sentencias son apelables "solamente cuando produzcan gravamen irreparable". En otras palabras, cuando la sentencia definitiva no pueda eliminar o destruir los perjuicios que puede ocasionar un fallo interlocutorio. Debe, pues, la Corte examinar si tal es la situación en el presente caso.

A este respecto la Corte observa: Los actos suspendidos por el juez *a quo* son de naturaleza tributaria, referentes al pago del impuesto llamado patente de industria y comercio, y de sus intereses moratorios, y en la decisión, cuya apelación se pretende sea admitida, el mencionado juez ordenó a la empresa recurrente constituyera una fianza principal y solidaria, otorgada por un Banco o empresa de seguro autorizada o, en su lugar, caución real, para garantizar los resultados del procedimiento de anulación. Por tanto, ningún perjuicio sufre la Municipalidad si al terminar el procedimiento los actos impugnados son declarados válidos. En efecto, las cantidades que la Municipalidad hubiere dejado de percibir durante la suspensión de los efectos de tales actos, se encuentran garantizadas con una fianza o caución real, que para el supuesto que sea declarada sin lugar la demanda de anulación, las obligaciones tributarias causadas durante el juicio apueden perfectamente ser exigidas a los fiadores.

En consecuencia, estima la Corte que no produce gravamen irreparable la decisión que acordó suspender los efectos de los actos tributarios, cuya nulidad solicitó la empresa Consorcio Preco Wayss-Borde Seco y, por ello, a tenor de lo dispuesto en el artículo 289 del Código de Procedimiento Civil, la apelación intentada por la Municipalidad del Distrito Arzobispo Chacón del Estado Mérida, no es admisible, y así se declara.

#### d. Revocación

**CPCA**

**3-6-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Preco-Wayss-Borde Seco vs. Municipalidad del Distrito Arzobispo Chacón, Mérida.

**La decisión que dictan los jueces contencioso-administrativos cuando declaran que cesa la medida precautelativa de suspensión de efectos de los actos administrativos particulares, por la falta de impulso procesal del solicitante de dicha medida, no se trata de una verdadera revocatoria por contrario imperio, sino de una verdadera sentencia que declara la caducidad o decaimiento de tal medida.**

El objeto del recurso de hecho es la negativa de admisión de una apelación y no el contenido de la decisión apelada, por lo que se limitará la decisión que debe dictar la Corte al examen de la admisibilidad o no de la apelación ejercida el 30 de abril de 1987 contra la sentencia del 27 del mismo mes y año. En este sentido, la Corte reitera su criterio acerca de la naturaleza precautelativa de la medida de suspensión de los efectos de los actos administrativos cuya nulidad se pretende, lo cual supone el examen de la causalidad o de los motivos que permiten al juez acordar una medida como la indicada. Por tanto, no se trata de una verdadera facultad discrecional que a aquél acuerda la ley, sino que, por el contrario, resulta ser una decisión sometida a la verificación de determinados requisitos, sobre cuyo cumplimiento las partes pueden



presentar alegatos. En efecto, como medida precautelativa al fin es necesario una presunción grave que la justifique, que, en el caso de la suspensión de los efectos del acto administrativo, viene a ser la irreparabilidad o la dificultad de la reparación de los daños que puedan causarse con la ejecución inmediata de dicho acto. Por otro lado, como se requiere solamente la instancia de parte para que el tribunal acuerde la medida de suspensión, sin notificación o citación de la otra parte, propiamente no hay contención o contradicción en la incidencia que se genera con la solicitud respectiva. En consecuencia, la Administración Pública, quien se ve afectada con la medida de suspensión, perfectamente puede impugnar la decisión correspondiente, si estima que no se ha dado la justificación exigida para que el tribunal pueda, a título de medida precautelativa, impedir que un acto que normalmente se ejecuta de inmediato, no lo sea. No estando previsto en la Ley ningún medio especial para que la Administración Pública impugne las decisiones que suspenden la ejecución de los actos administrativos, los medios que procesalmente resultarían procedentes serían el de la revocatoria por contrario imperio, o el de la apelación. En efecto, a diferencia del proceso ordinario en donde la parte afectada dispone del recurso de oposición en contra de las medidas preventivas (artículo 602 del Código de Procedimiento Civil), en el proceso contencioso-administrativo tal recurso no existe. Por tanto, debe esta Corte precisar si es la revocatoria por contrario imperio o la apelación al recurso procedente en contra de la suspensión de los efectos de los actos administrativos acordada por los Tribunales Contencioso-Administrativos.

II. El último aparte del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia puede dar la impresión que la vía pertinente es la de la revocatoria por contrario imperio. En efecto, dispone el texto citado lo siguiente: "La falta de impulso procesal por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio". Sin embargo, si se atiende al contenido del artículo 310 del nuevo Código de Procedimiento Civil, las providencias judiciales que pueden ser revocadas o reformadas de oficio o a petición de parte, son las que la norma citada denomina "actos o providencias de mera sustanciación o trámite". ¿Puede calificarse la decisión que suspende los efectos de un acto administrativo de efectos particulares como de mero trámite o de mera sustanciación? Estima la Corte que la decisión que acuerda una medida como la señalada es una verdadera sentencia, porque el juez para resolver sobre si otorga o no dicha medida, examina los extremos que justifican su otorgamiento y para ello debe realizar un análisis de cuestiones de hecho y de derecho, para poder concluir sobre la conveniencia o no de suspender la ejecución del acto cuya nulidad se solicita. Trátase, en consecuencia, de una verdadera declaración acerca de un derecho, puesto que la medida de suspensión lo es respecto del recurrente, y no acerca de la ordenación de los actos del proceso. De modo que no pasa de ser sino una impropiedad la que cometió el legislador al denominar "revocatoria por contrario imperio", la decisión que dicta el juez contencioso-administrativo al revocar la medida de suspensión, cuando el recurrente no impulsa el procedimiento después de obtenida la medida.

Por otra parte, la revocatoria por contrario imperio como recurso contra los actos y providencias de mera sustanciación o de mero trámite, no dependen de la actividad o no de alguna de las partes, sino que en verdad sean una providencia de instrucción o de ordenación del procedimiento.

Por la argumentación anterior, concluye la Corte en que ciertamente la decisión que acuerde suspender los efectos de los actos administrativos de efectos particulares, es una verdadera sentencia y no una providencia de mera sustanciación y, por ello, en contra de tales decisiones no cabe el recurso de revocatoria o de reforma, a que se refiere el artículo 310 del Código de Procedimiento Civil vigente. Pero observa la Corte que, por otro lado, es conveniente en concreto tratar de determinar en qué

consiste, entonces, lo que el último aparte del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia llama "revocatoria por contrario imperio", cuando el solicitante de la medida no impulsa el proceso. Estima la Corte que tal figura puede ser denominada "caducidad procesal" o "decaimiento procesal" de la decisión de suspensión de los efectos de los actos administrativos, por causa de la inactividad de las partes solicitantes de dicha medida. En efecto, como la suspensión representa una derogación del principio de la ejecutividad de los actos administrativos, a que se refiere el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, su concesión resulta ser excepcional y, por ello, a quien se reconozca tal beneficio asume la obligación procesal de impulsar el procedimiento hasta llevarlo al final, para que en la sentencia de fondo se dilucide, en forma definitiva, si un acto protegido por la presunción de legalidad y de legitimidad, queda suspendido definitivamente o no. De modo que si el solicitante de la medida no cumple con aquella obligación, como sanción se prevé su decaimiento o su caducidad. Esta sanción requiere de otra decisión, que más que revocar una providencia judicial anterior lo que declara, una vez comprobada la inactividad procesal del recurrente, es que hay lugar a extinguir o levantar la medida de suspensión. En consecuencia, no puede decirse que es una revocatoria por contrario imperio, sino de una sentencia declarativa de la extinción de una medida precautelativa por el incumplimiento de un deber procesal, que más que revocar, lo que resuelve es la pérdida de un beneficio anteriormente acordado.

Cree, pues, la Corte, que no se trata de una verdadera revocatoria por contrario imperio la decisión que dictan los jueces contencioso-administrativos cuando declaran que cesa la medida precautelativa de suspensión de los efectos de los administrativos particulares, por la falta de impulso procesal del solicitante de dicha medida, sino de una verdadera sentencia que declara la caducidad o decaimiento de tal medida, como sanción por el incumplimiento del deber procesal de impulsar el procedimiento que asume el beneficiado con la suspensión, y así se declara.

#### F. Pruebas

##### a. Apertura del lapso probatorio

**CPCA**

**7-7-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor.

Caso: Alfredo Yanucci vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

**En materia contencioso-administrativa, a pesar de lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el lapso probatorio se abre de pleno derecho.**

I. En sentencia de esta Corte de fecha 4 de marzo de 1987, se declaró que resulta adecuada la aplicación del procedimiento de los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares al presente caso, en que se demanda a la Administración Municipal, por abstención o negativa a cumplir con un deber, que el actor alega está previsto en la Ley. Ahora bien, conforme a reiterada jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (sentencias de fechas 08-07-82 y 00-00-00) y de esta misma Corte, el lapso probatorio en tales juicios se abre de pleno derecho; sin que las partes, recurrentes y terceros coadyuvantes u opositores, tengan la carga u obligación de instar al Tribunal para que así lo ordene. Criterio que esta Corte rati-

fica en esta oportunidad. Además, también la Corte estima necesario ampliar el anterior criterio en el sentido de señalar que en materia probatoria, en aquellos procedimientos, por la remisión que el artículo 127, último aparte, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, hace a las reglas del Código de Procedimiento Civil respecto de los medios de pruebas, su admisión y evacuación, la mención del artículo 126 de la Ley citada, de que los interesados "podrán solicitar que la causa de abra a pruebas, indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieren promover y producir aquellas que requieran evacuación", no puede interpretarse de manera restrictiva y limitativa de una de las manifestaciones del derecho de defensa, como lo es el de promover y practicar pruebas judiciales. Pues bien, según el artículo 338 del Código de Procedimiento Civil, vencido el término del emplazamiento para la contestación de la demanda, queda el juicio abierto a pruebas, sin necesidad de decreto o providencia del juez, salvo que exista alguno de los supuestos previstos en el artículo 389 *eiusdem*, que prevé, por excepción, los casos en que no hay lugar a la apertura a pruebas. Por otro lado, según el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, anteriormente citado, los términos de prueba comienzan a correr al vencimiento del lapso de comparecencia que se equipara al emplazamiento para la contestación de la demanda, sin sujetarlos a que se hubiere solicitado la apertura de dichos términos. En concreto que por la integración de las normas antes señaladas del Código de Procedimiento Civil, con el artículo últimamente citado de la Ley que rige nuestro Máximo Tribunal, se llega a la conclusión de que en cuanto a la etapa probatoria en los juicios de nulidad, no existe una derogatoria del principio general que establece que el lapso probatorio se abre de pleno derecho.

II. En el presente caso, el juez *a quo* expresó en el auto por el cual revocó la apertura a pruebas, que la Municipalidad que había solicitado dicha apertura no había señalado específicamente los hechos objeto de las mismas, y que, por esa razón, se negaba la apertura del período probatorio. A este respecto la Corte estima que la mención al señalamiento de las pruebas que las partes quieran promover y los hechos sobre los cuales recaerán, es facultativo para las partes. En efecto, el artículo 127 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ni mucho menos ha contemplado una especie de obligación procesal de anticipar las pruebas que los interesados deseen promover, que se sancione con la pérdida del derecho de practicar pruebas en el juicio por el solo hecho de no haber señalado cuáles irían a promover los interesados y sobre qué cuestiones. Tal referencia a la potestad de las partes de informar al juez sobre sus probanzas, forma parte del principio de la colaboración entre los sujetos del proceso, pero sin que ello llegue a constituirse en una carga procesal, y así se declara.

Como en el auto por el cual se revocó la apertura a pruebas, el juez *a quo* manifiesta que los interesados tienen la obligación de solicitar la apertura a pruebas, en los juicios de nulidad de los actos de efectos particulares, dada la naturaleza peculiar de dicho procedimiento, en razón de que lo que se busca es destruir la presunción de legalidad de los actos administrativos que constituye un interés público, la Corte cree conveniente observar lo siguiente: Ciertamente que la pretensión de nulidad de un acto administrativo individual, representa una cuestión de interés general, pero no debe olvidarse que lo que principalmente se persigue con tal pretensión es lograr la eliminación de una lesión, o un agravio al recurrente. En efecto, el interés procesal que justifica que se acuda a la jurisdicción contencioso-administrativa para que ésta extinga un acto ilegal, más que por el interés general está representado por el interés personal, legítimo y directo del recurrente, como lo señala el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. De modo que es un interés privado el que de manera fundamental justifica dicho juicio, e indirectamente el interés general de controlar el principio de la legalidad. Por esta razón, los particu-

lares que acudan a la jurisdicción contencioso-administrativa deben contar con todos los recursos y derechos de que disfrutaban los mismos sujetos en cualquiera otro proceso, y ello a pesar de los amplios poderes de los jueces de tal jurisdicción, y de las prerrogativas de que disfrutaba la Administración demandada, y así se declara.

Por lo expuesto, la decisión apelada resulta violatoria de los artículos 126 y 127, encabezamiento y último aparte, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y del artículo 388 del Código de Procedimiento Civil, debiendo, por tanto, ser revocada, ordenándose además al juez *a quo* que en virtud de la decisión de esta Corte declare abierto a pruebas el presente procedimiento.

*Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó*

Salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede, ya que considera que la interpretación que en el mismo se mantiene, hace que la norma contenida en el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia pierda su sentido y finalidad. En efecto, en el procedimiento del recurso de nulidad, una vez expedido el cartel y debidamente publicado, los interesados, bien a favor, o bien en contra de la nulidad del acto impugnado, podrán comparecer, dándose así por citados para alegar sus razones. El lapso para la comparecencia es de diez (10) días y dentro del mismo, tanto el recurrente como los coadyuvantes u opositores al recurso, que previamente se hubiesen dado por citados, pueden solicitar la apertura a prueba. Este acto tiene características especiales porque en el mismo debe hacerse la indicación de los hechos que han de ser objeto de prueba, con el señalamiento de las que habrán de ser promovidas para tal demostración. Las pruebas que no requieran evacuación podrán ser promovidas en ese mismo acto o indicada su existencia, si ya constan en el expediente. A través de este medio, el legislador innovó en el régimen de la prueba al exigir que el promovente, previamente a la promoción, señalara los hechos sobre los cuales debía versar su actividad probatoria y, correlativamente, los medios de los cuales pretende valerse para su demostración.

La interpretación que la Corte le ha dado al régimen de la prueba en el recurso contencioso de nulidad, no se atiene al espíritu que el legislador le imprimiera al sistema y hace que el citado artículo 126 sea completamente inútil, por cuanto, si la presentación de la prueba no es condición para la promoción, en tal caso la misma no tiene ningún objetivo y la parte que cumple con dicho requerimiento se encontrará en una situación desventajosa frente a la otra que, simplemente, se limitará a promover sus pruebas sin señalar el objetivo específico de la misma, con posterioridad al presentante.

**CPCA**

**3-6-87**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Maryeli Mica B. vs. Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda (Contraloría Municipal).

**Vencido el lapso de comparecencia, el lapso probatorio se abre de pleno derecho sin necesidad de decreto o providencia judicial y sin que las partes lo hayan solicitado.**

Fundamentó el *a quo* la negativa a admitir la apertura del lapso probatorio en el procedimiento señalado, en la ausencia de indicación expresa del recurrente de los hechos que, en aquella oportunidad, se pretendieron probar; de otra parte, el mismo

*a quo*, en la misma oportunidad, negó la admisión del escrito de promoción de pruebas en razón de haber negado previamente la apertura del lapso probatorio.

Dos son así los extremos jurídicos que centran, o deben centrar, las consideraciones que abarca el presente fallo.

De una parte, la interpretación del dispositivo contenido en el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual, textualmente reza: "...Durante el lapso de comparecencia, tanto el recurrente como los coadyuvantes u opositores a la solicitud que hayan atendido el emplazamiento, podrán solicitar que la causa se abra a pruebas, indicando específicamente los hechos sobre los cuales recaerán las que pretendieron promover y producir aquéllos que no requieran evacuación".

Entiende así esta Corte que, al hacer uso de la facultad que le acuerda el artículo 125 mencionado en el escrito presentado por el abogado Edgar Parra Moreno en fecha 26 de septiembre de 1985, no hizo ninguna referencia a los hechos que quería comprobar, omitiendo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 126 *ejusdem*, pero de tal incumplimiento no se puede concluir que no habría lugar a la apertura del lapso probatorio y que el recurrente tampoco podía promover prueba.

En efecto, conforme al artículo 126 *ejusdem*, el recurrente, los coadyuvantes y opositores pueden solicitar la apertura del lapso de pruebas, *durante el lapso de comparecencia*, antes de su vencimiento, es decir, se trata de una facultad y no de una obligación.

Además, *vencido el lapso de comparecencia*, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 127 *ejusdem*, el lapso probatorio se abre de pleno derecho y sin necesidad de decreto o providencia judicial, tal como lo establece el artículo 278 del Código de Procedimiento Civil, de aplicación obligatoria conforme a lo establecido por el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de autos, es obvio que si hubiere sido admitida la apertura del lapso probatorio como se solicitó, no hubiere tenido sentido la reapertura del mismo lapso, una vez vencido el plazo de comparecencia.

Ahora bien, habiendo sido negada tal apertura, el solicitante debía esperar, como así lo hizo, el vencimiento del plazo de comparecencia para ejercer el derecho de promoción de pruebas, lo cual efectuó con apego de las disposiciones del artículo 127 *ejusdem*.

#### *Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó*

"...ya que considera que, la interpretación que en el mismo se mantiene, hace que la norma contenida en el artículo 126 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia pierda su sentido y finalidad. En efecto, en el procedimiento del recurso de nulidad, una vez expedido el cartel y debidamente publicado, los interesados, bien a favor o bien en contra de la nulidad del acto impugnado, podrán comparecer, dándose así por citados para alegar sus razones. El lapso para la comparecencia es de diez (10) días y dentro del mismo, tanto el recurrente como los coadyuvantes u opositores al recurso que, previamente, se hubiesen dado por citados, pueden solicitar la apertura a prueba. Este acto tiene características especiales porque solicitado por uno de los antes mencionados (recurrente, opositores o coadyuvantes), favorece a todos los participantes. Igualmente tiene la característica de que en el mismo debe hacerse la indicación de los hechos que han de ser objeto de prueba, con el señalamiento de las que habrán de ser promovidas para tal demostración. Las pruebas que no requieran demostración podrán ser promovidas en ese mismo acto e indicada su existencia, si ya constan en el expediente. A través de este medio, el legislador innovó en el régimen de la prueba al exigir que el promovente, previamente a la promoción, señalara los hechos sobre los cuales debía versar su actividad probatoria y, correlativamente, los medios de los cuales pretende valerse para su demostración.

El artículo 127 indica que "los términos de prueba empezarán a correr en la audiencia siguiente al vencimiento del lapso de comparecencia...". No puede interpretarse aisladamente este artículo, en el sentido de que haya o no habido solicitud de apertura del lapso probatorio e indicación de los hechos que han de ser probados, éste se inicia automáticamente. Tal interpretación hace que se pierda totalmente el sentido del artículo 126; porque de no ser el mismo el de una exigencia absoluta, o condición para la apertura del lapso probatorio, ¿qué objeto tendría para el recurrente o los interesados señalar la razón de su prueba y el contenido mismo de ella, cuando de todas maneras el lapso probatorio se va a abrir sin tal declaración? Apartándonos de las consideraciones ideológicas, desde el punto de vista práctico, no tendría sentido que alguien explanara su prueba a sabiendas de que la contraparte podrá, con toda comodidad, omitir tal actuación y proceder dentro del régimen ordinario o hacer su respectiva promoción. La única interpretación de la existencia del artículo 126 es el cambio, que el legislador quiso imprimir al sistema, por lo cual, sólo si ha habido un señalamiento de los hechos, se producirá la apertura del lapso probatorio. Con la decisión que antecede, la disposición del artículo 126 pierde todo significado y se convierte, por ser inútil, en letra muerta. Por todo lo anterior, la disidente estima que la Corte ha debido confirmar la decisión apelada por lo que respecta a su negativa a admitir las pruebas, ya que las mismas no podían promoverse sin el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 126.

b. *Prueba testimonial*

**CPCA**

**13-8-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: All Bute, C.A. vs. IPSEFA.

**La falta de indicación del "domicilio" en la promoción de pruebas de testigos, no es causal de inadmisión.**

Respecto a la impugnación del apelante, se aprecia que el artículo 482 del Código de Procedimiento Civil señala lo siguiente:

"Al promover la prueba de testigos, la parte presentará al tribunal la lista de los que deben declarar, con expresión del domicilio de cada uno".

Efectivamente, los promoventes no expresaron el domicilio de los testigos, pero sí los identificaron con el número de las cédulas de identidad. Al respecto ha señalado ya esta Corte que el domicilio de los testigos es exigido a los fines de determinar si le corresponderá al juez de la causa evacuar por sí mismo la prueba o si deberá librar despacho para que tal tarea la realice un juez comisionado. En virtud de que el sistema de la prueba testimonial presenta nuevas modalidades en el Código de Procedimiento Civil recientemente puesto en vigencia, entre las cuales está la carga del promovente de presentar a los testigos que promoviera por sí mismo, cuando no hubiese sido requerida expresamente su citación, no hay dificultad alguna en admitir al testigo cuyo domicilio no haya sido mencionado. Al anterior razonamiento se une la expresada por el Juzgado de Sustanciación en el acto apelado, en el sentido de que el artículo 483 del Código de Procedimiento Civil, si bien establece la necesidad de que se indique el domicilio, no sanciona su falta como causal de inadmisión.

c. *Auto para mejor proveer***CPCA****16-7-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Julio Martínez vs. República (Inquilinato).

**La facultad para dictar el auto para mejor proveer es autónoma, pues nace del propio criterio del juez y no de la presión de las partes; y los motivos que determinen la formación de dicho criterio, no son enjuiciables, son discrecionales.**

La impugnación del apelante plantea la naturaleza de la facultad que deriva del artículo 407 del viejo Código, equivalente en el Código vigente al artículo 514. Estima al efecto el apelante que la facultad para dictar el auto para mejor proveer es autónoma en el sentido de que nace del propio criterio del juez y no de la presión de las partes. Tal observación deriva de las circunstancias de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, a solicitud del inquilino, tal como lo señala en su sentencia, dictó el auto para mejor proveer en base al cual estableciera el avalúo del inmueble. En efecto, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato había ordenado practicar un primer avalúo y asimismo el apelante presentó a su vez una experticia sobre el valor del inmueble; pero el Tribunal ordenó por auto para mejor proveer, a la Sala Técnica, practicar un nuevo avalúo. Observa al efecto esta Corte que los motivos que determinen la formación del criterio del juez para dictar un auto para mejor proveer no son enjuiciables, es decir, están en el ámbito de la potestad discrecional del juez, puesto que él es el único que ha de decidir si juzga o no conveniente dictarlo. La ausencia de un medio de control sobre el auto para mejor proveer (apelación o consulta) ratifica aún más la libertad de los criterios y de los motivos que determinan su emanación. Por todo lo anterior, se desestima la impugnación objeto del precedente análisis, y así se declara.

G. *Sentencia*a. *Motivación***CPCA****3-8-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: María C. de Guerrero vs. República (Ministerio de Educación).

En cuanto a la inmotivación del fallo, también denunciado por la parte apelante, la Corte observa: 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 la 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; 4) que los motivos sean 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 excepcionadísimos 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 incluye un análisis conceptual que permita 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.

b. *Vicios: Falso supuesto*

**CPCA**

**3-8-87**

Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes

Caso: María C. de Guerrero vs. República (Ministerio de Educación).

**Ni la mención errada de una Ley, ni su errónea interpretación, son razones válidas para sustentar el vicio de "falso supuesto".**

A esto último habría que agregar que la figura del falso supuesto está concebida en el Código de Procedimiento Civil, como un vicio muy específico, consistente en un error de apreciación de las pruebas, derivado a su vez de una errónea captación de contenido material de las actas del proceso, cometido, por ejemplo, al atribuírsele a un instrumento o acta del mismo, menciones que no contiene, de manera que la apreciación de la prueba no puede considerarse basada en lo realmente escrito en dichas actas o documentos. Este defecto debe localizarse, por parte de quien lo invoca con la máxima precisión, señalando las palabras escritas en esas actas que el juzgador erróneamente reprodujera en su fallo o que sustituyera por otras.

La necesidad de que el recurrente localice en un pronunciamiento presuntamente errado sobre la cuestión de hecho una causa de esa naturaleza, está regulada en el Código de Procedimiento Civil con vista de la limitación general de los poderes de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia para censurar los pronunciamientos de los fallos recurridos en Casación sobre el mérito de las pruebas y ello, para determinar esa situación especial que por vía de excepción permite a aquel Tribunal entrar a esa revisión de los pronunciamientos fácticos que en principio le está prohibida. Únicamente, pues, a esos efectos específicos de aquel recurso, la localización del falso supuesto constituye una necesidad para el recurrente. No es esa la situación dentro del recurso de apelación. En cuanto a los poderes del Juez de Alzada, se extienden a la revisión de la legalidad del fallo recurrido, en todos sus elementos, en cuanto le sean alegados, o sea, de todo lo que corresponde a la cuestión fáctica y de sus consecuencias jurídicas no tiene por qué el recurrente, al



basar sus alegatos en torno a los posibles errores de procedimiento o de fondo del fallo recurrido, intentar concretar tales alegatos dentro de aquella figura privativa del recurso de casación. En efecto, la apreciación errada del mérito de las pruebas es subsanable por esta Corte, en ejercicio de su amplio poder de apreciación de las pruebas sin necesidad de que se demuestre el falso supuesto a que hace referencia el Código de Procedimiento Civil. Para ello basta con que la fe que le hagan las evidencias de los elementos probatorios, sea diferente de lo tenido como cierto por el fallo recurrido.

Por lo demás, encuentra esta Corte que ni la mención errada de una ley, ni siquiera su errónea interpretación, son razones válidas para sustentar el vicio de falso supuesto. No ha lugar en consecuencia el alegato de violación de los artículos 12, 162 y 435, ordinal 3º del Código de Procedimiento Civil y así se declara.

c. *Costas*

**CPCA**

**13-7-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor.

Ahora bien, las precisiones anteriores creyó la Corte necesario hacerlas, porque como se expresó, cuando se trata de litis consortes, los efectos de la cosa juzgada le son directamente aplicables. Uno de esos efectos, es la obligación de pagar las costas del juicio, porque como partes principales también las soportan frente a la otra parte, que salió plenamente victoriosa, conforme lo prevén los artículos 274, 278 y 280 del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, este principio general, aplicable a todo proceso y, por ende, al contencioso-administrativo de anulación, debe atender a la naturaleza del mismo proceso y del acto impugnado. En efecto, si se trata de un acto administrativo dictado en ejercicio de una función típicamente administrativa, en donde la Administración es parte interesada, además de órgano decisorio, que actúa, al aplicar la ley, como tutor del interés general y en representación de él, evidentemente que el afectado con la actuación de la Administración se ve obligado a acudir a la vía contencioso-administrativa, como contraparte directa a la Administración. Pero, por el contrario cuando la Administración dicta un acto para resolver un conflicto intersubjetivo entre los particulares, a pesar de su naturaleza administrativa, su contenido es jurisdiccional. Observa la Corte, que la diferencia es clara en ambos supuestos. En efecto, en el juicio de nulidad de un acto típicamente administrativo, el conflicto es fundamentalmente entre la Administración y el particular afectado con el acto; y el proceso contencioso-administrativo es diferente, porque el órgano jurisdiccional va a controlar la legalidad de la actuación de la Administración, y ésta es la interesada en defender su conducta legítima. En cambio, cuando se trata de un proceso contencioso-administrativo de anulación contra un acto de contenido jurisdiccional, el conflicto intersubjetivo resuelto en vía administrativa, es el mismo que se va a plantear en vía judicial, porque la acción de nulidad envuelve el mismo litigio entre los contendientes. De lo anterior, es posible concluir que a pesar de que el fin inmediato que persigue el demandante es su propio interés, al demandar la nulidad de un acto dictado en una típica relación administrativa, siempre habrá un interés público presente, en concreto, el restablecimiento de la legalidad y la protección del interés general. Por tanto, en estos casos, no basta el vencimiento total, sino que además habrá que atender a las peticiones concretas de las partes, porque según el artículo 131 de la Ley Orgánica de la

Corte Suprema de Justicia, si bien es verdad que además de la declaratoria de nulidad, el juez contencioso-administrativo puede dictar condenas al pago de sumas de dinero, ello sólo es posible si así se le pidió expresamente.

De allí que en materia contencioso-administrativa, para que proceda la condenatoria en costas es necesario que así se pida en la respectiva demanda, y que además el ente que ocasionó los daños por haber obligado al demandante a acudir a demandar la nulidad de un acto ilegal, no esté exonerado de ellas. De ser así, entonces resultaría aplicable plenamente el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil, que hace depender la condena en costas del vencimiento total. Y en el caso de los intervinientes adhesivos consorciales, que hubieren salido totalmente vencidos, por ser partes principales, éstos responderían independientemente por las costas derivadas de su actuación, como se señala en los artículos 278 y 280 del citado Código. Pero para que tales condenatorias puedan acordarse es necesario también que sus contrarios así lo hubieren solicitado, en atención al principio contenido en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, anteriormente citado.

A este respecto, esta Corte, en sentencia de fecha 30 de marzo de 1987 (Ford Motors Company vs. Comisión Tripartita de Segunda Instancia del Distrito Federal y Estado Miranda. Expediente Nº 82-2124) asentó lo siguiente:

“Estima la Corte que no basta la posibilidad conceptual de vencimiento total y en favor de un eventual legitimado frente a los otros, sino que es imprescindible la voluntad expresa e indudable del tercero que interviene, de pretender el pago de las costas, alegando precisamente la existencia de una relación intersubjetiva entre el recurrente y él mismo o, dicho de otra manera, que del sentido de la decisión dependerá la satisfacción del derecho subjetivo cuya existencia declaró la autoridad administrativa. Si no es planteada la pretensión al pago de costas, mal podría el recurrente aceptar o rechazar el *petitum* del interviniente, ni el juez pronunciarse sobre la procedencia de tal derecho a ser resarcido. Nada obliga a un interesado a participar en el procedimiento como tercero interesado, o a pretender el *status* de parte, con la posibilidad de cobrar costas pero con el riesgo de ser condenado a pagarlas. Piénsese, solamente: si el acto recurrido es anulado ¿quedarían condenados en costas los interesados que intervinieron en defensa de la estabilidad de aquél? La respuesta es, obviamente, negativa”.

En esa misma sentencia la Corte precisó:

“Es imprescindible la declaratoria del tercero opositor que pretende al cobro de las costas, pues sólo de esa manera se podría considerar aplicable a estos juicios lo dispuesto por el artículo 172 del Código de Procedimiento Civil, ya que preexistiría el reconocimiento de la legitimación para cobrar las costas, en ausencia del cual, mal puede determinarse quién sea el titular de tal derecho. Es tanto más necesaria la expresa pretensión a las costas cuanto que en ello está en juego el principio cardinal de nuestro proceso que es la igualdad de las partes. Mal puede, quien acciona la nulidad de un acto administrativo, deducir además un pedimento de que sea condenado en costas una persona contra la que no va dirigida la acción, aun cuando el acto impugnado haya establecido una obligación al recurrente y en favor de la citada persona. De no exigirse el planteamiento expreso de la aspiración a las costas, el recurrente tendría siempre el riesgo de pagarlas, pero jamás podría exigir las del tercero que intervino en el proceso en defensa del derecho que le había sido reconocido por la autoridad administrativa”.

La anterior doctrina la ratifica la Corte en esta oportunidad, pero con las precisiones respecto a la distinción entre los terceros intervinientes adhesivos litis consorciales y los terceros intervinientes adhesivos simples, en el sentido de que los primeros son partes, si concurren en defensa de un derecho subjetivo o de un interés legítimo propios, derivados directamente del acto cuya nulidad se pretende, porque su anulación o no, los afecta directamente y no de manera refleja.

En el caso de autos, los intimantes actuaron como apoderados de los terceros a quienes el acto cuya nulidad se pretendió, les había revocado una sanción de demolición, y los intimados concurren como recurrentes o demandantes de dicho acto en razón de su interés en que la sanción se les aplicara a los terceros comparecientes. Pero tratándose de un acto administrativo dictado en uso de la potestad sancionatoria de la Administración Pública Municipal, la sentencia que se dictó no resolvió un conflicto intersubjetivo entre las partes, sino si la Administración actuó o no legítimamente. En otras palabras, que a pesar del interés privado de los demandantes, existía el interés público en controlar la legalidad y de restablecerla en caso de ser quebrantada y de proteger el interés público urbanístico. La sentencia que se dictó en el juicio, declaró sin lugar la demanda y no anuló el acto impugnado, que quedó definitivamente firme, resultando totalmente desestimada la pretensión anulatoria de los demandantes, en cuyo caso resta determinar si entre las peticiones de sus contrapartes estaba la de la condenatoria en costas de los actores, o de la Administración.

A este respecto observa la Corte, que al concurrir la tercera interesada Consorcio Latinoamericano C. A. (Folios 99 y 193), así como Inmobiliaria Financiera Taormina C. A. (Folio 209), por primera vez al procedimiento, no solicitaron condenatoria en costas. Igualmente, la ciudadana Rosa Ana Bataglia de Sfeir, cuando concurrió al juicio diciéndose tercera interesada, tampoco incluyó entre sus pedimentos los relativos a las costas del juicio (Folio 41 de la segunda pieza), así como el abogado Teodoro Avellaneda, quien presentó Informes por Inmobiliaria Financiera Taormina, C. A., Consorcio Latinoamericano C. A., Rosa Ana Bataglia de Sfeir, La Florida C. A., Guiseppa Cataldo Troia y Playa Dorada C. A., (Folio 50 de la segunda pieza), quien tampoco pidió tal condenatoria. Posteriormente, al ser anulado el procedimiento y ordenado un nuevo emplazamiento de los interesados, éstos volvieron a concurrir al procedimiento (Folios 88, 102, 110 y 116 de la segunda pieza) a hacerse partes, pero en ninguno de sus respectivos escritos, solicitaron del Tribunal de la Causa se pronunciara sobre las costas en caso de vencimiento total de los recurrentes o demandantes. Ante la ausencia de tal pedimento, el Tribunal mencionado no se pronunció al respecto en la sentencia de fecha 16 de noviembre de 1983, que declaró sin lugar la demanda de nulidad; sentencia ésta que quedó firme al declararse desistida, por falta de fundamentación, la apelación de los recurrentes, en sentencia de esta Corte de fecha 9 de febrero de 1984. Fue sólo después de que la anterior sentencia había quedado definitivamente firme, cuando los abogados Eduardo Adán Ramírez Méndez, Teodoro Avellaneda Bolívar y Sonia Castro Páez, quienes habían actuado como apoderados judiciales de los terceros opositores de la demanda, ante el Tribunal de la Primera Instancia, conforme la Ley de Abogados, procedieron a estimar sus honorarios profesionales en Bs. 92.000; Bs. 114.000 y Bs. 63.000, respectivamente, y solicitaron del Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital, intimara las anteriores cantidades a los demandantes Ramón Latouche, Osmar Ruiz Fuentes, Yolanda de Contreras, Franklin Michelangeli y José Rafael Bastardo, como parte perdedora, y que fueran condenados al pago de tales honorarios.

Ahora bien, el tribunal *a quo*, en la sentencia de fecha 25 de febrero de 1986, negó la solicitud de intimación, porque a su juicio, el procedimiento contencioso-

administrativo no es propiamente un juicio entre partes, y por cuanto, en su opinión, las personas que concurran al procedimiento como interesados, opositores o coadyuvantes, no asumen la condición de partes frente a los recurrentes, "porque no han sido llamados por éstos, sino que actúan libremente en defensa o en impugnación del acto administrativo cuestionado". Estima el juez *a quo* que los terceros comparecientes no tienen la cualidad de partes. A este respecto, esta Corte ratifica su criterio expresado en el Capítulo Primero de esta sentencia, en el sentido de que los terceros intervinientes consorciales, porque se benefician o perjudican con la anulación del acto impugnado, son propiamente partes principales plurales en los procedimientos de nulidad de los actos de efectos particulares, y por tanto, no comparte la opinión del sentenciador de la primera instancia. No obstante, como en sus pedimentos aquellos terceros no incluyeron lo relativo al pago de las costas, en atención a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conforme también se expresó con anterioridad, con relación a la procedencia de las costas en dichos juicios, considera la Corte que no es posible, por esta razón, admitir la estimación y posterior intimación del pago de los honorarios profesionales, que en concepto de costas, pretenden los apelantes, contra los recurrentes, y así se declara.

*Voto salvado de la Magistrado Hildegard Rondón de Sansó.* Salva su voto por disentir de sus colegas del fallo que antecede por lo que respecta al condicionamiento de la condenatoria en costas, al hecho de que expresamente hubiese sido deducida tal pretensión en base al artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, se ha afirmado correctamente en el fallo que quien hubiese comparecido como interesado u oponente en el recurso de nulidad, actúa como un litis consorte pasivo, esto es, como parte principal. En base a tal calificación ha de sufrir las consecuencias de su actuación procesal y nada lo exime del efecto previsto en el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil.

La aplicación a los terceros opositores de la norma del artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que exige para la condenatoria de la Administración, en los recursos de nulidad, que el recurrente la haya solicitado expresamente, es manifiestamente ajena al caso presente por cuanto no puede adoptarse por vía analógica una disposición que no guarda relación alguna con la situación planteada.

#### d. *Ejecución de la Sentencia*

**CPCA**

**16-7-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Manuel A. Núñez vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

La Corte observa que el querellante interpuso su recurso por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 19 de diciembre de 1984, y en el mismo demandó a la República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables) para que conviniera en pagarle los sueldos dejados de percibir desde la publicación de la sentencia emanada de este órgano jurisdiccional, es decir, desde el 27 de junio de 1984 hasta la reincorporación al cargo. Dicho tribunal declaró inadmisibile la querrela por tratarse de una materia que ya había decidido con anterioridad. Por otro lado, en la oportunidad en que fue interpuesto el referido re-

curso, la sentencia de esta Corte que dio origen al mismo, se encontraba en fase de ejecución. Ahora bien, en el campo contencioso-administrativo, llevar a cabo la ejecución de una sentencia representa un grave problema, sobre todo cuando ella impone a la Administración la carga de realizar algo (*facere*), y más específicamente, cuando se trata de la reincorporación de un funcionario por haber sido anulado el acto de retiro o destitución que lo afectara; por tanto, la solución del mismo no puede ser repropone una nueva querella, si se trata en realidad de lograr la ejecución de una sentencia definitiva. Una vía que podría utilizar el querellante victorioso contra la Administración renuente al cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia, es la configurada en el ordinal 23 del Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, denominada doctrinariamente "recurso de abstención o en carencia". En el caso *sub judice*, el querellante pretende conseguir la ejecución mediante un nuevo proceso de cognición del mismo asunto, lo que resulta contrario al principio de la cosa juzgada e infringe los principios contenidos en el Código de Procedimiento Civil que rigen también el juicio que se cumple ante los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es decir, aquellos que se concretan en las normas que dividen el juicio en la fase de cognición y en la de ejecución; en efecto, en Venezuela, a diferencia de otros Ordenamientos, esta última es la fase final del juicio, y no uno nuevo. Por lo tanto, esos principios normativos resultan infringidos en el momento en que el querellante, en lugar de finalizar el juicio completando la fase de ejecución —utilizando cualquiera de los medios que le ofrece el ordenamiento jurídico—, repropone una nueva querella que versa sobre el mismo asunto. Es cierto, como bien lo asienta el apelante, que la renuencia de la Administración en dar cumplimiento a la decisión del Tribunal, o sea, a la reincorporación ordenada, se presume que le causa un daño al querellante, y *éste puede intentar una nueva acción para lograr su resarcimiento* mediante el pago de los sueldos dejados de percibir entre la fecha de publicación de la sentencia y su efectiva reincorporación al cargo; pero para ello resulta impermitible que haya logrado previamente la ejecución de esa sentencia, pues va a ser la fecha de reincorporación el límite cierto del daño causado, porque de lo contrario, además de incurrir en las infracciones señaladas anteriormente, se produciría una especie de círculo vicioso en el sentido de que en la demanda incoada, para lograr la referida pretensión indemnizatoria, antes de obtener la ejecución de la decisión firme del tribunal, se estaría solicitando la condena de la Administración al pago de un daño futuro, puesto que no se conocería la fecha de la reincorporación del querellante. Luego, de llegar a admitirse la querella en los términos propuestos en el presente caso, la Corte, al no conocer la fecha de reincorporación del funcionario, estaría imposibilitada para dictar una sentencia según lo que disponen los artículos 243 y 244 del Código de Procedimiento Civil, ya que tampoco podría cuantificar los daños originados por la mora de la Administración en el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia definitivamente firme de fecha 27 de junio de 1984; por lo tanto, el Tribunal de la Carrera Administrativa, al declarar inadmisibile la querella, se ajustó a los parámetros legales y doctrinarios antes señalados; y en ningún caso puede considerarse, como lo estima el impugnante, que dicha decisión lo coloca en estado de indefensión, pues como quedó dicho *supra*, una vez que logre la ejecución de la sentencia, queda legitimado para incoar una nueva acción a los fines de lograr el resarcimiento de los daños que se derivan de la mora de la Administración para dar cumplimiento a la decisión firme de esta Corte; pero como en autos no se desprende que de eso se trate el presente caso, sino más bien todo lo contrario, la querella resulta extemporánea y por consiguiente inadmisibile, como bien lo asienta la recurrida, y así se declara.

**CSJ-SPA (187)****18-5-87**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata'

Caso: Asociación de Vecinos de la Urbanización Ciudad Baleario Higuerote vs. Municipalidad del Distrito Brion del Estado Miranda.

**La ejecución de sentencias que tengan como contenido la declaración de nulidad de una norma, es consustancial al fallo mismo y opera y se hace efectiva, de manera inmediata, con la sola publicación oficial de la decisión del juez.**

La facultad de los órganos jurisdiccionales para declarar la nulidad de actos del Poder Público, constituye un mecanismo de garantía consagrado por el ordenamiento jurídico para preservar su propia y plena vigencia a través de la aplicación efectiva del principio de legalidad.

Cuando esta fórmula de control recae sobre actos de contenido normativo, la preservación de la legalidad se opera mediante la desincorporación de la disposición anulada del ordenamiento jurídico positivo, de tal manera que no puede pretender entonces autoridad alguna, emitir pronunciamientos legítimos con base en una norma anulada, al igual que sucede cuando se produce la derogatoria de ésta.

La ejecución de sentencias que tengan como contenido la declaración de nulidad de una norma es consustancial al fallo mismo y opera y se hace efectiva, de manera inmediata, con la sola publicación oficial de la decisión del juez (artículo 119 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), sin que para ello sea menester la aplicación de medios coercitivos auxiliares o complementarios, con lo cual, la falta del debido acatamiento a la sentencia al pretenderse aplicar una norma anulada —vale decir, extinguida—, comporta cuando menos un vicio manifiesto de ausencia de fundamento legal de la actuación que en tales condiciones se realice. Como manera de corregirlo ponen los ordenamientos jurídico-positivos en manos de las personas públicas y privadas una apreciable variedad de recursos específicos —ofrecidos por el legislador venezolano a los interesados, en generosas condiciones de amplitud— para que puedan hacer uso de ellos tanto en vía contencioso-administrativa como constitucional.

Pero, además, cuando un funcionario actúa contrariando la decisión de un órgano judicial, corre el riesgo de incurrir en situaciones capaces de engendrar responsabilidades concretas generadoras de graves sanciones previstas en nuestro ordenamiento positivo, y aplicables directamente tanto a la persona moral de derecho público como al o a los funcionarios que la representan.

En síntesis: la posibilidad de controlar jurídicamente las actuaciones ilícitas o las decisiones ilegales e imponer los correctivos a que hubiere lugar, encuentra cauces procedimentales consagrados en nuestro sistema judicial que no han sido ejercidos en el caso presente.

*e. Apelación***CPCA****31-8-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Enmario A. Hidalgo vs. INCE.

**En materia contencioso-administrativa, la fundamentación de la apelación de un modo impreciso, contradictorio e ininteligible.**

**ble, se asimila a la no presentación del escrito de formalización correspondiente, ocasionando el desistimiento tácito de la apelación.**

Esta Corte ha sido sumamente cuidadosa en la interpretación del artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que la misma siempre ha estado orientada hacia la ampliación del derecho a la defensa. En ese orden de ideas ha sentado como principio que la fundamentación de la apelación en materia contencioso-administrativa, no resulta equivalente a la formalización del recurso de casación, que está sujeta a la técnica de la denuncia apropiada; sin embargo en algunos casos, aun teniendo presentes los anteriores principios, este órgano jurisdiccional se ha visto en la necesidad de aplicar la sanción contenida en el mencionado artículo 162 de la Ley que lo rige, al considerar que la fundamentación imprecisa, contradictoria e ininteligible se asimila a la no presentación del escrito correspondiente, por consiguiente al desistimiento tácito de la apelación. En el caso *'sub judice'*, como se indicó anteriormente, el apelante no dio cumplimiento al artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que le impone la carga procesal de expresar en forma concreta y operacional los razonamientos de hecho y de derecho que le sirvan de fundamento para impugnar la sentencia recurrida; en efecto, el sustituto del Procurador General de la República, en apenas 24 líneas —sin que esto signifique atentar contra las bondades y la buena síntesis— narró cómo se había desarrollado el juicio en primera instancia y repitió el argumento sin ningún apoyo legal acerca de la legalidad del consejo directivo del ente querellado, para dictar el acto de remoción del querellante. En cambio, no formuló ningún razonamiento de orden jurídico o fáctico para cuestionar el fallo recurrido, cuya única motivación estuvo localizada en la incompetencia del funcionario que dictó el acto impugnado.

Por otro lado, el apelante, en su escrito de formalización del recurso, en lugar de referirse a los vicios de la sentencia, terminó el mismo expresando que la acción del querellante resultaba improcedente porque su remoción estaba ajustada a derecho.

Del marco doctrinario expuesto y del análisis de los términos del escrito de fundamentación y presentado por el apelante el 18 de diciembre de 1985, resulta evidente la carencia de razones de hecho y de derecho que permitan desvirtuar la sentencia apelada; por tal motivo, la formalización resulta defectuosa, equivalente casi a la falta de formalización; por lo cual, dicha apelación debe declararse desistida y así se declara.

**CPCA**

**7-7-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Iván O. Figueroa vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

En el capítulo anterior de esta sentencia quedó demostrado que el recurrente no señala los vicios de la decisión de primera instancia, que dieron lugar a la interposición de su recurso. Ante tal circunstancia —como lo ha sostenido esta alzada en anteriores oportunidades—, la formalización así realizada resulta defectuosa, equivalente casi a la falta de formalización, razón por la cual, a tenor de lo pautado en el artículo 162 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, deberá considerarse desistida; sin embargo, pese a que en el presente caso el recurrente in-

curre en una conducta expresamente prohibida por el artículo 170 del nuevo Código de Procedimiento Civil, cuando pretende impugnar el fallo de primera instancia imputándole un vicio que se fundamenta en una solicitud no formulada en la querrela, es decir, que interpola consciente por no decir maliciosamente, el *petitum* contenido en la demanda cuando lo reproduce en su defectuoso escrito de formalización, falseando de esa manera los hechos que constan en autos, la Corte, en beneficio del derecho a la defensa, considera formalizado el recurso y entra a analizar el único fundamento del mismo.

**CPCA**

**11-6-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. República (Inquilinato).

**El plazo para ejercer ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo el recurso de apelación contra las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos, que conozcan de los recursos contencioso-administrativos especiales. (Ord. 4, art. 185 LOCSJ) es el de cinco días de despacho.**

Ahora bien, en lo que respecta al plazo para interponer las apelaciones contra las decisiones de los Tribunales Contencioso-Administrativos especiales, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no establece ninguno, por lo que al tenor de lo dispuesto en el artículo 88 *eiusdem*, resulta procedente aplicar supletoriamente el plazo de cinco días, que para las apelaciones prevé el artículo 296 del Código de Procedimiento Civil. Pero por otra parte, de conformidad con el Acuerdo de la Corte en Pleno de la Corte Suprema de Justicia de fecha 19 de marzo de 1987, los plazos de los procedimientos contencioso-administrativos, salvo que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia ordene computar por días consecutivos, se cuentan por días de despacho. En consecuencia, a falta de una disposición especial establecida expresamente en la Ley, que regule en el respectivo procedimiento contencioso-administrativo, el plazo para ejercer ante esta Corte el recurso de apelación contra las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos, que conozcan de recursos contencioso-administrativos especiales, a que se contrae el ordinal 4º del artículo 185 *eiusdem*, es el de cinco días de despacho, y así se declara.

f. *Recurso de Hecho*

**CSJ-SPA (207)**

**21-5-87**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Pedro José Isacura vs. República (Ministerio del Trabajo).

**El recurso de hecho no es idóneo para resolver la posible cuestión de competencia para conocer de una apelación.**

El recurso de hecho, consagrado tanto en el Código de Procedimiento Civil como en la Ley Orgánica que rige las funciones de esta Corte, tiene por fin lograr, del Tribunal Superior, que ordene admitir una apelación negada por el *a quo* o que la mande oír en ambos efectos cuando lo ha sido en el solo efecto devolutivo.



Por tanto, este especial recurso —en materia de apelación (muy parecido es el que se da en materia de casación)— tiende a reparar el presunto agravio que le habría causado al interesado la decisión que provee su apelación, al pretenderse —según el caso— que tenía que ser oída o que tenía que serlo en ambos efectos. Mas, su objeto no es ni puede ser esclarecer cuál sería el superior competente para conocer de la apelación interpuesta, y a esto es a lo que se aspira en el presente recurso de hecho; en efecto, su fundamento estriba —exclusivamente— en sostener que debió oírse —y en ambos efectos— para ante esta Sala y no para ante el Superior ordinario del tribunal *a quo*.

Ahora bien, independientemente de las razones invocadas, lo cierto es que un simple recurso de hecho no es el medio idóneo y apropiado para que se dilucide la posible cuestión de competencia para conocer de una apelación, por lo cual, en el caso, la Sala carece de materia sobre qué decidir, pues hacerlo significaría reconocer, en vía irregular, de un problema de competencia. Así se declara.

### 3. *El Contencioso-Administrativo de las demandas*

CSJ-SPA (370)

6-8-87

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

**La omisión por parte de los demandantes del “antejuicio administrativo” es causal de inadmisibilidad de un recurso contra la República.**

En oportunidad de decidir, se observa:

Calificada por los demandantes como acción de partición judicial intentada por ellos contra —entre otros— la República de Venezuela y el Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara, el Juzgado de Sustanciación la declaró inadmisibile, a tenor de lo pautado por los artículos 84 —ordinal 5º— de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el 30 de la también Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

En efecto, rezan los textos mencionados:

“**Artículo 30.** Quienes pretendan instaurar judicialmente una acción en contra de la República deberán dirigirse, previamente y por escrito, al Ministerio al cual corresponda el asunto, para exponer concretamente sus pretensiones en el caso. De la presentación de este escrito se dará recibo al interesado a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un juez o de un notario. De la recepción del escrito se dejará constancia en nota estampada al pie.

Cuando la acción tenga por objeto la reclamación de acreencias previstas en presupuestos fenecidos, se seguirá exclusivamente el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. El procedimiento a que se refiere este Capítulo no menoscaba la atribución que tiene la Contraloría General de la República, de conformidad con la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional”.

Y el último de los textos legales señalados:

“**Artículo 84.** No se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte:

5º Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible; o no se haya cumplido el *procedimiento administrativo* previo a las demandas contra la República” (Subrayado de la Sala),

El señalado procedimiento, comúnmente denominado "antejuicio administrativo" por su carácter previo al proceso judicial, ha sido tradicionalmente consagrado en las leyes destinadas a regir el funcionamiento de la Procuraduría General de la República y se encuentra regulado en los artículos 30 al 37 de la vigente, promulgada el 20 de diciembre de 1965; cumple el objetivo de provocar una decisión de la Administración cuando no exista previamente un acto administrativo que pueda ser impugnado por los interesados —tal como sucede en el contencioso de anulación— ante una vía judicial y, a tal efecto, el artículo 34 *ejusdem* deja a éstos abierto el acceso a los tribunales si se produce un prolongado silencio (53 días hábiles) de la Administración respecto a la reclamación o solicitud por ellos intentada. Es en atención a esta característica que tiene el antejuicio de provocar una decisión administrativa susceptible de impugnación en la vía judicial —tal como el acto administrativo que haya causado estado, respecto del contencioso de anulación—, que la doctrina le ha atribuido la naturaleza de procedimiento destinado a preservar el principio ("regla de la decisión previa") de la necesidad de obtener una decisión de la Administración, firme ya en vía administrativa, que puede obrar como antecedente y objeto de la reclamación judicial posterior ante los tribunales contencioso-administrativos.

Todo lo cual explica la importancia que nuestro derecho positivo confiere al antejuicio administrativo —en el fondo uno más de los "privilegios" de la República— hasta el punto de convertirlo en requisito impretermitible para que pueda ser intentada una reclamación contra aquélla ante los tribunales. Al respecto, el artículo 36 de la citada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece:

"Los funcionarios judiciales no darán curso a ninguna acción que se intente contra la República, sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores, o el contemplado en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, según el caso".

Y, congruentemente, los artículos 105 y el ya parcialmente transcrito 84, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, instituyen no sólo en excepción sino, ante todo y sobre todo, en causal de inadmisibilidad de un recurso contra la República, la omisión por los demandantes del respectivo antejuicio.

Por tanto, al no haber acreditado en autos los recurrentes el cumplimiento de los trámites correspondientes al procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, resultaba obligante para el juez de sustanciación declarar inadmisibile la demanda, en obediencia a lo dispuesto por los artículos 105 y 84 (párrafo segundo del ordinal 5º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así lo confirma también esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, al desestimar, como en efecto lo hace, la apelación interpuesta, declarándola sin lugar. Queda de esta manera confirmado el acto recurrido.

CSJ-SPA (244)

2-6-87

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

**La Corte no es competente para conocer en segunda instancia de las demandas ordinarias propuestas por la República contra particulares; siendo el competente el Tribunal Superior ordinario.**

Hasta la entrada en vigencia de su Ley Orgánica (el 1º de enero de 1977), la Corte Suprema de Justicia (antes la Corte Federal) era competente para conocer

en segunda instancia de todas las causas en que era parte o intervenía la República, cuando ésta era la demandante, pues —antes y ahora— la competencia para conocer de demandas contra la República (y sus asimilados: Institutos Autónomos y empresas del Estado) es de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ahora bien, por el invocado ordinal 18 del artículo 42 de su Ley Orgánica, la Corte (en Sala Político-Administrativa, artículo 43 *ejusdem*) conserva esa competencia, salvo —salvedad que no existía en las leyes anteriores— cuando el conocimiento del asunto estuviera atribuido a otra autoridad. Al respecto, una nueva disposición —contenida en el artículo 183 de la Ley Orgánica— previene que los competentes, de acuerdo con el derecho común o especial, conocen en primera instancia de las “acciones de cualquier naturaleza que intenten la República, los Estados o los Municipios contra los particulares”; y agrega que de las apelaciones y recursos que se interpongan contra las decisiones de esos tribunales “CONOCERAN LOS TRIBUNALES A QUIENES CORRESPONDA HACERLO, EN CONFORMIDAD CON EL DERECHO COMUN, SI LA PARTE DEMANDADA ES UN PARTICULAR” (Mayúsculas de la Sala).

Al interpretar esa norma, esta Sala, en decisión dictada el 25 de enero de 1979 (*Gaceta Forense* N° 103, Tercera Etapa, págs. 62, 63 y 64) se declaró incompetente para conocer en alzada de demanda de la República contra un particular y dispuso que se remitiera al Superior competente.

Ese criterio fue reiterado en decisión del 27 de enero de 1981 (*Gaceta Forense* N° 111, Volumen I, Tercera Etapa, págs. 105 y siguientes), en la que se precisa que en segunda instancia corresponde el conocimiento a los Tribunales Superiores a tenor del artículo 77, letra “B”, numeral 1°, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En consecuencia, en esta nueva oportunidad, se ratifica el criterio expuesto en los dos fallos citados, en el sentido de que, conforme al artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte, de las acciones ordinarias incoadas por la República contra particulares conoce en apelación el Tribunal Superior ordinario y no la Sala, y así había ocurrido ya en el presente juicio, al punto de que el Superior Cuarto dictó su sentencia y conoció la Sala de Casación Civil del recurso de casación admitido y formalización, sin discutirse —lógicamente— la competencia del Superior ordinario y la admisibilidad de ese recurso.

En cuanto a la sentencia dictada el 25 de febrero de 1986 (demanda de la República contra Joffre Vallee Sarmiento) invocada por la parte demandada, se advierte que no es aplicable al caso de autos, por lo siguiente:

a) En ese juicio iniciado ante un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil, hubo una tercería, respecto de la cual la República opuso la excepción de declinatoria por considerar que era competente la Sala, excepción declarada sin lugar en primera instancia; pero la Sala, en decisión de fecha 2 de octubre de 1975, la declaró con lugar, por considerar que con la tercería había surgido una litis-consorcio, y por eso la Sala pasó a conocer de todo (demanda principal y tercería) *en primera y única instancia*, que no como alzada; y

b) En la fecha de esa declaratoria no había comenzado a regir la Ley Orgánica de la Corte y, por tanto, no había la salvedad contenida en el actual ordinal 18 del artículo 42 y tampoco regía disposición similar a la contenida en el artículo 183, en virtud del cual la Corte, en las acciones ordinarias intentadas por la República contra particulares, ya no es competente para conocer en segunda instancia.

En conclusión, se reitera el alcance y aplicación del artículo 183 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conforme al cual, de las demandas ordinarias propuestas por la República contra particulares, la Sala no es ya la segunda

instancia o alzada, sino que lo es el Tribunal Superior ordinario, en cuya virtud no es procedente la declinatoria que se le hizo y ha de devolverse el expediente a su origen.

#### 4. Recursos Contencioso-Administrativos Especiales

##### A. Contencioso-Funcionarial

CPCA

20-8-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Luis A. Roa vs. Municipalidad del Distrito Federal.

**La Corte hace algunas precisiones sobre la utilización por parte de los jueces contencioso-administrativos regionales, del procedimiento previsto en los artículos 74 a 79 de la Ley de Carrera Administrativa, referente al trámite de los asuntos contenciosos de empleo público, estatales o municipales.**

No obstante lo anterior, la Corte observa, que siendo de la reserva del Poder Legislativo lo referente a la creación de procedimientos (Ordinal 24º del Artículo 136 de la Constitución, en concordancia con su artículo 139), la facultad prevista en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que permite a los Jueces aplicar el procedimiento que consideren más adecuado, no puede interpretarse como si aquéllos pueden crear procedimientos nuevos, o aplicar mixturas de los existentes. Por el contrario, tal facultad consiste en liberarlos de la regla de tener que seguir para los casos no previstos un procedimiento ordinario, sino el que por aplicación analógica estimen más conveniente. En efecto, la analogía, como regla de interpretación, es válida para cualquier Derecho y no sólo para el Sustantivo sino también para el Procesal. En este orden de ideas, la Corte observa que el juez *a quo*, para el trámite de la presente acción, derivada de las normas que regulan la relación de empleo público municipal, para la cual ciertamente no está previsto un trámite especial, ya que no se trata simplemente de una acción de nulidad, sino también de una pretensión de condena acumulada en el mismo libelo, en lugar de aplicar por analogía el procedimiento del contencioso de la carrera administrativa, hizo una mezcla del procedimiento del juicio ordinario, al fijar como lapso de emplazamiento el de diez días, que era el fijado en el Código de Procedimiento Civil derogado, y para el período probatorio el contemplado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y para la Relación e Informes, el régimen establecido en esta última Ley, y en lo que fuere aplicable, el Código de Procedimiento Civil. No cabe duda, pues, que el juez *a quo*, al crear un procedimiento, por la mezcla que efectuó, tanto del procedimiento de la carrera administrativa como del juicio ordinario, con el del juicio de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, incurrió en usurpación de la función legislativa, resultando la decisión apelada nula, y así se declara. Ahora bien, por haberse violado normas esenciales a la validez del procedimiento, debe reponerse la causa al estado de que se dé por admitido el presente procedimiento por el adecuado, para el trámite de la presente acción, observa lo siguiente:

El legislador sólo previó el procedimiento del juicio de nulidad de los actos de efectos particulares emanados de los Estados y Municipios, a cuya demanda

pueden acumularse pretensiones de condena al pago de sumas de dinero y al restablecimiento de las situaciones subjetivas lesionadas por los actos ilegales, es decir, para el recurso de anulación estrictamente hablando, como se deriva de los artículos 121 a 129 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y del artículo 131 *eiusdem*. Pero, ciertamente, que no contempló el legislador, trámites especiales para las acciones derivadas de la relación de empleo público existente entre los Estados y las Municipalidades y sus funcionarios. Estas acciones presentan características que las alejan del recurso contencioso-administrativo de anulación ordinario. En efecto, baste señalar que en estas acciones la figura del demandado es mucho más clara que en el contencioso-administrativo de anulación, donde la parte demandada es meramente formal, el órgano autor del acto, porque se trata prácticamente de un proceso contra los actos, más que contra la Administración, razón por la cual en nuestro sistema no se contempla la citación de aquel órgano, y tampoco un acto de contestación de la demanda. Por el contrario, en el contencioso del empleo público sí aparece una parte demandada desde el punto de vista material, el organismo querellado, puesto que la pretensión principalmente envuelve la exigencia de obligaciones de hacer o de carácter patrimonial, es decir, es un verdadero reclamo. En este sentido, estima esta Corte que el procedimiento previsto de los artículos 74 a 79 de la Ley de Carrera Administrativa, resulta conveniente para el trámite de los asuntos contenciosos de empleo público estatales o municipales, que los Jueces Contenciosos Administrativos Regionales pueden emplear utilizando la facultad que les confiere el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, respecto a la utilización de tal procedimiento por los mencionados Jueces, esta Corte cree conveniente hacer algunas precisiones respecto a la utilización del mencionado procedimiento para el trámite de los asuntos contenciosos de empleo público estatales o municipales. En primer lugar, en atención al Acuerdo dictado por la Corte Suprema de Justicia en Pleno, en fecha 19 de marzo de 1987, los lapsos de audiencias del procedimiento de carrera administrativa se deben computar por días de despacho (artículos 192 y 197 del vigente Código de Procedimiento Civil) y los días continuos de dicho procedimiento por días calendario consecutivos (artículo 197 *eiusdem*). En segundo lugar, la citación para la contestación de la demanda debe efectuarse en el Procurador General del Estado, o en el Síndico Procurador Municipal, si los querellados son los Estados o los Municipios, respectivamente. En tercer lugar, la citación debe realizarse por Oficio, remitiéndose copia del escrito de la querella, y conminándose a dar contestación dentro del término de quince días continuos; y si el último de estos días cae en un día inhábil, de acuerdo al artículo 200 del Código de Procedimiento Civil, vigente, la contestación podrá efectuarse en el día de despacho más inmediato. En cuarto lugar, el acto de Informes tendría lugar en uno de los tres días de despacho siguientes al vencimiento del lapso probatorio; y sin Relación, el Tribunal decidiría dentro de los sesenta días continuos a que se contrae el artículo 515 del Código citado, con la posibilidad de prorrogar este lapso hasta por treinta días más, de acuerdo a lo que permite el artículo 251 *eiusdem*.

En virtud de lo expuesto en esta sentencia, se repone la causa al estado de que el tribunal *a quo* se pronuncie sobre la admisión de la presente querella, y para que se siga su trámite por el procedimiento en la Ley de Carrera Administrativa, de sus artículos 74 a 79, en razón de haber el tribunal *a quo* infringido el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por errónea interpretación; y por tratarse de una norma de orden público, su violación hace nulo todo lo actuado después del auto de admisión de fecha 9 de diciembre de

1986. Todo ello por aplicación de los artículos 229, 232 y 233 del Código de Procedimiento Civil, vigente para el momento, y así se declara.

**CPCA**

**13-8-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Germán Delgado M. vs. Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria.

**En materia de contencioso de la Carrera Administrativa, para la validez de la demanda y del proceso posterior, es necesario agotar la gestión previa conciliatoria, pero no la vía administrativa, porque ésta ya está agotada con la decisión de los organismos competentes en materia de función pública y de administración de personal (art. 6, Ley de Carrera Administrativa).**

Habiendo el sustituto del Procurador General de la República impugnado la sentencia apelada, por no haber declarado procedente la excepción de inadmisibilidad opuesta, de prohibición de la ley de admitir la acción, debe la Corte resolver con carácter previo tal impugnación, y al respecto observa:

Es verdad que el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos señala que la vía contenciosa administrativa queda abierta cuando se hubieran interpuesto los recursos administrativos que ponen fin a la vía administrativa, y éstos se decidieran en sentido distinto al solicitado, o no se hubiera producido la decisión en los plazos correspondientes. E igualmente, que el artículo 92 *eiusdem* dispone que, interpuestos el recurso de reconsideración, o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo. Ahora bien, el cumplimiento del anterior presupuesto procesal, no es exigible cuando el acto definitivo *per se* pone fin a dicha vía; porque emanada del máximo jerarca, o porque la misma ley determina que tal acto ponga fin al procedimiento, al darle por ejemplo carácter irrecurrible (Sentencia del Juzgado de Sustanciación de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 07-04-84, caso Club Los Cortijos contra decisión de la Inspectoría del Trabajo en el Este del Area Metropolitana de Caracas). En este sentido observa la Corte, que en materia de Carrera Administrativa, las decisiones emanadas del Presidente de la República, los Ministros del Despacho y las máximas autoridades de la Administración Pública Nacional, agotan la vía jerárquica, como lo expresa el artículo 7º de la Ley de Carrera Administrativa. Es decir, que para acudir a juicio para impugnar la legalidad de aquellas decisiones no es necesario ejercer ningún recurso administrativo. Sólo se requiere como requisito de la procedibilidad de la acción, la gestión previa conciliatoria a que se contrae el artículo 15 de la Ley citada en último término. En efecto, la validez de la demanda y del proceso posterior, depende, entre otros requisitos necesarios para su trámite, que el interesado haya gestionado la conciliación, pero no que agoten la vía administrativa porque ésta ya está agotada con la decisión de los órganos competentes en materia de función pública y de administración de personal, a que se refiere el artículo 6º de la Ley de Carrera Administrativa. En el presente caso, el acto impugnado emanó del Directorio de la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria que es la máxima autoridad de dicha Corporación, por lo que el recurrente no tenía obligatoriamente que intentar recurso administrativo alguno para agotar la vía gubernativa, porque el acto en cuestión la agotaba *per se*.

CPCA

11-6-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Preco-Waiss Borde Seco vs. Municipalidad del Distrito Arzobispo Chacón del Estado Mérida.

El artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa prescribe: "Las Juntas de Avenimiento serán instancias de conciliación ante las cuales podrá dirigirse, mediante escrito, cualquier funcionario público cuando crea lesionado los derechos que le otorga la Ley.

Parágrafo Unico: Los funcionarios no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento".

Del esquema normativo transcrito se evidencia que los funcionarios públicos regidos por la Ley de Carrera Administrativa no podrán intentar ninguna acción por ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, sin previamente haber agotado la vía conciliatoria indicada en el mismo. Ahora bien, cursa en el folio 8 del expediente copia de la comunicación que en fecha 21 de agosto de 1984 el querellante dirigió a la Junta de Avenimiento de Corpindustria, la cual fue debidamente recibida en esa misma fecha por la Oficina de Personal tal como se desprende del correspondiente sello húmedo impreso sobre dicha copia. Como lo sostiene el tribunal *a quo* en su sentencia, ese documento constituye prueba fehaciente de que el querellante agotó la vía conciliatoria antes de interponer su acción; por tanto se considera cumplido ese requisito de admisibilidad de la querrela y así se declara.

Esta Corte, pese a que resulta innecesario, pasa a pronunciarse sobre el alegato relativo a que el querellante debe agotar la vía administrativa de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es decir, que antes de acceder al Tribunal de la Carrera Administrativa debe interponerse el recurso de reconsideración y el jerárquico si resultare procedente. Ante la vigencia de la Ley de Carrera Administrativa y de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regulando una misma situación jurídica: "El agotamiento de la vía administrativa", como un requisito de admisibilidad para acceder a la jurisdicción contencioso-administrativa, debe privar el carácter de la especialidad, no en lo concerniente a la denominación del texto jurídico, sino más bien a la naturaleza de la institución regulada. En el caso de la Ley que rige a los funcionarios públicos se trata de un procedimiento especialísimo, único, que como ha sostenido esta Corte en reiteradas decisiones, constituye un antejuicio administrativo conectado exclusivamente con el contencioso-funcionarial, que tiene *como finalidad permitirle a la Administración el conocimiento de las pretensiones del querellante antes de que sea instaurado el juicio*. En cambio, el dispositivo contenido en el artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual se repite en el artículo 124, ordinal 2º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, constituye una disposición de carácter general que configura un requisito de admisibilidad de cualquier recurso de impugnación que se intente contra cualquier acto proveniente de la Administración. Sin embargo, nada obsta, dada la finalidad que se deriva de la "ratio" de la norma contenida en el artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa señalada *supra*, para que el ejercicio de los recursos administrativos (reconsideración y jerárquico) conduzca al mismo fin que la gestión conciliatoria que se cumple ante la Junta de Avenimiento. En el caso de que el querellante prefiera seguir la vía delineada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administra-

tivos, deberá esperar la decisión del recurso administrativo o el vencimiento de los lapsos correspondientes, para poder interponer la querrela por ante el Tribunal de la Carrera Administrativa. En este marco interpretativo habría que señalar que también el querellante dio cumplimiento al agotamiento de la vía administrativa, porque ríela en autos en el folio seis (6), copia del recurso de reconsideración que en fecha 21 de marzo de 1984 interpuso por ante la Presidenta de Corpindustria, el cual fue declarado sin lugar el 28 de ese mismo mes y año (folio 8). Sobre la base de los razonamientos expuestos, esta Corte reitera que en la presente causa se cumplió el requisito de admisibilidad relacionado con el agotamiento de la gestión conciliatoria, o agotamiento de la vía administrativa, y así se declara.

#### B. *Contencioso-Inquilinario*

**CPCA**

**13-7-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Nieves Blanco vs. República (Inquilinato).

**El derecho de preferencia se ventila por la vía administrativa, pero la decisión del órgano que lo acuerda o lo niega, es revisable por ante la jurisdicción contencioso-administrativa.**

La sentencia del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato se pronunció sobre el recurso interpuesto por la inquilina de un apartamento a quien la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento le negara el derecho de preferencia que hiciera valer originariamente y que diera lugar al procedimiento. Vista en tal forma la cuestión, es obvio que la misma inquilina planteó por vía administrativa su pretensión, la cual fue resuelta por el organismo administrativo competente en base a los elementos de juicio que en un procedimiento contradictorio le fueron aportados. Esta decisión fue sometida al control de un juez contencioso-administrativo especial, como lo es el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato a quien le correspondió determinar la legitimidad o conformidad al derecho, del acto emanado por el organismo administrativo. De allí que el *a quo* actuó dentro del ámbito de su competencia al conocer de la cuestión que la misma inquilina le había planteado por vía del recurso. Lo que ha estado en debate hasta ahora, tanto en sede administrativa como en las dos instancias jurisdiccionales, como cuestión de fondo, es el derecho de preferencia hecho valer por la inquilina, esto es, el derecho que le acuerda el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, para permanecer como arrendataria del inmueble que habita, en las mismas condiciones del contrato original. Este derecho se ventila por la vía administrativa; pero la decisión del órgano que lo acuerda o lo niega es revisable, como se señaló, por ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Por todo lo anterior, carece de fundamento el alegato de incompetencia de la apelante y así se declara.



CPCA

11-6-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Gianni W. Stuparic vs. República (Inquilinato).

**El Tribunal de Apelaciones de Inquilinato ejerce un control de naturaleza contencioso-administrativa sobre los actos de la Dirección de Inquilinato.**

Estima el apelante que constituye un vicio de la sentencia la falta de valoración de las pruebas que aportara en sede administrativa, ya que la misma se limita a analizar las que produjera el propietario. Se observa al efecto que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato ejerce un control de naturaleza contencioso-administrativa sobre los actos de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento que ante el mismo son impugnados. Este control se efectúa, determinando si están ajustados a derecho o no las impugnaciones que el interesado hace contra el acto. El medio para verificar si tales impugnaciones son reales o no, son las pruebas aportadas ante su sede, las cuales le corresponde analizar, a los fines de determinar si ellas revelan o no los vicios que le han sido imputados al acto administrativo. En base al anterior razonamiento, es obvio que los elementos de juicio de los cuales dispuso el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato para decidir si el acto estuvo ajustado a derecho o no, fueron las pruebas del apelante, las cuales analizó debidamente, deduciendo de ellas que había sido demostrada la causal alegada. No constituye por sí solo vicio de la sentencia, el hecho de que en la misma no se analicen las pruebas que en sede administrativas fueron aportadas, por cuanto ellas conforman la motivación intrínseca del acto administrativo y en tal sentido forman parte del acto como tal, por lo cual cualquier decisión relativa a éste necesariamente alude a dichos elementos. Por todo lo anterior se considera carente de fundamento el alegato del apelante y así se declara.

## VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

### 1. Propiedad: registro

CSJ-SPA (274)

11-6-87

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso Manuela G. de Sivira vs. República (Ministerio de Justicia).

**El derecho de propiedad en general y el de los fundos rurales en particular por sujetos de la Reforma Agraria es cuestión independiente del Registro Público, por lo que no son aplicables los artículos 1, 2 y 19 de la Ley de Reforma Agraria, para acceder o no al registro de un acto o instrumento.**

Una cosa es el objeto, fin y garantías que concede la Ley de Reforma Agraria, y otra —muy distinta— los extremos que deben concurrir para que un documento o acto sea registrable en una Oficina Subalterna de Registro.

Concretamente, no ordenan esos preceptos legales invocados que un Registrador y su superior estén obligados a aceptar el registro de cualquier sentencia judicial que

declare la propiedad de un inmueble rural en favor de determinada persona beneficiada de la reforma agraria, por lo cual no había lugar a aplicar, en el caso, tales normas, ya que para nada se trataba de cumplir lo que ellas disponen, sino de examinar la registrabilidad o no de una sentencia judicial.

El derecho de propiedad en general —y el de los fundos rurales en particular por sujetos de la Reforma Agraria— es cuestión independiente del Registro Público, por manera que para cumplir la función registral hay que atender a los requisitos y formalidades de la Ley de la materia, sin que esos artículos 1, 2 y 19 de la Ley de Reforma Agraria contengan reglas excepcionales a los criterios que deban privar para acceder o no al registro de un acto o instrumento.

En consecuencia, no fueron violados estos textos legales, y así se declara.

## 2. Expropiación

### A. Arreglo amigable

**CPCA**

**16-7-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

**El “arreglo amigable” es una fase previa al juicio de expropiación que intenta evitar mediante el convenimiento del expropiado la primera etapa del juicio de expropiación para pasar de inmediato al justiprecio, a la entrega del inmueble y al pago de la justa indemnización.**

Una vez dictado el respectivo decreto de expropiación, se inicia el procedimiento expropiatorio en el cual el propietario sólo puede transferir su propiedad y exigir la correspondiente indemnización. En una primera fase, de naturaleza administrativa, se procede a la concertación del arreglo amigable, que constituye un contrato administrativo destinado a la fijación del monto de la indemnización, cuya base es un convenimiento en la acción expropiatoria por el propietario, que evita el tener que acudir al juicio, o segunda fase del procedimiento, que se ventilaría en sede jurisdiccional. Cuando se llega al acuerdo constituido por el arreglo amigable, queda suprimida la antes aludida fase procesal a la cual aluden los artículos 19 y siguientes de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y sólo quedan pendientes la fase del justiprecio judicial, la de la ejecución del convenimiento y del pago de la indemnización si las partes manifiestan su conformidad con el avalúo que del mismo deriva y lo impugnan judicialmente. De allí que el arreglo amigable es una fase previa al juicio que intenta evitar, mediante el convenimiento del expropiado en la primera etapa del juicio expropiatorio para pasar de inmediato al justiprecio, a la entrega del inmueble y al pago efectivo de la justa indemnización. De allí que, presentado como lo ha sido por la Procuraduría General de la República el convenimiento contenido en el arreglo amigable por parte del expropiado, para que esta Corte dé por consumada la expropiación y se proceda a su ejecución y a la fijación del monto de la indemnización, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 523 y 524 del Código de Procedimiento Civil, en concordancia con el artículo 40 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, en ejercicio de la facultad contemplada en el artículo 102 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se ordena la notificación del expropiado de acuerdo con lo señalado en el artículo 528 del Código de Procedimiento Civil, antes citado, para que en el plazo de los cuatro

(4) días siguientes a su notificación exponga lo que crea conveniente respecto a la solicitud de la República. Una vez contestada la solicitud, el procedimiento continuará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 607 del Código de Procedimiento Civil. Librese compulsas y entréguese al Alguacil de esta Corte, quien es el encargado de practicar la notificación aquí ordenada.

*B. Juicio expropiatorio: defensor de los ausentes*

**CSJ-SPA**

**11-6-87**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Como puede observarse, del análisis de los criterios jurisprudenciales transcritos (sentencias de 9-8-50 y de 3-6-69), se infiere que la figura del defensor de los ausentes, contemplado en el artículo 23 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ha tenido para la Corte una consideración similar a la del defensor *ad litem*, previsto en el proceso civil ordinario.

En este orden de ideas, resulta lógico concluir que, al ser citado, previa su juramentación y aceptación del cargo, quedan también citados todos aquellos que no concurrieron en el lapso correspondiente y, en consecuencia, representados por él. Luego, cuando los interesados comparecen al acto de contestación a la solicitud de expropiación, por sí o por medio de apoderados, dejan de estar representados por el defensor de los no presentes, pues han asumido desde ese momento, en forma personal, la defensa de los derechos que pudieren corresponderles. Obviamente, la representación del defensor de los ausentes cesa con la presencia de éstos o de sus representantes, sólo respecto del o de los comparecientes que se han hecho presentes en el proceso, y continúa respecto de otros eventuales interesados, ya que, como quedó expresado, el propósito fundamental de su figura en el proceso expropiatorio es que la decisión que en éste se produzca tenga efectos *erga omnes* y el ente público expropiante adquiera de esta manera el derecho de propiedad, libre de todo riesgo, que pueda afectar la seguridad jurídica de la situación.

*C. Justiprecio*

*a. Indemnización*

**CPCA**

**13-8-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para resolver acerca de la impugnación, la Corte observa: La tasación para fines expropiatorios no deja margen de discrecionalidad en cuanto a la aplicación de los factores para llegar a la determinación de la indemnización expropiatoria, porque no se trata de un sistema meramente técnico o empírico, sino complejo y ponderado, a diferencia de lo que ocurre en el justiprecio a los fines del remate en el procedimiento de ejecución de sentencia. Pero, sin embargo, ello no quiere decir que en la aplicación de aquellos factores de ponderación obligatorios, los expertos no pueden proceder de acuerdo con la técnica que consideren más adecuada. No obstante, esa discrecionalidad técnica no les permite desvirtuar no sólo el concepto en sí mismo de los respectivos factores de tasación, sino sobre todo la finalidad del justiprecio expropiatorio, que más que fijar el precio de una compra-venta, o de una operación nego-

cial, pretende fijar una indemnización equivalente al perjuicio sufrido. De modo que a través de la indemnización expropiatoria no se puede beneficiar mucho más al expropiado de lo que en verdad era su situación real, así como tampoco empobrecerlo. Por tanto, el objeto del justiprecio expropiatorio es compensar la pérdida de la propiedad, pero no poner a ganar con ella al expropiado. En este sentido, dentro de la discrecionalidad técnica que ciertamente disfrutaban los expertos, éstos quedan sujetos a la naturaleza misma indemnizatoria de la tasación expropiatoria. Y además, como lo ha advertido la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia y esta misma Corte, que los peritos están obligados a motivar las operaciones que realicen para la aplicación de los factores de tasación, así como los correctivos que efectúen sobre los factores obligatorios de tasación.

En el presente caso es un hecho incontrovertible que el terreno expropiado no es de tipo industrial, sino que en él existían edificaciones, instalaciones industriales (galpones). Una cosa es el tipo de construcción existente y otra, la calidad del terreno. Si antes de la expropiación el bien en cuestión, por más que tuviera edificaciones industriales, estaba limitado en cuanto a su uso se refiere, por la restricción de la propiedad que supone soportar una zonificación como de reserva, que impide un pleno uso de índole comercial o industrial, no es posible admitir que por el mecanismo expropiatorio, la suerte del propietario cambie, indemnizándolo como si el terreno en cuestión fuera en verdad de carácter industrial, aun de aquellos que dentro de este uso es de los limitados. En efecto, más que una indemnización, se estaría reconociendo un beneficio al propietario, porque no cabe duda que de haberse vendido en el comercio jurídico hubiera pesado grandemente la limitación derivada de su zonificación como zona de reserva. Prácticamente, entonces, por una vía indirecta se estaría obligando al Estado a indemnizar por haber zonificado como de reserva determinado bien, si a la hora de expropiarlo tuviera que pagarlo como tal terreno, cuando de haberse vendido por su propietario, su precio no hubiera sido el mismo.

De modo que la apreciación de los expertos de considerar como de uso industrial el inmueble por el destino que tenía la parcela desde 1956, hasta cuando fue demolida, por cuanto la zonificación como reserva es posterior, lo considera esta Corte violatorio del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que ordena tener en cuenta la real característica del inmueble. En efecto, el verdadero uso del terreno, a los fines de la tasación no es el industrial, sino el establecido en la respectiva ordenanza, que de acuerdo a la certificación expedida por la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, que corre al folio 341, que fue incluso, con anterioridad a dicha ordenanza, calificado como de reserva nacional municipal. Es verdad que, según lo manifiestan los apoderados del expropiado, el párrafo único del artículo 213 de la ordenanza determina que los terrenos autorizados por ordenanzas anteriores para un uso diferente, y que posteriormente pasen a ser no conformes con la nueva ordenanza, podían continuar siendo utilizados para el uso bajo el cual fueron autorizados. No obstante, no sólo no se aportó en el procedimiento de impugnación autorización alguna respecto del uso industrial anterior del inmueble, sino como se expresó, según el organismo técnico, de planificación y consultivo competente en materia de urbanismo, el inmueble expropiado no ha tenido otra zonificación distinta a la de reserva nacional municipal (RNM). En consecuencia, resulta nulo por esta circunstancia el justiprecio consignado por los expertos en el presente procedimiento de expropiación, y así se declara.

b. *Precios medios*

CPCA

13-8-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**El hecho de no encontrarse referenciales exactos o muy semejantes al bien expropiado en su misma ubicación, no impide a los expertos determinar los precios medios de inmuebles similares, pudiendo éstos ampliar su investigación más allá de la ubicación, hasta todo el sector.**

Finalmente, considera la Corte que establecido que la condición del inmueble expropiado anterior y actual no es la de un terreno industrial, aun de aquellos con un desarrollo limitado, como lo son los terrenos referenciales que escogieron los expertos, no era posible comparar el valor del bien expropiado, situado en Altagracia, con los de los terrenos de la zona industrial de San Martín, o con los de La Urbina Sur, cerca de Petare, o con los del Conjunto Industrial del Este. Aparte que la situación de los referenciales es completamente distinta, puede observarse que desde el punto de vista de las características del inmueble, que éste está limitado por una quebrada, un callejón y varias casas, que difiere en mucho de la ubicación y características de los terrenos situados en zonas industriales o de conjuntos industriales, por más limitaciones que tuvieren. Ciertamente, pues, que los precios referenciales no se corresponden con terrenos similares, y así se declara. En este mismo sentido la Corte advierte que la similitud, es verdad que no puede circunscribirse únicamente el sitio o ubicación, manzana o cuadra, por ejemplo, sino como incluso lo ha aclarado la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que puede ser el "sector", que es mucho más amplio. De forma que el hecho de no encontrarse referenciales exactos o muy semejantes al bien expropiado en su misma ubicación, no puede impedir a los expertos determinar los precios medios de inmuebles similares. En efecto, la similitud, "debe ser deducida de un conjunto de elementos cuyo análisis en su totalidad permita establecer términos de comparación lógicamente aceptables, es decir, que el razonamiento analógico no resulte contrario al fin perseguido por el legislador, que no es otro que el de lograr el pago de una justa indemnización al propietario". (Sentencia de fecha 9-12-83, Caso Corporación Valencia, C.A.). A este respecto, esta Corte considera que, ciertamente, en caso de no encontrarse referenciales equivalentes o semejantes, es posible dentro del sector tratar de hallar alguna operación que sirva como tal, a la cual podrá aplicársele factores correctivos en más o menos, según sea el referencial; para tratar de establecer la equivalencia con el bien justipreciado. De manera que los expertos pueden ampliar su investigación más allá de la ubicación, hasta todo el sector, y luego de obtenidos los precios medios de inmuebles que pueden presentar algunas características percibidas al del inmueble comparado, y hasta sus mismas limitaciones, en aras de una justa indemnización, y los peritos pueden ajustar y reajustar tales precios, justificando las operaciones empleadas para llegar a un valor justo.

c. *Impugnación del avalúo*

CPCA

3-8-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Esta Corte observa que el supuesto previsto en el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil establece una perención abreviada de treinta (30) días para una

situación muy concreta como lo es la falta de citación del demandado imputable al actor, computándosele el lapso desde la fecha del auto de admisión de la demanda. Ahora bien, por una parte el procedimiento de la impugnación de avalúo no puede identificarse con el de la demanda, por cuanto es un recurso atípico de creación jurisprudencial, de lineamientos muy particulares, que es ejercible por las partes que concertaron el arreglo amigable en el procedimiento expropiatorio, pero que se encuentran inconformes con la experticia practicada por la Comisión que, en base a dicho arreglo, se designara para practicar el peritaje sobre el objeto de la expropiación. Por otra parte, aun en el supuesto de que la impugnación de avalúo pudiese equipararse a una demanda, en el caso presente no ha sido dictado el auto de admisión que es el punto de partida del lapso previsto en la norma alegada como fundamento de la solicitud.

**CPCA****13-8-87**

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La Corte precisa la oportunidad en que debe ser ejercido el recurso de impugnación en contra del justiprecio en los juicios de expropiación.**

Con carácter previo, la Corte, a los efectos de casos posteriores, puesto que en el presente no se planteó controversia alguna respecto de la oportunidad en que debe ser ejercido el recurso de impugnación en contra del justiprecio en los juicios de expropiación, cree conveniente precisar tal cuestión, a los fines de unificar su criterio. En este sentido se observa que es verdad que el artículo 33 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, remite a las reglas del Código de Procedimiento Civil, en concreto; en cuanto a la forma de realizar el justiprecio mediante peritos. Esas reglas son las contempladas de los artículos 556 a 562. Sin embargo, dado que no se trata de supuestos similares el justiprecio para fines del remate judicial en el procedimiento de ejecución de sentencia, y el justiprecio para fijar el monto de la indemnización expropiatoria, esa remisión al Código de Procedimiento Civil no puede ser absoluta sino relativa, en cuanto no se derive de la esencia del procedimiento expropiatorio lo contrario. Ello es tan cierto que el justiprecio en la ejecución de sentencia no surge de un debate por el precio, sino que constituye un acto más dentro del procedimiento de ejecución, es decir, este justiprecio no tiene carácter contradictorio. Por el contrario, en el procedimiento expropiatorio el justiprecio surge no para asegurar la ejecución de alguna condena, sino para resolver la discrepancia entre expropiante y expropiado sobre el valor de la indemnización que debe pagarse. Además, desde el punto de vista del método de tasación, existe una gran diferencia entre los factores que se deben tomar en cuenta entre uno y otro justiprecio. En efecto, en el del procedimiento de ejecución de sentencia, sólo se exige a los peritos que tengan en cuenta las características, calidad y precios de las cosas, así como su especie o naturaleza, sin indicar factores de justiprecio obligatorios. Prácticamente, es el valor comercial el que priva en este justiprecio, porque su finalidad es establecer una base del remate, suficiente para satisfacer con su pago el crédito insatisfecho por el deudor. Por esta razón, entre otras consecuencias, tal justiprecio es obligatorio o vinculante para el juez, de modo que éste no puede apartarse de su resultado, como lo determina el artículo 560 del Código de Procedimiento Civil. En el justiprecio del juicio de expropiación, cuya finalidad no es fijar el precio sino el monto de la indemnización expropiatoria, los expertos están sujetos a un método obligatorio, en base a factores taxativos de tasación, sin que puedan dejarlos de lado, porque consideren

que existen otros más justos o más técnicos. Tales factores son el valor fiscal, el valor de transmisión en los seis meses anteriores a la fecha del decreto de expropiación y el valor equitativo en plaza de los inmuebles similares, aparte de la calidad, la clase, situación, dimensiones aproximadas, la probable producción y otras circunstancias que influyan en las operaciones y cálculos que hayan hecho para fijar un justo valor, que deberán también especificarse. La regla es, por tanto, totalmente diferente, no sólo en la no libertad de los expertos para realizar el justiprecio, sino incluso para el juez, hasta el punto que éste no podrá aceptar un justiprecio expropiatorio que no estuviera hecho conforme lo prescribe el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. En este sentido, por ejemplo, dado el carácter taxativo y eminentemente reglado de la tasación expropiatoria, no tendría aplicación el artículo 560 del Código de Procedimiento Civil, que establece el valor vinculante para el juez del justiprecio en el procedimiento de ejecución de sentencia; ni de manera absoluta el artículo 561 *eiusdem*, que limita la impugnación del justiprecio exclusivamente al error en la calidad y en la identidad de la cosa justipreciada.

Dentro del mismo orden de ideas, estima esta Corte que tampoco resulta aplicable al procedimiento expropiatorio la regla relativa a la oportunidad del ejercicio del recurso de impugnación del justiprecio del procedimiento de ejecución de sentencia. En efecto, según el artículo 561 del Código de Procedimiento Civil, el mismo día en que los expertos se reúnan para fijar el justiprecio, las partes podrán impugnar el avalúo, cuando su resultado sea el error sobre la identidad o calidad de la cosa justipreciada.

Basta señalar que en materia de justiprecio expropiatorio, además de la identidad o calidad del inmueble avaluado, son obligatorios el valor fiscal, los valores de transmisión de más de seis meses anteriores al decreto expropiatorio, y los valores de inmuebles semejantes. Luego, prácticamente es imposible para el expropiante como para el expropiado, en un término tan compulsivo, como el del mismo día de la presentación del avalúo, imponerse de la aplicación de todos los factores previstos en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social y, al mismo tiempo, formular la impugnación al justiprecio, que, se repite, no sólo se fundamenta en la calidad e identidad de los bienes, sino también en el valor fiscal, el valor de transmisión y el valor equitativo en la plaza, que supone no sólo una exhaustiva investigación por parte de los expertos, sino su estudio y examen por los interesados para así poder determinar si ejercen o no el recurso de impugnación.

Por las razones expuestas, esta Corte estima que el término previsto en el artículo 561 del Código de Procedimiento Civil es inaplicable al recurso de impugnación del justiprecio en materia expropiatoria, por no resultar semejante el supuesto de dicha norma con el supuesto de la impugnación del avalúo expropiatorio. Por tanto, se trata de un supuesto sin regulación legal expresa, que debe ser resuelto por la Corte mediante la aplicación analógica de otro supuesto idóneo, como se lo permite el artículo 7º del Código de Procedimiento Civil, como sería el del plazo para ejercer el recurso de apelación. De manera que, ante la falta de regulación en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, de la impugnación del justiprecio realizado a los fines de la fijación de la indemnización expropiatoria, esta Corte cree conveniente aplicar analógicamente el plazo de cinco (5) días a que se contrae el artículo 185, último aparte, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que prevé el plazo de apelación en contra de las sentencias que dicte esta Corte en materia de expropiación. Días, éstos, que en atención a lo dispuesto en el Acuerdo de la Corte en Pleno de la Corte Suprema de Justicia de fecha 19 de marzo de 1987, se deben computar por días de despacho, y así se declara.

CPCA

13-8-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**No es necesaria la notificación del Procurador General de la República, de la consignación del justiprecio en el procedimiento expropiatorio, para que ejerza el recurso de impugnación.**

Por otro lado, cree igualmente conveniente esta Corte precisar que tampoco es necesario notificar al Procurador General de la República, a tenor de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la consignación del justiprecio en el procedimiento de expropiación para que ejerza el recurso de impugnación, puesto que tal consignación es un acto normal del desarrollo del procedimiento y no un acto que se abre incidentalmente, por lo que sigue siendo válido el principio de que se encuentran a derecho ambas partes. En este sentido la Corte ratifica su criterio de que cuando se trate de los actos ordinarios y de trámite del proceso, no es necesario notificar al Procurador General de la República de su realización. (Sentencia de fecha 23-9-85, Expediente Nº 86-4355). Criterio éste que también ha sido sostenido por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. (Sentencia de fecha 23-2-78).

#### D. *Ocupación previa*

CPCA

20-8-87

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

**La suma depositada en garantía en el tribunal por concepto de la "ocupación previa", pertenece a la República.**

Para resolver, la Corte observa: La cantidad depositada ante este Tribunal por concepto de la ocupación previa tiene una finalidad de garantía de los posibles daños que puedan causarse al expropiado, de no llevarse a cabo la expropiación y, por ende, pertenece a la República. No se trata, por tanto, de una suma de que pueda disponer esta Corte. Además, el justiprecio presentado por los expertos designados por esta Corte, que arrojó un valor de Bs. 3.044.462,70, tampoco es definitivo por cuanto dicho justiprecio fue impugnado por la República. No existe, por tanto, ninguna referencia o base, para anticipar cantidad alguna de dinero.

Desde otro orden de ideas, la República, como entidad expropiante, y propietaria de la suma depositada en garantía, no manifestó propiamente acuerdo alguno con la petición de que se anticipe como parte del pago de la indemnización expropiatoria, el porcentaje del 75% del avalúo de la ocupación previa. Por el contrario, expuso sus dudas acerca de tal entrega parcial, estando impugnado el avalúo definitivo y objetado por el expropiado el avalúo de la ocupación previa. Incluso expresó que existe el riesgo de que tal adelanto cause gravamen al patrimonio de la República.

En razón de lo expuesto, no tratándose de una cantidad de cuya entrega pueda disponer esta Corte, en forma total o parcial, puesto que constituye una garantía, la suma depositada en este Tribunal por concepto de la ocupación previa, sin el acuerdo, sin reservas, de la República, escapa a la competencia de esta Corte ordenar pago alguno anticipado sobre aquella cantidad, y así se declara.



## VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

### 1. Régimen legal

**CPCA**

**13-7-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Carmen B. Amaya vs. República (Procuraduría General de la República).

**Los procuradores agrarios están sometidos al régimen de la Ley de Carrera Administrativa.**

El problema está centrado en la inmotivación de la decisión adoptada al remover y retirar a la actora, lo cual se hizo sin cumplir procedimiento alguno. Para decidir sobre este punto, es necesario determinar el régimen de personal aplicable a los procuradores agrarios y, en tal sentido, puede señalarse que éstos, como funcionarios, están sometidos al Estatuto General de los Funcionarios Públicos (Ley de Carrera Administrativa), ya que la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios establece un régimen especial que no excluye el de la Ley de Carrera Administrativa; por lo tanto, éste concurre con el especial, con el carácter de fuente supletoria; así lo ha sostenido la doctrina y la jurisprudencia. Por otra parte, la calificación de libre remoción, del cargo de Procurador Agrario que hace el Reglamento, relativo al funcionamiento de la Procuraduría Agraria Nacional y de las Procuradurías Auxiliares, es contraria a la Ley, ya que el literal d) del artículo 32 de la misma, al prever que se dicte el régimen de personal especial, contempla que éste debe regular el escalafón, la estabilidad y ascenso de los funcionarios, con lo cual indica que los cargos correspondientes, no pueden ser calificados de libre nombramiento y remoción y, por tanto, se concluye que la ciudadana Carmen Beatriz Amaya, desempeñaba un cargo de carrera y, por tanto, para su remoción y retiro debió darse cumplimiento al procedimiento establecido en la Ley de Carrera Administrativa.

**CPCA**

**18-6-87**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Armando Cameño vs. República (Ministerio de Educación).

**Lo relativo al derecho a las prestaciones sociales de los funcionarios al servicio de la Contraloría General de la República se encuentra regulado por la Ley de Carrera Administrativa.**

La Corte observa que la apelante fundamenta su recurso en dos motivos: la aplicación preferente del artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en las controversias en las que se diluciden lesiones potenciales a los derechos subjetivos de los funcionarios al servicio de dicho ente, y la continuidad de los servicios prestados a la Administración Pública Nacional para tener derecho a las prestaciones sociales.

Sobre el primer argumento debe recordarse que en materia funcional la jurisprudencia consolidada de esta Corte ha interpretado el término Administración Pú-

blica Nacional como un todo, es decir, como el conjunto de órganos que a escala nacional cumplen los cometidos estatales; éste incluye a los entes de la Administración Central, de la Administración Descentralizada y a aquellos dotados de autonomía funcional; sin embargo, existen unos funcionarios al servicio de algunas de esas Administraciones que están expresamente exceptuados del campo de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, como lo preceptúa ese mismo texto en su artículo 5º. También aquellos dotados de autonomía funcional que tienen un origen constitucional o en una ley orgánica, como el caso del Consejo Supremo Electoral, o que teniendo su origen en la Constitución encuentran su desarrollo en leyes de la naturaleza antes señalada, como son el Consejo de la Judicatura, la Fiscalía General de la República y la Contraloría General de la República, pudieran establecer un régimen de personal de aplicación preferente al delineado en la Ley de Carrera Administrativa, o sencillamente exceptuar a los funcionarios a su servicio del campo de aplicación de esa Ley.

En el caso *sub-judice* el problema se suscita con los años de servicios prestados por el querellante a la Contraloría General de la República; por tanto, se hace necesario analizar el artículo 12 de la Ley Orgánica que regula dicha figura subjetiva, citado por la apelante para postular la aplicación preferente de dicho texto legislativo. El dispositivo normativo en referencia prescribe "Corresponde al Contralor:

1) Dictar las normas reglamentarias internas sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las Direcciones y demás dependencias de la Contraloría, de conformidad con lo previsto en esta Ley;

2) El nombramiento y la remoción del personal;

3) Determinar mediante reglamentos internos, cuáles funcionarios o empleados serán de alto nivel o de confianza, y consecuentemente de libre nombramiento y remoción;

4) Ejercer la administración del personal y la potestad jerárquica. En todo lo demás se aplicarán, en cuanto fuere procedente, la Ley de Carrera Administrativa y sus reglamentos".

De la simple lectura del artículo transcrito se colige que se trata de una norma atributiva de competencia en materia de personal al Contralor General de la República, específicamente en lo concerniente a nombramiento y remoción; a la calificación de determinados funcionarios como de alto nivel o de confianza; y al ejercicio de la administración de personal y la potestad jerárquica; pero, al mismo tiempo, se observa que reenvía la regulación de las demás situaciones jurídicas no indicadas en el mismo, a la Ley de Carrera Administrativa en cuanto ésta sea aplicable. Este reenvío —en el presente caso— debe entenderse al artículo 26 *ejusdem* que consagra el derecho a las prestaciones sociales de los funcionarios públicos de carrera, pues el querellante lo que pretende es que la Administración le pague la diferencia de sus prestaciones sociales, en razón de que, como consta en autos, al momento de pagárselas no le fueron tomados en cuenta los cinco (5) años de servicios prestados a la Contraloría General de la República.

En este marco conceptual la tesis de la sustituta del Procurador General de la República resulta improcedente y carente de fundamento jurídico. En efecto, el análisis del artículo 12 en comento, evidencia que él contiene un reenvío a la Ley de Carrera Administrativa y a sus reglamentos en todo aquello que no sea atribuido en materia de personal al Contralor General de la República. Lo atinente al derecho a las prestaciones sociales de los funcionarios al servicio del órgano contralor no entra en la esfera de competencia del mencionado funcionario; por lo tanto, debe entenderse que esas situaciones jurídicas se encuentran reguladas por la Ley de Carrera Administrativa por disponerlo así el tantas veces citado artículo 12 de la Ley que regula a la Contraloría General de la República. Por otro lado, la tesis de la sustituta del Procurador General de la República también resulta ambigua porque expresa que

debe aplicarse preferentemente la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; pero no puntualiza qué dispositivos de ese texto tendrían aplicación preferente en el caso. Un análisis de todo ese instrumento normativo demuestra que no existe ni una sola norma distinta a la contenida en el artículo 12 que se refiere a la materia de personal. Tampoco el Estatuto de Personal dictado el 15 de febrero de 1985 contiene norma alguna —porque teóricamente no sería posible— que contrarie o derogue el dispositivo normativo que alude al reenvío a la Ley de Carrera Administrativa que se encuentra en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Más bien el artículo 75 de dicho Estatuto de Personal que consagra el derecho a las prestaciones por parte de los funcionarios de la Contraloría, repitiendo el texto del artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa, reenvía también a esta última ley lo concerniente a la forma de pago de las prestaciones sociales. Sobre la base de lo expuesto se desestima el argumento de la sustituta del Procurador General de la República que se contrae a impugnar la sentencia de primera instancia por no haberle dado “aplicación preferente” a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; por consiguiente, estuvo ajustada a derecho la decisión del Tribunal de la Carrera Administrativa al declarar con lugar la querrela sobre la base de la aplicación de los artículos 26 y 51 de la Ley de Carrera Administrativa y así se declara.

## 2. Cargos

**CPCA**

**31-8-87**

Magistrado Ponente: José Agustín Catalá

Caso: Angel A. Guédez vs. Instituto Agrario Nacional.

**Los Jefes de Divisiones Regionales, y los de las Delegaciones Agrarias, no deben ser calificados y considerados como cargos de “alto nivel” o “confianza”.**

En el presente caso, el Poder Ejecutivo al dictar el Decreto N° 211, califica la denominación División, refiriéndose a la denominación de Nivel Central con el ámbito Nacional y de rango Ministerial; de ahí, que al existir esta misma denominación de División en el Instituto Agrario Nacional, y/o local (Delegaciones Agrarias) es por lo que de acuerdo a los planteamientos antes descritos no se debe calificar ni considerar como cargo de Alto Nivel o de confianza a los Jefes de Divisiones Regionales, ni a los de las Delegaciones Agrarias; prueba de lo anterior lo confirma el hecho de existir en el Instituto Agrario Nacional, las Divisiones Técnicas adscritas a las Delegaciones Agrarias y a Comisionadurías, con funciones limitadas y ubicadas dentro del Organigrama Estructural en el cargo más bajo de dicha Institución.

Siendo la calificación de alto nivel, calificación de carácter restrictivo, no es posible inducir que también su calificación es de alto nivel, por el hecho simple de que la Unidad de Tierras esté adscrito a la División de Tierras de la Región a la que pertenece, sí lo es. Además, los cargos de alto nivel son aquellos enumerados en el Ordinal 31 del Artículo 4° de la Ley de Carrera Administrativa y en el Literal “A” del Artículo Único del Decreto N° 211, en donde no se halla el que desempeñaba el querellante. Al contrario, los cargos de confianza son los comprendidos en los diferentes ordinales del Literal “B” de dicho Decreto, en donde lo determinante

no es el tipo de cargo o su denominación, sino la índole de las labores, independientemente de su ubicación. De manera, que en el presente caso no es posible considerar como de alto nivel el cargo de Jefe de División adscrita a la División de Tierras de la Región Central, del solo hecho de que el nivel Regional (que ya no existe) permita una desconcentración administrativa; además, porque no siendo uno de los cargos enumerados en el Literal "A" del Artículo Único del Decreto N° 211, no es posible darle tal calificación, y así se declara.

Otra cosa hubiera sido que si por sus labores, el querellante por estar ubicado en la Jefatura de la División de Tierras de la Región Central, realizaba efectivamente alguna de las funciones a que se refiere el Literal B del Artículo Único del mencionado Decreto N° 211, su cargo era de confianza, pero éste no fue el fundamento en que se apoyó el Instituto demandado para adoptar la medida de remoción. El acto recurrido, por tanto, resulta ser inmotivado, y así se declara.

Así mismo, por tratarse de un funcionario de carrera que no había perdido su condición de tal, el querellante no sólo tenía derecho a la estabilidad, sino que también debió ser objeto del trámite de reubicación, en todo caso, aun en el supuesto de que su cargo no hubiera sido de carrera sino de libre nombramiento y remoción, lo cual también vicia de nulidad el retiro, por el incumplimiento total de este trámite o procedimiento, y así se declara.

### 3. *Derechos: compatibilidad entre pensión de vejez y jubilación*

**CSJ-SPA (357)**

**27-7-87**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Manuel Martínez vs. Municipalidad del Distrito Federal.

Por su parte el artículo 12 de la Ordenanza sobre Pensiones y Jubilaciones para los Funcionarios y Empleados al Servicio de la Municipalidad del Distrito Federal, cuya nulidad por ilegalidad se solicita, señala lo siguiente:

Artículo 12. Es compatible el goce simultáneo de una pensión o de una jubilación otorgada por la Municipalidad del Distrito Federal y una pensión de las otorgadas conforme a la Ley del Seguro Social.

En este caso la Municipalidad reducirá el monto de su pensión o jubilación de modo que la suma total de los dos beneficios no sobrepase el monto de la cantidad que sirva de base para calcular la pensión o jubilación municipal.

Y el artículo 37, letra g), del mismo cuerpo normativo, párrafo igualmente impugnado en el presente proceso, establece:

Artículo 37. El beneficiario de una pensión o jubilación perderá este beneficio, aunque se encuentre disfrutando del mismo, en los casos siguientes:  
...*(omissis)*.

g) Por comprobársele haber estado disfrutando simultáneamente de la pensión o jubilación de la Municipalidad del Distrito Federal, con otra pensión o jubilación por un monto superior a lo establecido en los artículos 12 y 13 de esta Ordenanza...

Al respecto, la Sala observa:

1. Las normas contenidas en los artículos 12 y 37, letra g) de la citada Ordenanza sobre Pensiones y Jubilaciones contemplan, a juicio de la Corte, supues-

tos distintos, aunque ambos se apliquen al mismo régimen de disfrute de los beneficios de pensión y jubilación.

2. En el primero de los casos (artículo 12, segundo párrafo), la disposición va dirigida a establecer las bases de cálculo para la fijación del monto del beneficio; es decir, se trata de una disposición que delimita o define los presupuestos de carácter cuantitativo para la estimación del monto pecuniario que debe representar la jubilación o pensión. Y al efecto la disposición reconoce previamente, en su encabezamiento, la compatibilidad entre el disfrute simultáneo de una pensión o jubilación otorgada por el Municipio y la acordada conforme a la Ley del Seguro Social.

Tal compatibilidad, derivada de la norma, no es más que el reconocimiento del carácter legítimo que tienen los ingresos derivados por ambos conceptos (pensión de vejez y jubilación), en tanto se den los supuestos para percibirlos de manera simultánea.

En tal sentido se ha pronunciado en anterior oportunidad este Máximo Tribunal, destacando que la pensión de vejez, por consistir en la capitalización del ahorro del trabajador mediante aportes periódicos, no puede ser incompatible con el disfrute del beneficio de jubilación, originado, por su parte, en los años de servicio (s. S.P.A. de 25-11-80).

A su vez, el legislador ha preservado la vigencia y compatibilidad de las pensiones regidas por la Ley del Seguro Social al establecer, en el artículo 29 de la reciente Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones, que:

“Artículo 29. La presente Ley no afecta el régimen de contingencias y pensiones contempladas en el artículo 4º de la Ley del Seguro Social”.

Sin embargo, el citado artículo 12 cuya nulidad se solicita, indica además en su segundo párrafo que la Municipalidad reducirá el monto de su pensión o jubilación de manera tal que, sumado al otro beneficio, no sobrepase la cantidad que sirva de base para cancelar la pensión o jubilación municipal.

Es por tanto evidente, a juicio de la Sala, que la segunda parte de la disposición en análisis, contradice la norma consagrada en su propio encabezamiento al desvirtuar la compatibilidad, previamente reconocida, disminuyendo sin embargo el monto del beneficio otorgado por el Municipio.

En efecto, en virtud del dispositivo señalado en el párrafo final del referido artículo 12, se impide la compatibilidad en el disfrute simultáneo de ambos beneficios, compatibilidad que no implica solamente el carácter nominal o formal que acompañe o sirva de base para la erogación, sino, lo que es más importante, la percepción efectiva de la totalidad de los montos a los cuales se tiene derecho legítimamente.

De esta manera, y tal como se ha expresado precedentemente, estima la Sala que el párrafo segundo del artículo 12 de la Ordenanza sobre Pensiones y Jubilaciones, resulta contradictorio —tal como lo alega el recurrente— con el principio formulado en el encabezamiento del mismo artículo y contrario además al adecuado sistema de seguridad social que exige la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 135. Así se declara.

3. Por otra parte, el artículo 37, letra g), de la misma Ordenanza, regula un supuesto distinto. No se trata en este caso, de la estimación o base de cálculo para la determinación del monto correspondiente al beneficio de pensión o jubilación que acuerda el órgano municipal, sino, que la hipótesis aquí prevista es otra: se refiere a la pérdida del beneficio acordado, tomando como situación de hecho, generadora de esta sanción, el disfrute simultáneo del beneficio de pensión o jubilación municipal con otra pensión o jubilación, por un monto superior al indicado en el ya citado artículo 12.

Al consagrar la reducción, la norma impugnada no distingue —debiendo hacerlo— entre el disfrute simultáneo de dos jubilaciones, o el de la jubilación y una pensión de vejez —como sucede en el caso de autos—, y como indica el citado artículo 12 al reconocer y consagrar la compatibilidad en el goce de ambos beneficios. En otras palabras, la sanción está prevista de manera indiscriminada para cualquiera de las situaciones de hecho de acumulación de pensiones que pudieren presentarse, aun cuando legalmente se consideren beneficios susceptibles de ser disfrutados en forma simultánea.

Estima la Sala, por tanto, que la norma, en los términos en que ha sido dictada, resulta igualmente contraria al postulado del artículo 135 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al establecer mecanismos inadecuados de seguridad social, haciendo nugatoria la compatibilidad previamente reconocida de los beneficios de jubilación y pensión de vejez. Así se declara igualmente.

#### 4. Retiro

**CPCA**

**0-7-87**

Caso: Ana R. de Kassar vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

**La remoción en el caso de los funcionarios de carrera implica "el retiro" del funcionario únicamente si la reubicación no fuere posible.**

Para decidir, la Corte hace las siguientes precisiones: Debe en primer lugar analizar lo relativo a la incompetencia alegada. En efecto, comparte el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa en lo relativo a la competencia para emanar el acto de remoción, pues de los autos se desprende que el Jefe de la Oficina Ministerial actuó en uso de sus atribuciones al notificar la aprobación del mismo efectuada por la máxima autoridad del organismo.

No comparte, por el contrario, el criterio del tribunal *a quo* en cuanto a que el acto de retiro fuera emanado de funcionario incompetente. En efecto, la remoción en el caso de los funcionarios de carrera no implica el retiro de la Administración, pues éste es una circunstancia aleatoria, que se producirá únicamente si la reubicación no fuere posible. En tal circunstancia, el retiro es la consecuencia necesaria, fatal, de la remoción, dado que el jerarca no tiene potestad o facultad alguna para decidir la permanencia en el servicio, toda vez que la posibilidad de la misma se agota con el cumplimiento del procedimiento reubicatorio. Tal es a juicio de la Corte, la interpretación que debe darse al artículo 88 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa. De ahí que la Oficina de Personal respectiva al proceder al retiro del funcionario, por infructuosas que hayan sido las gestiones reubicatorias, mediante la correspondiente notificación no hace otra cosa que culminar o perfeccionar un acto, que en el caso de los funcionarios de carrera, que hubiesen sido removidos de un cargo de libre nombramiento y remoción, tiene forzosa y obligadamente dos consecuencias: la reubicación o el retiro. De ahí que estime que el acto de retiro fue emanado de funcionario competente, y así se declara.

CPCA

7-7-87

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Próspero González vs. República (Ministerio de Hacienda).

En relación a la acción principal interpuesta por el querellante, la Corte debe pronunciarse sobre la legalidad de la medida de reducción de personal por reajustes presupuestarios, que le fue aplicada. En tal sentido se observa que el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa establece en su ordinal 2º que el retiro de la Administración Pública procede "Por reducción de personal aprobada en Consejo de Ministros, debida a limitaciones financieras, reajustes presupuestarios, modificación en los servicios o cambios en la organización administrativa". En el párrafo segundo *ejusdem*, se determina que los cargos que hubieren quedado vacantes de conformidad con el ordinal citado "no podrán ser provistos durante el resto del ejercicio fiscal. Las vacantes producidas deberán ser notificadas de inmediato al Congreso Nacional por el Contralor General de la República". Por su parte el artículo 54 expresa que la reducción de personal prevista en el ordinal 2º del artículo anterior dará lugar a la disponibilidad hasta por el término de un mes, durante el cual el funcionario tendrá derecho a percibir su sueldo personal y los complementos que le correspondan. Mientras dure tal situación de disponibilidad la Oficina de Personal del organismo respectivo o la Oficina Central de Personal tomará las medidas tendientes a la reubicación del funcionario en un cargo de carrera para el cual reúna los requisitos previstos en la Ley y sus Reglamentos. En el párrafo primero del mismo artículo se establece que si vencida la disponibilidad no hubiere sido posible la reubicación, el funcionario será retirado del servicio con el pago de las prestaciones sociales contempladas en el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa e incorporado al registro de elegibles. Por otro lado, el Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa en sus artículos 84 al 89, desarrolla lo relativo a la disponibilidad y a la reubicación, y en su artículo 118 exige que la solicitud de reducción de personal debe estar acompañada de un informe que justifique la medida y la opinión de la oficina técnica competente, en caso de que la causal invocada así lo exija, y en el 119 *ejusdem*, se pauta que "las solicitudes de reducción de personal debidas a modificación de los servicios o cambios en la organización administrativa, se remitirán al Consejo de Ministros por lo menos con un mes de anticipación a la fecha prevista para la reducción, con un resumen del expediente del funcionario. En caso de los institutos autónomos se remitirán por órgano del Ministerio de adscripción". Esta Corte se ha pronunciado en forma reiterada acerca de los requisitos legales y reglamentarios que condicionan la reducción de personal. En tal sentido ha sostenido: "La reducción de personal tiene como requisito formal la necesidad de su aprobación en Consejo de Ministros y como motivación intrínseca que su origen derive de limitaciones financieras; reajustes presupuestarios; modificación de los servicios o cambio en la organización administrativa" (sentencia del 22-11-84); e igualmente que de acuerdo al Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa se "requiere del cumplimiento de la aprobación del Consejo de Ministros, resumen del expediente del funcionario y del informe técnico si la Administración considera que la causal que fundamenta la reducción así lo justifica, de modo que queda a la discreción del órgano administrativo la presentación de dicho informe, cuya omisión no necesariamente envuelve la invalidez de la medida. Por el contrario, el requisito de la identificación del cargo y del funcionario así como el de la aprobación del Consejo de Ministros sí configuran trámites esenciales que de no aparecer comprobado vician el acto de ilegala-

lidad" (sentencia del 15-11-84), Por otro lado, como lo ha expresado esta Corte en anteriores decisiones en lo concerniente a la reducción de personal por reajustes presupuestarios, escapa a la esfera de competencia de los tribunales contencioso-administrativos, y por ende al Tribunal de la Carrera Administrativa, examinar el motivo de la política fiscal, es decir, en qué renglones deben efectuarse tales reajustes y en cuáles no, porque de ser así, el órgano jurisprudencial estaría asumiendo ilegítimamente atribuciones que son propias y privativas de la Administración; por tanto, cuando el tribunal *a quo* establece como uno de los fundamentos de la sentencia apelada la no demostración por parte del ente querellado que con anterioridad a la eliminación de cargos de carrera se habían agotado las partidas de viáticos, primas, compensaciones, cargos supernumerarios, contratos, etc., incurre en usurpación de funciones y así se declara.

En lo que respecta al estudio particularizado del expediente del funcionario a que alude el Tribunal de la Carrera Administrativa en reciente sentencia, esta Corte, ratificando decisiones anteriores, asentó: "...en cuanto al requisito que exige la normativa vigente de los expedientes administrativos, ha de analizarse la naturaleza misma de tal exigencia, para concluir que es evidente que la misma se estableció para garantizar que, antes de la aprobación del Consejo de Ministros, están suficientemente identificados y determinados los funcionarios afectados por la reducción de personal, de manera que no pueda constituirse la aprobación en una suerte de autorización abierta y genérica para la remoción de funcionarios no especificados. Es difícil suponer que el propósito de la misma fuera otro, ya que es imposible a todas luces que el Consejo de Ministros pueda estudiar suficientemente 438 expedientes administrativos, para darle su aprobación a la reducción y que interesa al Consejo de Ministros verificar la existencia previa de la decisión misma a fin de que se asuma un acto genérico, sino particular, y que por esta razón se estima como suficiente para el propósito del legislador el listado que aparece inserto a los folios 35 al 44 del expediente" (sentencia del 18 de diciembre de 1986). En esta oportunidad la Corte ratifica esta doctrina y considera ajustada a la normativa legal la medida de reducción que afectó al querellado en lo atinente al estudio de su expediente y así se declara.

Por otra parte, esta Corte no comparte el criterio del Tribunal de la Carrera Administrativa de que "si bien es cierto que se realizaron gestiones reubicatorias, éstas atienden a meras formalidades, pero no a la exigencia legal; porque como se dijo anteriormente, está plenamente demostrado en el expediente que la Administración dio cumplimiento a la exigencia configurada en el artículo 54 de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con los artículos 86 y 87 del Reglamento General. Se satisface dicha exigencia normativa cuando las Oficinas de Personal del ente donde se produce la medida de reducción y la Oficina Central de Personal realizan las gestiones tendientes a la reubicación de los funcionarios afectados, en el lapso destinado a la disponibilidad, que fue precisamente lo que sucedió en el presente caso", y así se declara.

*Voto Salvado de la Magistrada Cecilia Sosa Gómez:* disiente de la sentencia que declara con lugar la apelación interpuesta por la sustituta del Procurador General de la República y que en consecuencia, revoca en todas sus partes la sentencia del Tribunal de la Carrera Administrativa de fecha 3 de octubre de 1985; y pasa a expresar las razones que en su opinión variarían la parte dispositiva de la sentencia.

1. La sentencia de la cual disiento, analiza la legalidad de la medida de reducción de personal por reajustes presupuestarios que le fue aplicada al querellante, y afirma que ésta debe hacerse, ciertamente, a la luz del artículo 53, Ordinal 2º) de la Ley de Carrera Administrativa, el cual establece que el retiro de la



Administración Pública procede entre otras causales, por el reajuste presupuestario, que en el caso de autos fue la que se aplicó.

El Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa en su Artículo 118 exige que la solicitud de reducción de personal, debe estar acompañada de un informe que justifique la medida y la opinión de la Oficina Técnica competente, "en caso de que la causal invocada así lo exija". Por ello, la jurisprudencia ha sido pacífica en determinar los requisitos legales y reglamentarios que condicionan la reducción de personal, como bien lo señala la sentencia de la cual disiento. Es decir, el requisito formal de la causal para la reducción de personal por reajuste presupuestario es la aprobación del Consejo de Ministros, y como motivación intrínseca el reajuste presupuestario. Mientras se sostiene que el resumen del expediente del funcionario y el Informe técnico, sólo son necesarios si la causal así lo justifica, "de modo que queda a la discreción del órgano administrativo la presentación de dicho informe, cuya omisión no necesariamente envuelve la validez de la medida. Por el contrario, el requisito de la identificación del cargo y del funcionario, así como de la aprobación del Consejo de Ministros, sí configuran trámites esenciales que de no aparecer comprobado vician el acto de ilegalidad" (Sentencia de esta Corte Primera de fecha 15 de Noviembre de 1984).

2. Como consecuencia de lo anterior, el criterio establecido en el artículo 118 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, es decir que es la causal invocada la que exige las justificaciones del Informe, ha sido interpretada por la jurisprudencia en el sentido antes señalado, pero esa disposición del artículo 118 no puede dejar de cumplir con los fines de la norma (artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), cual es regular y preservar la estabilidad de los funcionarios de carrera, caso como el del querellante, quien ingresó al Ministerio de Hacienda el 16 de enero de 1968.

3. De autos se constata, como lo señala la sustituta del Procurador General de la República, que sí se cumplió "cabalmente con el procedimiento establecido para la reducción de personal", así se señala que se elaboró un informe que lo justifique, la adopción de la medida en base a dos decretos presidenciales (Nros. 1.695 y 1.693) de 4 de noviembre de 1982 emanados de la OCEPRE; en la aprobación del Consejo de Ministros se otorgó el mes de disponibilidad y se realizaron las gestiones reubicatorias.

Pero es que estos requisitos no pueden entenderse como meras formalidades, sin que se entre a analizar su contenido. Así, es cierto que corre en autos un informe que justifica la medida, pero el contenido del mismo está referido (folio 204) a expresar: "De conformidad con lo establecido en el artículo 53, ordinal 2º) y artículo 54 de la Ley de Carrera Administrativa, artículos 84 al 89, 118 y 119 de su Reglamento General, se propone la reducción de personal por reajustes presupuestarios de cuatrocientos treinta y seis cargos al servicio de este Despacho, discriminados de la siguiente forma", y la justificación de la medida es la orden contenida en el Decreto N° 1.695 de fecha 5 de noviembre de 1982, el cual ordena al Ministerio de Hacienda "efectuar una reducción presupuestaria por un monto... correspondientes a los créditos presupuestarios que se vienen destinando al financiamiento de los cargos... los cuales deben ser eliminados durante el presente ejercicio fiscal, a partir del 15 de noviembre del presente año, al no existir las disponibilidades correspondientes requeridas". Ese reajuste presupuestario se funda, indica la hoja de justificación en "una mejor redistribución de los recursos humanos... requeridos por los sectores afectados...". (Folio 206).

Constatamos, pues, que en efecto se confeccionó una hoja de justificación y un informe que sólo propone la reducción de personal con la base legal antes señalada, pero que son documentos que por su contenido resultan absolutamente indetermina-

dos en relación a los funcionarios afectados por esa medida. De la misma manera que lo resultan los Decretos Nos. 1.695 y 1.693 invocados.

Es particularmente en este punto que insisto en el criterio de que las exigencias del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa se refieren a la necesidad de individualización del cargo o cargos a eliminar y de los funcionarios que los desempeñan, y el organismo debe señalar el por qué es o son esos cargos y no otros (ejercido por un funcionario determinado) los que procederá a eliminar. De lo contrario, la Administración está desvirtuando la finalidad de la Ley de Carrera Administrativa, como es garantizar la estabilidad del funcionario y el establecimiento de sus deberes y derechos inherentes al desempeño de la función pública encomendada.

La Ley de Carrera Administrativa está orientada a garantizar la estabilidad del funcionario y a consagrar las obligaciones que le son propias, lo cual le otorga la Administración, la obligación de exigir y velar por el cumplimiento precisamente de esas obligaciones en beneficio de la eficiencia de las actividades administrativas asignadas

En el caso de autos, son de tal indeterminación los requisitos aparentemente cumplidos que constan en el Acta del Consejo de Ministros de 4 de noviembre de 1982 (folios 48 a 57) sólo la enumeración de los cargos a eliminar y un código, y ni siquiera se mencionan los nombres de los funcionarios afectados por la medida; y estaba tan consciente la sustituta del Procurador General de la República de los vicios del procedimiento, que en el escrito de formalización de la apelación, indica el código del cargo de Fiscal de Rentas III que ocupaba el ciudadano Próspero González Duarte, correspondiéndole el número 2.068.

*Voto Salvado del Magistrado Román José Duque Corredor:*

Primero: La medida de retiro por reducción personal es de carácter individual y no general, para evitar que por su indeterminación, la Administración pueda utilizar de manera discrecional una facultad que está totalmente reglada.

Segundo: Por ello, es necesario que el funcionario afectado por el retiro esté identificado, de modo que no haya dudas que es a ese funcionario y no a otro a quien va dirigida la medida de retiro.

Tercero: Para garantizar precisamente este requisito, la jurisprudencia ha exigido que al solicitarse la aprobación de la reducción de personal por parte del Consejo de Ministros, debe enviarse un listado donde se indique en concreto, quiénes son los que van a ser objeto de tal reducción: porque de otra manera existe incertidumbre sobre si determinado funcionario en concreto, y no otro, es el que va a ser retirado o no.

Cuarto: Siendo la estabilidad el derecho fundamental de los funcionarios de carrera, y el elemento determinante del sistema de administración de personal, que tanto la Constitución, en su artículo 122, y la propia Ley de Carrera Administrativa, postulan, la interpretación que deben darle los tribunales competentes al cumplimiento de los requisitos que permiten eliminar tal derecho, debe ser estricta, en el sentido que en caso de duda respecto a si determinado funcionario está o no afectado por una medida de reducción de personal, antes que favorecer a la Administración, la jurisdicción contencioso-administrativa debe proteger al respectivo funcionario.

Quinto: En el caso de autos, la justificación de la eliminación de los cargos es genérica, y no permite concluir el por qué es necesario eliminar el cargo del querellante y, además, en el listado de los afectados por dicha medida no aparece la identificación del funcionario. Faltan, por tanto, dos de los requisitos fundamentales para la validez de los retiros por esta causa; y, por ende, ha debido confirmarse la declaratoria de nulidad del retiro y restablecerse al funcionario afectado su estabilidad.

5. *Responsabilidad: Competencia judicial***CSJ-SPA (288)****16-6-87**

Presidente Ponente: René De Sola

Caso: José J. Muchacho vs. República (Contraloría General de la República).

**El incumplimiento de una normativa legal por parte de la Administración genera la responsabilidad administrativa, independientemente de eventuales responsabilidades de otra naturaleza.**

La Sala comparte la tesis que sostiene la Contraloría General de la República y observa que el incumplimiento de una normativa legal por parte de la Administración genera la responsabilidad administrativa, independientemente de eventuales responsabilidades de otra naturaleza, que sí requieren la existencia de un daño o de una culpabilidad civil o penal, según el caso. En este sentido se reitera que la única responsabilidad que se le comprueba al recurrente, en el presente juicio, es la originada en una falta administrativa, en los términos del incumplimiento de la normativa presupuestaria del Estado Trujillo.

**CSJ-SPA (371)****6-8-87**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: María Elena Lara vs. República (Contraloría General de la República).

**La jurisdicción para establecer la responsabilidad civil de un funcionario público corresponde a los tribunales competentes en la materia.**

De la lectura de estos autos se pone de manifiesto que la cuestión planteada consiste en determinar si la jurisdicción para establecer la responsabilidad civil de un funcionario público, corresponde a la Contraloría General de la República o a los tribunales competentes en materia civil.

Para resolver la cuestión así planteada se hace necesaria una interpretación concatenada de las disposiciones contenidas en el Capítulo III del Título IV de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, relativas a la responsabilidad civil de funcionarios públicos o personas que tengan el manejo de bienes del patrimonio público.

De conformidad con el artículo 81 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dicho organismo está facultado para realizar investigaciones en todos los casos en que surgieren 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 actos, hechos u omisiones contrarios a alguna disposición legal o reglamentaria. En tales casos, dice el artículo siguiente, se formará expediente que terminará por un auto de sobreseimiento, de absolución o de responsabilidad administrativa, según el caso.

Precisa más adelante el artículo 86 de la misma Ley, que si de la averiguación administrativa surgieren indicios de responsabilidad civil o penal, una vez realizados los actos de sustanciación que se estimen necesarios, se enviará el expediente a las autoridades competentes para que éstas ejerzan las acciones pertinentes.

Concordantemente, el artículo 30 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público le da competencia a la Contraloría General de la República para realizar todos los actos de sustanciación en aquellos casos en que pueda derivar responsabilidad penal o civil. Concluida la sustanciación —lo cual ocurrió en el caso de autos—, remitirá al Ministerio Público el resultado de sus actuaciones para que éste ejerza las acciones pertinentes.

Del análisis de estas disposiciones se concluye que la Contraloría General de la República tiene jurisdicción para sustanciar y decidir acerca de la responsabilidad administrativa en que pudiere haber incurrido un funcionario público e incluso, los artículos 84 de su Ley Orgánica y 29 de la citada Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público señalan las pautas que el propio organismo ha de seguir para la ejecución de su decisión.

En cambio, en lo que respecta a la responsabilidad penal o civil, su facultad se limita a la sustanciación de la averiguación; y si de ella aparecen indicios de este tipo de responsabilidad, las actuaciones deberán pasar al Fiscal General de la República para que éste ejerza las acciones civiles o penales que sean pertinentes. Obviamente tales acciones necesariamente tendrán que ser intentadas ante los tribunales competentes por la materia, el territorio y la cuantía, según el caso. Más aún, la responsabilidad civil o penal y los procedimientos administrativos relativos a ella no impiden el ejercicio de las acciones civiles o penales tal y como lo establecen los artículos 32, 56 y 97 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y 85 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Es oportuno señalar que esta responsabilidad civil y el monto de lo que el funcionario deba resarcir por el perjuicio o daño causado por él, es materia que deberá decidir el juez en su sentencia definitiva como cuestión de fondo, con vista de lo alegado y probado en autos.

En tal sentido, los artículos 87 y 88 de la tantas veces citada Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, establecen reglas de valoración de las pruebas ya evacuadas durante la investigación que hubiere realizado el organismo y las cuales deben ser aplicadas en concordancia con los Códigos Civil y de Procedimiento Civil.

# Comentarios Jurisprudenciales

## EVOLUCION JURISPRUDENCIAL EN RELACION A LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Mery Bóveda Z.  
*Abogado*

### INTRODUCCION

En el presente trabajo se presenta en forma detallada la evolución jurisprudencial de la revocación de los actos administrativos. Con base en el estudio de las sentencias se pretende hacer un análisis que abarque los criterios sustentados por nuestros tribunales con el objeto de hacer una construcción doctrinaria basada en la jurisprudencia.

El análisis detallado de la doctrina sobre el tema ha sido omitido por cuanto sobrepasaría las pretensiones del trabajo. Sin embargo, se ha incorporado un primer capítulo en el cual se presentan los principios fundamentales aceptados por la mayoría de los autores administrativistas en relación a la revocación de los actos administrativos, el cual sirve como marco de referencia para comprender las diferentes sentencias. Al final de este primer capítulo se recoge la consagración legal sobre la revocación de los actos administrativos establecida en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El segundo capítulo se encuentra comprendido de dos partes, haciéndose en cada una de dichas partes el análisis de las sentencias más importantes dictadas por nuestros tribunales en las etapas comprendidas antes de la entrada en vigencia de la LOPA y después de su entrada en vigencia, todo ello con el objeto de hacer una construcción doctrinaria con base en ese análisis jurisprudencial. Dicha construcción doctrinaria es el contenido del tercer capítulo de este trabajo.

### I. LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

#### 1. *Principios fundamentales*

La revocación es una forma de extinción de los actos administrativos en la cual la Administración Pública, a través de la misma autoridad o del superior jerárquico, dicta un nuevo acto contrario al acto revocado. La revocación de un acto puede ser efectuada por razones de oportunidad o por razones de ilegalidad.

La revocación se diferencia de la anulación en que esta última es dictada por un órgano jurisdiccional y sólo por razones de ilegalidad.

Todo el tema de la revocación de los actos administrativos es delicado por cuanto enfrenta al principio de la seguridad jurídica, el de la certeza de las relaciones jurídicas y de las situaciones subjetivas que de ellas nacen.

En cuanto a los efectos que acarrea esta forma de extinción, se reconoce que la revocación por mérito opera solamente hacia el futuro, mientras que la revocación por ilegalidad produce efectos inclusive hacia el pasado, ya que es la constatación de un vicio que afecta al acto administrativo desde su nacimiento.

La potestad revocatoria es la más importante manifestación de la autotutela de la Administración. Esta potestad comporta dos aspectos que la obligan y facultan al mismo tiempo: por una parte es una potestad y por la otra es una obligación, ya que la Administración está obligada a revocar el acto para ajustarse a derecho.

La Administración está limitada en cuanto al ejercicio de la potestad revocatoria, ya que ella va a depender del tipo de acto que se pretende revocar:

- a) Los actos administrativos generales pueden ser revocados en cualquier momento por la autoridad competente.
- b) El acto administrativo particular no creador de derechos puede ser revocado en todo momento por la Administración y por cualquier motivo.
- c) Los actos administrativos particulares que sean creadores o declarativos de derechos a favor de particulares no pueden ser revocados a menos que sean absolutamente nulos.

Sobre este punto de la revocación, la doctrina y jurisprudencia francesa, que ahora pasamos a explicar, clasifican los actos administrativos en actos no creadores de derechos (serían los reglamentos y los actos inexistentes o cuasi inexistentes: los actos nulos y no conocidos y los actos nulos y de ningún efecto), y en actos creadores de derechos a favor de particulares (en general los actos administrativos individuales crean o atribuyen situaciones jurídicas y son, por consiguiente, generadores de derecho). Esta clasificación tiene su razón en que en los actos administrativos no creadores de derechos el principio es que pueden ser revocados en cualquier momento, mientras que en los actos creadores de derechos el principio es que no pueden ser revocados por la Administración.

Ahora bien, dentro de los actos creadores de derechos, la doctrina francesa diferencia los actos regulares de los irregulares. Los actos regulares no pueden ser objeto de revocación por la Administración.

Los actos irregulares, por su parte, pueden y deben ser revocados por la Administración, en razón de esas mismas irregularidades. El fundamento de la revocación en la doctrina francesa es que el acto irregular no crea derechos y que la revocación es una sanción a la ilegalidad del acto. En este sentido, la revocación no es más que un sucedáneo de la anulación contenciosa: es una manera de obtener de forma más sencilla el mismo resultado que tendría la intervención del juez.

La revocación sólo es posible cuando concurren dos condiciones: que la revocación esté justificada por la necesidad de reparar una ilegalidad y no por simples motivos de oportunidad, y que la revocación se efectúe dentro del lapso en que todavía pueda ser efectuada la anulación contenciosa.

De acuerdo con la doctrina y jurisprudencia francesa, la razón por la cual es necesario que el acto administrativo no sea firme para poder ser revocado por la Administración estriba en que reconocerle a la Administración la facultad de revocar actos administrativos firmes, sería reconocerle a la Administración un poder superior al poder del juez: la revocación sólo es posible mientras pueda intentarse un recurso contencioso. En este sentido, todas las causas que prolongan el plazo de anulación contenciosa (recurso jerárquico, recurso gracioso), prolongan, por sí mismas, el plazo de revocación. Después de transcurrido el plazo de revocación, la revocación todavía es posible cuando un recurso contencioso ha sido efectivamente formulado y durante toda la duración de su instancia, pero solamente dentro de los límites de los alegatos presentados por el recurrente. Ahora bien, más allá de este límite temporal, la revocación se vuelve irregular y puede ser anulada. El acto administrativo irregular no revocado en el plazo permitido, deviene firme, ya que la jurisprudencia francesa ha considerado que la seguridad jurídica es más importante que la legalidad misma.

Por su parte, en el tema de la revocación de los actos administrativos, la doctrina italiana moderna es partidaria y justifica la revocabilidad irrestricta (incluso de los actos creadores de derecho), fundamentándola en la salvaguarda del interés público. Ahora bien, dicha revocabilidad irrestricta tiene como contrapartida necesaria la indemnización total de los derechos del afectado.

2. *Consagración legal de la potestad revocatoria de la Administración y sus límites en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) recoge los principios doctrinarios y jurisprudenciales de mayor importancia desarrollados tanto por nuestros autores como por nuestros tribunales relativos a la actividad sustantiva de la Administración Pública. Esta ley viene a llenar un vacío legal, regulando las relaciones de la Administración con los particulares.

En el tema concreto que nos ocupa, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra, sin límite en el tiempo, el principio de la revocación de los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, hecha de oficio por la misma autoridad administrativa que lo dictó o por su superior jerárquico, en los siguientes términos:

“Art. 82: Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico”.

Igualmente se consagra esta potestad revocatoria hecha a petición de parte mediante la solución de un recurso, así:

“Art. 90: El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables”.

Para el caso de los actos viciados de nulidad absoluta, se consagra la posibilidad por parte de la Administración de declararla en cualquier momento:

“Art. 83: La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece la nulidad absoluta de los actos dictados en resolución de casos ya decididos con carácter definitivo creadores de derechos particulares, con la excepción de que dichos actos podrán ser dictados siempre y cuando haya una autorización expresa de la Ley, así:

“Art. 19: Los actos de la Administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

.....

2º) Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley”.

Por último, el artículo 11 prohíbe la aplicación de nuevos criterios e interpretaciones a situaciones anteriores salvo que fueren más favorables para los administrados:

“Art. 11: Los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración Pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fueren más favorables para los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes”.

Vemos entonces cómo esta ley acoge algunos de los principios fundamentales desarrollados por la doctrina, relativos a la revocación de los actos administrativos no creadores de derechos subjetivos, sin diferenciar que sea por razones de mérito o de

ilegalidad, y la posibilidad de revocar en cualquier momento los actos viciados de nulidad absoluta.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no admite de manera expresa la posibilidad de indemnizar al particular por los daños y perjuicios causados por la revocación de actos que hayan creado derechos a su favor. Hemos visto que la LOPA establece que no son revocables los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, siendo nulos (de nulidad absoluta), los actos que revoquen un acto irrevocable. Los actos irrevocables son los que han resuelto sobre un caso con carácter definitivo y han creado derechos particulares. Sin embargo, la LOPA admite la revocación en tales casos siempre y cuando haya una autorización expresa de ley que la permita.

## II. EVOLUCION JURISPRUDENCIAL DE LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En este capítulo iremos exponiendo cronológicamente a través del análisis de diversas sentencias, los principios que nuestra jurisprudencia ha ido consagrando y desarrollando a través de los años.

Este capítulo ha sido dividido en dos partes:

a) una primera parte en la cual se exponen y analizan las sentencias dictadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; y

b) una segunda parte en la cual se analizan las sentencias dictadas por nuestros tribunales después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en la que se expone la interpretación que de dicha ley han hecho nuestros tribunales.

Cada una de estas partes ha sido subdividida a su vez, con el fin de ir analizando una por una cada una de las sentencias, para ir extrayendo los principios que cada una de ellas consagra y, finalmente, hacer en el siguiente capítulo un pequeño resumen de los principios consagrados por estas sentencias.

### 1. *Etapa anterior a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

a) Corte Federal y de Casación, Sala Federal, sentencia de 4 de agosto de 1949 (G.F. Nº 2, 1949, pp. 121-125).

En esta sentencia, la Corte Federal reconoce que:

“En la materia de la revocación de los actos administrativos no existe criterio uniforme, estando unos por la estabilidad de los actos; y otros por su precariedad, o sea que ellos no deben tener más vida que la que impone las propias necesidades de la administración. Se sostiene asimismo que la revocación no puede tener por fundamento el reconocimiento de que los actos sean precarios e inmutables sino el cambio de los presupuestos que determinaron el acto jurídico original, o sea la transformación o mutación superviviente de las exigencias del interés público, *desiderátum* de la actividad administrativa” (p. 122).

Y continúa:

“Es de consiguiente de buena hermenéutica decidirse, porque un acto administrativo de tal naturaleza (se refiere a una liquidación de impuesto sobre sucesiones), no puede ser extinguido, por simple revocatoria de una de las partes, tanto



más cuanto que al examinarse las propias disposiciones (arts. 29 y 52) de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones aparece sin lugar a dudas que el Legislador tuvo en mientes la conveniencia de mantener en toda su estabilidad el primitivo acto aprobatorio, no obstante la salvedad introducida en la Ley en vista de los posibles motivos supervivientes apuntados" (p. 123),

para terminar diciendo que:

"por lo que se debe inferir que el Legislador encontró más justo y conveniente apartarse de los principios generales que admiten la extinción de los actos administrativos por revocatoria, para acogerse al más lógico de la permanencia del acto en tratándose de impuestos sobre sucesiones y otros ramos de la Renta Nacional" (p. 124).

Analizando esta sentencia, nos encontramos que la Corte reconoce la inexistencia de un criterio único sobre la revocabilidad de los actos administrativos, declarando la improcedencia de la revocabilidad en este caso por expresa prohibición del Legislador.

b) Corte Federal y de Casación, Sala Plena, en sentencia de 30 de mayo de 1952 (*G.F.* N° 11, 1952, pp. 16-18).

En este caso se plantea la revocación de un acto administrativo del Ministro de Fomento por otro acto del mismo Ministro de Fomento. A pesar de que existía un dictamen del Procurador General de la Nación en el cual declaraba que:

"la resolución impugnada fue dictada por la autoridad competente en la esfera administrativa, actuando dentro de sus atribuciones legítimas, sin que pueda calificarse de arbitraria como resultado de abuso de poder" (p. 16).

La Corte, por su parte, declaró que:

"Tal actuación constituye un hecho anormal, pues con la decisión primitiva el Ministro de Fomento había agotado su jurisdicción, sin que esa resolución pudiera volver a ser reconsiderada y juzgada por él, ya que la cuestión debatida no versa sobre actos de carácter general en que sí le es reconocida la facultad de revocar a la Administración Pública. En el caso de haber surgido un nuevo motivo capaz de modificar la situación primitiva, el interesado ha debido ocurrir a la autoridad a quien corresponde conocer del asunto en primer término, o sea la Comisión Nacional de Abastecimiento, a fin de dejar incólume el recurso de apelación a que hubiere lugar.

El referido Despacho ha procedido en el caso de que se trata sin tener para ello ninguna facultad legal y, por tanto, su actuación está al margen de la Ley, con la circunstancia de que en vez de crear la estabilidad que es uno de los fines superiores en la organización del Estado de derecho, su determinación revocatoria acarrea incertidumbre en el público, en contra de aquel principio cardinal, base de la institución política" (p. 17).

Podemos observar que la Corte, por interpretación a contrario, no le reconoce a la Administración Pública la facultad de revocar actos administrativos de carácter particular, toda vez que declara que en este caso no se está debatiendo sobre un acto de carácter general en el cual a la Administración sí le es reconocida la facultad de revocar.

Por otra parte, la Corte reconoce como principio superior al de la facultad revocatoria, el principio de la seguridad jurídica, que sirve para lograr la estabilidad, la cual es uno de los fines superiores en la organización del Estado.

c) Corte Federal, en sentencia de 17 de julio de 1953 (*G.F.* N° 14, 2ª et., 1953, pp. 146-155).

En el presente caso, la Corte, después de hacer un análisis clasificando a los actos administrativos en dos categorías: actos administrativos discrecionales y actos administrativos reglados, declara que:

“es de principio de los actos administrativos, aun cuando no sean de la categoría de los llamados discrecionales, pueden ser revisados por el propio órgano que los expide, sobre todo cuando no lesionan derechos legítimamente adquiridos. En ello está comprometido el buen nombre de la Administración, pues una de las peculiaridades, precisamente, del acto administrativo es su subordinación a la equidad y a la oportunidad. Advertido el funcionario de que su determinación no corresponde a las exigencias de la equidad, bien por haberse cometido error de derecho, bien porque no se apreciaron cabalmente circunstancias de hecho, la sana lógica y el buen sentido han de inducirlo a la consiguiente rectificación, tanto más si, como en el caso concreto, no se ha lastimado ningún derecho adquirido” (pp. 152-153).

Ya en esta sentencia, comienza a observarse que la Corte reconoce la facultad de la Administración de revocar los actos administrativos (aun los reglados) por el propio órgano que los expide, siempre y cuando dichos actos no lesionen derechos adquiridos de los particulares, siendo, además, necesario que el acto revocado haya sido dictado incurriendo en error de hecho o de derecho.

d) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 2 de noviembre de 1967 (*G.F.* Nº 58, 1967, pp. 41-46).

En esta sentencia, la Corte declara que:

“la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido (se refiere a un Acuerdo dictado por el Consejo Universitario disponiendo la revisión de ciertos actos administrativos de suspensión de profesores), está contenida en el principio de la autotutela de la administración pública, que da a ésta poderes para revocar o modificar los actos administrativos que a su juicio afecten el mérito o la legalidad de los casos por ellos contemplados”.

Podemos observar cómo ya en esta sentencia la Corte reconoce plenamente la facultad de la administración de revocar sus propios actos en virtud del principio de autotutela. Dicha facultad revocatoria es discrecional, y puede ser ejercida por razones de legalidad o de mérito.

e) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa en sentencia de 18 de marzo de 1969 (*G.F.* Nº 63, 1969, pp. 228-235).

En este caso se trataba de determinar si el Ministro de Fomento podía reconsiderar su decisión de revocar una Resolución dictada por el Registrador de la Propiedad Industrial y, además, revocarla por considerarla contraria a derecho, de conformidad con el procedimiento que rige la materia.

En esta sentencia, la Corte declara:

“En el derecho positivo venezolano, la revisión de las decisiones definitivas o que causen gravamen irreparable no se confía a los mismos órganos o funcionarios que las hayan dictado sino a otras autoridades superiores, que pueden reformarlas, confirmarlas, o revocarlas”.

Y continúa diciendo:

“Siguiendo esta orientación, las leyes que rigen la organización y funcionamiento de la administración pública nacional en sus diversas ramas, generalmente, no conceden a los agraviados por un acto administrativo, otro recurso que el de apelación ante el funcionario u organismo que designe la Ley respectiva. La de-

cisión que dicte este último funcionario u organismo causa estado, es decir, agota la vía administrativa, y contra ella sólo puede proponerse el recurso de nulidad previsto en el ordinal 9º del artículo 7 de la Ley Orgánica que rige las funciones de esta Sala. Sin embargo, en algunos casos el Legislador dispone que contra dicha decisión no se oirá recurso alguno y en otros permite recurrir contra ella, por vía de apelación para ante este Alto Tribunal.

El recurso de revisión, es, por lo tanto, de carácter excepcional en la legislación patria y no es admisible sino en los casos en que expresamente lo consagra la Ley“.

Sobre la revocación de los actos administrativos, esta sentencia pareciera que constituye un retroceso por cuanto declara que el recurso de revisión es de carácter excepcional en nuestra legislación y sólo es admisible cuando expresamente lo consagra la Ley. Es decir, aplicando este principio a la Administración Pública, la facultad de revocación de los actos administrativos por el mismo órgano que los dictó sólo es admisible cuando la Ley así lo permita.

f) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 26 de octubre de 1971 (*G.F.* Nº 74, 1971, pp. 41-51).

En esta sentencia la Corte acoge el criterio sustentado por la doctrina para los casos de la revocación tácita de los actos administrativos. En este sentido declara:

“La revocación tácita debe ser de interpretación restringida, ya que la Administración debe manifestarse en forma clara. Si se trata de revocar un acto anterior, la manifestación de voluntad de la Administración no puede ser ambigua y, en caso de duda, habrá que mantener el acto anterior” (p. 49).

Es decir, la revocación tácita de los actos administrativos sólo es admitida cuando la voluntad de la Administración de revocar ciertos actos administrativos ha sido expresada de manera clara.

g) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 11 de diciembre de 1974 (*G.F.* Nº 90, 1974, pp. 215-235).

Dentro del tema que estamos tratando, esta sentencia constituye un gran aporte de la jurisprudencia por diversos motivos: por la complejidad del asunto y por la forma tan detallada en que es analizado el caso. Por otra parte, esta sentencia no contó con el consenso de todos los magistrados y, al respecto, hay un voto salvado, el cual también trae una serie de consideraciones que consideramos conveniente destacar.

En este caso se demandaba la nulidad de un acto dictado por el Concejo Municipal del Distrito Sucre el cual revocaba otro anterior dictado por el mismo Concejo.

A continuación pasamos a citar el análisis que hace la Corte:

“Es cierto que, en principio, el acto administrativo no es revocable por la misma autoridad que lo dictó, pero este principio tiene sus excepciones en aquellos casos en que por razones de mérito u oportunidad, o por las de ilegalidad, procede la revocatoria. Especialmente cobra vigencia la excepción cuando con el acto administrativo no se lesionan derechos legítimamente adquiridos. Pero cuando el funcionario advierte que su decisión no corresponde a las exigencias de la equidad, por haberse incurrido en error de hecho o de derecho, el buen sentido señala que debe efectuarse la rectificación correspondiente. Es decir, que si la autoridad administrativa de donde emanó un determinado acto administrativo, no estuvo en posesión o conocimiento de todos los supuestos de hecho o de derecho pertinentes al caso, o si fueron falsos los datos suministrados, sobre los cuales basó su decisión, es obvio que no decidió cabalmente sobre el asunto sometido a su consideración, sino sobre otro diferente, basado en falsos supuestos de hecho no aplicables al caso en cuestión. Tal es el caso de autos, en el

cual los presupuestos de hecho, conforme a los datos que fueron suministrados, y que constan en el expediente, resultaron falsos y en tal situación cabía en derecho la revocatoria del acto administrativo que fue dictado con anterioridad, cayendo por su propio peso, y como consecuencia de la revocatoria, la firmeza de dicha decisión administrativa" (p. 223).

Finalmente, la Corte declara:

"Por lo tanto, la revocatoria de este acto administrativo que hizo el Concejo Municipal, de cuyo contenido se solicitó reconsideración y fue ratificado, está ajustada a los principios que para su formación deben regir a los actos administrativos, pues el acto anterior que ella revoca no pudo causar estado ya que estuvo dictado sobre bases falsas, siendo por consiguiente, nulo; y es de doctrina y reiterada jurisprudencia que «la revocación de los actos administrativos nulos, de nulidad absoluta, puede ser pronunciada en cualquier momento por la administración, pues dichos actos, como hemos visto, no son susceptibles de producir legítimamente algún derecho, por lo cual los administrados no podrían deducir de ellos derechos legítimamente adquiridos»" (p. 224).

Como podemos observar, en esta sentencia y a diferencia de criterios anteriores, la Corte Suprema de Justicia establece como principio la irrevocabilidad de los actos administrativos por la misma autoridad que los dicta, pero reconoce excepciones a este principio por razones de mérito o de oportunidad. Reconoce, igualmente, que estas excepciones tienen mayor vigencia cuando el acto administrativo no lesiona derechos legítimamente adquiridos. Por otra parte, declara que cuando el funcionario reconoce haber incurrido en error de hecho o de derechos, puede rectificar el acto dictado, e incluso reconoce que un acto administrativo dictado sobre bases falsas es nulo y, por consiguiente, no puede causar estado.

Ahora bien, el Magistrado Martín Pérez Guevara disiente de este criterio y salva su voto haciendo una serie de consideraciones doctrinarias importantes. He aquí algunas citas del voto salvado:

"El principio general que rige en materia de extinción de los actos administrativos es que la Administración puede privar de efectos a los actos administrativos, bien sea de oficio o a instancia de parte. La posibilidad para la Administración de anular o modificar los efectos jurídicos producidos por un acto administrativo, siempre que no haya transcurrido el plazo señalado al efecto por las leyes, obedece a razones de legitimidad en aquellos casos en que el acto adolece de algún vicio o defecto que le impide tener plena validez y eficacia, y por lo que respecta a los actos administrativos regulares, son razones de oportunidad las que sirven de fundamento a la revocabilidad de los mismos, pues es lógico y conveniente que la administración pueda amoldar su actividad a las transformaciones y mutaciones de la realidad, adoptando en un determinado momento las medidas que estime más apropiadas para el interés público.

"Este principio tiene aplicación absoluta en materia de actos administrativos generales. Nadie discute, en efecto, el derecho de la Administración de revisar, en cualquier tiempo, por las razones apuntadas, sus actos de carácter general".

Pero, por otra parte, declara que:

"No sucede lo mismo, sin embargo, cuando se trata de actos administrativos individuales. En lo que atañe a éstos, el principio general de revocabilidad tiene limitaciones o excepciones de bastante importancia, en cuya virtud el acto administrativo es irrevocable, no solamente en el supuesto de que sea válido, sino aun cuando se dé la circunstancia de que el acto haya nacido viciado.

“La doctrina administrativa es unánime en reconocer que la Administración no puede volver sobre sus pasos y revocar sus propios actos cuando éstos hubieren establecido algún derecho a favor de particulares. De acuerdo con la doctrina, la revocación de los actos administrativos creadores de derechos subjetivos pugnaría con la intangibilidad de las situaciones jurídicas individuales.

“El límite impuesto por el respeto a los derechos adquiridos afecta tanto a los actos legales como a los ilegales” (pp. 236-237).

Continúa diciendo que:

“Otra limitación al principio general de la revocabilidad se encuentra en la llamada cosa juzgada administrativa que se produce cuando la decisión administrativa ha causado estado.

“En efecto, cuando los recursos que se permitían no han sido ejercidos o cuando la Ley no admite el ejercicio de ningún recurso, la Administración no puede revocar de oficio sus actos creadores de derechos a favor de los particulares, pues, de lo contrario, se quebrantaría el principio de la cosa juzgada administrativa...

“...La consecuencia fundamental de la firmeza del acto administrativo es el principio de la cosa juzgada administrativa, según el cual la Administración no puede revisar sus decisiones administrativas creadoras de derechos a favor de particulares, si la Ley niega todo recurso contra ellas o cuando el recurso concedido haya caducado, no quedando, por tanto, ninguna vía para impugnarlas” (p. 228).

“Se señala, por último, como otro supuesto de irrevocabilidad del acto administrativo las normas de rango legal y las sentencias de los Tribunales.

“En efecto, si la Ley reguladora de un acto administrativo impone la irrevocabilidad, o si el acto confirmado por una sentencia firme, no puede la Administración contrariar normas de rango superior ni sentencias investidas de la autoridad de cosa juzgada” (p. 230).

Y finaliza diciendo que:

“En el sistema jurídico venezolano, acorde con reconocida doctrina administrativa, los principios de certeza, seguridad y estabilidad de las situaciones y relaciones jurídicas que inspiran la norma *bis de re ne sit actio* tienen un valor más estimable aún que el de la legalidad. Ello explica que existen los lapsos de caducidad o preclusión que permiten conciliar el derecho a la acción con la necesidad de que los actos administrativos no sean causa permanente de conflictos y los favorecidos por ellos puedan descansar en la seguridad de que los efectos jurídicos de los mismos son firmes y perdurables.

“Ahora bien, haciendo abstracción de si el acto primario del Concejo Municipal —la Resolución del 13 de marzo de 1972— adolecía de algún vicio de ilegalidad (v.gr. falso supuesto de hecho), es lo cierto que contra ese acto administrativo no podía ejercerse ningún recurso administrativo. La única vía para atacar ese acto por parte del particular que se considere afectado, era la vía jurisdiccional ante la Corte Suprema de Justicia, mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación (artículo 3º, Ley Orgánica del Poder Municipal). Al no haberse ejercido oportunamente la vía contenciosa, el acto administrativo municipal del 13 de marzo de 1972 es un acto definitivo, que causó estado a favor del particular impugnante y quedó firme” (p. 234).

Vemos cómo para el Magistrado Martín Pérez Guevara, los principios de la protección de los derechos adquiridos por los particulares y la cosa juzgada administra-

tiva tienen preeminencia por sobre la revocabilidad de los actos administrativos dictados sobre bases falsas.

h) Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 21 de abril de 1980 (Ramírez & Garay. Tomo LXIX, pp. 302-304).

En esta sentencia la Corte Primera reconoce que la doctrina y la jurisprudencia consideran que cuando el acto crea derechos en favor de particulares, la Administración sólo puede ejercer el poder de revocación durante el plazo para interponer el recurso contencioso de anulación, pero, por otra parte, considera la Corte que:

“en nuestro ordenamiento jurídico el acto administrativo afectado de irregularidades que producen invalidez, puede ser revocado de oficio o a petición de parte en cualquier momento” (p. 303).

Por otra parte, la Corte Primera admite el principio de que el acto administrativo es, en general, revocable por razones de oportunidad o conveniencia, con ciertas excepciones, las cuales vienen dadas de acuerdo con la categoría del acto que se pretenda revocar. En este sentido hace el siguiente análisis:

“Tratándose de actos reglados, la Administración debe limitarse a proceder conforme a las reglas legales. Dicha revocación se concibe únicamente donde la Administración tiene discrecionalidad, es decir, libertad para apreciar la oportunidad o conveniencia de decidir. En general, puede establecerse que por el principio de la autotutela la Administración puede revocar sus propios actos, salvo que afecte derechos adquiridos de particulares. Si el acto no creó tales derechos o las situaciones constituidas tenían precariedad, la revocación es siempre posible.

“El acto de revocación puede dictarlo el mismo órgano que formuló el acto originario o su superior jerárquico, sea de oficio o al resolver los recursos que se hubieran interpuesto” (p. 304).

Del análisis de esta sentencia podemos concluir que la revocación de un acto administrativo puede ser dictada por el mismo órgano que dictó el acto o por su superior jerárquico; sólo pueden revocarse actos dictados en ejercicio de facultades discrecionales, y sólo cuando no afecten derechos adquiridos por particulares.

i) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 4 de marzo de 1982 (G.F. Nº 115, Vol I, pp. 534-540).

Esta sentencia reconoce como regla general el principio de la revocabilidad de los actos administrativos de oficio o a instancia de parte, pero señala dos limitaciones a este principio: a) cuando dichos actos son declarativos de derechos; y b) cuando aquellos actos hubieren causado estado, por cuanto en esta situación sólo son susceptibles de recurso ante la vía contencioso-administrativa.

A tal respecto acoge el criterio consagrado en la LOPA y lo cita en los siguientes términos:

“Recientemente, además, la doctrina fue incorporada claramente, en texto legal expreso, a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, cuyos artículos 82 y 11, respectivamente, rezan:

«Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó».

«Los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración Pública podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a

situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. En todo caso, la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes» (pp. 538-539).

j) Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 31 de marzo de 1982 (*Revista de Derecho Público*, N° 10, pp. 147-150).

Esta sentencia fue dictada pocos meses después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, si bien se trataba de un recurso de nulidad intentado antes de la entrada en vigencia de la LOPA. Como antes se explicó, la LOPA recoge y conagra legalmente los principios del derecho administrativo desarrollados por nuestra doctrina y jurisprudencia en materia administrativa. Es por ello que en esta sentencia se exponen principios y se citan artículos de la LOPA, aun cuando dicha Ley aún no era aplicable al caso.

En el presente caso estaba planteada la validez o no de la revocatoria de un acto administrativo (permiso de construcción) dictada por un Concejo Municipal. La Corte hace consideraciones generales sobre la competencia de un órgano administrativo para revocar en *cualquier momento* su acto administrativo y, al efecto, establece:

“Es necesario distinguir, a tal efecto, dos situaciones: la primera, que el acto no haya conferido derechos, conforme a la teoría de los derechos adquiridos. A tal punto que la vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (aun cuando no vigente sino desde el 1-1-1982) en los casos de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, señala que son absolutamente nulos los actos administrativos cuando resuelvan un caso ya decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares (artículo 19,2)” (p. 148).

La Corte vuelve a reconocer la preeminencia de los derechos adquiridos por sobre la facultad revocatoria de la Administración, criterio éste ya consagrado en la LOPA. Sin embargo, la Corte establece una excepción a ese principio relativa a la ilegalidad del acto revocado y, por otra parte, acogiendo parcialmente la doctrina francesa, declara que la posibilidad de revocar actos administrativos por el mismo órgano que los dictó está limitada en el tiempo, por cuanto sólo puede ser revocado un acto administrativo dentro del mismo lapso en el cual puede ser impugnado en vía jurisdiccional. Los términos de la sentencia son los siguientes:

“Cuando el acto ha conferido derechos debe tenerse en cuenta que esté justificada la revocación para subsanar una ilegalidad y que sea posible revocar por el órgano administrativo porque el lazo limitado de impugnación en vía jurisdiccional no ha transcurrido.

“Debe la Corte subrayar que la estabilidad de los actos administrativos es una necesidad de esencia finalista para el Ordenamiento Jurídico, tanto para la eficacia del acto (principio del favor *acti*) como para la seguridad jurídica y es por ello que se ha establecido un lapso preclusivo de seis meses para la impugnación de los actos administrativos; transcurridos éstos el acto deviene firme y no es impugnable en vía jurisdiccional, último y definitivo control para éstos conforme a nuestra Constitución. Este lapso preclusivo de caducidad para la impugnación en vía jurisdiccional (que de acuerdo a la teoría del acto consentido lo hace inatacable por el particular destinatario del mismo) hace que también su revocación —como principio general— sólo pueda serlo en momentos en los cuales sea todavía posible la anulación contencioso-administrativa de la decisión que la Administración pretende revocar: es decir, los seis meses a partir de la notificación del mismo (artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Lo contrario —que la Administración pudiera anular sin más las

decisiones que hubiera adoptado— sería reconocer a los órganos administrativos poderes más amplios que los del juez constitucionalmente encargado de velar por el respecto al principio de legalidad.

“Aún más, los poderes que atribuye la novísima Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a la Administración Pública en relación a la revisión de oficio de los actos administrativos y su revocación en el artículo 82 está sujeta a dos condiciones: la primera, que no hayan originado tales actos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular (justamente condiciones de recurribilidad de los actos administrativos) incluso en los casos absolutamente nulos (artículo 19,2 *ejusdem*); y, en segundo lugar, que ese acto revocatorio es controlable jurisdiccionalmente por los tribunales de lo contencioso-administrativo. (Constitución, artículo 206)” (pp. 148-149).

Por otra parte, la Corte declara que una vez que el acto administrativo ha conferido derechos al destinatario, la revocatoria de dicho acto conlleva la reparación de los daños y perjuicios causados por la actuación de la Administración:

“De ello se desprende que el lapso de seis meses que tenía el Concejo para revocar dicho acto había precluido y que, por otra parte, el acto permisivo de construcción había conferido derechos al destinatario, lo cual impedía su simple revocación; esto quiere decir que la Administración Pública —en este caso la Administración municipal— puede revocar el acto administrativo creador de derechos a particulares pero dicha revocación está sujeta a la reparación de los daños y perjuicios causados por la actuación de la Administración en detrimento de los particulares (artículos 206 y 47 de la Constitución), o bien actuando incluso de manera lícita pero lesiva al patrimonio del administrado, como, por ejemplo, expropiando pero indemnizando previamente el valor de lo expropiado, pues el particular no tiene el deber jurídico de soportar esa lesión, y así se declara” (p. 149).

Esta sentencia tiene dos aspectos que es necesario destacar:

i) Por una parte, acogiendo la tesis francesa, reconoce la posibilidad por parte de la Administración, de revocar los actos administrativos ilegales que hayan conferido derechos a favor de particulares, siempre y cuando dicha revocación tenga lugar antes del transcurso del lapso de impugnación del acto revocado en vía jurisdiccional.

Esta interpretación todavía no tiene asidero legal en nuestro ordenamiento jurídico, toda vez que la LOPA (aun cuando no era aplicable al caso analizado), establece la nulidad absoluta de los actos que revoquen actos definitivos creadores de derechos a favor de particulares, salvo que haya una autorización expresa de Ley.

ii) Por otra parte, acogiendo la moderna doctrina italiana, reconoce igualmente la posibilidad de revocar los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, siempre y cuando se indemnice al titular de dichos derechos por los daños que le pueda causar dicha revocación. Hemos visto, al comentar la consagración legal establecida en la LOPA de los principios sobre la revocación de los actos administrativos, la dificultad de aplicar este criterio.

## 2. *Etapas posteriores a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

a) Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia de 1º de enero de 1983 (*Revista de Derecho Público*, Nº 17, pp. 180-181).



Esta sentencia, después de reconocer la existencia de lapsos de caducidad de las acciones intentadas contra los actos administrativos (30 días para los de efectos temporales, 6 meses para los actos particulares, y ningún límite para los de efectos generales), declara que "este lapso" para impugnar los actos administrativos no es aplicable a la Administración, la cual puede en todo tiempo utilizar su potestad revocatoria, siempre que no lesione derechos adquiridos, expresándolo en los siguientes términos:

"De allí que sea impropio e infundado hablar de «cosa juzgada administrativa» en relación con un acto de la Administración frente al organismo que lo dictara. No existe cosa juzgada administrativa, ni están sometidas sus potestades a los lapsos que para el ejercicio de los recursos establece la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" (pp. 180-181).

Consideramos que esta sentencia, si bien reconoce el límite de los derechos adquiridos a la facultad revocatoria de la Administración, hace una declaración que atenta contra la seguridad jurídica del administrado y la firmeza de los actos administrativos al no reconocerle límite en el tiempo a dicha revocatoria. Esperemos que esa interpretación sólo se refiera, como en el caso que se analiza, a los actos generales.

b) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de 26 de julio de 1984. (*Revista de Derecho Público*, N° 19, pp. 121-130).

Esta sentencia declara la nulidad de un acto revocatorio dictado por el Consultor Jurídico del Ministerio de Fomento una vez agotada la vía administrativa. La Corte hace consideraciones sobre el límite del poder revocatorio de los actos administrativos, y al efecto establece:

"Si bien los autores coinciden en que la Administración, en principio, se encuentra siempre investida de la potestad de revisar sus actos por razones de ilegalidad o de oportunidad, ya sea de oficio o a instancia de parte, forzoso es reconocer que tal poder queda circunscrito a aquellos casos en los cuales la revocatoria no afecte derechos adquiridos. En este sentido puede afirmarse, en perfecta concordancia con la doctrina, que el límite de la Administración en esta materia es el de no alterar la seguridad jurídica del administrado mediante el ejercicio de tal potestad. Lo contrario conduciría al absurdo de un poder público capaz de dañar de forma tal al beneficiario del acto revocado que mal pudiera concebirse la justicia en la acción de resarcimiento.

"Los anteriores principios doctrinarios informan asimismo la hoy vigente —a partir del 1° de enero de 1982— Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual establece en su artículo 82: «Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico», y se han integrado también en el patrimonio jurisprudencial de este Supremo Tribunal... Además, la referida Ley consagra, asimismo, el principio de inviolabilidad de la cosa juzgada administrativa al castigar con nulidad absoluta (artículo 19, numeral 2) el pronunciamiento administrativo que osare quebrantarla, salvo previsión en contrario de rango legal.

"Parte de la doctrina italiana sostiene, sin embargo, una posición menos rigurosa, buscando con ello salvaguardar el interés público, con base en el cual justifica la revocabilidad irrestricta, a cambio, por supuesto, de una indemnización total de los derechos del afectado.

"Pero, aun admitiendo una tal apertura doctrinaria, se mantendría una limitación al poder de la revocabilidad absoluta —por respeto al principio de la "cosa juzgada administrativa"— cuando la motivación de la revocatoria no provenga

de un interés superior o colectivo que se haga prevalecer por sobre el interés particular, principio este último complementario del anterior también recogido por nuestra jurisprudencia" (pp. 129-130).

De las consideraciones anteriores podemos destacar que la Corte, una vez más, establece como límite de la potestad revocatoria de la Administración, la existencia de derechos adquiridos y el principio de inviolabilidad de la cosa juzgada administrativa.

Por otra parte, vemos cómo ya la Corte empieza a abrir un poco más los límites de la potestad revocatoria anunciando los principios de la doctrina italiana, la cual justifica la irrevocabilidad irrestricta, indemnizando al titular de los derechos afectados, buscando con ello salvaguardar el interés público.

c) Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa en sentencia de 26 de julio de 1984 (*Revista de Derecho Público*, Nº 19, pp. 130-132).

En esta sentencia la Corte ratifica el criterio sustentado en anteriores ocasiones, relativo a la posibilidad de revocar actos administrativos particulares creadores de derecho aun después de haber transcurrido el lapso de impugnación, si dichos actos estaban viciados de nulidad absoluta.

Esta revocación está sustentada en la potestad de autotutela de la Administración, siendo esta revocación un imperativo del interés general.

La Corte hace estas consideraciones en los siguientes términos:

"Así también, desde hace bastante tiempo reconoció la jurisprudencia de esta Corte la existencia de la llamada potestad de autotutela de la Administración Pública, según la cual pueden y deben los órganos competentes que la integran revocar de oficio, en cualquier momento, aquellos actos suyos contrarios a derecho y que se encuentren afectados de nulidad absoluta; sin perjuicio de que también pueden hacerlo con respecto a aquellos actos suyos viciados de nulidad relativa que no hayan dado lugar a derechos adquiridos. Tal potestad ha sido reconocida como un atributo inherente a la Administración y no como un "sucedáneo" de la potestad jurisdiccional. En tal sentido, merece ser citada sentencia de esta Sala del 2-11-67, en la cual se dictaminó que "...la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido está contenida en el principio de la autotutela de la Administración Pública, que da a ésta poderes de revocar y modificar los actos administrativos que a su juicio afecten el mérito o legalidad de los casos por ellos contemplados..." (pp. 131-132).

"Frente a una situación como ésta, no cabe admitir la presunta existencia de derechos adquiridos ni el hecho de que hubiera habido errores en la conducta del órgano concedente del permiso como argumentos válidos para impedir la revocatoria del mismo. En este caso, la revocación del acto nulo era un imperativo del interés general" (p. 132).

### III. PRINCIPIOS CONSAGRADOS POR LA JURISPRUDENCIA, RELATIVOS A LA REVOCACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como conclusión y con base en el análisis de las sentencias citadas en el capítulo anterior, ahora se pretende hacer una construcción doctrinaria relativa a la revocación de los actos administrativos.

A lo largo de este estudio hemos visto cómo nuestros tribunales han ido reconociendo la potestad revocatoria de la Administración, y cómo han ido estableciendo los límites y alcances de esta potestad.

Al respecto podemos establecer que nuestra jurisprudencia ha reconocido y consagrado los siguientes principios:

a) La autoridad competente de la Administración puede revocar en cualquier momento actos de carácter general.

b) El propio órgano que emite un acto administrativo particular o su superior jerárquico puede revocarlo si no ha creado o declarado derechos a favor de particulares, es decir, si no se lesionan derechos adquiridos. Esta revocación puede ser pronunciada de oficio, o al resolver recursos interpuestos.

c) La revocación de los actos administrativos particulares puede ser hecha por razones de mérito o de legalidad.

d) La revocación de los actos viciados de nulidad absoluta, aun siendo actos particulares, puede ser pronunciada en cualquier momento por la Administración, bien sea de oficio o a petición de parte.

e) Cuando el acto administrativo particular es ilegal pero crea derechos a favor de particulares, sólo puede ser revocado por la Administración durante el plazo previsto para interponer el recurso contencioso de anulación. Hemos comentado esta interpretación al analizar la sentencia dictada por la CPCA el 31-1-82.

f) Recientemente, pero aún antes de la entrada en vigencia de la LOPA, nuestros tribunales han dictado sentencias en las cuales se le reconoce a la Administración Pública la posibilidad de revocar actos administrativos particulares creadores de derechos a favor de particulares, siempre y cuando dicha revocación esté sujeta a la reparación por parte de la Administración de los daños y perjuicios que cause dicha revocatoria. Este principio sólo ha sido anunciado por la jurisprudencia, pero todavía no ha sido aplicado. Por otra parte, la LOPA no ha consagrado este criterio, lo cual hace difícil su aplicación, tal y como lo hemos sostenido al analizar la sentencia de la CPCA de fecha 31-3-83 y al comentar los principios establecidos en la LOPA.

#### BIBLIOGRAFIA

##### 1. Doctrina

Alessi, Renato: *Instituciones de Derecho Administrativo*, Tomo I. Ed. Bosch, trad. 3ª ed. italiana, Barcelona.

Brewer-Carías, Allan R.: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Edit. Jurídica Venezolana, Caracas 1982.

———: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Ed. U.C.V., 1964.

Cazorla Prieto, Luis María: *Temas de Derecho Administrativo*, Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, 3ª Ed.

De Laubadère, André: *Traité Elementaire de Droit Administratif*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 4ème. ed., Paris 1967.

García de Enterría, Eduardo; Fernández, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo I*, Ed. Civitas S.A., Madrid 1983.

Garrido Falla, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, Centro de Estudios Constitucionales, 8ª ed., Madrid 1982.

Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. U.C.V., 5ª Ed., Caracas 1983.

Rivero, Jean: *Derecho Administrativo*, Ed. U.C.V., Caracas 1984.

Rondón De Sansó, Hildegard: *Procedimiento Administrativo*, Edit. Jurídica Venezolana, 2ª ed., Caracas 1983.

Vedel, Georges: *Droit Administratif*, Press Universitaires de France, 4ème. Ed. augmenté, Paris, 1968.

*20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1962-1981*. Tomo II, Caracas 1984.

*Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1982*. Caracas 1983.

*El Procedimiento Administrativo*, Instituto de Derecho Público, Ed. U.C.V., Caracas 1983.

*Revista de Derecho Público*, Nos. 1 y 4.

## 2. *Jurisprudencia*

Colección *Gaceta Forense*.

Colección *Ramírez y Garay*.

*Revista de Derecho Público*, Nos. 10, 17 y 19.

Colección *Jurisprudencia de la C.S.J.*, Oscar Pierre Tapia.