

revista de derecho publico

Nº 39

Julio-Septiembre 1989

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- El Problema del Régimen Jurídico de los Espacios Ganados al Mar*, por Vicente AMENGUAL SOSA 5
- La Normativa Legal Presupuestaria Municipal en Venezuela*, por Enrique SANCHEZ FALCON 25

Comentarios Monográficos

- El Régimen de Protección al Consumidor y su aplicación a empresas productoras de bienes no sometidos a regulación de precios*, por Allan R. BREWER-CARIAS 39
- La conversión del proveimiento ilegítimo*, por Juan DE STEFANO 51

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos Normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el tercer trimestre de 1989*, por Ana María RUGGERI 61

Comentarios Legislativos

- Bases para la elaboración de un Anteproyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional*, por Carlos M. AYALA CORAO 77

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Tercer trimestre de 1989*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 101

La dirección de la *Revista de Derecho Público* ha recibido correspondencia del Abogado José E. Salvuchi S., de fecha 14 de noviembre de 1989, en relación al artículo publicado como de su autoría en el N° 38 de esta Revista sobre "La titularidad como requisito esencial para la incorporación de un bien particular al régimen de la dominialidad pública", con el ruego de que informemos lo siguiente:

"El mencionado artículo se corresponde con la opinión que la Procuraduría General de la República sostuvo en el dictamen de fecha 2 de abril de 1987, Oficio N° DA 045616, cuya elaboración estuvo a cargo de los abogados Enrique Iribarren, María J. Canosa y Miguel Febrero.

ESTUDIOS

Artículos

El Problema del Régimen Jurídico de los Espacios Ganados al Mar

Vicente Amengual Sosa
Abogado

SUMARIO

PROLOGO

I. INTRODUCCION

1. *Planteamiento de asunto.* 2. *Estado actual del asunto investigado.* 3. *Definición y alcance de la figura de los espacios ganados al mar.*

II. EL PROBLEMA DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS ESPACIOS GANADOS AL MAR

1. *Los aluviones naturales.* 2. *Los espacios ganados al mar por la acción del hombre y los aluviones artificiales.*

III. NORMAS Y PRINCIPIOS COMPLEMENTARIOS EN UNA LEGISLACION FUTURA

IV. CONCLUSION

BIBLIOGRAFIA

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

PROLOGO

El presente trabajo de investigación se ha centrado en la idea de determinar la naturaleza jurídica de los “espacios ganados al mar”, es decir de aquellas construcciones permitidas por el Estado, que se traducen en una modificación de la antigua ribera del mar, tales como malecones, muelles, marinas, astilleros, etc. Precisamente por quitarle un espacio al mar, es que esas construcciones se denominan “espacios ganados al mar”.

Como consecuencia de las mismas surge otra modificación en la ribera del mar, cual es el nacimiento de nuevas playas donde anteriormente no existían, lo que también comporta un nuevo problema, cual es la determinación de la naturaleza jurídica de ese aluvión artificial.

Hemos consultado con detalle tanto la doctrina existente en la materia, bastante reducida por cierto, como también los diversos cuerpos legales que inciden en él. Demostramos, sin duda alguna, que esa doctrina no ha atendido el tema en la importancia que tiene, limitándose a aspectos no propiamente jurídicos que influyen en él; asimismo, queda evidenciado que las normas legales que de alguna manera regulan aspectos relacionados con la ribera del mar y sus zonas adyacentes no han sido tenidas en cuenta como un todo único, sino que han sido utilizados tan sólo para explicar algunos efectos aislados en el régimen de la propiedad de los espacios ganados al mar. Otras veces, esas leyes han sido manejadas con el propósito de delimitar una franja que pueda considerarse como del dominio público, contada a partir de la más alta marea, sin que se establezca el interés y sentido de la misma, los objetivos que persigue y la utilidad que pueda derivar de ella.

Partiendo del examen de las reglas contenidas en las leyes examinadas en este trabajo, se concluye en que existe un verdadero régimen jurídico capaz de alcanzar todo tipo de aluviones (naturales y artificiales), así como todas las cons-

trucciones que puedan proyectarse en la ribera del mar, o sobre la zona adyacente en tierra firme, o sobre la zona adyacente en el propio mar. Y asimismo se demuestra cómo se ha consagrado un sistema de dominio público sobre todas esas áreas, el cual se concreta en una franja variable según el interés jurídico regulado.

De la interpretación precisa de las diversas leyes que regulan aspectos parciales de la materia y con atención a los principios rectores del Código Civil, surgen a nuestro juicio resultados inequívocos en cuanto a la catalogación de las construcciones hechas sobre la orilla del mar como susceptibles de propiedad privada, pero ampliamente limitadas y controladas por el Estado con base al interés público, protegido desde la misma Constitución como texto fundamental y a través de diversas expresiones recogidas en la normativa legal vigente.

De esta manera, creemos hacer un aporte importante en el problema que nos ocupa, básicamente por el objetivo unitario en el tratamiento del mismo, así como por ofrecer una solución que enriquece a la doctrina jurídica venezolana.

I. INTRODUCCION

1. *Planteamiento del asunto*

La ribera del mar puede sufrir modificaciones a consecuencia de dos factores: por hechos de la misma naturaleza o por la acción del hombre. En la primera hipótesis, tal como veremos más adelante, no existe ninguna implicación jurídica de importancia. En cambio, cuando es el hombre quien con su trabajo y su inversión económica hace esa modificación, ganándole espacios al mar mediante obras o construcciones de cualquier tipo, se genera una riqueza que interesa al campo jurídico. Es en esta orientación que nos proponemos hacer el presente estudio.

De la concepción que se tenga de la naturaleza jurídica de los espacios ganados al mar, es decir, si se trata de bienes que son del dominio público o del dominio privado, resultará a su vez el régimen jurídico aplicable a los mismos, lo que se traduce en asuntos sociales, económicos y legales de primer orden. En efecto, concluir que los espacios ganados al mar constituyen bienes del dominio público, equivale a señalar que son inalienables, imprescriptibles e inembargables (característica, digamos universales de estos bienes); si por el contrario escapan de esa categoría y por ende entran al dominio privado, supone considerarlos susceptibles de apropiación por los particulares, con todas las consecuencias que de ello deriva. No puede desconocerse que en dilucidar ese asunto existen importantes consecuencias de todo tipo, tanto económicas (por lo que significaría, por ejemplo, la explotación comercial de terrenos ganados al mar), como sociales (por lo que implica la igualdad de los ciudadanos en el aprovechamiento de determinados bienes), también legales (en cuanto al derecho que derivaría a los particulares una y otra posición) y finalmente constitucionales, porque sin duda el tema atañe a la cuestión del derecho constitucional a la libre circulación por el Territorio Nacional¹.

En este aporte sobre la materia de los espacios ganados al mar, hemos creído conveniente, en primer término, hacer una consideración precisa acerca de los elementos que los componen y buscar una definición apropiada desde el punto de vista jurídico. En segundo lugar, abordaremos lo que constituye la columna vertebral del tema, cual es el de determinar lo que a nuestro juicio constituye el régimen

1. Constitución de la República de Venezuela, Art. 64: "Todos pueden transitar libremente por el territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, ausentarse de la República y volver a ella, traer sus bienes al país o sacarlos de él sin más limitaciones que las establecidas por la Ley. Los venezolanos podrán ingresar al país sin necesidad de autorización alguna. Ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos salvo como conmutación de otra pena y a solicitud del mismo reo".

jurídico de los espacios ganados al mar, refiriéndonos con mucho interés en el papel exacto que juegan tantas normas dispersas en diversas leyes y que de alguna manera los regulan, con un afán de depuración en cuanto al asunto central que es el ya señalado del régimen jurídico de tales bienes. En otras palabras, del análisis de esas normas y de algunas consideraciones doctrinarias, extraeremos el fundamento de nuestra posición, con lo cual creemos encontrar una solución adecuada al problema planteado.

Finalmente, haremos nuestra conclusión del asunto definiendo categóricamente el régimen jurídico de los espacios ganados al mar, a la vez que indicaremos una serie de aspectos que podrían ser incluidos en una normativa legal especial que regulara la materia.

2. Estado actual del problema investigado

El problema de determinar la naturaleza jurídica de los espacios ganados al mar es de particular interés, no sólo porque se trata de un asunto sobre el que no existen abundantes discusiones doctrinarias ni posiciones jurisprudenciales, sino porque además en el poco tratamiento que se le ha dado se acude al manejo desordenado de diversos textos legales que inciden sobre la materia, pretendiéndose encontrar en los mismos —a mi juicio, sin éxito alguno— el fundamento para una posición definitiva en cuanto al régimen jurídico de los espacios ganados al mar.

Por consiguiente, no obstante que podamos concluir que en Venezuela existe un régimen jurídico de los espacios ganados al mar, éste se caracteriza por su simplicidad, debiendo aceptarse que no se trata de una legislación especialmente elaborada para la materia, sino que se informa de los principios generales relativos a tales bienes, por lo cual prescinde de muchas de las hipótesis posibles.

Así pues, en definitiva, hasta el momento presente, no se ha tratado de construir una teoría jurídica que comprenda las diversas modalidades de construcciones que se traducen en ganarle espacios al mar, su catalogación como bienes del dominio público o privado a la luz de las diversas leyes que tratan el asunto, el régimen jurídico aplicable para armonizar los intereses públicos y privados y, en fin, fijar los criterios que sirvan para establecer el alcance de lo que sería el dominio público o la potestad del control del Estado, partiendo de la ribera del mar.

Y he aquí dos ejemplos. Se ha sostenido² que las obras realizadas a expensas del Lago de Maracaibo son propiedad de quien las realiza, derecho éste sujeto: a) al dominio público que afecta las aguas del Lago de Maracaibo; b) a las limitaciones de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos; c) al derecho que la Ley de Navegación da a la nación, dentro de una franja de 50 metros, medidos desde la más baja marea; y d) a los propietarios de los fundos ribereños, que pudieran reclamar daños y perjuicios, por haberseles privado del beneficio de orilla y porque se gravarían sus fundos con una servidumbre de paso. En esta hipótesis, se trata el caso en que el constructor de la obra no sea el mismo propietario del fundo ribereño.

Otro autor³, al admitir la legitimidad de la obra construida por medio de la cual se gana terreno al mar, lo cual él define como “incremento promovido” que es lícito y que pertenece a quien lo realiza, califica tal licitud en el sentido que dicha construcción se haga en función de los “valores del ambiente”. Esto es, que no se contamine o deteriore el aire, el agua, los fondos marinos, el suelo o sub-

2. Kurt Nagel: “¿De quién son los terrenos ganados al Lago?” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia*, N° 11, Editorial Universitaria LUZ, Maracaibo, 1964, p. 81.

3. José Alí Venturini: “El espacio agrario y las tierras ganadas al mar”. *Temas Agrarios*, en *Revista de la Procuraduría Agraria*, N° 23, Caracas, 1986, p. 24.

suelo, o incida desfavorablemente sobre fauna o flora; que no se altere nocivamente la topografía; que no se altere el flujo natural de las aguas, ni se efectúe sedimentación en los cursos y depósitos de las mismas, ni se verifiquen cambios en sus lechos, ni se utilicen productos o sustancias no biodegradables, ni se deteriore el paisaje, ni se modifique el clima, ni se acumulen basuras o desperdicios, ni se putrifiquen lagos y lagunas, y no se produzca una alteración de los ecosistemas naturales incidiendo sobre la salud y bienestar del hombre.

En el primer caso, sólo se ha hecho referencia específica al problema planteado en el Lago de Maracaibo, lo cual es una limitación innecesaria, pues el régimen es aplicable uniformemente para todo tipo de aguas. Además, no se han estudiado todas las leyes dirigidas a la materia de la fijación de zonas del dominio público, ni se hace referencia a todas las limitaciones que puedan establecerse a los derechos de propiedad privada, ni por medio de qué sistema esta última puede erigirse. En cuanto al segundo de los autores señalados, éste sólo toma en cuenta los valores del ambiente, sin fijar un régimen jurídico capaz de prever todas las situaciones posibles, reduciendo su dictamen a aceptar la legitimidad de las obras que se traducen en ganar espacio al mar.

Entonces, para nosotros es esencial crear en este trabajo y con vista a la legislación vigente, un sistema o régimen de interpretación total de lo que debe considerarse como espacio ganado al mar, su régimen jurídico, la fijación de la zona de demanialidad, la forma de actuación de la propiedad privada y la regulación de los aluviones artificiales.

3. *Definición y alcance de la figura de "los espacios ganados al mar"*

El mar es una gran masa de agua salada que cubre la mayor parte del globo⁴. De allí que siempre debe existir una línea que separa el mar de la tierra, la cual puede cambiar, en razón de una multiplicidad de factores naturales y con alguna frecuencia, humanos. Dentro de esos posibles cambios, están aquellos que consisten en espacios firmes que se le ganan al mar, en el sentido que éste pierde su dominio natural y precedente sobre la tierra. Sobre el alcance exacto de esta circunstancia hablaremos más adelante.

De acuerdo a lo señalado en la anterior definición, para poder hablar en forma precisa de mar, se requiere la salinidad de la masa hídrica⁵.

Esos espacios que se ganan al mar y que en consecuencia los hacen aprovechables por el hombre, dada su firmeza y las posibilidades que ofrecen, pueden obedecer a dos causas: 1) Por circunstancias naturales⁶; y 2) Por el esfuerzo y el trabajo del hombre, en la medida que éstos se concretan en obras artificiales hechas sobre las riberas del mar, permitiendo así un mejor uso de éste. Pienso que en este último caso, los espacios que se ganan al mar no sólo son aquellos relacionados con la incorporación de la obra del hombre sobre la ribera o inclusive dentro del mar, sino las playas que puedan formarse como consecuencia de algunas de esas construcciones.

4. *Nuevo Pequeño Larousse Ilustrado* (Ed.) C.-P. Augé. Librería Larousse, París, 1961, p. 618.

5. José Alí Venturini, *ob. cit.*, p. 21. "Tal circunstancia, científicamente, debe determinarse con arreglo a un criterio específico, estimándose como media un 3,5 por ciento, derivada en su mayor parte del cloruro de sodio y en menor grado de cloruro de magnesio, sulfatos de potasio y calcio, carbonato de calcio, juntos con cantidades mínimas de otros componentes y elementos".

6. José Melich Orsini: *La propiedad y la utilización privada de las playas*. Serie Estudios. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1986, p. 99. "Los terrenos ganados al mar por una lenta acumulación de arena sobre la antigua orilla del mar o bien por el retiro de las aguas de lo que fuere la antigua línea de llegada de las más altas olas".

Existe una multiplicidad de obras que el hombre puede realizar a expensas del mar, de las cuales las más usuales son las siguientes: Embarcadero⁷; Astillero⁸; Dique seco⁹; Varadero¹⁰; Muelle¹¹ y Malecón¹².

Entran también dentro de la clasificación de obras realizadas por el hombre y que se traducen en ganarle espacio al mar, todas aquellas instalaciones deportivas y de recreación que permiten un uso organizativo y mejor de las playas.

Así pues, en definitiva, podemos definir los "espacios ganados al mar" como "aquellos espacios que se han formado por una acumulación de arena sobre la antigua orilla de mar o por el retiro de las aguas de lo que fuera la antigua línea de llegada de las más altas olas (aluvión natural), también aquellos terrenos que se han formado con ocasión de construcciones hechas por el hombre e igualmente dichas construcciones realizadas en la ribera del mar o que se proyectan en el interior de éste (aluvión artificial).

Es en este sentido que hemos concebido la definición de los "terrenos ganados al mar" y con base en él elaboraremos la construcción de su régimen jurídico.

II. EL PROBLEMA DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS ESPACIOS GANADOS AL MAR

Cuando se aborda esta materia y se consultan diversos textos legales o doctrinarios, surgen inmediatamente una serie de consideraciones no propiamente jurídicas, pero tan estrechamente vinculadas que resultan imposible apartarse de ellas. Y todo ello gira en torno, a mi juicio, a una dualidad de situaciones: por una parte, la consideración natural que el mar y todo lo relacionado directamente con él, es del uso ilimitado y colectivo del hombre, concepto indudablemente arraigado en Venezuela, y por otra parte, la consideración que el mar y sus zonas inmediatas, constituyen una riqueza infinita, susceptible de toda forma de aprovechamiento humano.

Asimismo, a través de los tiempos, la conducta del hombre hacia el mar y zonas inmediatas ha sido muy variada, existiendo paralelamente un uso rudimentario (fórmulas elementales de obtención de sus recursos) y un uso guiado por técnicas especiales y organizadas; su aprovechamiento se hace en formas diferentes según la mayor o menor densidad de población cercana al mar, determinándose así que haya diversas expectativas en cuanto a su regulación; su misma utilidad depende de la diversidad de vías de acceso, como de la belleza o de la calidad o cantidad de los productos que se pueden extraer del mar; es también indudable que en áreas muy cercanas al mar se han formado asentamientos humanos o costumbres seculares que teóricamente deberían sucumbir ante una legislación uniforme

-
7. Guillermo Cabanellas y Luis Alcalá Zamora: *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, III. Ed. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 1980, p. 58. "Lugar o instalación en la orilla del mar, de un río o un lago, que permite el embarque de personas, animales y carga".
 8. *Ib.*, I, p. 397. "Lugar destinado a construir o reparar buques".
 9. *Ib.*, II, p. 730. "Gran fosa, de forma más o menos semejante al casco de los buques, que se excava en la ribera del mar en paraje al socaire de los vientos dominantes y a cubierto del oleaje, para que puedan cumplirse las operaciones de limpieza y reparación de las embarcaciones con el casco totalmente al exterior".
 10. *Ib.*, VI, p. 643. "Lugar adecuado para varar las embarcaciones menores, que con ello reemplazan el fondeadero de las que tienen anclas".
 11. *Ib.*, IV, p. 472. "Substantivamente, la obra de ingeniería, piedra, cemento, madera u otro material que, realizada en la orilla de la costa o ribera, permite la aproximación de las naves, para comodidad de los pasajeros, tripulantes y autoridades relacionadas con los buques, y también las operaciones de carga, descarga y demás tareas de conveniencia marítima".
 12. *Diccionario Lexis 22. Luna-Mein* 13. Círculo de Lectores S.A., Barcelona, 1978, p. 3536. "Mullón de defensa contra las aguas".

que tratara de preservar esos espacios para el disfrute común, pero que con base en principios superiores del Estado no podrían ser afectados (por ejemplo, la tradición indígena de la Laguna de Sinamaica o la formación de agrupamientos con fines pesqueros que conlleva una organización para todo lo relacionado con el ramo y que de hecho implica un dominio exclusivo de la zona, por quienes la explotan).

También inciden sobre el tema aspectos relacionados con el sentimiento igualitario que la Constitución Nacional inspira, lo que a su vez hace ver más progresista las interpretaciones orientadas hacia lo social y menos a lo individual, sin que sea justo encuadrarlo a secas en un esquema teñido de prejuicios¹³.

Tanto en los casos en que los espacios ganados al mar resultan de un hecho natural, como de la acción del hombre, existe, un espacio firme susceptible de aprovechamiento por el hombre, el cual anteriormente era controlado por el mar. ¿Qué es lo que determina que deba configurarse un régimen distinto para el caso en que ese espacio se gane por vía natural a aquel en que se consume por vía artificial? No es otra cosa que el factor económico constituido por la industria del hombre, el cual se proyecta hacia el derecho de propiedad de los bienes. Allí radica la esencia del problema, porque cuando el hombre aporta sus bienes y su esfuerzo para la modificación del mar y sus zonas adyacentes, crea con ella una nueva expectativa patrimonial y pretende del Estado que, al serle reconocida esa inversión, se le concedan nuevos derechos, fundamentalmente de propiedad, que puedan ingresar al mundo jurídico. De esa manera, entendemos que el tratamiento del aluvión natural es distinto al del aluvión artificial, pues en este último caso lo determinante es un hecho del hombre que lo ha generado, hecho éste que requiere tratamiento jurídico, en cuanto implica un valor patrimonial. Estudiemos ahora en detalle ambas hipótesis.

1. *Los aluviones naturales:*

Como sabemos, los aluviones naturales lo constituyen aquellos terrenos que se han formado en virtud del retiro de las aguas del mar, de manera que se "descubre" un nuevo espacio firme de costa a partir del sitio de la más alta marea, o bien porque en virtud de una progresiva y lenta acumulación de arena sobre la orilla del mar, se forma una capa sólida de tierra perfectamente diferenciable del mar.

Es característica esencial para que pueda considerarse la existencia del aluvión, que el nuevo espacio tenga firmeza y solidez. Por ende, no entran en esta categoría aquellos espacios que siguen manteniendo aunque sea una pequeña penetración de las aguas (tierras blandas), aquellos que adquieran solidez sólo por algunas épocas del año y luego vuelven a ser dominadas por el mar, ni tampoco aquellos que aún adquiriendo solidez y firmeza, mantienen una separación de la tierra firme por exigua que sea, a través de una franja o corriente de agua¹⁴.

13. José Melich Orsini, *ob. cit.*, p. 109. "Si realmente se aspira a obtener los capitales indispensables para alcanzar con la concurrencia del ahorro privado un eficiente y acelerado desarrollo de nuestras costas, ciertamente habrá que tomar precauciones de índole ecológica y social, pero no hay porqué comenzar por enmascarar con insinceros ropajes de esta última índole lo que en realidad son apenas prejuicios ideológicos socializantes".

14. Guillermo Cabanellas y Luis Alcalá Zamora, *ob. cit.*, I, p. 265. "Aluvión: Uno de los modos de adquirir la propiedad de las cosas por derecho de accesión. Consiste en el aumento del terreno que el río va incorporando paulatinamente a las fincas ribereñas:

1. Adquisición: El terreno de aluvión no se adquiere sino cuando esté definitivamente formado; y sólo se consideran así cuando está adherido a la ribera y ha cesado de formar parte del lecho del río... 2. Exclusiones: No constituye aluvión la reunión de tierra, por inmediata que se encuentre a la ribera, cuando esté separada de ella por una corriente continua de agua; pues en realidad se trata de un caso de formación de isla, sujeto a normas especiales".

Comparto con la doctrina mayoritaria, el criterio según el cual los aluviones naturales formados en la ribera del mar, pertenecen al dominio público mediante una perfecta simbiosis de los artículos 539¹⁵ y 565¹⁶ del Código Civil. El artículo 539 en su encabezamiento establece que los bienes de la Nación, de los Estados y Municipalidades pertenecen al dominio público o al dominio privado; seguidamente, define como bienes del dominio público los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y otros bienes semejantes, dentro de los cuales se incluye el mar aunque la norma expresamente no lo dice, precisamente por la complementación del artículo 565 del Código Civil que sí lo contempla.

Dicho artículo haría expresa referencia a los aluviones naturales, al considerar a “las formaciones de la capa terrestre” que “aparezcan”, esto es que surjan o nazcan en los mares adyacentes a las costas de Venezuela, los cuales pertenecen a la Nación. Siendo el Estado Venezolano quien tiene el dominio del mar, lo tiene también de las capas que aparezcan en él y si aquél es del dominio público, también lo son éstas¹⁷.

En estrecha relación con este asunto, está aquel de determinar en qué medida debe establecerse una franja desde la más alta marea tierra adentro, que deba considerarse como franja del dominio público. El punto, del cual haremos comentario específico más adelante, tiene importancia en lo relativo al aluvión natural, por cuanto que al retirarse el mar y constituirse “tierra firme”, se desplaza igualmente esa franja y por ende surge la dificultad en definir el régimen jurídico de las tierras que se encuentren después de ella, toda vez que por una parte podría considerarse que han dejado de ser del dominio público y por tanto apropiables, y por la otra, se podría argumentar que nunca perderían su carácter demanial hasta que no fuesen desafectadas, dado que la desafectación es el medio concreto para que un bien pase del dominio público al dominio privado de la Nación, los Estados y las Municipalidades¹⁸. Otros autores consideran en cambio que es posible una desafectación tácita¹⁹.

Creo que en los actuales momentos, dado que no existe una norma específica que fije el ancho de una franja de terreno adyacente al mar que deba reputarse como del dominio público —no siendo permisible, a mi juicio— regular genéricamente la situación con las medidas que por razones específicas contemplan diversas

15. Código Civil de Venezuela, Art. 539: “Los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades, son del dominio público o del dominio privado.

Son bienes del dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes”.

16. Art. 565, *eiusdem*. “Las islas, islotes y otras formaciones de la capa terrestre que aparezcan en los ríos o lagos interiores navegables, o en los mares adyacentes a las costas de Venezuela, pertenecen a la Nación”.

17. Fernando Garrido Falla: Tratado de Derecho Administrativo. I. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985, p. 552. “Asimismo, los terrenos que se unen a la zona marítimoterrestre por accesiones o aterramientos producidos por causas naturales”.

18. Luis Torrealba Narváez: *Régimen Ejidal*. Ponencia presentada en el VII Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal (CONVECI). Caracas, p. 12. “Según el artículo 540 del Código Civil se prevé la posibilidad de desafectación, es decir, de la pérdida del carácter de bienes dominiales, requiriéndose, para evitar dudas al respecto, la declaración expresa de la Administración, pues de lo contrario, la situación de hecho prevista en el antes citado artículo, dependería del criterio jurisprudencial, según la apreciación que se haga. Los ejidos, así como otros bienes dominiales que por su naturaleza lo permiten, son desafectables de su condición de tales, es decir, de sus características de imprescriptibilidad e inalienabilidad”.

19. Gert Kummerow Aigster: “Compendio de Bienes y Derechos Reales”. *Derecho Civil*, II, Ediciones Magon. Caracas, 1980, p. 61. “Los bienes del dominio público que dejen de estar destinados al uso público y a la defensa nacional, ingresan al marco del dominio privado (C.C. artículo 451, desafectación tácita). Particularmente, objetamos esta última posibilidad, por cuanto estimamos que la pérdida del carácter demanial de un inmueble, debe estar rodeado de la máxima seguridad jurídica y por tanto deben fijarse mecanismos expresos de desafectación”.

leyes, puesto que justamente sólo sirven a las previsiones de éstas, como lo sería la seguridad y defensa nacional, los intereses de la navegación o el turismo —debe atenderse al caso concreto y por vía de interpretación del mismo, construir o definir lo que es el interés público, ubicándolo en el contexto de cada una de las leyes que operen en la materia, y acudiéndose al recurso de la analogía u otro medio permitido, cuando no sea posible la determinación de la franja que pertenece al dominio público.

También la situación inversa es digna de apreciarse, es decir, cuando como consecuencia de la penetración del mar en tierra firme, se extiende el dominio público hacia espacios que antes no lo eran, siendo posible que surjan innumerables controversias, que en los actuales momentos deberían ser decididas según los casos, bajo la apreciación del interés público en juego y los derechos de toda índole de los particulares.

2. *Los espacios ganados al mar por la acción del hombre y los aluviones artificiales*

De acuerdo a la orientación que seguimos en este trabajo, luego de la problemática de los aluviones naturales, debemos considerar ahora el de los aluviones artificiales. En realidad, en este último asunto, gravitan dos circunstancias de igual importancia: en primer término, el hecho que el hombre desarrolle una actividad de construcción de obras, sea en la zona entre la más alta y la más baja marea, sea en la proyección a la zona adyacente de tierra o en la zona adyacente hacia el mar; puede igualmente ser que se proyecte en las tres zonas o en dos de ellas que se encuentren continuas. En segundo término, está propiamente el aluvión artificial, es decir, aquella playa que se forma en las inmediaciones de la obra realizada. En ambos casos, lo que importa es determinar la condición de esos bienes construidos por el hombre o productos de su obra, en relación al criterio que se tenga de la naturaleza jurídica de los bienes en los cuales aquellos se han construido o producido.

Que el mar y la zona entre la más baja y la más alta marea son del dominio público, es algo incontrovertido. Lo que sí es discutible es la medida de esa franja de terreno que partiendo desde la más alta marea deba reputarse como del dominio público, e inclusive, si puede considerarse que tenga que ser necesariamente del dominio público. De la solución de este asunto, depende el régimen aplicable a la construcción de obras en la zona.

Hay quienes piensan²⁰ que el dominio público se agota en el límite fijado por la más alta marea y que el manejo de una franja de 50 metros conforme al artículo 4º de la Ley de Navegación, tiene sólo la finalidad prevista en dicho cuerpo legal, es decir, con relación a una función de vigilancia de los intereses de la navegación o de la defensa y la seguridad nacionales. Comparto ese criterio con respecto al valor que tiene la fijación de una franja en la Ley de Navegación, es decir, que no ha sido establecida uniformemente para definir la medida del dominio público en sentido general.

20. Manuel Peña López: "Las islas, costas o playas del mar. (litorales marítimos) como bienes del dominio público". *Revista de Derecho Público* Nº 15. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1983, p. 68. "Más adelante expone la Corte que los referidos preceptos no se refieren a que tal zona (50 mts.) sea propiedad de la Nación o del dominio público sino que sólo confieren a las autoridades militares facultad de ejercer en ella funciones de policía, vigilancia y control"; y concluye la Corte en considerar: "por consiguiente, es natural que ese aspecto de la costa cubierto por el mar en época de crecida, sea considerada como límite del dominio público de las costas; y por tanto hay que concluir que tal zona es la formada por la franja de terreno situada a lo largo de la orilla del mar, comprendido entre el nivel de la más alta y de la más baja marea, tal como se establece en el fallo recurrido".

Pensamos que es de sumo interés en esta problemática, lo expuesto por una corriente doctrinaria²¹, donde después de considerarse que lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley de Navegación se refiere sólo al control sobre edificaciones relacionadas con la materia naval y que por consiguiente las que no se encuentren en ese supuesto no tienen otras limitaciones que las del derecho común, configurando posibilidades de plena propiedad para los particulares a partir de la más alta marea.

Y luego se concluye, que si el interés común exige el disfrute de esa área en principio de propiedad particular, será necesario acudir a la adquisición por el Estado, y en su caso, a la expropiación.

Consideramos oportuno hacer algunas precisiones en cuanto a estos argumentos: el dominio público no puede terminar en el límite fijado por la más alta marea. El fundamento de la "exigüidad" de la zona comprendida entre la más alta y la más baja marea, adquiere relevancia si se piensa que el uso del mar por los seres humanos, necesita de un nivel tal de expansión para que sea útil y provechoso, que de otra manera sería disfrutando apenas a medias.

Pero es también comprobable que todas las tendencias legales y de interpretación doctrinaria, tienden a establecer una zona a partir de la más alta marea que estaría reservada al dominio público. Creemos que específicamente en este sentido, serviría sin más lo dispuesto en el propio artículo 565²² del Código Civil que ya hemos estudiado.

En efecto, con respecto a nuestra hipótesis, no ha hecho otra cosa el legislador en dicha norma, que reproducir el principio de incorporación al dominio del Estado de las formaciones que surjan adyacentes al mar, es decir, que así como ingresó lo que ya detenta, asimismo ingresará lo que en lo sucesivo aparezca. En tal sentido, su dominio de la capa terrestre adyacente al mar, no es otra cosa que la acumulación en el tiempo de lo que el mar ha abandonado, de lo que le ha permitido obtener en el transcurso de éste. El legislador habla de "capa terrestre", lo que indudablemente nos transporta a la idea de firmeza del terreno, establecimiento permanente, cosa distinta a esa parte de la demanialidad que es la zona entre la más alta y la más baja marea, en la cual de alguna manera el mar mantiene aún su presencia.

El precepto legal comentado contiene la génesis del dominio público en los espacios señalados. Determinar el alcance de la dominialidad más allá del límite de la más alta marea, debió ser una norma complementaria o incluida en una ley, omisión ésta que, por una parte, no puede servir para interpretar que no se quiso incluir aquella franja dentro de la previsión normativa, y por otra parte, es lo que ha llevado a equívocos y a establecer por aplicación de otras leyes una fijación un tanto caprichosa de su medida.

Así pues, en definitiva, consideramos que el dominio público en la materia que nos ocupa está constituido por el mar, por la zona comprendida entre la más alta y la más baja marea, y también por una franja de terreno que nace a contar del límite fijado por esa alta marea. Sin embargo, repetimos una vez más, no es acertado decir que dicha franja, con base en la interpretación amplia de lo dispuesto

21. Alfredo Arismendi: "Los ejidos y bienes propios del Municipio en la doctrina administrativa". *Revista de la Facultad de Derecho de la UCV*, Nº 57, Caracas, 1976, p. 271. "Ahora bien, la facultad de cercar que poseen los propietarios de inmuebles contiguos al litoral —facultad que es simple emanación del carácter exclusivo del derecho de propiedad— puede constituir un serio obstáculo al derecho de la ciudadanía en general a disfrutar de las playas, pues en muchos casos impide el acceso a éstas desde tierra. Además la exigüidad de la franja de playa que pertenece al dominio público es tal que, en aquellos puntos que colinda con una propiedad privada, aún resulte fácilmente accesible, apenas brinda utilidad al público, por cuanto éste sólo puede ocupar legítimamente esa pequeña zona bañada por las aguas".

22. Código Civil de Venezuela, Art. 565.

en el artículo 4º de la Ley de Navegación²³, sería de 50 metros, pues la misma sólo sirve a los fines concretos de ese cuerpo legal, esto es, la función de regular lo relativo al establecimiento y modificación de muelles, malecones, embarcaderos, diques secos, varaderos, astilleros y cualesquiera otras construcciones o servicios, así como las instalaciones para almacenar petróleo u otros combustible líquido o gaseoso, dentro de esa franja de 50 metros, por lo que para llevarlas a cabo se requiere una autorización previa del Ministerio de la Defensa. De esa manera, se cubriría la noción del dominio público respecto de esa franja, al menos en cuanto a ese tipo de construcciones, trayendo como consecuencia que el Estado, por razones de navegación, seguridad o defensa, deba siempre autorizar el nacimiento de la propiedad privada, y en su caso, restringirlo o prohibirlo. Esa interpretación es la que a nuestro juicio debe aplicarse a los "espacios ganados al mar" como consecuencia de las construcciones mencionadas.

Y por lo que respecta a otro de los usos esenciales de esas zonas del dominio público, como lo es el turismo, pensamos que la Ley de Turismo²⁴, contiene expresas disposiciones que nos conducen a la regulación de los "terrenos ganados al mar" destinados a esa actividad. Así tenemos, que las personas naturales o jurídicas dedicadas a prestar servicios al turismo, deberán integrar el Sistema Turístico Nacional, conforme al artículo 5º de la Ley²⁵, y por consiguiente tienen que sujetarse a las previsiones de dicha Ley conforme al artículo 22²⁶, el cual consagra los lineamientos de esa actividad en nuestro país. El incumplimiento de la inscripción al Sistema Turístico Nacional acarrea sanciones administrativas, así como también el no haber obtenido el permiso previo para la construcción de obras destinadas a servicios turísticos. Todo nos conduce al artículo 25²⁷ de dicha Ley.

23. Ley de Navegación, Art. 4: "Las aguas territoriales o interiores y sus riberas, así como los terrenos situados a la orilla del mar, lagos, ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta metros, medida desde la línea de la más baja marea, hacia adentro están sometidas a la jurisdicción del Ministro de Guerra y Marina en todo lo referente a esta Ley.

Parágrafo Unico: Para fines del ejercicio de la autoridad marítima, las aguas territoriales y las costas se considerarán divididas en Capitanías de Puerto, cuyas jurisdicciones serán determinadas por el Ejecutivo Federal".

24. Ley de Turismo. *Gaceta Oficial* Nº 1.591. Extr. de 22-6-1973.

25. Art. 5º, *eiusdem*. "Las personas naturales o jurídicas dedicadas a prestar servicios al turismo, integrarán el Sistema Turístico Nacional".

26. Art. 22, *eiusdem*. "Los integrantes del Sistema Turístico Nacional están obligados a:

1. Contribuir a la promoción institucional dentro y fuera del país;

2. Destinar, dentro de sus inversiones de publicidad, un porcentaje mínimo que oscilará entre el diez por ciento y el cuarenta por ciento para la promoción institucional del turismo venezolano en el país y en el exterior.

La Corporación de Turismo de Venezuela queda facultada para fijar, mediante resoluciones dicho porcentaje;

3. Dar estricto cumplimiento a las condiciones mínimas de eficiencia y calidad ofrecidas en la presentación de servicios turísticos;

4. Mantener vigentes las tarifas, previamente autorizadas por la Corporación;

5. Someter a la consideración de la Corporación de Turismo de Venezuela las pautas de publicidad y propaganda promocional turística, las cuales en todo caso deben ajustarse a la realidad, no lesionar la dignidad nacional, ni alterar ni falsear las manifestaciones del patrimonio histórico, cultural y folklórico del país.

27. Art. 25, *eiusdem*. "Las regiones, lugares, sitios y los terrenos situados a la orilla del mar, ríos, lagos y lagunas, previamente declarados de interés turístico, en una extensión hasta de quinientos (500) metros que se contarán desde la línea de la marea más baja en el mar y desde la orilla de lagos, lagunas y ríos, estarán sometidos al control de la Corporación de Turismo de Venezuela en cuanto a se refiera a inspección, mantenimiento, ordenamiento y conservación del paisaje. En consecuencia, para edificar, desarrollar obras de cualquier tipo y prestar servicios en tales áreas se deberá obtener la autorización previa de la Corporación sin perjuicio de lo establecido en otras leyes especialmente en lo referente al uso, propiedad y posesión de playas y riberas".

Esa previsión normativa configura a nuestro juicio, no sólo una seria limitación al derecho de propiedad sobre los bienes construidos por los integrantes del Sistema Turístico Nacional, sino que refuerza el carácter demanial de los terrenos en los que esas obras se asienten. En efecto, la Corporación de Turismo de Venezuela, Organismo del Estado Venezolano, tiene facultades para controlar en una franja de 500 metros contados desde la más baja marea, en lo relativo a la inspección, mantenimiento, ordenamiento y conservación del paisaje, todas aquellas regiones, lugares, sitios y terrenos que hayan sido declarados de interés turístico, lo que consecucionalmente comporta la autorización previa para construir obras de cualquier tipo y prestar servicios en materia turística.

Estas autorizaciones previas que conducirían al nacimiento de propiedad privada en los sitios declarados como de interés turístico dejarían a salvo lo dispuesto en otras leyes "especialmente en lo referente al uso, propiedad y posesión de playas y riberas", lo cual no es otra cosa que el uso público de la zona, la propiedad demanial de las riberas, es decir, la zona entre la más alta y la más baja marea, y finalmente las playas, que es la zona adyacente a las riberas, conceptos estos que dimanen de la simbiosis de los artículos 539²⁸ y 565²⁹ del Código Civil, anteriormente analizados. En conclusión, la iniciativa del hombre previamente autorizada, tarducida en ganar espacios al mar mediante construcciones turísticas, encuentra la limitación que el uso público le impone, además que los derechos sobre las mismas no implican en forma alguna menoscabar el dominio público del Estado sobre los terrenos en que ellas se establezcan.

En resumidas cuentas, sobre las zonas del dominio público que hemos estudiado, convergerían:

- a) El uso común: aquel que pertenece a todos los ciudadanos³⁰.
- b) Conforme a las normas que hemos considerado en el presente análisis (fundamentalmente Ley de Navegación y Ley de Turismo), podrían los particulares obtener mediante concesiones demaniales un uso privativo de determinadas zonas del dominio público. Ese uso podría excluir el uso común (o limitarlo) con respecto al espacio de que se trate, pero creemos que no debe impedir el libre tránsito, ni en lo posible el uso normal del mar, tal como bañarse, etc.

A través de esa concesión (pudiéndose utilizar en nuestro derecho la figura técnica del contrato), el interesado adquiere el derecho a construir edificaciones cónsonas con el uso determinado en ella, lo que a su vez lo convierte en propietario de las mismas (derecho real). Ese derecho de propiedad está afectado no sólo por la incidencia de diversas leyes de orden público, sino porque los negocios jurídicos que pretendan celebrar sobre ellos los particulares, están bajo el control del Estado, con el derecho preferente para adquirirlas, también, porque las concesiones pueden ser revocadas por diversos motivos atinentes al interés público, sobre todo en el caso que no cumplan con la finalidad para las que fueron autorizadas.

En todo lo demás, el derecho de propiedad adquiere su plenitud jurídica, de acuerdo a nuestro sistema jurídico, tanto frente a la Administración Pública misma, como frente a terceros, con las facultades de acciones posesorias y reivindicativas; igualmente, se genera el derecho a que no se dé nuevamente en concesión lo ya dado y a obtener indemnización en los supuestos en que el Estado causare algún daño al concesionario o en el caso que por razones de utilidad pública y social, decidiera expropiar un bien construido sobre el dominio público, y como ya hemos

28. Código Civil de Venezuela, Art. 539.

29. Art. 565, *eiusdem*.

30. Fernando Garrido Falla, *ob. cit.*, p. 574. "El uso común de los bienes del dominio público es el que puede ser ejercitado por cualquier administrado, sin que se requiera una cualificación especial. Ni siquiera la cualidad de nacional es necesaria".

dicho, cuando se refiera a la construcción de un bien, que implique ganarle terreno al mar³¹.

Otro punto que debemos enfocar en este capítulo es el relativo al régimen aplicable a los aluviones artificiales, es decir, aparición de playas donde anteriormente no existían, a consecuencia de construcciones hechas por el hombre. Sin lugar a dudas que este surgimiento de playas encuadra dentro del supuesto del artículo 565³² del Código Civil, el cual asigna al dominio público las capas terrestres que aparezcan en las zonas adyacentes al mar. La señalada norma fija un criterio único de incorporación al dominio público de toda capa terrestre que nazca en el mar venezolano, sin hacer distinciones en cuanto a la génesis de aquella, o sea, sin que discrimine entre hecho natural o producción del hombre.

Sin embargo, es interesante destacar aquí el planteamiento³³ que propone que la doctrina del enriquecimiento sin causa obligaría cuando menos a indemnizar a los propietarios de las construcciones causantes del aluvión artificial, por la formación de éste. El Estado, según esta opinión, debería indemnizar a los particulares por la formación de las playas, a causa de las construcciones que les hayan sido autorizadas. Disentimos de semejante absurdo, porque: a) para que pueda haber enriquecimiento sin causa se precisa que quien lo reclama haya sufrido un empobrecimiento, un traslado de sus bienes al patrimonio de quien se ha beneficiado, y la playa como bien del dominio público jamás pudo haber entrado en el patrimonio particular de un particular; b) porque consecuentemente el Estado no se habría enriquecido a costa de otro, ya que ese bien le pertenece por una disposición legal de orden público, es decir, se trataría en todo caso de un desplazamiento de riqueza permitido en la Ley; c) porque las concesiones para construcción de obras de interés turístico, conforma al artículo 25³⁴ de la Ley de Turismo, dejan a salvo los derechos de propiedad del Estado sobre riberas y d) porque sería imposible determinar el quantum de una indemnización, ya que los bienes del dominio público, por ser inembargables, imprescriptibles e inalienables, están fuera del comercio.

Así pues, la incorporación del aluvión artificial al dominio público es una simple consecuencia de la construcción de obras que han sido autorizadas, regulada conforme a las normas que fijan los bienes dominiales, sin ninguna carga para el Estado.

Por otra parte, sobre la zona terrestre adyacente a la ribera del mar gravitan otras leyes, entre las cuales debemos mencionar la Ley de Tierras Baldías y Ejidos³⁵, la cual en su artículo 13 ordinal 3, consagra la inalienabilidad de los baldíos situados dentro de los quinientos metros a la orilla del mar, y también la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, la cual establece³⁶ que el Ejecutivo Nacional, oído el

31. *Ibidem*, p. 580 y sigt.

32. Código Civil de Venezuela, Art. 565.

33. José Melich Orsini, *ob. cit.*, pp. 103 y sigt.

34. Ley de Turismo, Art. 25.

35. Ley de Tierras Baldías, Art. 13, ordinal 2: "Son inalienables los terrenos baldíos que a continuación se expresan: 2º Los terrenos que estén a inmediaciones de las salinas, hasta dos y medio kilómetros; a las orillas del mar, hasta quinientos metros; a las riberas de los lagos que tengan comunicación con el mar y de los ríos navegables, hasta doscientos metros.

Los terrenos a que se contrae este ordinal sólo podrán enajenarse para destinarlos al ensanche o fundación de poblaciones o de puertos nacionales, debiendo en todo caso quedar libre una franja de veinte metros.

36. Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, Art. 15: "Se declara de utilidad pública, a los fines de la presente Ley, una zona adyacente a la línea fronteriza del territorio nacional, denominada Zona de Seguridad Fronteriza.

El Ejecutivo Nacional, oído el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, fijará la anchura de dicha zona, en su totalidad o por sectores, pudiendo modificar su extensión cuando las circunstancias lo requieran.

El Ejecutivo Nacional, por vía reglamentaria y oído el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, declarará Zonas de Seguridad, con la extensión que determine, las siguientes:

Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, declarará Zona de Seguridad una franja adyacente a la orilla del mar, siendo de su competencia el determinarla, inclusive, también dispone ³⁷ una prohibición para los extranjeros de adquirir, poseer o detentar bienes inmuebles dentro de esa franja, sin la autorización del Ministerio de la Defensa.

Tales normas, una vez más, son indicativas de las razones de interés nacional que determinan la conceptuación de las zonas que estudiamos, como del dominio público y por ende, limitativas del derecho de propiedad que pudiese nacer en los casos permitidos.

III. NORMAS Y PRINCIPIOS COMPLEMENTARIOS EN UNA LEGISLACION FUTURA

Todas las reflexiones hechas en este trabajo nos indican que, no obstante que pueda precisarse en Venezuela la existencia de un régimen legal de los terrenos ganados al mar, es preciso crear un cuerpo legal que partiendo de lo ya existente, sea complementado y profundizado, pues así lo requieren las nuevas circunstancias que se presentan en esta materia.

En primer término, pensamos que el desarrollo económico y social de Venezuela determinará un crecimiento acelerado en el interés por todos aquellos aspectos relacionados con los espacios ganados al mar. Frente a esta realidad, disponemos en materia jurídica referente al asunto, de recursos muy limitados, toda vez que la legislación actual y las interpretaciones doctrinarias y jurisprudenciales son muy escasas. Las normas legales existentes no están específicamente destinadas a regular la materia, razón por la cual su tratamiento se hace con base en disposiciones que no prevén toda la casuística posible, ni cubren todos los aspectos de interés para el intérprete. Por consiguiente, esa importancia del asunto y la deficiencia en su tratamiento legal, determinan la necesidad de una legislación especial, amplia y clara, la cual permita una mayor seguridad en el manejo de los diversos intereses que atañen al tema en cuestión.

Por otra parte, ya hemos explicado cómo alrededor del asunto de “los terrenos ganados al mar”, se mueven prejuicios de naturaleza social y política. En consecuencia, una ley especial que los regule debe ser tratada con la mayor objetividad

- a) Una franja adyacente a la orilla del mar, de los lagos y ríos navegables;
- b) La zona que circunda las instalaciones militares y las industrias básicas y
- c) Cualesquiera otra zona que considere necesario para la seguridad y defensa de la República.

37. Art. 16, *eiusdem*. “Ningún extranjero podrá adquirir, poseer o detentar por sí solo o por interpuestas personas sin autorización escrita del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de la Defensa, la propiedad u otros derechos sobre bienes inmuebles en la Zona de Seguridad Fronteriza creada en esta Ley y en la Zona de Seguridad prevista en el literal b) del artículo anterior.

Los Registradores, Jueces, Notarios y demás funcionarios con facultad para dar fe pública, se abstendrán de autorizar documentos que se presenten para su otorgamiento con violación de las disposiciones contenidas en este artículo, so pena de nulidad.

Se consideran personas interpuestas a los efectos de esta Ley, además de las contempladas en el Código Civil, las sociedades, asociaciones y comunidades en las cuales una persona natural o jurídica extranjera, sea socio, accionista, asociado o comunero con poder de decisión.

Parágrafo Único: Todo extranjero propietario o detentador por cualquier título de bienes inmuebles en las Zonas de Seguridad previstas en los literales a) y c) del artículo anterior, una vez fijada la extensión, está en la obligación de declararlo dentro de un plazo no mayor de 60 días a contar de la fecha en que suscriba el contrato público o privado respectivo, por ante la Primera Autoridad Civil del Estado, Distrito Federal o Territorio Federal, quien enviará dicha declaración con los recaudos que señale el Reglamento dentro de un plazo no mayor de 30 días, a la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

posible, prescindiendo de normas que más bien tiendan a crear confusiones o contradicciones. Entonces, si por una parte se precisa que dentro de la amplitud de la ley, se tenga buen cuidado de proteger en forma predominante el interés público, también es cierto que las exenciones permitidas al uso público de las zonas del dominio público, se hagan dentro de un criterio de fluidez y practicidad que justifiquen las concesiones que se otorguen, en modo que se evidencie el interés nacional y los fines del Estado. En esta parte coincidimos con la idea³⁸ de que las concesiones señaladas, no deben estar sometidas a una reglamentación de tal manera restrictiva, que haga inoperante, por no decir imposible, la finalidad que ellas persiguen. Insistimos que en esta materia el punto primordial de referencia debe ser el supremo interés del pueblo venezolano, pero permitiéndose que la excepción entre dentro de un marco de apreciación y tramitación guiado por la simplificación y adecuada interpretación del interés público, que procure cabalmente la consecución de los fines del Estado.

Debe definirse con precisión la naturaleza jurídica y determinación de las playas y zonas adyacentes. Digamos por ejemplo:

“Para los efectos de esta Ley se consideran bienes del dominio público y por tanto de uso común, el mar, la zona de playa entre la más baja marea y la más alta marea, y una franja de (...) metros tierra adentro contada desde la más alta marea”.

Esta calificación de bienes dominiales en una ley especial, estaría ampliamente respaldada por algunos autores³⁹.

La única excepción absoluta a este principio del carácter público de las playas y zonas adyacentes, lo constituirían todos aquellos espacios de los señalados en el encabezamiento del artículo, que por razones de supremo interés estatal, tales como seguridad, defensa, comercio o de servicios públicos, deban ser necesariamente reservados al uso exclusivo de determinados entes públicos (nacionales, estatales y municipales). El aparte de la norma podría ser así:

“Quedan exceptuados de lo dispuesto en el encabezamiento de este artículo, los espacios destinados al uso exclusivo de la Nación, los Estados o las Municipalidades, por razones de interés nacional”.

La técnica legislativa más aconsejable podría igualmente determinar en dicho párrafo, el mecanismo a través del cual se afecta un espacio concreto para el uso exclusivo de los señalados entes públicos.

Siguiendo en este orden de ideas, nos parece adecuado que después de ese artículo la ley pase a considerar otro de sus objetivos primordiales, como sería precisamente el de los “terrenos ganados al mar”. La redacción de la norma tendría ese sentido de excepcionalidad que se quiere dar a éstos, dentro del contexto del carácter demanial de las playas y sus zonas adyacentes, pudiendo ser así:

38. José Melich Orsini, *ob. cit.*, p. 108 y sigt.

39. Allan R. Brewer-Carías: *Derecho y Administración de las aguas y otros recursos naturales renovables*. Colección Derecho y Desarrollo, Nº 2. Facultad de Derecho U.C.V. Caracas, 1976, p. 159. “*El Carácter de la Enumeración de los Bienes del Dominio Público*. Pero indudablemente, la enumeración de los bienes del dominio público que hace el Código Civil no es una enumeración cerrada que no admite modificaciones. No sólo el mismo Código Civil al hablar de los bienes del dominio público deja a la interpretación la expresión “y demás semejantes” (Art. 539), sino que el Código Civil, como toda Ley, es modificable por otra Ley de la misma jerarquía. En un sistema federal como el venezolano, por ejemplo, la cuestión de determinar qué bienes son del dominio público y, por tanto, no susceptibles de ser de propiedad privada, es una cuestión civil que, como tal, está reservada al legislador nacional”.

“El Ejecutivo Nacional podrá permitir mediante concesiones otorgadas por los Organismos competentes, la construcción por los particulares, de determinadas obras, tanto en la franja de playa o de su zona adyacente, inclusive proyectadas dentro del mar o permitiendo artificialmente la penetración de éste en tierra firme, las cuales estarán orientadas a los fines públicos o sociales que la concesión determine, sin que en ningún caso puedan menoscabar el derecho al uso público”.

Obviamente, hablamos de diversos tipos de obras, entre las cuales resaltan aquellas para turismo o esparcimiento, tales como hoteles, marinas, clubes o balnearios, en los cuales, los inversionistas pueden hacer que sus obras resulten de mayor atractivo si se mejora o perfecciona el uso del mar, la playa o la zona adyacente, todo lo cual puede representar un interés para el Estado, más es obvio que ese interés se puede armonizar con el interés de la ciudadanía a usar esos mismos espacios. El equilibrio entre el interés particular protegido por el Estado y el interés público puede conseguirse a través de muchísimas medidas de policía cónsonas con el ramo de que se trate. La norma que hemos diseñado tendría un carácter principal en cuanto a calificación de bienes del dominio público, que en nada se opone a que otras leyes regulen en las materias de su especialidad, lo relativo al uso del mar y zonas adyacentes, tal como en el caso del turismo.

Al entrar la ley a considerar las posibilidades de construcciones por los particulares en los bienes del dominio público, mediante concesiones, tiene necesariamente que preverse un régimen de las mismas a los fines de preservar el interés nacional que persiguen. Se nos ocurre que una norma en tal sentido debe estar dirigida a preservar el fin para el que labora ha sido autorizada, sea que ella forme parte de un conjunto o que agote en sí misma su función. Su texto sería más o menos el siguiente:

“Las construcciones hechas por los particulares en los espacios descritos en el artículo de la presente ley, legalmente autorizados, sólo podrán ser enajenados mediante autorización previa del Ejecutivo Nacional a través del Organismo correspondiente, la cual estará dirigida a garantizar la unidad y continuidad del servicio que las mismas prestan en el caso de que dichas construcciones se integren en un conjunto de bienes de propiedad del enajenante, o bien para garantizar la continuidad del servicio en caso que sea una construcción autónoma”.

La realidad nos dice, igualmente, que algunas de esas construcciones, por su propia razón de ser, pueden requerir de un espacio en el cual se prohíba el acceso al público, como por ejemplo si se permite la construcción de diques o canales para navegación interna de clubes o conjuntos residenciales, aparcaderos de naves de cualquier tipo, talleres de reparación, etc. En estos casos, es obvio que la concesión permitiría un uso contrario, en principio, al interés público que la ley trata de proteger. Pero en estos supuestos, el legislador debe preservar de alguna manera ese interés, estableciendo que ese uso que la concesión permite no puede constituir precisamente el aprovechamiento directo del mar (por ejemplo, bañarse), así como también protegiendo el tránsito por zonas que las construcciones hayan ocupado parcialmente (un taller de lanchas, por ejemplo) o dividido (verbigracia, obras de penetración del mar, como canales, donde se podría asegurar el tránsito mediante un puente). La norma podría estar orientada en el siguiente sentido:

“Cuando por la naturaleza misma de la concesión fuere necesario prohibir el acceso del público a una construcción legalmente permitida, se garantizará el tránsito por los espacios definidos en el artículo 1 de esta Ley. En ningún caso,

tales concesiones serán para impedir la recreación proveniente del aprovechamiento directo del mar, la playa y la zona adyacente a esta”.

He aquí que estas reflexiones nos conducen a otro aspecto importante que el estudio del tema nos inspira, también relacionado, con una legislación especial de la materia. En tal sentido, creemos que para una mejor aplicación de los principios antes expuestos, expresados en los intentos de normas legales que hemos diseñado, sería de gran utilidad la creación y diseño de un catastro de los inmuebles construidos en los espacios definidos anteriormente, orientado hacia la finalidad de conocer la función de los mismos, su densidad en determinadas zonas, el beneficio social que producen, la racionalización en el otorgamiento de concesiones para hacer construcciones en dichos espacios, la posibilidad de abrir nuevas fuentes de actividades turísticas y de esparcimiento, el conocimiento del potencial de playas y zonas adyacentes del país, etc.

Siempre dentro de la tónica de lo que sería un cuerpo legal ideal para atender el asunto que hemos venido tratando, consideramos de mucha importancia que se enfoquen todas aquellas situaciones preexistentes a la Ley. Ello no estaría en contradicción con el principio del artículo 3º del Código Civil⁴⁰ según el cual las leyes no tienen efecto retroactivo, puesto que lo que se quiere es no crear ambigüedades o falsas interpretaciones con respecto a aquellas situaciones anteriores, y más bien diríamos, de consolidarlas, para la cual la ley cumpliría una función útil. En todo caso, si una transgresión ha existido con respecto a estos bienes del dominio público que aquí estudiamos, no sería esta Ley la que la sancionaría, sino que tanto la transgresión como la sanción han existido desde siempre, siendo la tolerancia de la misma un problema que precisamente la nueva ley podría prever y en su caso, corregir.

Con respecto a estas situaciones anteriores, esto es, aquellas que suponen la utilización del mar, de las playas, de las zonas adyacentes a éstas o que implican ganarle un espacio al mar, pueden darse varias hipótesis:

a) Que se hayan hecho construcciones que hayan pasado de cualquier modo al uso público, tales como rompeolas, etc., sin que sea relevante, o hasta se ignore, quien las hizo, en cuyo caso el carácter demanial de los mismos sería indiscutible;

b) Que esas construcciones hayan sido levantadas por particulares, a veces hasta en forma inconsulta e ilegal, pero hayan sido toleradas durante el transcurso del tiempo por la ciudadanía y las autoridades, llegando a veces inclusive hasta constituir sitios de atracción turística o comercial o de tradición, como por ejemplo, malecones, viviendas, restaurantes, etc., lo cual podríamos llamar una “consolidación no perjudicial al interés público”, en cuyo caso es obvio que la nueva ley debe respetarlas, pero siempre dentro del interés de una política de control de todo tipo, se requeriría la obtención de la regularización correspondiente; y

c) finalmente, deben preverse aquellas situaciones en las que las construcciones sobre los bienes del dominio público que la ley regula, se han hecho y mantenido al amparo de la fuerza o de cualquier otra situación anormal, siendo visiblemente contrarias al interés público, en cuyos casos la ley fijaría un plazo de adecuación de dichas obras a ese interés expresado en ella y en el supuesto que ello fuese imposible, procederse a su demolición a costa del particular. Nada obstaría —según el más sano criterio— para que en este caso, si el interés público lo aconseja, pudiera procederse a la adquisición de la obra, bajo justa indemnización. Tal es el caso de clubes o balnearios que aún prohíban o restrinjan el

40. Código Civil de Venezuela, Art. 3: “La Ley no tiene efecto retroactivo”.

uso público de las playas⁴¹ o inmuebles que por su ubicación geográfica, ostente una posibilidad fáctica de aprovecharse del mar en forma exclusiva.

Otro de los puntos que nos llama a reflexión es aquel que planteábamos en el Capítulo III, cuando nos referíamos a los aluviones artificiales, y más específicamente cuando preveíamos la posibilidad que el retiro prolongado de las aguas del mar y su nueva presencia, cambiara no sólo la ubicación de las ribceras y de la zona demanial adyacente a éstas, sino también el límite fijado a ese dominio público. Así, es probable que lo que hoy pertenece a éste, mañana deje de serlo por el retiro de las aguas, y luego vuelva a incorporarse por un resurgimiento del mar. Pensamos que un legislador sabio y prudente, debería establecer en cada caso la manera de equilibrar el interés público y el de los particulares estableciéndose que son del dominio público los terrenos que se unen a la zona marítimo-terrestre por accesiones o aterramientos producidos por causas naturales, agregando que cuando por consecuencia de estas accesiones o por efecto de retirar el mar, la línea interior que limita la expresada zona avance hacia aquel, los terrenos de la zona marítimo-terrestre que no constituyan playa y no sean necesarios para el uso público, se incorporarán al patrimonio del Estado, una vez recibidos por el correspondiente organismo público con arreglo a la Ley reguladora de dicho patrimonio y previo el oportuno deslinde. Esta incorporación al patrimonio del Estado no tendría lugar si cualquier persona demuestra que los terrenos recuperados al mar y formados por accesión se encuentran dentro de los lindes de una finca de su propiedad que hubiera pasado al dominio público por invasión del mar.

Como advertimos antes, pensamos que para complementar esta norma, debería mantenerse aún el carácter demanial de la franja que hubiere dejado de serlo por el abandono del mar, si en ella se hubiesen consolidado en forma irreversible situaciones de interés público. También se podrían establecer hipótesis de procedencia o improcedencia de indemnización, e igualmente la previsión de que para encontrar determinado equilibrio se hiciese necesario adquirir un fundo o expropiarlo. (Por ejemplo, si quedase sin utilidad un inmueble para labores de agricultura y cría, lo cual significaría el desinterés de su propietario en conservarlo, podría adquirirse para recreación).

Una última reflexión queremos hacer sobre lo que sería un cuerpo legal futurista sobre la materia. Y es lo relativo a lo planteado en la página 13 de este mismo trabajo, respecto de la desafectación expresa o tácita de terrenos del dominio público, como consecuencia de la disminución de la franja de playa, producida por el retiro del mar. El legislador debería prever los mecanismos a través de los cuales el Estado, pudiese conocer en forma efectiva los movimientos que el dominio público sufra, a consecuencia del retiro o nueva penetración del mar. Para ello, serviría en parte lo que ya dijimos sobre la implementación de un sistema catastral. Más bien, deberían crearse obligaciones a cargo de los particulares, para que ventilasen en forma inmediata sus pretensiones sobre terrenos que queden al descubierto por el retiro del mar, o cualquier derecho que puedan alegar por obra de su nueva penetración, de manera tal de tener un conocimiento exacto de los bienes del dominio público regidos por la Ley, lo que a su vez permitiría una política global del uso de esas zonas. El control efectivo en este particular, tendría que contar con normas y con más rigor aún consagrar la desafectación expresa de un bien del dominio público, como medio de asegurar los fines del Estado en la materia que tratamos.

41. Decreto N° 36 de la Presidencia de la República. *Gaceta Oficial* N° 30.370 del 5-4-1974. Art. 2° "Se prohíbe la construcción de cercas, paredes o edificaciones que limiten o impidan el acceso a las playas".

IV. CONCLUSION

Puede afirmarse categóricamente que la actual legislación venezolana, prevé y regula la situación jurídica creada por los espacios ganados al mar mediante la acción del hombre, así como la formación de aluviones artificiales. La creencia que tal regulación no existe obedece al manejo aislado de las diversas normas atinentes a la materia, así como al hecho que el legislador no empleó expresiones directas en tal sentido. Sabemos, sin embargo, que en el Derecho es fundamental la interpretación de las normas jurídicas en forma racional, coherente y muy específicamente atendiendo al significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. Esto último es un principio fundamental en nuestra legislación civil. Usando este modelo de apreciación nos hemos permitido llegar a aquella conclusión.

Las obras que generan esa situación pueden proyectarse sobre la ribera del mar o en sus zonas adyacentes (criterio de adyacencia), bien sea hacia el interior de aquél, o aun sobre la tierra firme partiendo de la línea de la más alta marea.

Tanto la zona comprendida entre la más alta y la más baja marea, como el mar mismo pertenecen al dominio público, siendo posible que el Estado autorice a los particulares para construir obras que ingresen a su patrimonio particular, pero bajo un marco de limitaciones y restricciones que permitan el uso público. El sistema de operatividad de esa iniciativa particular es bajo el régimen de concesiones, las cuales permiten al Estado ejercer un rígido control sobre las mismas y vigilar porque las mismas cumplan la finalidad para las que han sido autorizadas. En todo caso, esa potestad de control del Estado se traduce en la posibilidad de modificar o revocar las concesiones que hayan sido acordadas, cuando así lo exija el interés público previsto en las leyes.

El dominio público sobre las zonas señaladas (el mar y la zona entre la más alta y la más baja marea) tiene una identificación precisa. Por el contrario, la franja del dominio público que nace a partir de la más alta marea y en dirección tierra adentro, no tiene una regla uniforme, es decir, no existe una medida única que establezca el alcance de esa franja, a partir de la cual se encontrarían los terrenos susceptibles de propiedad privada plena. Por tanto aquí se aplica un criterio de variabilidad, en el sentido que el dominio público varía según la ley de que se trate y el interés que regula, siendo distinta esa franja según interese al control de navegación o de seguridad y defensa, o de turismo, etc.

Queda claro, entonces, que la interpretación aislada de los textos legales es un error, así como también tratar de escoger uno o varios de ellos para pretender establecer una franja del dominio público a contar de la más alta marea y en dirección hacia el interior de la tierra. Cada vez que el legislador, con vista al interés público en juego, dicta una norma legal que requiera el establecimiento de una franja a partir de la más alta marea, determina en el caso concreto la conveniencia y utilidad de la misma. Y ello es así, porque los intereses y necesidades del turismo son diferentes a los de seguridad y defensa, o a los de protección agraria, etc.

En consecuencia, al final de cada aprobación legislativa se incorpora un nuevo criterio de delimitación del dominio público en la zona que aquí tratamos, la cual en forma singular prevé los aspectos que a esa ley interesa, pero en el contexto de la legislación venezolana viene a integrar un sistema múltiple y variable de franjas que habrá de tomar en cuenta según la situación particular que debe ser considerada. Podemos así decir, en definitiva, que el dominio público en esta materia se orienta según el caso particular, mediante la fijación específica que cada ley haya establecido.

Por último, hemos expuesto y demostrado según una racional interpretación de nuestra legislación civil que los aluviones artificiales (formación de playas a conse-

cuencia de las obras permitidas) ingresen al dominio público, tal y como sucede expresa y categóricamente con los aluviones naturales, sin que sea procedente ningún tipo de indemnización para los propietarios de las obras que los han generado. Ninguna norma legal autoriza una distinción en esta materia, siendo un principio doctrinario que donde no distingue el legislador no puede hacerlo el intérprete, por lo que conforme a las anotaciones anteriores es inequívoca la demanialidad de los referidos aluviones artificiales.

BIBLIOGRAFIA

- ARISMENDI, Alfredo: "Los Ejidos y bienes propios del Municipio en la Doctrina Administrativa". *Revista de la Facultad de Derecho de la UCV*, 57, Caracas, 1976.
- BREWER-CARIAS, Allan R.: *Derecho y Administración de las Aguas y otros Recursos Naturales Renovables*. Colección Derecho y Desarrollo, 2. Facultad de Derecho UCV. Caracas, 1976.
- CABANELLAS, Guillermo y ALCALA ZAMORA Luis: *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. I, II, III, IV, V y VI. Ed. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, 1980.
- Código Civil de Venezuela: *Gaceta Oficial* N° 2990 Extr. de 26-7-1982. Ediciones Centauro, Caracas, 1982.
- Constitución de la República de Venezuela. *Gaceta Oficial* N° 662, Extr., de 23-01-61. Ed. La Torre. Caracas, 1972.
- Diccionarios Lexis* 22, (78): Luna-Mein, 13. Círculo de Lectores S.A. Barcelona, 1978.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho Administrativo*. I. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985.
- KUMMEROW AIGSTER, Gert: *Compendio de Bienes y Derechos Reales*. Derecho Civil II. Ediciones Magon. Caracas, 1980.
- Ley de Navegación. *Gaceta Oficial* N° 21.479, 09-08-1944. Ed. La Torre. Caracas. (s.a.).
- Ley Orgánica de Seguridad y Defensa: *Gaceta Oficial* N° 1.899, Extr., 26-08-1976. Ed. La Torre, Caracas. (s.a.).
- Ley de Tierras Baldías y Ejidos: *Gaceta Oficial* N° 30.970, 08-07-1982. Ed. La Torre, Caracas. (s.a.).
- Ley de Turismo. *Gaceta Oficial* N° 1.591, Extr., 22-06-1973. Eduven, Caracas, (s.a.).
- MELICH ORSINI, José: *La Propiedad y la Utilización privada de las Playas*. Serie Estudios. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 1986.
- NAGEL, Kurt: "¿De quién son los terrenos ganados al Lago?". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia*, 11. Editorial Universitaria LUZ. Maracaibo, 1964, Venezuela. 79-83.
- Nuevo Pequeño Larousse Ilustrado*. (Ed.) C. - P. Augé. Librería Larousse. París, 1961.
- OSTOS FLORES, Marino: *Consideraciones Catastrales sobre tierras baldías adyacentes al mar*. Oficina Nacional de Catastro, República de Venezuela, Ministerio de Agricultura y Cría. Caracas, diciembre, 1970.
- PEÑA LOPEZ, Manuel: "Las Islas, Costas o playas del mar (Litorales Marítimos) como bienes del Dominio Público". *Revista de Derecho Público*, N° 15. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1983.
- Presidencia de la República. Decreto N° 36. *Gaceta Oficial* N° 30.370, 05-04-1974. Imprenta Nacional. Caracas, 1974.
- TORREALBA NARVAEZ, Luis: *Régimen Ejidal*. Ponencia presentada en el VII Congreso Venezolano de Cooperación Intermunicipal. (CONVECI). Caracas, (s.a.).
- VENTURINI, José Alí: "El espacio agrario y las tierras ganadas al mar". *Temas Agrarios*, (*Revista de la Procuraduría Agraria*), N° 23. Caracas, 1986.

La Normativa Legal Presupuestaria Municipal en Venezuela

Enrique Sánchez Falcón
*Profesor de Derecho Constitucional,
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

INTRODUCCION

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LEGISLACION PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PUBLICO

A. Los aspectos fundamentales del Sistema Presupuestario contenido en la L.O.R.P. 1. La vinculación entre plan y presupuesto. 2. Creación de la figura del "Responsable de Programa". 3. Determinación precisa del carácter restrictivo del Presupuesto de Gastos. 4. La nueva regulación en materia de avances. 5. La creación del Organó Rector del Sistema Presupuestario. *B. Las carencias de la aplicación del Sistema.* 1. Las categorías programáticas como estructuras meramente formales. 2. La figura del "Responsable de Programa" sin responsabilidad definida. 3. El colapso del "Sector" como categoría presupuestaria. 4. La ausencia de estructuras administrativas y de recursos humanos adecuados.

II. LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LA LEGISLACION PRESUPUESTARIA MUNICIPAL

A. El trasplante mecánico de las Normas de la L.O.R.P. *B. Problemas relativos a la formulación y aprobación de los presupuestos.* 1. El problema de las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto. 2. La aprobación de los presupuestos de los entes municipales descentralizados, conjuntamente con la sanción de la Ordenanza de Presupuesto. 3. La necesidad de anticipar la fecha límite de presentación de los proyectos de presupuesto. *C. Problemas relativos a la ejecución de los presupuestos municipales.* 1. Regulaciones que no fueron abordadas por la L.O.R.M. 2. Necesidad de mejorar la determinación precisa del carácter restrictivo de los créditos presupuestarios. 3. El problema de los Gastos de Gobierno y Administración General. *D. Problema relativos a la evaluación y al control de la ejecución de los presupuestos.* 1. Evaluación. 2. Control.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Un análisis verdadero y una evaluación efectiva de la normativa legal presupuestaria en materia municipal, son tareas que suponen que previamente se discuta intensamente, de una parte, sobre una serie de asuntos relativos al marco general en el cual se ubica esa normativa; y de otra parte, sobre los problemas específicos que se han advertido en la aplicación concreta de la misma.

No nos proponemos en esta oportunidad mencionar todos y cada uno de esos asuntos. Nuestro propósito, más modesto, será destacar algunos de ellos con el fin, precisamente, de promover la correspondiente discusión. Pero, para respetar la exigencia metodológica antes mencionada, nos referiremos a esos asuntos dividiendo nuestra exposición en dos grandes partes.

En una primera parte, que denominaremos "Consideraciones Generales sobre la Legislación Presupuestaria del Sector Público", trataremos de referirnos a lo que, en nuestro criterio, son los aspectos fundamentales del sistema presupuestario contenido

en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, así como también a lo que consideramos son las carencias que se han verificado en la aplicación de ese sistema. Haremos estas consideraciones pues estimamos que el sistema presupuestario contenido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario es el marco general en el cual se ubica la legislación municipal sobre la materia.

En una segunda parte, que intitularemos "Los Problemas Específicos de la Legislación Presupuestaria Municipal", aludiremos más concretamente a la materia local, destacando los siguientes puntos que consideramos importantes para la discusión: a) En primer lugar, lo que se ha dado en denominar "el trasplante mecánico" al nivel municipal de las normas concebidas para el Poder Nacional. b) En segundo lugar, los problemas relativos a la formulación y aprobación de los presupuestos municipales. c) En tercer lugar, los problemas relativos a la ejecución de los presupuestos municipales. d) Y, en fin, en cuarto lugar, los problemas relativos a la evaluación y al control de los presupuestos municipales. Ni que decir tiene que cuando aludimos a la legislación presupuestaria municipal, nos estamos refiriendo, básicamente, al Capítulo IV del Título VI de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; así como a las normas que suelen integrar las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LEGISLACION PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PUBLICO

La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, como todos sabemos y como ella misma expresa, establece los principios y normas básicas que rigen el sistema presupuestario de todo el Sector Público (artículo 1º). Ella es, por consiguiente, una típica ley base que delimita los cauces por donde deben discurrir todos los subsistemas presupuestarios de los distintos tipos de entes públicos que se encuentran en los tres niveles del poder público en Venezuela (Nacional, Estatal y Municipal); sin que, por su carácter de ley nacional, pueda decirse que sus disposiciones interfieren los ámbitos de las autonomías estatales o municipales. Antes por el contrario, ella se sitúa dentro del orden de ideas en que se colocó el Constituyente cuando estableció en el artículo 233 de nuestra Carta Magna que "Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables".

Ahora bien, esos principios y normas básicos contenidos en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, a los cuales aludiremos seguidamente, han encontrado toda una serie de obstáculos para su aplicación cuyo análisis también trataremos de hacer someramente en esta parte. Expongamos seguidamente cuáles son algunos de esos aspectos y cuáles las carencias de su efectiva aplicación.

A. *Los aspectos fundamentales del Sistema Presupuestario contenidos en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario*

Entre los aspectos fundamentales contenidos en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y que en este momento conviene señalar, cabe destacar los siguientes:

1. *La vinculación entre Plan y Presupuesto*

La idea central de la regulación contenida en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, relativa a la vinculación que debe existir entre el Plan y el Presupuesto se halla contenida en su artículo 2º. Allí se señala que los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen por parte del Sector Pú-

blico captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas del desarrollo económico, social e institucional del país, y son parte e instrumentos de la planificación nacional por lo que en su formulación, aprobación y ejecución deben seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual, es decir, del Plan a corto plazo.

A los fines de concretar esa idea central, el artículo 5 dispone, en su esencia, que el presupuesto de gastos de los entes públicos debe adoptar la técnica del presupuesto programa. Es decir, sobre la base de entender que cada ente público es un centro de producción de bienes y servicios, el presupuesto de cada uno de ellos deberá ser estructurado de modo tal que sus categorías expresen no un elenco de objetos de gastos sino un conjunto de programas a realizar, contentivos de precisos objetivos y metas a lograr en cuanto a la producción de los bienes y servicios que justifican la existencia del ente público de que se trate. En dicha disposición se prescribe que el presupuesto de gastos se clasificará por sectores, los que a su vez se subdividirán en programas y proyectos, los cuales definirán los objetivos y metas para el ejercicio y, además, describirán su vinculación con las políticas contenidas en el Plan de la Nación. A cada uno de esos programas y proyectos se asignarán los respectivos créditos presupuestarios clasificados en Partidas, las cuales expresarán la especie de los bienes y servicios que sea necesario adquirir para el logro de los correspondientes objetivos y metas así como las finalidades de las transferencias de recursos que sean decididas.

Vale decir, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario ha introducido el principio de la programación dentro de nuestro sistema presupuestario, con la finalidad de hacer de los presupuestos públicos verdaderos instrumentos de aplicación de las políticas contenidas en los planes de desarrollo. Para ello, a la tradicional categoría presupuestaria de la partida ha agregado las categorías programáticas del Sector, el Programa y el Proyecto. Sólo para puntualizar y sin pretensiones de abordar técnicamente este asunto, recordaremos que si se concibe a cada ente público como un centro de gestión productiva, debe entenderse por Sector la agrupación de Centros de gestión productiva cuyos productos terminales guardan alguna afinidad entre sí; por programas, los objetivos y las metas planteadas en la producción terminal; y por proyecto, los objetivos y metas planteadas cuando el producto terminal sea un bien de capital.

Puede, sin duda, afirmarse que la introducción de la técnica del presupuesto programa dentro de nuestro sistema presupuestario, como fórmula de vincular los presupuestos a la planificación, constituye el propósito más ambicioso de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Lamentablemente, como veremos más adelante, puede en dicha ley no ha encontrado eco en nuestras realidades administrativas. Basta simplemente pensar en lo que ha significado la categoría de Sector dentro del sistema, y en las dificultades para dar a las categorías programáticas un contenido real.

2. Creación de la figura del "responsable de programa"

Otro de los aspectos fundamentales introducidos por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario dentro de nuestro sistema presupuestario, estrechamente vinculado al mencionado en el punto anterior, es el referido a la figura del "responsable de programa". Como una fórmula de racionalizar el control y evaluación de la ejecución de los presupuestos de gastos, la Ley, en sus artículos 6 y 7, establece que ellos deberán indicar las unidades administrativas responsables del cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa o proyecto y que las autoridades correspondientes designarán a los funcionarios responsables de los programas quienes participarán en su formulación y responderán del cumplimiento de los mismos mediante la utilización eficiente de los recursos asignados. Estas normas se vinculan estrechamente con aquellas de

la misma ley que sancionan el incumplimiento de las metas y que se encuentran en los artículos 46 y 47 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

3. *Determinación precisa del carácter restrictivo del presupuesto de gastos*

A juicio nuestro, otra de las regulaciones que como principios fundamentales han sido incorporadas por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario dentro de nuestro sistema presupuestario público y que vale la pena destacar en esta oportunidad, es la contenidas en aquellas normas que, de un lado, precisan el carácter restrictivo o limitativo de los créditos presupuestarios y, de otro, establecen las excepciones que permiten remover las restricciones y límites derivados de ese carácter.

Es evidente que nos estamos refiriendo al artículo 17, el cual establece la distinción entre el clasificador presupuestario y el clasificador estadístico, y a los artículos 31, 32, 36 y 37, los cuales consagran los mecanismos del sistema de modificaciones presupuestarias.

El primero de los citados artículos dispone que los créditos presupuestarios del presupuesto de gastos, ordenados o clasificados por programas, sub-programas, proyectos y partidas constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. Es decir, las citadas categorías son las que en forma alguna podrían ser traspasadas por los ejecutores del presupuesto e integran lo que se denomina el Clasificador Presupuestario. Las subdivisiones o desagregaciones de ellas es decir las actividades, obras y subpartidas, conforman categorías que, en principio, sólo tienen carácter informativo e integran lo que se denomina el clasificador estadístico.

Las otras disposiciones legales mencionadas contemplan las tres posibilidades de modificar el Clasificador Presupuestario, vale decir, de modificar el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar: el Crédito Adicional, las Rectificaciones al Presupuesto y los Traspasos o Reasignaciones de Crédito.

Debo aclarar lógicamente que, a pesar de que las anteriores disposiciones se encuentran dirigidas a regular la materia a que ellas se refieren en el ámbito del Poder Nacional, ello no obsta para que se las considere como aspectos fundamentales del sistema presupuestario de todo el Sector Público, ya que se trata de normas que han establecido nociones en las cuales deben inspirarse todas aquellas otras regulaciones que en ámbitos distintos al del Poder Nacional, pretendan normar el carácter restrictivo de los créditos presupuestarios y los sistemas de modificaciones presupuestarias. Ya más adelante veremos que en esta materia la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no hizo otra cosa que transplantar, en su ámbito, la regulación contenida en los artículos antes mencionados, en sus aspectos más importantes.

4. *La nueva regulación en materia de avances*

Aun cuando puede ser polémico plantearlo, a juicio nuestro, debe considerarse también como un aspecto fundamental de la regulación contenida en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la nueva forma en que esta Ley regula los avances; totalmente distinta a la forma en que los regulaba la vieja Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Es decir, en lugar de considerar a los avances o adelantos de fondos del Tesoro, como una figura excepcionalísima destinada a atender pagos también especialísimos del tipo de los que enumeraba la citada Ley Orgánica de Hacienda en su artículo 198, todos ellos referidos a situaciones de hecho en las cuales no era aplicable el sistema normal de ordenación de pagos; la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, simplemente deja a la exclusiva determinación reglamentaria, sin limitación legal alguna, la indicación de la categoría y el volumen de gastos que pueden ser can-

celados a través de esa vía. En este orden de ideas cabe mencionar para ilustrar lo dicho, el sistema que ha establecido el Ejecutivo Nacional mediante el Reglamento de Avances, el cual ha llegado, en cierta forma, a introducir en nuestro país el novísimo principio de la determinación global del gasto, al admitir la figura de los avances de tesorería sin imputación presupuestaria, es decir, girados a cargo no de una específica partida presupuestaria sino contra una provisión global de recursos presupuestarios, lo cual es absolutamente contrario a lo que establecen los viejos principios de la especialidad cualitativa y cuantitativa del gasto, según los cuales los créditos presupuestarios se deben acordar para objetos de gastos predeterminados y en una cuantía también predeterminada.

Aquí también debo aclarar que estoy consciente de que la regulación a la que estoy haciendo referencia está dirigida al Poder Nacional. Pero, como quiera que la norma de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario aludida (Art. 45) se repite en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (121) y el sistema de avances establecido por el Ejecutivo Nacional, pudiera reproducirse en el nivel local, debe admitirse que éste, en consecuencia, es un punto que interesa abordar.

5. La creación del órgano rector del sistema presupuestario público

Finalmente, otro de los aspectos básicos contenidos en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, es la creación o institucionalización de un organismo rector del sistema presupuestario público cuya función principal es guiar los procesos de elaboración, aprobación, programación de la ejecución, modificación y evaluación del presupuesto de todos los entes públicos. Es este organismo el encargado de velar por el establecimiento de un sistema presupuestario uniforme.

En relación a este aspecto sería conveniente analizar y profundizar a estas alturas de la evolución del sistema presupuestario contenido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en qué medida las normas de esta Ley que fijan las atribuciones de la Oficina Central de Presupuesto han contribuido, o impedido, que ésta ejerza la función rectora que le ha sido asignada.

Entendemos que estos aspectos a los cuales nos hemos referido no son todos los aspectos fundamentales del sistema presupuestario contenido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, sin embargo nos limitamos a ellos por razones del tiempo de que disponemos en esta ocasión y también porque ellos son suficientes a los propósitos de esta exposición.

B. Las carencias de la aplicación del sistema presupuestario previsto en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario

Pero veamos ahora las deficiencias que pueden advertirse en la aplicación de ese sistema presupuestario cuyos aspectos fundamentales mencionáramos parcialmente antes; deficiencias éstas que tienen su razón de ser, básicamente, en las dificultades que la propia realidad se ha encargado de oponer a las previsiones legales.

1. Las categorías programáticas como estructuras meramente formales

La primera de las realidades que con mucha intensidad se han opuesto a las previsiones legales que modelan el sistema presupuestario del Sector Público, es aquella relativa a las deficiencias de nuestras administraciones públicas para definir programas con objetivos y metas que se vinculen realmente con las políticas contenidas en los planes de desarrollo. Si se analizan, así sea someramente, los presupuestos de los entes

públicos, se podrá advertir fácilmente que cada uno de los programas presupuestarios en ellos contenidos, no es más que una manera peculiar de presentar el presupuesto de las distintas dependencias del respectivo ente, pero usando el lenguaje de la técnica del presupuesto programa. Hasta el momento los programas presupuestarios no han sido sino "casilleros vacíos de contenido de programación" donde no es posible "visualizar las relaciones entre bienes y servicios a producir y recursos reales y financieros a utilizar". (Marcos Pedro Makon).

Desde el punto de vista de la legislación presupuestaria, cabría preguntarse, entonces, ¿debemos olvidarnos de la técnica del presupuesto programa y volver al sistema presupuestario que teníamos antes?

Con todas las dificultades existentes para la elaboración y ejecución de un verdadero presupuesto programa, parece natural que la respuesta debe ser negativa. De lo que se trata, en realidad es de fortalecer técnicamente a nuestras administraciones a fin de que, en esta materia, las previsiones legales no sean simples prescripciones formales sin vigencia real.

2. *La figura del "responsable de programas" sin responsabilidad definida*

Lógicamente, las carencias de la programación de objetivos y metas a que antes nos referimos, trae como consecuencia directa que toda la regulación relativa a la figura del "responsable de programas" y a las sanciones para éste en caso de incumplimiento de metas, sea también una regulación desvinculada totalmente de la realidad.

Hasta donde alcanza nuestro modesto conocimiento sobre esta materia no se conocen casos de averiguaciones administrativas para determinar responsabilidad de los encargados de programas, por incumplimiento de metas.

Con todo, es necesario aquí también insistir en que antes que eliminar las regulaciones legales que se refieren a esta materia, lo adecuado debe ser promover el desarrollo de la programación presupuestaria y consiguientemente tratar de dar efectiva vigencia a las normas que nos ocupan (Art. 6, 7, 46 y 47 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario).

3. *El colapso del "Sector" como categoría presupuestaria*

En donde sí parece que se imponen modificaciones legislativas que aproximen la norma a la realidad, es en lo relativo a la regulación concerniente al "Sector" como categoría presupuestaria. Ya antes dijimos que las previsiones legales que obligan a la adopción de la técnica del presupuesto programa como instrumento que permite vincular Plan y Presupuesto (Art. 5 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario), establecen que los presupuestos de gastos se clasificarán por Sectores, los cuales corresponderán a los establecidos en el Plan de la Nación. Dijimos también que por "Sector" debe entenderse una agrupación de instituciones públicas, entendidas éstas como centros de gestión productiva, y cuyo tipo de producción guarda alguna afinidad. La Oficina Central de Presupuesto, en coordinación con la Oficina Central de Planificación (CORDIPLAN) vienen usando, desde el año 1979, una clasificación Sectorial que comprende 14 sectores (C.E.R.F., Informe Final 1983).

Ahora bien, es el caso que hasta el momento presente el Sector como categoría presupuestaria no ha cumplido ninguna función ni parece que la llegará a cumplir, ya que, en el nivel nacional, encuentra obstáculos derivados de nuestras estructuras político-administrativas y en los niveles regional y local, ha operado como una simple clasificación vacía de contenido. En efecto, en el nivel nacional, en donde llegó a establecerse que la Ley de Presupuesto contendrá por Sectores los programas bajo

responsabilidad del Poder Nacional —es decir, en donde la Ley no debía contener la distribución de los créditos entre las instituciones pues esto sería materia del documento aprobado por el Ejecutivo denominado Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos— tal regulación no ha pasado de ser letra muerta debido a que las leyes anuales de presupuesto ni siquiera mencionan a los Sectores y siguen distribuyendo ellas los créditos entre las instituciones del Poder Nacional. Es obvio que esta no aprobación del presupuesto por Sectores se debe, entre otras razones —muchas de ellas de orden técnico—, a que en el estado de las actuales estructuras político-administrativas venezolanas, es casi imposible concebir a un Ministro, responsable de un programa que forma parte de un Sector coordinado por otro Ministro, que acepte ser coordinado por ese otro Ministro en el manejo de los créditos presupuestarios del respectivo programa. Por otra parte, en los niveles regional y local, el Sector no ha pasado de ser una clasificación presupuestaria sin vinculación con la planificación.

De manera, pues, que en esta materia sí debería escucharse la opinión de los técnicos en presupuesto, para conocer qué alternativa a la legislación vigente están planteadas.

4. *La ausencia de estructuras administrativas y de recursos humanos adecuados*

Con todo la gran mayoría de los obstáculos que impiden que las previsiones normativas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, tengan una aplicación real parecen tener un denominador común, a saber: la ausencia de unidades técnicas de apoyo al sistema presupuestario y de calificados recursos humanos capaces de asumir la programación presupuestaria eficaz y eficientemente.

Es evidente que, en este orden de ideas, la Oficina Central de Presupuesto, tiene una gran tarea por delante. Sin embargo, desde el punto de vista de la legislación es poco lo que puede hacerse.

II. LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LA LEGISLACION PRESUPUESTARIA MUNICIPAL

Veamos ahora, a la luz de las anteriores consideraciones generales, una serie de problemas específicos de la legislación presupuestaria a nivel municipal; no con el ánimo de estudiarlos rigurosamente en esta ocasión, sino con el propósito de promover la discusión sobre ellos.

A. *El trasplante mecánico de las normas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario*

El primero de los problemas específicos planteados por la legislación presupuestaria municipal, es el trasplante mecánico que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se hizo de las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario referidas al Poder Nacional. Esta circunstancia sugiere, consiguientemente, que es tarea urgente analizar la especificidad del nivel municipal en materia de legislación presupuestaria, pues pareciera que en la oportunidad en que se sancionó y promulgó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, dicho análisis no se efectuó debidamente.

La forma mecánica en que se hizo ese trasplante plantea problemas de no fácil solución. Veamos algunos de éstos.

En efecto, algunas de las normas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, cuando regulan aspectos del proceso presupuestario del Poder Nacional, dejan al poder

reglamentario del Ejecutivo Nacional el desarrollo de ulteriores regulaciones. Pues bien, al trasladar mecánicamente esas normas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se le ha dado indebidamente, al Ejecutivo Nacional competencia para normar aspectos inherentes a la autonomía presupuestaria que la constitución garantiza a los Municipios cuando en su artículo 29 establece que la autonomía Municipal comprende, entre otros aspectos, la recaudación e inversión de sus ingresos. Este es el caso por ejemplo de lo previsto en los artículos 120 y 121 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en los cuales se considera materia de Reglamento de esa Ley, que deberá dictar el Ejecutivo Nacional, el establecimiento de normas sobre la ejecución y ordenación de compromisos sobre los requisitos de las órdenes de pago, las piezas justificativas de dichas ordenaciones, así como la regulación de los avances. A juicio nuestro, sería inconstitucional que el Ejecutivo estableciera reglamentariamente, normas sobre estas materias de competencia municipal pues la posibilidad que nuestra Constitución establece en su artículo 26 y que permite al Poder Nacional dictar normas relativas a la organización de los Municipios, sólo es factible a través de leyes orgánicas que desarrollen principios constitucionales. Nunca a través de un Reglamento del Ejecutivo.

Por otra parte, este trasplante mecánico plantea problemas, también, en aquellas normas que, al ser repetidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se les añadió una "pequeña variación" en la creencia de que de esta manera se atendía la especificidad del nivel municipal, pero sin percatarse que lejos de lograr ese propósito, simplemente se estaba atentando contra la autonomía municipal. Es éste el caso de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual señala entre otras cosas que las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto deben contener normas complementarias de las dictadas por el Poder Ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria: es decir, es esta otra norma que pretende supeditar la ordenanza de presupuesto, que es ley local que regula materia de la competencia municipal, al contenido de un acto reglamentario del Poder Ejecutivo.

B. *Problemas relativos a la formulación y aprobación de los presupuestos municipales*

En orden a esta cuestión creemos conveniente lanzar a la discusión los siguientes problemas.

1. *El problema de las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto*

El citado artículo 113 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, entre otras cosas, prescribe lo siguiente:

La Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal. El concejo podrá incorporar otros anexos cuando así lo considere necesario o lo determine el Congreso Nacional o el Ejecutivo Nacional.

Las Disposiciones Generales estarán constituidas por todas aquellas normas que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la presente Ley, y a las dictadas por el Ejecutivo Nacional en uso de su facultad reglamentaria.

Es fácil observar, pues, cómo por definición legal, las normas contenidas en las Disposiciones Generales de la Ordenanza anual de presupuesto deben ser prescrip-

ciones complementarias, es decir, que completen a la regulación de carácter permanente ya existente; y con vigencia limitada al ejercicio presupuestario de que se trate.

Ejemplo típico de normas complementarias que deben formar parte de las Disposiciones Generales de la Ordenanza de Presupuesto, lo constituyen las normas que autoricen al administrador municipal a contratar obras cuya ejecución exceda del ejercicio presupuestario; o aquellas que le den sanción legal (entendida la ordenanza como Ley Local) a algunas partidas para extender, durante el ejercicio, el carácter restrictivo de los créditos presupuestarios hasta el nivel de las subpartidas, tal como suele ocurrir con la partida 10 "Gastos de Personal". En el primer caso, se trata de una norma que complementa a aquellas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que permiten las contrataciones plurianuales. Y en el segundo caso, tratase de normas que complementan a aquélla contenida en el artículo 17 de la misma Ley que establece que la partida de personal tendrá sanción legal en la forma y con las subdivisiones que establezcan las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto, lo cual es, *mutatis mutandi*, aplicable en el nivel municipal, en virtud del principio de la subsidiariedad de las normas hacendísticas del Poder Nacional consagrado en el artículo 233 de la Constitución.

Sin embargo, a pesar de esta definición legal de las normas que deben contener las Disposiciones Generales de la Ordenanza de Presupuesto, en la actualidad suelen incluirse entre dichas Disposiciones, toda una serie de preceptos que no pueden calificarse de complementarios de la regulación existente y que, además, suelen ser repetidos año tras año, en una indudable manifestación de que no se trata de normas para regular aspectos específicos del ejercicio en que aparecen. Creemos que lo más conveniente sería trasladar ese conjunto de normas que suelen repetirse en las Disposiciones Generales de las Ordenanzas a un cuerpo normativo permanente que podría ser, bien la Ley Orgánica de Régimen Municipal, o bien Ordenanzas de Régimen Presupuestario que dicten los municipios. En nuestra opinión esta última alternativa deberá ser la solución.

2. *La aprobación de los presupuestos de los entes municipales descentralizados, conjuntamente con la sanción de la Ordenanza de Presupuesto*

Creemos conveniente también destacar, como problema atinente a la materia de la formulación y aprobación de los presupuestos municipales, la necesidad de que se legisle debidamente a fin de que los presupuestos de los entes municipales descentralizados, sean sometidos a la aprobación de la Cámara Municipal, en la misma oportunidad en que se somete a ésta el proyecto de Ordenanza de Presupuesto. Esto, con el fin de reforzar el Control que sobre toda la acción presupuestaria municipal, debe mantener el Concejo Municipal.

Los entes a los cuales nos referimos son los que están mencionados en el artículo 130 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es decir: las empresas de servicio público, los fondos de las entidades de cualquier naturaleza de propiedad municipal así como los entes en los cuales el Municipio tenga parte principal o estén sujetos a su administración o supervigilancia fiscal y que en virtud de disposiciones legales, acuerdos, estatutos o contratos vigentes, guarden autonomía administrativa, patrimonial o presupuestaria.

Debe advertirse, sin embargo, que la aprobación que impartiría el Concejo Municipal no debería significar limitaciones en cuanto a los volúmenes de ingresos y gastos presupuestarios, sino que debería reducirse a establecer la conformidad entre los objetivos y metas de la gestión de esos entes, con las políticas que se haya fijado el Concejo, tal como ocurre con la aprobación que el Presidente de la República otorga

a los presupuestos de las empresas públicas, según la regulación del artículo 62 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

3. *La necesidad de anticipar la fecha límite de presentación del proyecto de Ordenanza del Presupuesto*

La necesidad de anticipar la fecha límite de la presentación de los proyectos de presupuesto, suficientemente y con respecto a la fecha límite para su aprobación, es una exigencia que tiene motivaciones diferentes según se trate del nivel nacional, estatal o municipal. En los niveles primeramente citados, en los cuales el reparto de competencias entre el órgano que prepara el proyecto de presupuesto y el que lo aprueba está determinado por el principio de que este último no debe participar en la elaboración de dicho proyecto, los motivos que justifican la mencionada exigencia persiguen dotar al órgano de aprobación de un mayor tiempo para el análisis del proyecto a fin de que la aprobación que se imparta sea lo más consciente que sea posible.

En el caso del Municipio donde el proyecto de presupuesto deberá ser sometido antes del 15 de noviembre, creemos conveniente plantear la anticipación de la fecha límite de presentación del proyecto, pero no por las razones antes anotadas ya que quien prepara el Proyecto de Presupuesto lo hace oyendo la opinión de los Concejales, es decir, de quienes luego lo deben aprobar (Art. 115 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal), sino como una fórmula para que el Organismo Rector del sistema presupuestario del Sector Público, es decir, la Oficina Central de Presupuesto, pueda cumplir, con respecto a los Municipios, con la atribución, prevista en el numeral 5 del artículo 66 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, según la cual esa Oficina deberá analizar los proyectos de presupuesto de los Organismos comprendidos en esa Ley y, cuando corresponda, proponer las modificaciones que considere necesarias.

C. *Problemas relativos a la ejecución de los presupuestos municipales*

En este tercer grupo de problemas de la legislación presupuestaria municipal que-remos referirnos a los siguientes aspectos:

1. *Regulaciones que no fueron abordadas por la Ley Orgánica de Régimen Municipal*

Efectivamente en la citada Ley Orgánica no existe regulación sobre una serie de aspectos vinculados a la ejecución del presupuesto y que suelen plantear muchos problemas prácticos; de suerte que no es conveniente esa ausencia de regulación. Ella se debe en unos casos a que nada se dijo acerca de esos aspectos; en otros casos, a que su regulación se dejó al Reglamento de esa Ley; y, en otros casos, en fin, a que se dejó esa materia a la regulación emanada del respectivo Concejo Municipal.

Concretamente nos referimos a aspectos tales como: perfeccionamiento del compromiso, causación del gasto, compromisos pendientes de pago al término del ejercicio, compromisos plurianuales, trasposos de créditos, definición de los ordenadores de compromisos y pagos, requisitos de las órdenes de pago, piezas justificativas de éstas y régimen de los avances.

Es cierto que en las Disposiciones Generales de las Ordenanzas se han venido incluyendo normas para regular estos aspectos antes mencionados. Sin embargo, como ya tuvimos ocasión de señalarlo, no creemos que esta sea la forma correcta de hacerlo. Estos aspectos requieren de una regulación permanente que no pueden suministrar las citadas Disposiciones Generales, las cuales son de vigencia limitada y, por lo demás,

por su carácter de normas complementarias, incurren en una ilegalidad cuando exceden ese carácter e incorporan a su texto prescripciones sobre los aspectos antes referidos.

En nuestra opinión la mejor manera de regular estos aspectos es mediante un cuerpo normativo dictado por el Concejo Municipal que bien pudiera ser una Ordenanza de Régimen Presupuestario. No creemos que se deban regular en la Ley Orgánica de Régimen Municipal debido al nivel de detalles al que es preciso llegar en esas materias. Pero tampoco creemos que pueden regularse mediante el uso de la Potestad Reglamentaria del Ejecutivo Nacional tal como a veces lo prescribe la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, pues ello atenta contra la autonomía municipal.

2. *Necesidad de mejorar la determinación precisa del carácter restrictivo de los créditos presupuestarios y el sistema de modificaciones presupuestarias*

Cuando analizamos los aspectos fundamentales del sistema presupuestario contenido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario dijimos que uno de ellos es, precisamente, el grupo de normas que como regulaciones básicas, precisaban el carácter restrictivo o limitativo de los créditos presupuestarios y establecían las excepciones que permitían remover esas restricciones o límites. Es decir, el grupo de normas que definen cuáles son las categorías que constituyen los límites máximos para gastar y que establecen el sistema de modificaciones presupuestarias. Dijimos también que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, había trasplantado en su ámbito, la regulación prevista para el Poder Nacional.

Sin embargo, ese trasplante no se hizo a nuestro juicio, debidamente, razón por la cual se imponen algunas correcciones para mejorar la regulación existente en esta materia.

En efecto, el artículo 123 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que es la norma que pretende establecer cuales son las categorías presupuestarias que tienen carácter de límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, establece lo siguiente:

“Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y *demás categorías presupuestarias* constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Concejo acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, *todo conforme al reglamento* (Subrayados nuestros).

A solicitud del Administrador Municipal o del Presidente del Concejo según los casos, la Cámara podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas, u otras categoría presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estadal. El traspaso consiste en una reasignación de créditos presupuestarios que no afecte el total general de gastos”.

Ahora bien, al analizar detenidamente esta norma, aparte de destacar que en ella se hace referencia a una “conformidad con el reglamento” de la Ley, que no llega a entenderse, se observa lo siguiente:

De una parte, después de enumerar a los programas, subprogramas, proyectos y partidas, hace referencia a una quinta figura bajo la expresión residual “demás categorías presupuestarias” cuyo contenido o significado no se logra entender, pues las otras categorías presupuestarias distintas a las cuatro mencionadas anteriormente, son las subdivisiones de éstas (actividades, obras y subpartidas), que, como se sabe, tienen carácter informativo y no restrictivo.

Por otra parte, la norma que comentamos concibe al traspaso de créditos, no como la modificación presupuestaria que, dentro de ciertos límites, puede hacer el órgano que ejecuta el presupuesto sin necesidad de autorización de quien lo aprueba, sino que somete dicha modificación, siempre, al requisito de la autorización de la Cámara Municipal. Sabemos que esto ha tratado de ser corregido a través de las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto. Sin embargo, creemos que es materia que se debe corregir en un cuerpo normativo permanente.

3. *El problema de los denominados gastos de Gobierno y Administración General*

Como todos sabemos, el artículo 125 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece límites máximos porcentuales de gastos de Gobierno y Administración que sólo en circunstancias graves podrían ser modificados por la respectiva Asamblea Legislativa. También es sabido que es la Contraloría General de la República, el órgano encargado de velar por la observancia de esos límites (Art. 126). Es también conocido que esa norma persigue evitar la hiperburocratización en el nivel municipal.

Ahora bien, las dificultades prácticas que se han presentado en la aplicación de esa norma; más concretamente, las dificultades que han encontrado los Concejos Municipales para respetar esos límites, aconsejan que ella sea revisada a fin de determinar si debe ser mantenida o si sus límites deben ser modificados. En todo caso, en la hipótesis de que se convenga en su mantenimiento, debería, entonces, estudiarse una mejor forma de definir los que son gastos de Gobierno y Administración de suerte que el Órgano Contralor pueda ejercer su función de vigilancia, sobre bases más precisas; además, debería regularse su aplicación, pero no por el Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sino por prescripción detallada de esa misma Ley.

D. *Problemas relativos a la evaluación y al control de la ejecución de los presupuestos municipales*

Suele señalarse que la evaluación de la ejecución del presupuesto consiste en el juzgamiento del nivel de cumplimiento de los objetivos y metas previstos. Por su parte, entendiéndose por control de la ejecución del presupuesto, la determinación de la legalidad y sinceridad de los actos mediante los cuales éste se ejecuta.

1. *Evaluación*

Ahora bien, en materia de evaluación de la ejecución del presupuesto, las únicas observaciones que estimamos pertinentes formular en esta ocasión, consisten simplemente en plantear que las normas que sobre esta materia vienen incluyéndose anualmente en las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto, las cuales atribuyen a las Direcciones de Planificación o Presupuesto las tareas relativas a esta función, sean trasladadas también a ese cuerpo normativo de carácter permanente y dictado por los propios municipios, al cual nos hemos referido en otras oportunidades. En todo caso, no está demás señalar que la evaluación de la ejecución del presupuesto será una función que podrá ejercerse y regularse debidamente, en la medida en que la labor de programar objetivos y metas se desarrolle también adecuadamente. Sólo cuando esto ocurra y los objetivos y metas se determinen con precisión, es que será posible evaluar tanto el nivel de cumplimiento de esos objetivos y metas, como la legislación que se refiere a esta función.

2. *Control*

En materia de control de la ejecución del presupuesto a nivel municipal, sólo quisiera referirme, por ahora, a dos aspectos muy concretos concernientes a la legislación existente.

El primero de ellos relativo a las potestades de las Contralorías Municipales para instruir expedientes y, eventualmente, determinar y hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios a cuyo cargo la ejecución del presupuesto, por irregularidades cometidas en sus funciones. Sabemos que el artículo 76 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal faculta a las Contralorías Municipales para esas tareas y les ordena que a esos efectos se sigan por las disposiciones del Capítulo II (hoy Capítulo III) del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Sin embargo, desde la promulgación de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y luego, con la reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1984, este Organismo se halla facultado para imponer sanciones pecuniarias a quienes resulten declarados responsables en lo administrativo. Ahora bien, comoquiera que esta potestad sancionatoria no la tienen las Contralorías Municipales, sería conveniente que se promoviera la reforma legislativa correspondiente a fin de dotar a esos órganos de control municipal de la señalada potestad.

El otro de los aspectos a los cuales deseo referirme tiene que ver con las facultades de control que el Congreso de la República se ha atribuido, con respecto a la actividad presupuestaria en el nivel municipal. En efecto, en el artículo 17 de las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto de este año se establece, para los Concejos Municipales, la obligación de enviar sus presupuestos, dentro de los primeros treinta (30) días del ejercicio presupuestario, a las Comisiones Permanentes de Finanzas y de Contraloría de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, a juicio nuestro, esta norma configura un exceso del legislador nacional. Y, en nuestra opinión, además, un exceso por partida doble. En efecto, en primer lugar, debe señalarse que no es admisible que un cuerpo de normas como las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto, que sólo debe contener reglas de carácter complementario a las contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, se incluya una norma como la que estamos comentando la cual no es complementaria de ninguna de las contenidas en la citada Ley Orgánica. En segundo lugar, no existen normas que faculten al Congreso para ejercer control sobre las administraciones municipales. La Constitución sólo faculta al Congreso de la República para ejercer el control de la Administración Pública Nacional.

Además, siendo así que la actividad presupuestaria forma parte de la esfera de las competencias de los municipios pues es actividad inherente al gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad; y habida cuenta de que es campo reservado a la autonomía de los municipios, la libre gestión de las materias de sus competencias; es fácil advertir que no puede el Congreso, sin atentar contra esa autonomía, imponerle a los municipios, en una disposición como la que comentamos, obligaciones y controles como el que nos ocupa.

CONCLUSIONES

Como conclusiones de esta exposición quisiera formular dos observaciones. La primera, para reiterar que cuanto se ha dicho, tiene como finalidad promover la discusión y la reflexión creadoras. La segunda, es para señalar que estamos conscientes de que son muchos los problemas que en un análisis y evaluación de la legislación presupuestaria municipal se deberían tocar, pero que si no los hemos abordado

es por razones de tiempo. Uno de ellos es, por cierto, el relativo al régimen presupuestario del Situado Municipal.

BIBLIOGRAFIA

1. *Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano*, OCPRE, Segunda Edición, 1982.
2. *Constitución de la República*.
3. "Ley Orgánica de Régimen Municipal", *Gaceta Oficial* Nº 3.371 Extraordinario, del 2 de abril de 1984.
4. "Ley Orgánica de Régimen Preupuestario". *Gaceta Oficial* Nº 2.712 Extraordinario, del 30 de diciembre de 1980.
5. *Informe Final de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal (CERF)*, 1983.
6. *Ordenanzas del Presupuesto del Dto Sucre, Edo. Miranda, y del Dto. Federal*.
7. *Propuesta sobre características básicas y contenido de la planificación local*, Marcos Pedro Makon, 1987.

Comentarios Monográficos

EL REGIMEN DE PROTECCION AL CONSUMIDOR Y SU APLICACION A EMPRESAS PRODUCTORAS DE BIENES NO SOMETIDOS A REGULACION DE PRECIOS

Allan R. Brewer-Carías

La Ley de Protección al Consumidor, de 5-8-84 (*Gaceta Oficial* N° 1.680 Extraordinario de 2-9-74), como lo indica su propia denominación, tiene por objeto:

“la organización, dirección, vigilancia, coordinación y ejecución de las medidas, planes y programas, que se adopten en la República, tendentes a la protección legal del consumidor; la investigación de los servicios y productos de consumo, su estructura de precios y la educación, promoción e información de las necesidades, intereses y problemas del consumidor y, muy especialmente, el promover y estimular la organización de la población consumidora” (art. 1).

Con motivo de sus regulaciones tendentes al objeto señalado, por tanto, la Ley no sólo está destinada a establecer un sistema de regulación de precios de bienes y servicios declarados como de primera necesidad, sino a prever un conjunto de regulaciones genéricas aplicables a todos los productores o comercializadores de bienes, aun cuando no hayan sido declarados como de primera necesidad ni estén sometidos, sus productos, a regulación de precios.

Dichas regulaciones, en resumen, son las siguientes:

I. NORMAS RELATIVAS A LA PUBLICIDAD COMERCIAL E INDUSTRIAL

La Ley entiende por publicidad comercial e industrial,

“toda promoción de artículos, bienes, servicios e insumos con el fin de estimular su compra y consumo utilizando para ello los medios de comunicación social, los de carácter visual o audiovisual y cualesquiera otros empleados con la misma finalidad”.

En relación a esta materia, la Ley (art. 7) establece el siguiente conjunto de prohibiciones relativas a “acciones o prácticas engañosas o injustas en las ofertas de bienes y servicios”:

- “1º) Ofrecer productos y servicios mediante promoción publicitaria de cualquier tipo y por cualquier medio, atribuyéndole características, cualidades, comprobaciones, resultados y certificaciones distintos a los que realmente tienen y pueden ser comprobados de manera objetiva;
- 2º) Anunciar ofertas de productos y servicios sin la posibilidad de cubrir una razonable demanda, a menos que el aviso incluya una limitación;
- 3º) Anunciar o vender productos como nuevos, cuando los mismos hayan sido usados o reconstruidos;

- 4º) Hacer declaraciones falsas concernientes a la existencia de rebajas en los precios de productos y servicios;
- 5º) Hacer promoción a productos o servicios a base de declaraciones falsas concernientes a desventajas o riesgos de cualquier otro producto o servicio de los competidores;
- 6º) Incumplir, en cualquiera de sus condiciones, con la oferta de regalos, premios, muestras gratis u otras cosas gratuitas hechas para inducir al público a la compra de productos o servicios;
- 7º) Ofrecer rebajas en los precios de los artículos sin colocarlos en una sección especial separada de las otras en las que se vendan artículos a precios corrientes;
- 8º) Ofrecer rebajas sin indicar el precio anterior a la oferta”.

II. LA OBLIGACION DEL USO DE CASTELLANO EN LAS INSTRUCCIONES DE USO

De acuerdo al artículo 10 de la Ley, en los casos de instrucciones concernientes al uso, funcionamiento y utilidad de un producto, éstas deberán estar redactadas o traducidas al idioma castellano.

III. EL REGIMEN DE GARANTIA DE LOS PRODUCTOS

La Superintendencia de Protección al Consumidor está autorizada por la Ley (art. 11), para determinar aquellos bienes que por ser de naturaleza duradera deben suministrarse bajo garantía y para fijar las condiciones mínimas que deberán contener dichas garantías contra desperfectos o mal funcionamiento, las cuales, en todo caso, deberán incluir los siguientes datos:

- a) El producto o servicio garantizado;
- b) La identidad del garante y de la persona beneficiaria de la garantía;
- c) Las obligaciones del garante en caso de defecto o mal funcionamiento del producto o servicio;
- d) Los derechos del beneficiario, con indicación de las personas que pueden cumplir por el garante;
- e) La duración de la garantía; las condiciones bajo las cuales se ofrece; el tiempo dentro del cual, una vez recibido el reclamo, el garante debe reparar o sustituir el producto o servicio garantizado, o reembolsar al comprador el precio del mismo, con las deducciones a que hubiere lugar;
- f) La descripción de las partes o propiedades del producto no cubiertas por la garantía y de las circunstancias en que ella no es exigible.

IV. EL PRECIO DE VENTA AL PUBLICO DE BIENES (P.V.P.)

La Ley de Protección al Consumidor estableció el sistema de P.V.P., como obligatorio, para la comercialización de toda clase de bienes.

1. *La obligación legal y el cálculo del precio*

En particular en relación a los bienes, el artículo 8 de la Ley establece:

“Art. 8. Toda persona dedicada a la producción o importación de bienes declarados o no de primera necesidad deberá imprimir, en el cuerpo del producto o en el envase o envoltorio su peso neto o medida y el precio máximo de venta al consumidor final, para cuya determinación tendrá en cuenta los rendimientos de capital invertido, los costos, los riesgos y las necesidades de reposición, sin perjuicio de las revisiones que pueda efectuar el Ejecutivo Nacional sobre tales rubros y sobre las condiciones generales de comercialización, financiamiento, servicios y garantía. Cuando se trate de productos que se ofrezcan sin envases o envoltorio y no sea posible la impresión del precio, se fijará una lista con los precios correspondientes a esos productos en lugares fácilmente visibles al público”.

Esta norma de la Ley ha sido objeto de una reglamentación que la desarrolla, en el Reglamento Parcial N° 2 de la Ley de Protección al Consumidor dictado por Decreto N° 1.243 de 29-10-75 (*Gaceta Oficial* N° 30.834 de 31-10-75), en el cual se repite el principio de que:

“Toda persona dedicada a la producción o importación de bienes y servicios declarados o no de primera necesidad, deberá imprimir o marcar, en el cuerpo del producto, en su envase o envoltorio, su peso o medida, según el caso, y el precio máximo de venta al consumidor final.

La impresión o marca podrá efectuarse mediante estampas, etiquetas o marbetes debidamente adheridos al producto, por troquelado o sellado, o por cualquier otro medio visible al consumidor, de acuerdo con las características del producto y previa autorización de la Superintendencia de Protección al Consumidor.

Todo lo relacionado con peso y medida se regirá por la Ley de Medidas y su Aplicación y su Reglamento” (art. 1).

2. *Los informes relativos al cálculo de los precios y las revisiones*

De acuerdo al Reglamento N° 2, y de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley de Protección al Consumidor, los productores e importadores de bienes declarados o no de primera necesidad, están en la obligación de presentar al Ministerio de Fomento, cuando les sea requerido, informe contentivo de los elementos que han sido tomados en consideración para la determinación del precio máximo de venta (art. 2).

Estos informes pueden ser sometidos a revisión por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Fomento, y en los casos de bienes declarados de primera necesidad respecto de los cuales se establezcan precios máximos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley de Protección al Consumidor, si fuere el caso, “ordenar los reajustes necesarios en los precios máximos de venta al consumidor final”.

A los mismos efectos, dice la misma norma del Reglamento,

“también podrá el Ministerio de Fomento hacer revisiones sobre las condiciones generales de comercialización, financiamiento, servicios y garantía de los bienes y servicios declarados o no de primera necesidad”.

3. *La responsabilidad básica del marcaje de precios y de las listas de precios*

La responsabilidad de imprimir o marcar los precios de venta al consumidor final, conforme al artículo 4 del Reglamento Nº 2, es del productor o del importador, según se trate de productos nacionales o importados. Sin embargo, por vía de excepción y previa consulta con la Superintendencia, cuando resulte impráctico o imposible el marcaje o impresión, por causa de la comercialización de determinados artículos, esta responsabilidad será de los distribuidores mayoristas y minoristas, a cuyo efecto se atenderán a las listas de precios elaborados por aquéllos.

En todo caso, el artículo 4 del Reglamento dispone que ningún producto podrá ser vendido sin que lleve impresión o marcado de conformidad con lo pautado en el Reglamento, su precio de venta al público, salvo que ello no sea posible, en cuyo caso deberá elaborarse una lista de precios. En caso de incumplimiento se establecerán las responsabilidades y se impondrán las sanciones correspondientes, las cuales no podrían ser otras distintas a las previstas en el artículo 34 de la Ley.

4. *La forma de marcaje de precios*

El Reglamento atribuye a la Superintendencia de Protección al Consumidor, la competencia para determinar el tipo de impresión o marcaje que debe utilizarse en determinados productos o líneas de productos, previa consulta con las Direcciones Generales de Industria y Comercio del Ministerio de Fomento (art. 5).

En todo caso, las formas de las estampas, etiquetas o marbetes, las expresiones que indiquen el precio, dimensiones, color y sitio donde se colocarán, se regirán por las normas siguientes:

- a) Deberán guardar proporción con los envases y envoltorios o con el cuerpo del producto.
- b) La expresión que debe utilizarse es la abreviatura de "Precio de Venta al Público Bs.": "P.V.P. Bs."
Podrán utilizarse otras expresiones similares previa aprobación de la Superintendencia de Protección al Consumidor.
- c) El tipo de letra que debe utilizarse en la impresión, estampas, etiquetas o marbetes, guardará relación con éstas, y tendrá un tamaño fácilmente legible. Igualmente el troquelado deberá ser fácilmente legible.
- d) El color que debe utilizarse en las estampas, etiquetas o marbetes deberá resaltar en los envases o envoltorios, o en el cuerpo del producto.
- e) El precio debe estar colocado en sitio visible (art. 6).

Estas estampas, etiquetas o marbetes, con los precios de venta al consumidor final, deben adherirse a los envases de manera que no puedan desprenderse fácilmente de los mismos; y en los casos en que puedan intercambiarse de unos productos a otros, deberán fijarse de manera que no puedan desprenderse. Los productos que sean susceptibles de ser intercambiados de un envase o envoltorio a otro, deberán estar marcados a su vez con el precio de venta al público (art. 7).

En todo caso, la Superintendencia de Protección al Consumidor, está facultada para determinar los productos a los cuales debe aplicarse la anterior disposición.

Sin embargo, cuando el tamaño, la forma o la naturaleza del producto, se dificulte o no sea posible imprimir o adherir las estampas, etiquetas o marbetes con el precio de venta al consumidor final, se permitirá atarlos al producto, mediante un sistema que ofrezca seguridad. En estos casos aquéllos deben tener la consistencia adecuada (art. 8), pudiendo también la Superintendencia de Protección al Consumidor, determinar los productos a los cuales debe aplicarse dicha disposición.

5. *Las modificaciones de precios*

De acuerdo al artículo 9 del Reglamento N° 2, cuando se produzcan modificaciones en los precios máximos de venta al consumidor final de los productos nacionales o importados, las existencias de dichos productos, a nivel de productor, importador, distribuidor, mayorista o detallista deberán venderse a los precios preexistentes. En consecuencia, dice la norma, el marcaje o impresión de los precios se mantendrá inalterable durante los treinta (30) días siguientes a la modificación producida, salvo que el Ministerio de Fomento señale un lapso diferente.

En caso de que el nuevo precio sea inferior al anteriormente vigente, el mismo se aplicará desde la fecha que se indique en la Resolución o instrumento emanado del Ministerio de Fomento (art. 9).

Cuando se produzcan modificaciones en los precios de los productos ya marcados con estampas, etiquetas o marbete, los productores y los importadores podrán aprovechar los envases y envoltorios en existencia y aquellos cuya fabricación haya sido ordenada, mediante la utilización de nuevas estampas, etiquetas o marbetes que indiquen los nuevos precios (art. 10). En estos casos, las formas, expresiones, dimensiones y color de las estampas, etiquetas o marbetes utilizados, se registrarán por las normas antes comentadas.

6. *Las listas de precios*

De acuerdo al artículo 11 del Reglamento N° 2, cuando se trate de bienes que por sus características no sean susceptibles de imprimirles o estamparles en sus envases y envoltorios o en el cuerpo del producto, los precios máximos de venta al consumidor final deberán anunciarse mediante lista de precios, libros o carteles con las muestras de los productos y sus precios.

En estos casos, la Superintendencia de Protección al Consumidor está facultada para revisar las listas de precios, libros o carteles a que se refiere este artículo y ordenar, si fuere el caso, la utilización de las estampas, etiquetas o marbetes (art. 11).

En estas listas de precios elaboradas por el sector privado de acuerdo al artículo 12 del Reglamento N° 2, pueden usarse las expresiones "Lista de Precios Máximos" o "Lista de Precios Máximos al Consumidor" y otras expresiones similares, previa aprobación de la Superintendencia de Protección al Consumidor, y deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. "Su emisión estará a cargo del productor o del importador.
2. Las dimensiones deben guardar relación con la cantidad de productos que se anuncien.
3. El tipo de letra deberá ser legible y visible.
4. Deberán colocarse en un lugar visible y fácilmente accesible al público consumidor.
5. Cuando se justifique una modificación en el precio, se permitirá la colocación de una estampa impresa sobre el precio vigente. El productor o el importador son responsables de la modificación en el precio y el comerciante detallista deberá ajustarse a las modificaciones efectuadas.
6. Cuando más de un cuarenta por ciento (40%) de los productos contenidos en la lista hayan sufrido modificaciones en los precios deberá ser emitida una nueva lista.
7. Las listas deben indicar:
 - a) Nombre del bien o servicio.
 - b) Precio por unidad, por peso o medida.

- c) Los nombres de los bienes se clasificarán en la forma que resulte más fácil para la consulta y, a tal efecto, deberá ser elaborada por orden alfabético, por grupos de mercancías de una misma índole o subgrupos de afinidad, utilizando el orden alfabético dentro de éstos.
- 8. Toda lista debe llevar impreso el nombre y datos del productor o importador que haya ordenado su elaboración".

En todo caso, la Superintendencia puede ordenar la modificación de las listas en la forma que indique, cuando a su juicio no cumplan los requisitos antes indicados (art. 12).

7. *La posibilidad de marcaje de precios por distribuidores y comerciantes*

De acuerdo al artículo 13 del Reglamento Nº 2, los distribuidores y comerciantes mayoristas o detallistas, quedan autorizados para indicar, imprimir o colocar estampas con el precio de venta al consumidor final, en los siguientes casos:

1. Cuando los precios fijados en las listas oficiales sean modificadas podrán mediante estampas colocar el nuevo precio, sobre el precio vigente.
2. Cuando adquieran productos a granel los cuales sean envasados en sus propios expendios para la venta al detal, el precio deberá estar impreso en el envase o envoltorio.
3. Cuando se envasen productos especialmente seleccionados y acondicionados para su expendio al detal, el precio y contenido deberán estar indicados en el mismo.
4. Cuando se esté vendiendo el producto a un precio inferior al marcado en el envase o envoltorio, siempre que se trate de un precio permanente.
5. En los otros casos previstos en este Reglamento.

8. *El precio en las rebajas*

De acuerdo al artículo 14 del Reglamento Nº 2, las rebajas de precios con carácter temporal, deberán marcarse, indicarse o imprimirse directamente por quienes las realicen, en el producto, envase o envoltorio, e indicar claramente el precio normal y el precio rebajado.

En aquellos productos en que se dificulte o sea impráctico dicho sistema, podrán utilizarse carteles que contengan el precio anterior y el precio rebajado, los cuales estarán colocados al lado de estos productos.

9. *La anulación del régimen de las sanciones*

El Reglamento de la Ley estableció, luego de regular el régimen del Precio de Venta al Público antes reseñado, que las infracciones a las disposiciones contenidas en dicho Reglamento, serían sancionadas de conformidad con lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor (art. 17). Esta norma, sin embargo, no está vigente por haber sido anulada por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 5-6-86. (Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 27, Caracas 1986, pp. 88 y 89).

V. EL REGIMEN DE CONTROL DE CALIDAD

La Ley de Protección al Consumidor trae una serie de normas destinadas a regular el régimen denominado de "La normalización y la certificación de calidad". Sin

embargo, casi todas dichas normas (art. 12 a 22) han sido sustituidas y derogadas por la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad de 13-12-79 (*Gaceta Oficial* N° 2.529 Extraordinario de 31-12-79). La equivalencia entre las normas de ambas leyes es como sigue:

L.P.C.	L.N.T.C.C.
Art. 12	Art. 3
Art. 13	Art. 13
Art. 14	Art. 14
Art. 15	Art. 14
Art. 16	Art. 15
Art. 18	Art. 10
Art. 19	Art. 16
Art. 20	Art. 17
Art. 21	Art. 18

1. *Competencia*

Ahora bien, en cuanto a la Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad, la misma atribuyó al Ministerio la posibilidad genérica de establecer "las disposiciones relativas a normalización, el control de calidad y certificación de conformidad con normas en las siguientes áreas: elaboración e intercambio de bienes, prestación de servicios, introducción, distribución y expendio de bienes importados y exportación de bienes y servicios nacionales (art. 4); y, en particular, el poder "de dictar disposiciones para que se implanten sistemas de control de calidad" en las empresas que actúan en las referidas áreas de actividad económica (art. 5).

Asimismo, el Ministerio tiene competencia para establecer "las disposiciones que regularán el otorgamiento de certificaciones de conformidad con Normas, de bienes, así como la prestación de servicios" (art. 23).

En esta forma, se ha ampliado considerablemente en el ámbito de la competencia del Ministerio, al asignársele una amplísima potestad reglamentaria, con base en la cual puede establecer normas de obligatorio cumplimiento por los particulares, limitativos de la garantía económica.

Por otra parte, la ley somete a vigilancia y control de los organismos oficiales, los productos y servicios cuyo consumo o uso tengan relación directa con la salud y vida de las personas (art. 10).

2. *La política de normalización y control de calidad*

En particular, la Ley atribuyó al Ministerio de Fomento competencia para aprobar las Normas Venezolanas COVENIN y otorgar y supervisar la autorización de la utilización de la Marca NORVEN (art. 13), ratificando las normas de la legislación precedente relativas a las Normas Venezolanas COVENIN y a la marca NORVEN. En particular, la Ley recoge la normativa que estaba vigente sobre el carácter de "recomendaciones" de las Normas Venezolanas COVENIN y la posibilidad, sin embargo, de que se las declare de obligatorio cumplimiento cuando se trate de productos a servicios cuyo consumo o uso tengan relación directa con la salud y la vida de las personas o cuando a su juicio así lo exija el interés público (art. 14).

En cuanto a las entidades y empresas del Estado que produzcan bienes para los cuales existan Normas Venezolanas COVENIN, la ley estableció con carácter general, que "están en la obligación de cumplir con los requisitos para optar y mantener en vigencia la Marca NORVEN" (art. 34).

La Ley, además, estableció que "los organismos de la Administración Pública Nacional, incluidas las empresas del Estado, al efectuar sus licitaciones y compras están obligados a exigir que los productos y servicios cumplan con los requisitos establecidos en las Normas Venezolanas COVENIN y preferirán a los productos que ostenten la Marca NORVEN" (art. 5).

3. *El control de calidad*

En materia de control y certificación de calidad, la ley estableció innovaciones de importancia en relación a la legislación precedente.

En primer lugar, atribuyó al Ministerio de Fomento la posibilidad de determinar "en cuáles proyectos de instalación o ampliación de empresas, deberán incluirse como parte integral, los sistemas de control de calidad a utilizar" (art. 19), con lo cual se establece, por primera vez, la posibilidad de que los mismos sean obligatorios para los particulares.

Se aclaró, además, que las empresas que produzcan bienes o servicios para los cuales se hubieran dictado normas obligatorias, están en la obligación de demostrar periódicamente ante el Ministerio de Fomento, la idoneidad de los sistemas de control para garantizar el continuo cumplimiento de las exigencias de dichas normas (art. 21).

4. *El control de calidad de los bienes importados o destinados a la importación*

Por otra parte, la ley estableció, por primera vez, normas relativas al control de calidad de los productos importados o destinados a la exportación.

En cuanto a los productos importados, se establece que éstos "deberán ajustarse a lo previsto en las correspondientes Normas Venezolanas COVENIN en vigencia"; y

"en los casos que se hubiese establecido Normas Venezolanas COVENIN obligatorias para productos importados similares deberán ajustarse a dichas Normas, lo cual será testimoniado por los importadores mediante certificados de conformidad con esas normas obligatorias, expedidos por organismos acreditados a juicio del Ministerio de Fomento" (art. 25).

En cuanto a las exportaciones la ley se limita a atribuir al Ministerio de Fomento "la fijación de las políticas y modalidades dirigidas a establecer el Sistema de Certificación de Conformidad con Normas para bienes y servicios destinados a la exportación" (art. 26), así como la determinación de "las Normas Técnicas que regirán los Certificados de Calidad para las exportaciones" (art. 27).

5. *El régimen de sanciones*

Por último, la ley estableció un sistema de sanciones completo, de carácter administrativo, que permite la aplicación de medidas como el comiso o la destrucción de los productos, el cierre temporal o definitivo de la empresa, o incluso el extrañamiento del país para el caso de extranjeros comprobadamente reincidentes en violaciones a la ley (art. 29).

Las sanciones deben ser impuestas "por el Director General Sectorial de Industrias del Ministerio de Fomento" (art. 30), aun cuando a partir de la reforma del Reglamento Orgánico del Ministerio de enero de 1980, esta atribución corresponde al Director General Sectorial de Tecnología.

De estas decisiones se puede apelar para ante el Ministro de Fomento dentro de los 10 días hábiles siguientes a su notificación (art. 30), y en caso de que en un lapso de 60 días el Ministro no decida, la decisión apelada queda sin efecto (art. 31).

V. EL REGIMEN DEL ACAPARAMIENTO Y LA ESPECULACION Y LA PROHIBICION DE LAS ACCIONES TENDENTES A LA DISTORSION DEL MERCADO

La Ley prohíbe el acaparamiento y la especulación así como las acciones orientadas a restringir sustancialmente la oferta, circulación o distribución de aquéllos (art. 4), pero se trata de normas que sólo rigen para bienes declarados de primera necesidad, y normalmente sometidos a regulación de precios.

En cuanto al acaparamiento y la especulación la vieja Ley contra el Acaparamiento y la Especulación de 1947 prevé estos delitos, pero vinculados exclusivamente a los bienes declarados como de primera necesidad y, por tanto, que estén sometidos a regulación de precios.

En el mismo sentido, en los casos de productores de bienes declarados de primera necesidad, se aplica la prohibición respecto a las acciones distorsionadoras del mercado, en cuyo caso el Reglamento Parcial N° 1 de la Ley de Protección al Consumidor dictado por Decreto N° 936 de 22-5-75 (*Gaceta Oficial* N° 30.699 de 22-5-75) las define así:

“Art. 1º Se entiende como acción orientada a restringir sustancialmente la oferta, circulación o distribución de bienes y servicios de primera necesidad, aquella que está dirigida a entorpecer el normal abastecimiento del mercado o a no mantener dicho abastecimiento”.

Para evitar estas acciones, el artículo 2º del Reglamento dispone la obligación para toda persona natural o jurídica que se dedique a la producción o comercialización de artículos de primera necesidad, de mantener existencias suficientes de todos los bienes que sean necesarios para atender las demandas normales del mercado, pudiendo el Ejecutivo Nacional, a través de sus organismos competentes, establecer para cada sector, el volumen de esas existencias (art. 2).

Además, la Superintendencia de Protección al Consumidor está obligada a realizar supervisiones periódicas a las empresas industriales y distribuidoras de productos de primera necesidad, a los fines de controlar la existencia a que se refiere el artículo anterior (art. 3).

El artículo 5º de este Reglamento N° 1 que establece las sanciones respecto de estas acciones distorsionadoras del mercado que prohíbe la Ley, fue anulado por la citada sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 5-6-86, por lo que no hay sanción legal a su infracción. (Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 27, Caracas 1986, pp. 88 y 89).

VI. LAS COMPETENCIAS DE CONTROL ATRIBUIDAS A LA SUPERINTENDENCIA DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

La Superintendencia de Protección al Consumidor fue creada para “proteger al consumidor frente a las transgresiones de la normativa consagrada en la presente Ley” (art. 28). En tal virtud, al Superintendente de Protección al Consumidor, quien dirige el organismo, se le asignaron múltiples atribuciones (art. 28); atribuyéndose en la Ley

a la Superintendencia potestades de control muy amplias, para "instruir y sustanciar las transgresiones a la presente Ley", a cuyo efecto la Ley señala que

"El Superintendente y los miembros de la Sala de Instrucción y Sustanciación tendrán plenos poderes de investigación al comercio y a la industria pública y privada" (art. 29).

Estas competencias se asignan en el interior del país, donde no existan oficinas de la Superintendencia, a los Síndicos Procuradores Municipales (art. 55).

La Ley regula detalladamente el procedimiento administrativo en caso de que aparezca la posible comisión de hechos descritos como violatorios de normas de la misma (arts. 44 a 54), conforme a las siguientes reglas:

- A) La instrucción puede iniciarse de oficio o por denuncia de parte (art. 44);
- B) Se consagra la potestad de la Superintendencia de estas personas a declarar en relación a la presunta infracción (art. 46), y la forma de la citación (arts. 46, 47 y 48);
- C) Se establece la presunción de confeso al presunto infractor que no concurre a la citación (art. 49);
- D) Se regula la forma de inicio del procedimiento con la comparecencia del citado, garantizándole su derecho a la defensa (art. 50);
- E) Se regula la notificación de las multas y su contenido (art. 51); y otras consecuencias de las decisiones (art. 52);
- F) Se establece el lapso para el ejercicio del recurso jerárquico contra las decisiones de la Superintendencia, el término en el cual el Ministro debe decidir (art. 53);
- G) Se prevé el ejercicio alternativo del recurso de gracia ante el Ministro (artículo 54).

VII. EL REGIMEN DE LAS SANCIONES

El artículo 34 de la Ley de Protección al Consumidor, establece un *sistema cerrado* de sanciones administrativas, que se refiere *sólo* a las infracciones de los artículos 7 (normas relativas a la publicidad industrial y comercial); 8 (sistema de impresión de precios regulados); 10 (instrucciones de uso) y 21 (uso indebido de la marca Norven) de la Ley. Por tanto, las infracciones a otras normas o a los Reglamentos en sí mismos, no están sancionadas expresamente.

Ahora bien, quienes cometan dichas infracciones, y sólo esas infracciones,

"incurren en falta que será sancionada por la Superintendencia de Protección al Consumidor, según su gravedad, con multa de doscientos cincuenta bolívares (Bs. 250,00) a cincuenta mil bolívares (Bs. 50.000,00). En caso de reincidencia la multa será doble de la impuesta en la oportunidad anterior.

La Superintendencia puede, en lugar de las multas señaladas ordenar la clausura temporal o definitiva de un establecimiento comercial, según la gravedad de la infracción.

Quedan a salvo las acciones que, de conformidad con otras leyes puedan intentar las personas naturales o jurídicas que se consideren afectadas por la conducta sancionada" (art. 34).

En este último sentido incluso, el artículo 33 de la Ley establece que

“Cualquier persona que demuestre ante el Juez competente haber sufrido daño o perjuicio como consecuencia de transgresiones a las disposiciones de la presente Ley, puede obtener hasta tres veces el monto de los daños y perjuicios sufridos”.

Por otra parte, específicamente en relación a la omisión de cualquiera de las acciones y prácticas contempladas en el artículo 8 de la Ley sobre el sistema del marcaje del Precio de Venta al Público (P.V.P.), de acuerdo al artículo 35 de la Ley, si

“el infractor hubiere obtenido beneficios económicos, la sanción prevista en el artículo anterior (art. 34) será aumentada hasta en el doble de su monto”.

Asimismo, en los casos de incumplimiento de lo establecido en el artículo 11 de la Ley, relativo a las garantías contra defectos y mal funcionamiento, quien incumpliera dicha norma

“incurrirá en falta sancionada con multa hasta de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) sin que ello libre a la persona obligada del cumplimiento de sus obligaciones” (art. 36).

Por último, la Ley establece también un sistema de sanciones a quienes se nieguen a colaborar con la Superintendencia de Protección al Consumidor, así:

“Art. 37. Quienes se negaren a prestar la colaboración o suministrar los datos o documentos que les exija la Superintendencia de Protección al Consumidor, dentro del marco de sus atribuciones, así como quienes no hicieren oportunamente las notificaciones que esta Ley exige o se negare a firmar los actos o citaciones en ella indicados, incurrirán en falta que será penada con multa entre cien bolívares (Bs. 100,00) y diez mil bolívares (Bs. 10.000,00). Si a pesar de la sanción impuesta, el infractor insistiere en negarse a cumplir con aquellos requerimientos de la Ley, se le apremiará a hacerlo cada cinco días mediante multas sucesivas por el doble de la impuesta en la oportunidad anterior, salvo en los casos en que, a juicio de la Superintendencia, exista plena justificación del retardo”.

La Ley castiga, además, a los cómplices de las infracciones reguladas en los artículos 34, 36 y 37, antes indicados, con

“penas equivalentes a las dos terceras ($\frac{2}{3}$) partes de las impuestas a estos últimos; a los encubridores se les impondrán penas equivalentes a la mitad de las impuestas a los infractores principales” (art. 40).

A tales efectos la Ley considera cómplices todas aquellas personas que hayan facilitado la comisión de la infracción, y encubridores a quienes obstaculicen, demoren o impidan la investigación (art. 41).

Debe señalarse, además, que la Ley de Protección al Consumidor regula el supuesto de las infracciones a la Ley cometidas por personas jurídicas, como tales, con lo cual se admite el principio de la responsabilidad de éstas, estableciendo una presunción de complicidad respecto de los miembros de sus Juntas Directivas así:

“Art. 42. Cuando los infractores a las disposiciones de la presente Ley sean personas jurídicas, se presume hasta prueba en contrario, que los directores y demás miembros de la Junta Directiva tuvieron conocimiento de los hechos y

serán considerados como coautores y sancionados con las mismas penas aplicables a los autores, salvo que hubieran expresado y dado aviso al Comisario de la Compañía, si fuere el caso, y a la Superintendencia de Protección al Consumidor en todo caso. Los gerentes, mandatarios o gestores que hayan actuado en nombre de dichas personas jurídicas serán considerados como cómplices o encubridores, según el caso, y sancionados conforme a lo establecido en el artículo 40 de esta Ley”.

LA CONVERSION DEL PROVEIMIENTO ILEGITIMO

Juan De Stefano

*Profesor de Derecho Administrativo,
Universidad Central de Venezuela*

La conversión es una institución formulada en el derecho civil y, al aplicarla al derecho administrativo, asume el nombre de "conversión de un proveimiento ilegítimo". Esta supone que un acto no ostenta los requisitos contemplados por la norma jurídica, en atención a la cual el mismo fue emanado por el órgano administrativo. Por lo tanto, de acuerdo a tal norma jurídica dicho proveimiento resulta ilegítimo, anulable; sin embargo, este proveimiento contiene los requisitos previstos por otra norma para un acto distinto, del cual se deriva un efecto jurídico igual.

En estos casos el derecho permite mantener firme el proveimiento en su efecto, en virtud de una norma distinta, que expresamente contempla los requisitos que son propios de otro acto producente del efecto del proveimiento viciado. Al convertir el primer proveimiento inválido en otro distinto válido, se infiere que el segundo proveimiento, aunque no querido realmente por la entidad pública, está comprendido en el primero por satisfacer el interés general, que ella se ha propuesto (concepción objetiva).

Desde el punto de vista preliminar, tal como observa Emilio Betti, "aun cuando la estructura jurídica de un negocio no es exactamente mensurable con la de otro, de modo que el primero se diga incluido en el segundo, no se puede desconocer que quien quiere un negocio de tipo a), quiere por eso mismo también el negocio de tipo b), cuya finalidad práctica esté en relación de parte a todo respecto a la finalidad del primero, o sea, con ella interferente, por cuanto satisface el mismo interés ¹.

Para que tenga lugar la conversión es necesario que: 1º) exista un acto administrativo ilegítimo, por cuanto en él falta o resulta viciado algún elemento constitutivo exigido por la norma, en base a la cual fue expedido; 2º) tal nulidad relativa no se hace valer; en efecto, el proveimiento que debería ser convertido guarda todo su valor y obliga, tal como es, hasta que se impugne, o el órgano advierta su invalidez y decida sanearlo; 3º) se acierta si en el acto inválido están presentes los requisitos, contemplados por otra disposición para la validez del proveimiento que puede sustituirse al primero, para obtener así el efecto jurídico al cual estaba dirigido el acto inválido; 4º) "la entidad administrativa averigua que el proveimiento es ilegítimo, pero no declara su nulidad. En efecto, con tal declaración eliminaría el proveimiento del campo jurídico, y vendría a faltar la posibilidad de la conversión por la falta del acto a convertir: se averigua la invalidez, sin declararla" ².

De esos supuestos se derivan tres consecuencias: a) es menester que la competencia para emanar el segundo proveimiento pertenezca al mismo órgano, que expidió el primero. Puede ser un mismo Ministerio, por cuanto si hay una incompetencia por grado, de estar conforme el funcionario competente, éste ratificará el acto convertido, o bien él procederá a la conversión. En efecto, sólo esta autoridad y no otra quiere los efectos jurídicos del proveimiento inválido; b) según la doctrina "de la voluntad", el acto que sustituye al primero debe relacionarse con la voluntad del órgano, es decir, se presume que si el mismo hubiese conocido la invalidez del propio acto, habría adoptado el segundo; c) la presunción de voluntad del órgano

1. Emilio Betti, *La conversione nel negozio giuridico. Novissimo Digesto Italiano*, Turin, 1959, Vol. IV, p. 811.

2. Piero Bodda, *La conversione degli atti amministrativi illegittimi*, Milan, 1935, pp. 87 y 88.

que expidió el proveimiento inválido, puede inferirse por juicio lógico sólo cuando el efecto jurídico del segundo acto válido sea igual al efecto, al cual se dirigía el primero³. Se estima que, para alcanzar tal efecto, el órgano habría adoptado el segundo proveimiento, si hubiese conocido la ilegitimidad del primero.

Este modo de razonar encontró acogida en el Código Civil Alemán & 140, y posteriormente en el Código Civil Italiano, Art. 1424: "El contrato nulo puede producir los efectos de un contrato diverso, del cual contenga los requisitos de sustancia y de forma, cuando, habida cuenta del fin perseguido por las partes, deba considerarse que éstas lo habrían querido si hubiesen conocido la nulidad".

Respecto a lo expuesto en los párrafos b y c, de acuerdo a la teoría de la voluntad precisa aclarar: "la voluntad del órgano debe interpretarse en cuanto voluntad abstracta y no real, es decir, se debe reconstruir la voluntad que el órgano habría tenido, no una que haya tenido efectivamente y que no puede haber tenido, por cuanto desconocía la invalidez o ineficacia del propio acto. En otros términos, la voluntad hipotética del órgano se determina cuando, con vista del fin práctico perseguido, este fin se realice por medio de otro proveimiento, del cual se den los requisitos y, por lo tanto, éste puede, en atención a todas las circunstancias, considerarse querido"⁴.

La averiguación acerca de la voluntad hipotética del órgano, es decir, acerca de la voluntad que el órgano habría tenido, si hubiese conocido la nulidad, procede por medio de la interpretación "integradora" del negocio jurídico. Dicha interpretación Bodda la califica de "modificadora"⁵.

Si de tal interpretación resulta dudoso que el órgano habría optado por el otro proveimiento, hay que aceptar la solución negativa, por cuanto la conversión del acto inválido en otro distinto válido, al tener por objeto la posibilidad de realizar el mismo, o un igual fin, siendo dudoso si tal fin práctico se consigue mediante el otro proveimiento, desaparece la razón justificadora de la conversión⁶.

Emilio Betti⁷ es contrario a esta doctrina que explica la conversión en base a la voluntad, en el sentido arriba expresado de que el proveimiento es objeto de la conversión, porque el órgano, o las partes, si hubiesen conocido la nulidad, habrían querido el otro acto administrativo que tiene un fin igual, o menor. Este modo de pensar para Betti resulta defectuoso: si el organismo hubiese conocido la nulidad, probablemente la habría evitado en cuanto le hubiera sido posible, sin orientarse hacia otro proveimiento; por otra parte, lo que interesa no es el medio jurídico, sino el resultado práctico. Aunque en el Art. 1424, 2ª parte, del Código Civil italiano se acepte tal concepción voluntarística, no puede haber duda de que, según el espíritu y el sistema conjunto de la ley, el interprete debe orientarse hacia una solución objetiva del caso concreto. Por otra parte, como se puede atribuir eficacia a una voluntad que no se hace claramente reconocible en la declaración, sino que ha quedado hipotética y en estado virtual.

Según la concepción objetiva, un proveimiento ilegítimo, para ser convertido en otro de tipo diverso, debe: a) poder ser utilizado para recavar de él, tal como es objetivamente, los elementos esenciales de otro proveimiento; b) éste, aunque no haya sido efectivamente querido por el órgano, ni siquiera de modo eventual, resulte comprendido en el órbita del interés práctico del proveimiento ilegítimo, para que pueda igualmente servir, al menos en vía subordinada, a lograr el fin práctico que se proponía el anterior. Esto se obtiene a través de la interpretación

3. Oreste Ranelletti, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, Milan, 1945, p. 110.

4. Luigi Cariota Ferrara, *El negocio jurídico*, Madrid, 1956, p. 311.

5. Bodda, *Obra cit.*, pp. 58, 59.

6. Carlota Ferrara, *Ob. Cit.*, p. 312.

7. Emilio Betti, *Teoria generale del negozio giuridico*, Turin, 1942, pp. 508 a 510.

integradora, en atención también a los criterios de oportunidad, equidad y justicia que se ajusten a la situación, o caso, concretos.

Dicha interpretación . . . "tiende a desarrollar la declaración en sus supuestos y en su lógico alcance, a corregir las fórmulas inexactas (por ejemplo el erróneo *nomen iuris* usado) de acuerdo al fin práctico de las partes, a colmar las lagunas y a poner en evidencia el contenido preceptivo implícito o marginal, dejado en la sombra por las partes, y así puede servir a la conversión como medio a fin"⁸.

La institución de la conversión se basa en el principio de la economía de los actos jurídicos, y más concretamente en el de la conservación del negocio jurídico, por el cual la acción y el proveimiento administrativo deben poderse mantener en vigor lo más posible para la realización del fin público perseguido. Por lo tanto, no es la declaración de la voluntad dada, tal como nació, la que debe valer; sino que son la actividad, la prestación, o el contenido del proveimiento, los que deben mantenerse, siempre que pueda realizarse el fin perseguido. La conversión mira a la conservación de los actos jurídicos, mediante un proceso interpretativo, que llega a modificar la calificación jurídica del proveimiento.

Precisa subrayar también que el tipo de un proveimiento se caracteriza no sólo por su estructura jurídica, sino también por el ejercicio de la particular función administrativa, de la cual es la expresión. La conversión supone un grado de flexibilidad entre funciones de interés público (causas) típicas de proveimientos diversos, o bien la subsunción del motivo, que determinó la voluntad del órgano, bajo la causa de otro tipo de proveimiento. La conversión no tiende a modificar el fin práctico, que el órgano quiere alcanzar, el cual va, al contrario, mantenido, sólo trata de cambiar el medio jurídico para realizarlo. Con la conversión se busca dirimir la divergencia entre el fin práctico de quien actúa y la función de interés público (causa) que caracteriza el tipo del proveimiento. En este sentido Betti⁹.

Que el acto ilegítimo produzca los efectos de un acto jurídico diverso, cuya función práctica sea conexas o comprendida en la del acto nulo, y de éste contenga los requisitos de fondo y de forma, es cuestión que no puede encontrar objeciones tanto en derecho privado, como en derecho administrativo.

Piero Bodda se adhiere a la concepción objetiva en el enfoque de la conversión. Para este autor la supuesta voluntad de la parte debe ceder ante la simple comprobación objetiva, que el acto responde a la satisfacción de las necesidades públicas previstas por las normas jurídicas. Una vez que el órgano competente haya averiguado la existencia del fin legítimo, que puede atribuirse al proveimiento, es lícito proceder a la conversión. En efecto, ésta no puede forzar la voluntad de la autoridad pública y atribuirle un acto que rechazaría, en cuanto la administración actúa sólo con vista de tal fin legítimo. Que éste indique también una presunción de voluntad por parte del sujeto público, resulta admisible; sin embargo, no parece absolutamente necesario elevar tal presunción a requisito esencial de la conversión.

Se podría objetar que no es indiferente escoger la una u otra teoría, por cuanto, en la una se pone por base del acto a convertir una presunción, la cual, aunque fundamentada, puede ser excluida, mientras en la otra se procede sólo sobre una comprobación y, luego, se hace la conversión pertinente.

Sin embargo podría contestarse que los efectos son los mismos. En realidad: en la primera hipótesis, para hacer caer la presunción, es suficiente demostrar la inexistencia del legítimo interés público, o la existencia de otro diverso no asimilable; en la segunda hipótesis, para obtener tal efecto, basta la mencionada comprobación. En ambos casos esta última se muestra, en consecuencia, como el elemento en que se apoya la posibilidad de conversión del proveimiento ilegítimo¹⁰.

8. Betti, *Ob. Cit.*, p. 512.

9. Betti, *La conversione del negozio giuridico, N.D.I. ya mencionado*, Vol. IV, p. 812.

10. Bodda, *Ob. Cit.*, pp. 50 y 51.

Desde el punto de vista general Pietro Gasparri¹¹, como ejemplos, indica que en una declaración de certidumbre está implícita una declaración de opinión; que en una declaración de juicio de valor jurídico (según la cual en favor de alguien se debe tener un dado comportamiento) está implícita una declaración de juicio económico (aquella conducta es favorable al destinatario); que en un juicio sobre el valor de un hecho es implícito un juicio sobre la existencia del hecho. El caso de implicación que más se verifica a los fines de la conversión es el de los efectos jurídicos de un proveimiento en los de otro del mismo género. Un proveimiento expedido por tiempo indeterminado, que resulta nulo, puede ser válido como medida con duración limitada (un despido nulo puede ser eficaz como suspensión). Un acto, que debe producir sus efectos *ex tunc* y como tal nulo, podrá utilizarse como un proveimiento con efectos *ex nunc*, por ejemplo: una concesión anulada para que sus efectos cesen desde el origen, por resultar ilegítima a este fin, mantenerse como declaración de decadencia, por lo que quedan a salvo los efectos producidos durante la vigencia de la concesión. Un proveimiento que debe valer *erga omnes*, y anulable como tal, se puede mantener como acto dirigido a personas determinadas. Un nombramiento para ingresar a una institución en calidad de empleado ordinario, y como tal inválido, puede convertirse en un contrato por tiempo indeterminado.

El nombramiento de un empleado público, hecho sin el previo concurso, es ilegítimo para la inclusión en el escalafón con carácter definitivo, puede ser considerado válido como nombramiento provisional, en la espera de que se cumplan los requisitos del concurso (Alessi)¹².

Un Municipio expide un proveimiento en base a un reglamento de edificación, el cual resulta ilegítimo por cuanto el fin público, al cual se dirige, no está contemplado por normas jurídicas específicas (exceso de poder). Sin embargo, una vez que se averigüe que, además de los otros requisitos necesarios, el fin del proveimiento es propio de la actividad de policía urbana, atribuida al Municipio en virtud del reglamento respectivo, se lleva a cabo la conversión de un acto ilegítimo de edificación en otro plenamente válido de policía urbana.

Se declara dimisionario de oficio a un empleado público sólo por escaso rendimiento. La medida es ilegítima, porque las dimisiones por iniciativa de la autoridad se conminan por otras causales (abandono del cargo, acción turbativa durante el servicio, etc.). Sin embargo, si se demuestra que el empleado estaba sometido a confirmación anual también tácita, el acto de dimisiones puede ser convertido en denegación de nueva confirmación en el cargo. (Consejo de Estado italiano, secc. IV, 20-12-1912).

La autoridad municipal había decidido no renovar a Caio por el año en curso la patente de comercio de venta al público. Las normas jurídicas que consideraban el caso contemplaban: a) rechazo de la patente; b) retiro definitivo de la licencia en casos graves; c) simple cierre temporal del fondo de comercio en los casos de menor gravedad, esto es, suspensión de la licencia. La medida del Municipio no tenía ninguna base explícita en las dichas normas y, como tal, se debía considerar ilegítima. La defensa del Municipio sostenía la tesis que el proveimiento significaba una denegación de patente; ésto hacía siempre ilegítimo el fin de la propia autoridad, por cuanto la denegación de licencia se refiere a los que la piden por primera vez. El Consejo de Estado italiano, secc. V, 30-4-1932, en lugar de anular el proveimiento en objeto, optó por mantenerlo considerando que el mismo establecía una suspensión de la patente de comercio, y le dio así una válida base jurídica (caso señalado por Bodda, *obra cit.*, p. 71).

11. Gasparri, *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. III, Padua, 1964. pp. 183 y 184.

12. Renato Alessi, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Barcelona, 1970, Vol. I, p. 342.

Una autorización que se refiere al uso especial de un bien de dominio público, resulta ilegítima, por cuanto se le ha conferido al beneficiario facultades que excedan las que pueden concederse con dicho acto. Sin embargo, de presentar dicha autorización los requisitos de fondo y de forma, exigidos para una concesión de derechos reales sobre el mismo bien, ella que resulta inválida en la propia especie viene convertida en esta última. El concesionario recibe así los efectos jurídicos que son parecidos a los que habría recibido en virtud de la autorización. (Zanobini)¹³. Una deliberación de un Consejo Municipal, inválida como ratificación de una decisión de la Junta Municipal, viene considerada legítima, al ser convertida en deliberación propia. Una resolución de urgencia del alcalde, ilegítima como tal, continúa en vigor en calidad de ordenanza ordinaria¹⁴.

La conversión procede aún en el caso de que un proveimiento se modifica en un contrato de derecho privado, por ejemplo: una concesión sobre bienes, la cual está prevista sólo para bienes de dominio público y, al contrario, ha versado sobre bienes del patrimonio disponible del ente público. En tal caso esta concesión puede ser convertida en un contrato de derecho privado, es decir, en un arrendamiento de inmueble; una expropiación por causa de utilidad pública o social que resulta viciada en uno de sus requisitos y, en consecuencia, no válida en su categoría, puede ser transformada en un contrato de compra-venta.

Otro ejemplo de conversión. Un empleado no puede continuar ocupando su cargo, por cuanto su resistencia física resulta disminuida por enfermedad. Por ley la autoridad administrativa tiene la facultad para dispensarle del servicio. Esta dispensa debe estar precedida por una visita médica colegial. Tal experticia no se hizo, o bien se practicó de forma irregular, imperfecta; ésto no obstante, la dispensa se emanó. Tal dispensa del servicio inválida puede ser convertida en otro acto similar, a saber, decadencia del cargo, o bien, dimisiones de oficio. Los efectos jurídicos de los actos ulteriores son iguales a los que produciría el primero.

Los efectos deben ser iguales, si son diversos, más que una conversión, se está ante la nulidad de un proveimiento anterior y la expedición de un acto posterior distinto.

Los efectos jurídicos son *ex tunc*, es decir, son retroactivos porque con la conversión se obtiene una especie de sanatoria, y los efectos retrotraen a la fecha en que se emanó el primer proveimiento.

Se ha considerado que a la conversión se puede atribuir carácter declarativo y constitutivo, a la vez. En la primera fase, se advierte que en la declaración originaria subsisten los elementos necesarios y suficientes para deducir otra legítima. Al constatar y declarar lo que hay de válido, se remueve la incertidumbre de los sujetos afectados por la manifestación ilegítima. Por lo tanto, el acto de conversión se acerca, bajo este aspecto, a la categoría de los actos de averiguación, los cuales presentan, para la doctrina de derecho privado, naturaleza declarativa. En la segunda fase, sobre la relación jurídica así aseverada el órgano competente construye con los elementos válidos y necesarios el nuevo proveimiento, al cual el ordenamiento atribuye aquellos efectos jurídicos, que quería conseguir el primer acto inválido (fase constitutiva).

Ranelletti¹⁵ sostiene: "a la conversión se debe reconocer carácter constitutivo al proveimiento, en que el acto ilegítimo viene convertido, y no sólo declarativo. El nuevo proveimiento no toma vida antes del proceso de la conversión, al punto que su existencia puede considerarse sólo averiguada y declarada por el órgano competente, por interpretación del acto administrativo inválido, pero viene reconstruido por el mismo órgano sobre los elementos necesarios para la válida formación del nuevo

13. Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, Milan, 1947, Vol I, p. 256.

14. Massimo Severo Giannini, *Diritto Amministrativo*, Milan, 1970, Vol II, p. 1052.

15. *Obra Cit.*, p. 111.

proveimiento, deducido del acto inválido. El momento de averiguación y declarativo de estos elementos se pone sólo como un precedente necesario para la constitución del nuevo proveimiento”.

Ranelletti observa también que con la conversión más que transformar el acto ilegítimo en un acto válido, se procede a sustituir el acto inválido con otro acto legítimo, dando así otra base de validez a los efectos hacia los cuales estaba dirigido el primero. Si así no fuera, en el caso del acto nulo se daría vida a un acto que, para el fin al cual estaba dirigido, no existe para el derecho¹⁶.

Sin embargo, precisa advertir que en la práctica los casos de conversión de actos nulos son más bien excepcionales: de ordinario los elementos exigidos bajo sanción de nulidad son requisitos comunes a categorías extensas de actos. Por lo tanto, si un acto falta de los requisitos necesarios para tener validez como acto de un dado tipo, resulta difícil que contenga los para formar un acto válido perteneciente a otro tipo¹⁷.

El efecto peculiar, en la aplicación de la conversión, consiste también en que se cambia la calificación del acto inválido, a saber: un acto, ilegítimo si ostenta una cierta calificación, puede ser legítimo si se le asigna una calificación diversa, para la cual no se requiere la presencia de aquellos elementos que son ilegítimos para el primer acto¹⁸.

La conversión se aplica esencialmente a los proveimientos, los cuales consisten en declaraciones de voluntad, que los órganos expiden con carácter de imperatividad y obligatoriedad, para realizar de modo directo e inmediato un fin público que les incumbe. Esto no excluye que ella pueda aplicarse también a los meros actos administrativos.

La doctrina habla aún de conversión legal o voluntaria. La administración pública procede a la conversión llamada voluntaria, de su iniciativa, sobre recurso jerárquico, o sobre una instancia de reconsideración: es la que más se práctica en las relaciones de derecho administrativo.

Se ha calificado de “legal” la conversión “*ope legis*”, esto es, la dispuesta expresamente por la ley o un reglamento. Se ha observado que no todos los casos que se han considerado de conversión legal, dan lugar al tipo de conversión enunciado de acuerdo a los conceptos y principios de esta exposición. No cabe duda, por otra parte, que la ley puede convertir un acto ilegítimo en uno válido, por su fuerza formal, a prescindir del concurso de las condiciones señaladas en la presente exposición. En algunos casos de esta especie, en lugar de una conversión propiamente dicha, la ley dispone la sustitución de un proveimiento diverso y de efecto distinto al primero, en caso de que éste se considere ilegítimo para la situación o relación específica, en atención a la cual se había emanado.

La conversión puede pronunciarla también un tribunal administrativo. La parte interesada debe solicitar de modo claro tal conversión, y si el tribunal contencioso averigua que realmente están presentes los supuestos que dan lugar a la conversión, procede de conformidad.

En lo referente a los tribunales ordinarios, prevalece la corriente doctrinaria que éstos pueden conocer los casos de conversión de los actos administrativos, solo cuando la ley les atribuye competencia en el “mérito” sobre la materia. En efecto, cuando la autoridad judicial ordinaria interviene en la conversión de un acto administrativo, aun si reglado, se inmiscuye en la actividad de la entidad pública, en el ejercicio de una función que le es propia, se torna en colaboradora e integradora de la voluntad de la administración, al sustituirse en ésta cuando modifica la cali-

16. Ranelletti, *Ob. Cit.*, p. 112.

17. Gasparri, *Ob. Cit.*, p. 184.

18. M. S. Giannini, *Ob. Cit.*, Vol. II, p. 1049.

ficación jurídica del proveimiento. Lo que, salvo casos raros y expresamente previstos por la ley, no está permitido a los jueces ordinarios.

Por lo que atañe a "las formas" en que puede verificarse la conversión, la aplicada es la denominada "expresa". Se trata de declaraciones expresas por las cuales los órganos competentes hacen constar que quieren usar los requisitos de fondo y de forma existentes en un acto, con el objeto de mantener vigente este último, bajo la forma de una manifestación de voluntad diversa. La "tácita" es admisible en actos administrativos individuales y con aquiescencia de la otra parte. Los destinatarios de los proveimientos, o actos, deben saber a qué atenerse en la conducta y en la acción de los organismos públicos.



LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL TERCER TRIMESTRE DE 1989

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. B. Organización ministerial. a. Comité interministerial. b. Ministerio de Relaciones Exteriores. c. Ministerio de Justicia. d. Ministerio del Trabajo. e. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. f. Ministerio de Educación. g. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. 2. *Organismos con autonomía funcional*. 3. *Administración Descentralizada*. A. Institutos Autónomos. B. Fundaciones. 4. Gobernación del Distrito Federal.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*. A. Crédito Público. B. Ingresos por servicios de asistencia médica. C. Egresos por deudas al Seguro Social. 2. *Sistema Presupuestario*. 3. *Sistema de Personal*. 4. *Concursos y Licitaciones*.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Leyes, Acuerdos y Convenios Internacionales. B. Decretos. C. Resoluciones. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Régimen Electoral. B. Justicia.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Impuesto sobre la Renta. B. Aduanas. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Bancos y otros Institutos de Crédito. B. Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. C. Regulación de Operaciones Bancarias y Crediticias. D. Régimen de Cambios Diferenciales. 3. *Régimen de la Industria*. 4. *Régimen de Comercio Interno*. 5. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*. 6. *Régimen de Energía y Minas*. 7. *Regulación de Servicios Públicos*. 8. *Régimen de Comercio Exterior*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Relaciones Laborales y Seguridad Social*. 2. *Salud*. 3. *Educación*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Urbanismo y Desarrollo Habitacional*. 2. *Desarrollo Agropecuario*. A. Normas de Sanidad Animal. B. Registro Profesional. C. Normas sobre Preservación de la Riqueza Vegetal. 3. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Sistemas Metropolitanos de Transporte Terrestre. B. Regulaciones sobre Transporte Terrestre. 4. *Régimen de las Comunicaciones*.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

—Decreto N° 280 mediante el cual se crea una Comisión para la reestructuración organizativa y funcional de la Oficina Central de Información de la Presidencia de la República. G.O. N° 34.263 de 17-7-1989.

—Decreto Nº 294 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Competitividad Industrial, cuyos miembros tendrán carácter *ad honorem*. *G.O.* Nº 34.259 de 11-7-1989.

—Decreto Nº 369 mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Suelos. *G.O.* Nº 34.273 de 1-8-1989.

—Decreto Nº 371 mediante el cual se crea una Comisión encargada de formular los lineamientos de la política estatal para la transferencia al sector privado de bienes y empresas públicas. *G.O.* Nº 34.273 de 1-8-1989.

—Decreto Nº 459 mediante el cual se designa una Comisión que tendrá por objeto estudiar el proyecto de fundación para el uso, mantenimiento e infraestructura deportiva. *G.O.* Nº 34.300 de 7-9-1989.

—Decreto Nº 460 mediante el cual se designa una Comisión que tendrá por objeto estudiar el proyecto de la fundación nacional de Asistencia a los Deportistas Aficionados. *G.O.* Nº 34.300 de 7-9-1989.

—Decreto Nº 461 mediante el cual se crea una Comisión que tendrá por objeto coordinar junto con el Instituto Nacional del Menor la realización de un simposio internacional, "La crisis latinoamericana y el niño: el papel de los Medios de Comunicación Social". *G.O.* Nº 34.300 de 7-9-1989.

—Decreto Nº 502 mediante el cual se designan para integrar la Comisión Presidencial para la Competitividad Industrial, a los ciudadanos Gustavo Roosen, Ministro de Educación; Jorge Chapellín Bello, como representante de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (Fedecámaras) y a Rafael Castañeda como representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). *G.O.* Nº 34.312 de 25-9-1989.

B. Organización Ministerial

a. Comité Interministerial

—Decreto Nº 411 mediante el cual se crea el Comité Interministerial de Ciencia y Tecnología. *G.O.* Nº 34.292 de 28-8-1989.

b. Ministerio de Relaciones Exteriores

—Resolución Nº DM-163 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 26-7-1989 mediante la cual se crea la Comisión de Recursos Humanos, la cual se regirá por las normas que en ella se especifican. *G.O.* Nº 34.270 de 27-7-1989.

c. Ministerio de Justicia

—Resolución Nº 46 del Ministerio de Justicia de 7-7-1989 por la cual se crea una Comisión la cual tendrá a su cargo la elaboración de las resoluciones que debe dictar el Despacho, con motivo de las apelaciones y otros recursos interpuestos contra providencias adoptadas por las Oficinas de Registro. *G.O.* Nº 34.257 de 7-7-1989.

—Resolución Nº 58 del Ministerio de Justicia de 29-8-1989 mediante la cual se crea una Comisión con el objeto de diseñar un Programa para la Automatización de las Oficinas de Registro y Notarías. *G.O.* Nº 34.294 de 30-8-1989.

d. *Ministerio del Trabajo*

—Decreto N° 513, mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo. *G.O.* N° 34.315 de 28-9-1989.

—Resolución N° 325 del Ministerio del Trabajo de 28-9-1989 mediante la cual se designa una Comisión con carácter temporal y *ad honorem* para conocer y evaluar los estudios contra la contingencia de Paro Forzoso. *G.O.* N° 34.316 de 29-9-1989.

e. *Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables*

—Decreto N° 381, mediante el cual se crea una Comisión que tendrá por objeto evaluar el programa de manejo de la baba (*Caimán crocodilus*) durante el presente año. *G.O.* N° 34.274 de 2-8-1989.

f. *Ministerio de Educación*

—Resolución N° 224 del Ministerio de Educación de 3-8-1989 mediante la cual se designa una Comisión que se encargará de instrumentar los concursos de oposición para proveer los cargos del personal docente y de investigación del Instituto Universitario de Tecnología “Delfín Mendoza”, con sede en la ciudad de Tucupita. *G.O.* N° 34.277 de 7-8-1989.

—Resolución N° 739 del Ministerio de Educación de 4-7-1989 mediante la cual se modifica la Resolución N° 942 de fecha 2-9-1988, referente a la División de la Zona Educativa del Estado Guárico. *G.O.* N° 34.311 de 22-9-1989.

—Resolución N° 967 del Ministerio de Educación de 12-9-1985 mediante la cual se dispone dividir la Zona Educativa del Estado Apure. *G.O.* N° 34.311 de 22-9-1989.

—Resolución N° 879 del Ministerio de Educación de 11-8-1989 mediante la cual se designa una Comisión integrada por los ciudadanos que en ella se mencionan, cuyo objetivo será el de elaborar un estudio acerca de la situación de la Educación Politécnica en el país. *G.O.* N° 34.283 de 15-8-1989.

—Resolución N° 881 del Ministerio de Educación de 11-08-1989 mediante la cual se prorroga por un lapso de treinta días continuos, contados a partir del 7 de agosto de 1989 hasta el 7 de septiembre de 1989, la actuación de la Comisión Organizadora del Instituto Universitario de Tecnología “Delfín Mendoza”, con sede en la ciudad de Tucupita, Territorio Federal Delta Amacuro. *G.O.* N° 34.283 de 15-8-1989.

g. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° G-229 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 8-8-1989 mediante la cual se crea el Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Dr. José Ignacio Baldó”, *G.O.* N° 34.278 de 8-8-1989.

—Reglamento Interno del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias “Dr. José Ignacio Baldó”. *G.O.* N° 34.278 de 8-8-1989.

2. *Organismos con Autonomía funcional*

—Resolución N° 58 del Consejo de la Judicatura de 10-8-1989 mediante la cual se crea la Comisión de Planificación e Informática del Consejo de la Judicatura. *G.O.* N° 34.284 de 16-8-1989.

3. *Administración Descentralizada*

A. *Institutos Autónomos*

—Decreto Nº 388 mediante el cual se declara en reorganización al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. *G.O.* Nº 34.288 de 22-8-1989.

—Decreto Nº 393 mediante el cual se dicta la reforma del Reglamento General de la Ley del Seguro Social. *G.O.* Nº 4.117 Extraordinario de 16-8-1989.

—Decreto Nº 389 mediante el cual se declara en proceso de reorganización administrativa al Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) regulado por Ley del 8 de enero de 1970. *G.O.* Nº 34.309 de 20-9-1989.

—Resolución Nº 97 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 3-7-1989 mediante la cual se ajustan al Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS) los artículos 9º, 15, 16, 24, 26, 27, 29 y 33 del Reglamento que en ella se indica, conforme a los términos que en ella se expresan. *G.O.* Nº 34.254 de 3-7-1989.

B. *Fundaciones*

—Decreto Nº 373 mediante el cual se constituye una fundación que se denominará "Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en el Estado Mérida" (Fundacite Mérida). *G.O.* Nº 34.292 de 28-8-1989.

—Decreto Nº 374 mediante el cual se constituye una fundación que se denominará "Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en la Región de Guayana" (Fundacite Guayana). *G.O.* Nº 34.292 de 28-8-1989.

—Decreto Nº 375 mediante el cual se constituye una fundación que se denominará "Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en el Estado Aragua" (Fundacite Aragua). *G.O.* Nº 34.292 de 28-8-1989.

—Decreto 385 mediante el cual se constituye una fundación que se denominará "Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en el Estado Táchira" (Fundacite Táchira). *G.O.* Nº 34.292 de 28-8-1989.

4. *Gobernación del Distrito Federal*

—Decreto Nº 86 de la Gobernación del Distrito Federal de 31-8-1989 mediante el cual se crea la Comisión de Seguimiento del Proceso de Reorganización del Cuerpo de Policía del Distrito Federal, integrada por los ciudadanos que él se mencionan. *G.O.* Nº 34-296 de 1-9-1989.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*

A. *Crédito Público*

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para celebrar operaciones de Crédito Público, destinadas al Financiamiento Parcial de los Programas de Apoyo a la Reforma Comercial que adelanta el Ejecutivo Nacional para el período 1989-1991 y de operaciones de reducción de la Deuda Pública Externa, hasta por un monto de quince mil quinientos cincuenta millones de bolívares. *G.O.* Nº 4.124 Extraordinario de 14-9-1989.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para celebrar operaciones de Crédito Público, destinadas al Financiamiento Parcial de los Programas de Apoyo a la Reforma Comercial que adelanta el Ejecutivo Nacional para el período 1989-1991 y de operaciones de reducción de la Deuda Pública Externa, hasta por un monto de quince mil quinientos cincuenta millones de bolívares. *G.O.* N° 34.305 de 14-9-1989.

—Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para celebrar operaciones de Crédito Público destinadas al Financiamiento del Plan de Empleo e Inversión Social y Asistencia Técnica como apoyo al Programa de Ajuste Macroeconómico, y de operaciones de reducción de la Deuda Pública Externa, hasta por la cantidad de veintitrés mil novecientos millones de bolívares. *G.O.* N° 34.305 de 14-9-1989.

B. *Ingresos por servicios de Asistencia Médica*

—Resolución N° G-223 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 10-8-1989 mediante la cual se dispone que los ingresos que se recauden en la jurisdicción de cada Entidad Federal por concepto de recuperación de costos sin fines de lucro y otras contribuciones voluntarias, del Patrimonio del Subsistema Integrado de Atención Médica, Servicio Autónomo sin personalidad jurídica, se distribuirá en la forma señalada. *G.O.* N° 34.280 de 10-8-1989.

C. *Egresos por deudas al Seguro Social*

—Instructivo N° 2 de 10-8-1989 mediante el cual se fijan las pautas a seguir por el Sector Público con el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. *G.O.* N° 34.288 de 22-8-1989.

2. *Sistema Presupuestario*

—Resolución N° 130 de la Oficina Central de Presupuesto de 27-7-1989 mediante la cual se dictan las normas para la Elaboración y Ejecución de los Presupuestos para el Ejercicio Presupuestario 1990 de los organismos mencionados en los números 4 y 5 del artículo 1° de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. *G.O.* N° 34.271 de 28-7-1989.

—Resolución N° 131 de la Oficina Central de Presupuesto de 27-7-1989 mediante la cual se dictan las Normas para la Elaboración y Ejecución de los Presupuestos para el Ejercicio Presupuestario 1990 de los Institutos y Servicios Autónomos, de otras personas de Derecho Público y de las Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado. *G.O.* N° 34.271 de 28-7-1989.

3. *Sistema de Personal*

—Decreto N° 318, mediante el cual se dispone que los cargos de la Administración Pública Nacional, deberán ajustarse a las especificaciones oficiales de las clases de cargos clasificados por la Oficina Central de Personal, cuyos ramos, grupos, series, códigos, denominaciones y grados en él se señalan. *G.O.* N° 4.113 Extraordinario de 4-7-1989.

—Decreto N° 326, mediante el cual queda prohibido la creación de cargos y la provisión de las vacantes en los Ministerios, Oficinas Centrales de la Presidencia y en los entes descentralizados mencionados en los ordinales 3°, 4°, 5° y 6° del artículo 1° de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario las disposiciones que en él se indican. *G.O.* N° 34.272 de 31-7-1989.

—Decreto Nº 361, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial al Reglamento de Pago de Asignaciones al Personal Militar. *G.O.* Nº 34.268 de 25-7-1989.

—Resolución Nº 59 del Consejo de la Judicatura de 10-8-1989 mediante la cual se establecen los sueldos básicos para los funcionarios del Poder Judicial. *G.O.* Nº 34.282 de 14-8-1989.

4. *Concursos y Licitaciones*

—Resolución Nº 104 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 23-8-1989 por la cual se dispone que por vía de excepción y a los solos fines del Concurso Privado Nº 5, cada uno de los miembros integrantes del Comité de Licitaciones del Ministerio de Desarrollo Urbano designe un delegado que reúna los requisitos exigidos para tales fines, salvo el de la Cámara de la Construcción por no guardar relación alguna con el objeto de la licitación. *G.O.* Nº 34.312 de 25-9-1989.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Leyes, Acuerdos y Convenio Internacionales*

—Ley Aprobatoria de la Convención Internacional contra el Apartheid en los deportes. *G.O.* Nº 34.254 de 3-7-1989.

—Convenio de Coordinación, Cooperación y Promoción Comercial entre Venezuela y México. *G.O.* Nº 34.297 de 4-9-1989.

—Acuerdo entre la República de Venezuela y los Estados Unidos Mexicanos sobre Prevención, Control, Fiscalización y Represión del Consumo de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* Nº 34.296 de 1-9-1989.

—Acuerdo Especial de Cooperación Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. *G.O.* Nº 34.297 de 4-9-1989.

—Acuerdo de Alcance Parcial Venezuela-Trinidad-Tobago sobre Preferencias Arancelarias. *G.O.* Nº 34.295 de 31-8-1989.

—Acuerdo Administrativo para la Aplicación del Convenio de Seguridad Social entre la República de Venezuela y el Gobierno del Reino de España. *G.O.* Nº 34.288 de 22-8-1989.

—Protocolo de Cooperación Hacendario-Financiera entre el Ministerio de Hacienda de la República de Venezuela y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de los Estados Unidos Mexicanos. *G.O.* Nº 34.269 de 1-9-1989.

—Protocolo de Cooperación en materia de Investigación Pesquera entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago. *G.O.* 34.296 de 1-9-1989.

B. *Decretos*

—Decreto Nº 432 mediante el cual se registran las preferencias acordadas con la República de Trinidad y Tobago, para la importación de los productos negociados,

siempre y cuando sean originarios y procedentes de su respectivo territorio y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidas en la legislación nacional. *G.O.* N° 34.295 de 31-8-1989.

—Decreto N° 451 mediante el cual se adopta el “Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial N° 5 sobre la Industria Química”, suscrito en la ciudad de Montevideo el 4-11-1988. *G.O.* N° 4.123 Extraordinario de 8-9-1989.

—Decreto N° 452 mediante el cual se registran las preferencias acordadas por las Repúblicas de Argentina y Brasil para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidas por la legislación nacional. *G.O.* N° 4.123 Extraordinario de 8-9-1989.

—Decreto N° 453 mediante el cual se adopta la “Adecuación del Acuerdo de Complementación N° 13 suscrito en el Sector de la Industria Fonográfica a la modalidad de Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial” suscrito por Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela, en la ciudad de Montevideo el 2-12-1982. *G.O.* N° 4.123 Extraordinario de 8-9-1989.

—Decreto N° 454 mediante el cual se registran las preferencias acordadas por las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay, para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidas por la legislación nacional. *G.O.* N° 4.123 Extraordinario de 8-9-1989.

—Decreto N° 455 mediante el cual se adopta el Decimonoveno Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial N° 16 del Sector de la Industria Petroquímica, suscrito en la ciudad de Montevideo el 4-11-1988. *G.O.* N° 4.123 Extraordinario de 8-9-1989.

—Decreto N° 456, mediante el cual se registran las preferencias acordadas por las Repúblicas de Argentina, Brasil y México, para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidas por la legislación nacional. *G.O.* N° 4.123 Extraordinario de 8-9-1989.

—Decreto N° 457, mediante el cual se adopta el Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial N° 18 sobre la Industria Fotográfica; suscrito en la Ciudad de Montevideo el 4-11-1988. *G.O.* N° 4.123 Extraordinario de 8-9-1989.

—Decreto N° 458, mediante el cual se registran las preferencias acordadas por las Repúblicas de Argentina, México y Uruguay, para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidas por la legislación nacional. *G.O.* N° 4.123 Extraordinario de 8-9-1989.

C. Resoluciones

—Resolución N° CJ/TI 188 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 16-8-1989 mediante la cual se prorroga por un lapso de cinco años más, el “Convenio entre la República de Venezuela y la República de Cuba, sobre Secuestros de Naves Aéreas y Marítimas y otros Delitos”. *G.O.* N° 34.286 de 18-8-1989.

—Resolución N° 250 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 21-9-1989 mediante la cual se dictan las Normas para la expedición, prórroga y cancelación del Visto Bueno Oficial y del Visto Bueno de Cortesía. *G.O.* N° 34.311 de 22-9-1989.

—Resolución Nº DGRC-252 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 21-9-1989 mediante la cual se suprime el Consulado General de Venezuela en Belmopán, Belice, quedando los asuntos consulares, a cargo de la Embajada de Venezuela en ese país. *G.O.* Nº 34.311 de 22-9-1989.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Régimen Electoral*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Sufragio. *G.O.* Nº 34.305 de 14-9-1989.

—Resolución Nº 0033-89 del Consejo Supremo Electoral de 2-08-1989 mediante la cual se establece que las divisiones político-territoriales que sancionen las Asambleas Legislativas de los Estados, creando, modificando o extinguiendo la vigente hasta el día 15 de agosto de 1989 no tendrán validez electoral para las elecciones de gobernadores, alcaldes y concejales, convocados para el 3-12-1989. *G.O.* Nº 34.280 de 10-8-1989.

—Resolución Nº 0044-89 del Consejo Supremo Electoral de 22-8-1989 mediante la cual se dicta la "Modificación del artículo 5º de las Normas Reguladas de los Grupos de Electores para la Elección de Gobernadores, Alcaldes y Concejales". *G.O.* Nº 34.296 de 1-9-1989.

—Resolución Nº 0047-89 del Consejo Supremo Electoral de 29-8-1989 mediante la cual fija la Población General de la República y sus Diversos Municipios estimados al 3 de diciembre de 1989. *G.O.* Nº 34.307 de 18-9-1989.

—Resolución Nº 0048-89 del Consejo Supremo Electoral de 7-9-1989 mediante la cual se considera cumplido el requisito de residencia exigido en la Ley Orgánica del Régimen Municipal para los Candidatos a Alcaldes y a Concejales, si residen en cualquiera de aquellas poblaciones que formen parte de las combinaciones que allí se indican. *G.O.* Nº 34.307 de 18-9-1989.

—Resolución Nº 0049-89 del Consejo Supremo Electoral de 14-9-1989 mediante la cual se prorroga el lapso para postular candidatos a Gobernadores, Alcaldes y Concejales hasta las 6:00 p.m., del día 22-9-1989. *G.O.* Nº 34.307 de 18-9-1989.

—Resolución Nº 0051-89 del Consejo Supremo Electoral de 19-9-1989 mediante la cual se prorroga el lapso para modificar las postulaciones para candidatos a Gobernadores, Alcaldes y Concejales hasta las seis post meridiem (6:00 p.m.) del día 23-9-1989. *G.O.* Nº 34.313 de 26-9-1989.

—Resolución Nº 0052-89 del Consejo Supremo Electoral de 26-9-1989 mediante la cual se dictan las Normas sobre Regulación de la Campaña Electoral y las actividades de propaganda para las elecciones de Gobernadores, Alcaldes y Concejales a celebrarse el 3 de diciembre de 1989. *G.O.* Nº 34.316 de 29-9-1989.

B. *Justicia*

—Resolución Nº 66 del Consejo de la Judicatura de 15-8-1989 mediante la cual se dispone que todas las Defensorías Públicas de Presos de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con sede en Caracas y el Distrito Sucre del Estado Miranda, atenderán las necesidades de la defensa pública en lo relativo a la aplicación de la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. *G.O.* Nº 34.299 de 6-9-1989.

—Resolución N° 93 del Consejo de la Judicatura de 23-8-1989 mediante la cual se establece el calendario de guardias para las Defensorías Públicas de Presos de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con sede en Caracas y el Distrito Sucre del Estado Miranda, para el año 1989. *G.O.* N° 34.299 de 6-9-1989.

—Resolución N° 118 del Ministerio de Justicia de 6-9-1989 mediante la cual se dispone poner en uso en la Oficina Principal de Registro del Distrito Federal, a partir del 01-01-89, el mecanismo registral basado en el fotocopiado de los instrumentos que se presenten para su registro ante esa Oficina. *G.O.* N° 34.314 de 27-9-1989.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen Impositivo

A. Impuesto sobre la Renta

—Decreto N° 503, mediante el cual se exoneran del Impuesto sobre la Renta los enriquecimientos provenientes de los capitales dados en préstamo a corto plazo por bancos y otros institutos de crédito constituidos y domiciliados en el extranjero a organismos públicos, con el fin de que éstos suministren los recursos provenientes de dichos préstamos a la República y a las empresas del Estado para atender los pagos de intereses de su deuda externa originados por préstamos que fueron destinados al financiamiento de inversiones industriales, agrícolas, pecuarias, forestales, de pesca, de construcción de viviendas, edificaciones educacionales, asistenciales, hoteles, centros de turismo y recreación. *G.O.* N° 34.312 de 25-9-1989.

—Resolución N° 38 del Ministerio de Hacienda de 11-7-1989 mediante la cual se dispone que los Agentes de Retención que efectúan retenciones de acuerdo con lo establecido en los Decretos Nos. 1.476, 1.506 y 01-04-87, respectivamente y los Agentes de Percepción y Pagadores de las tasas e impuestos establecidos en los artículos 7, 11, 12, 14 y 15 de la Ley de Timbre Fiscal, deberán presentar una relación de los montos pagados y enterados ante la Administración de Hacienda de la región respectiva. *G.O.* N° 34.282 de 14-8-1989.

B. Arancel de Aduanas

—Resolución Conjunta de los Ministerios de Hacienda y de Fomento mediante la cual se modifica el Arancel de Aduanas dictado mediante Decreto N° 1.384 de fecha 15-1-1982, en la forma que en ella se indica. *G.O.* N° 34.315 de 28-9-1989.

2. Régimen de las Finanzas

A. Bancos y otros Institutos de Crédito

—Decreto N° 360, mediante el cual se modifica el artículo 7° del Decreto N° 1.732 del 17-8-1976, relativo al Reglamento Parcial N° 5 de la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito. *G.O.* N° 34.268 de 25-7-1989.

—Resolución N° 2.358 del Ministerio de Hacienda de 15-8-1989 mediante la cual se autoriza al Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria para actuar como fiduciario o fideicomitente, en los términos que determine su Junta Directiva. *G.O.* N° 34.284 de 16-8-1989.

B. *Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo*

—Resolución Nº 2.318 del Ministerio de Hacienda de 17-7-89 mediante la cual se reforman las Normas de Operación del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo. *G.O.* Nº 4.115 Extraordinario de 25-7-1989.

C. *Regulación de operaciones bancarias y crediticias*

—Resolución Nº 89-08-02 del Banco Central de Venezuela de 3-8-1989 mediante la cual se fija en 39% la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos e Institutos de Créditos, regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y por leyes especiales, por sus operaciones activas, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente referente a que se fija en 7 puntos porcentuales por debajo de la tasa indicada anteriormente, la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos comerciales regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y por leyes especiales, por los créditos destinados al sector agrícola de acuerdo a lo previsto en el Decreto Nº 1.215 artículo 2º numerales 1 y 3, del 5-8-1986. Se fija que para la bancos hipotecarios, sociedades financieras, arrendadoras financieras y las sociedades de capitalización la comisión máxima que podrán cobrar por una sola vez será del 3% por sus operaciones activas. La tasa anual mínima de interés que deberán pagar los bancos e institutos de Crédito, y por leyes especiales, por sus operaciones pasivas, será de 27%. Los títulos que se emitan conforme a los literales e) y f) del artículo 8º del Decreto Nº 240 del 24-5-1989 relativo al Programa Especial de Financiamiento de la Vivienda de Interés Social, devengarán una tasa anual mínima de interés del 7%. Se fija en 15% la tasa anual máxima de interés que podrán cobrar los bancos e institutos de crédito por los créditos hipotecarios cuyos deudores se acojan y califiquen para el régimen de subsidio a la vivienda previsto en el Decreto Nº 123 de 5-4-1989. Se mantiene el régimen de no remuneración para los depósitos a la vista. La tasa de interés máximas que por concepto de obligaciones morosas podrán cobrar anualmente los bancos será del 3%, adicional a la tasa de interés pactada en la respectiva operación. Se deroga la Resolución Nº 89-06-02 de 8-6-1989 publicada en *G.O.* Nº 34.240 de 13-6-1989. *G.O.* Nº 43.277 de 7-8-1989.

—Resolución Nº 89-08-03 del Banco Central de Venezuela de 3-8-1989 mediante la cual se especifican las tasas máximas de interés de 39%, las tasas adicionales para las obligaciones morosas así como las formas que deben tener los estados de cuenta de las empresas dedicadas a la emisión de tarjetas de crédito. *G.O.* Nº 34.277 de 7-8-1989.

—Resolución Nº 89-08-01 del Banco Central de Venezuela de 3-8-1989 mediante la cual se fija la tasa anual de interés en 34%, a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo, con excepción de lo dispuesto a continuación por lo cual se fija en 27% la tasa anual de interés que regirá para las operaciones de descuento, redescuento y anticipo sobre letras de cambio pagarés u otros títulos de crédito, provenientes de las colocaciones en el sector agrícola, señaladas en los numerales 1 y 3 del artículo 2º del Decreto Nº 1.215, del 5-8-1986. La tasa expresada en el encabezamiento anterior se aplicará a todas las operaciones de descuento, redescuento y anticipo que se celebren con el Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO). Se deroga la Resolución Nº 89-06-01 de 8-6-1989 publicada en *G.O.* Nº 34.240 del 13-6-1989. *G.O.* Nº 34.277 de 7-8-1989.

—Resolución Nº 252 del Ministerio de Agricultura y Cría de 12-7-1989 por la cual se fija en catorce por ciento anual calculado sobre saldos deudores, el interés que

podrán percibir los Bancos e Institutos de Crédito, por los créditos que otorguen con los recursos del Fondo de Crédito Agropecuario. Esta tasa de interés anual será revisada semestralmente. *G.O.* N° 34.261 de 13-7-1989.

—Resolución N° 89-06-06 del Banco Central de Venezuela de 29-6-1989 mediante la cual se dispone que los bancos comerciales deberán mantener un encaje mínimo igual a la suma de 15% de los depósitos a la vista *G.O.* N° 34.260 de 12-7-1989.

—Resolución N° 89-06-05 del Banco Central de Venezuela de 29-6-1989 mediante la cual se dispone que los bancos comerciales que tengan obligaciones exigibles a la vista o a plazo por una cantidad que exceda de veinte (20) veces su capital pagado y reservas, deberán depositar en el Banco Central de Venezuela, en moneda de curso legal, por concepto de encaje adicional, una cantidad equivalente al 40% de dicho excedente. *G.O.* N° 34.260 de 12-7-1989.

—Resolución N° 89-06-04 del Banco Central de Venezuela de 29-6-1989 mediante la cual se dicta el Reglamento de Emisión de Pagarés del Banco Central de Venezuela. *G.O.* N° 34.259 de 11-7-1989.

D. *Régimen de Cambios Diferenciales*

—Decreto N° 359 mediante el cual se crea una Comisión con el objeto de recomendar al Ministerio de Hacienda las decisiones que deben adoptarse en relación con las fianzas constituidas a favor del Fisco Nacional para garantizar la correcta utilización de las divisas preferenciales y de proponer los criterios administrativos que deben adoptarse y los proyectos de actos normativos necesarios para resolver situaciones especiales no reguladas expresamente en el ordenamiento cambiario vigente. *G.O.* N° 34.268 de 25-7-1989

—Resolución Conjunta de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 8-8-1989 mediante la cual se dispone que las importaciones de arroz cuyos códigos arancelarios se indican a continuación, serán pagaderas al tipo de cambio de Bs. 14,50 por dólar de los Estados Unidos de América, siempre que dichas mercancías hubieren sido nacionalizadas antes del 14-3-1989. *G.O.* N° 34.278 de 8-8-1989.

—Resolución N° 2.421 y 2.929 de los Ministerios de Hacienda y de Fomento de 22-9-1989 mediante la cual se dispone que las importaciones de semilla de girasol cuyo código arancelario en ella se indica, serán pagaderas al tipo de cambio de Bs. 14,50 por dólar de los Estados Unidos de América, siempre que dicha mercancía hubiere sido nacionalizada antes del 14-3-1989. *G.O.* N° 34.311 de 22-9-1989.

3. *Régimen de la Industria*

—Decreto N° 498, mediante el cual se deroga el Decreto N° 255 de fecha 31-5-1989, relativo al Régimen Especial de Conversión de la Deuda Pública Externa. *G.O.* N° 34.312 de 25-9-1989.

—Resolución N° 2.401 del Ministerio de Hacienda de 4-9-1989 mediante la cual se dictan las Normas para las Operaciones de Conversión de Deuda Pública Externa en Inversión. *G.O.* N° 34.299 de 6-9-1989.

—Resolución N° 89-08-04 del Banco Central de Venezuela de 31-8-1989 mediante la cual se especifican las condiciones para realizar las convocatorias para las subastas que se realicen a los fines de la conversión de la deuda pública externa en inversión. *G.O.* N° 34.298 de 5-9-1989.

4. Régimen del Comercio Interno

—Resolución Nº 2.883 del Ministerio de Fomento de 11-9-1989, por la cual se dispone que los precios de los productos farmacéuticos que contengan las drogas activas que en ella se señalan se fijarán y modificarán a través de la Dirección General Sectorial de Comercio, debiéndose colocar la lista de precios autorizados en lugar visible al público en los expendios farmacéuticos. *G.O.* Nº 34.304 de 13-9-1989.

—Resolución Nº 2.863 y 305 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 5-9-1989 mediante la cual se fijan en todo el Territorio Nacional los precios máximos de venta al público de los tipos de sopas deshidratadas que en ella se indican. *G.O.* Nº 34.298 de 5-9-1989.

—Resolución Conjunta Nos. 2.255 y 253 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 13-7-1989 mediante la cual se fija en todo el Territorio Nacional el precio mínimo a ser pagado al productor en los sitios habituales de recepción del producto copra. *G.O.* Nº 34.262 de 14-7-1989.

—Resolución conjunta Nos. 2.104 y 258 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 26-7-1989, mediante la cual se fijan en todo el Territorio Nacional los precios máximos de venta al público de las leguminosas que en ella se indican. *G.O.* Nº 34.270 de 27-7-1989.

5. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Resolución Conjunta Nos. 2.245 y 236 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 13-7-1989 mediante la cual en todo el Territorio Nacional el precio mínimo a ser pagado al productor en los sitios habituales de recepción del producto copra. *G.O.* Nº 34.262 de 14-7-1989.

—Resolución Conjunta Nos. 2.246 y 237 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 13-7-1989, por la cual se fija en todo el Territorio Nacional el precio mínimo a ser pagado al productor en los sitios habituales de recepción del producto Aceite Semirrefinado de Palma. *G.O.* Nº 34.262 de 14-7-1989.

—Resolución Nº 2.945 y 359 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 22-9-1989 mediante la cual se fijan para todo el Territorio Nacional, los precios a ser pagados a los productores de cacao en los sitios habituales de recepción, para las cosechas entregadas con posteridad al día primero de septiembre del año en curso. *G.O.* Nº 34.314 de 27-9-1989.

6. Régimen de Energía y Minas

—Resolución Nº 330 del Ministerio de Energía y Minas de 25-8-1989 mediante la cual se fijan en todo el Territorio Nacional, los precios máximos de venta al por mayor de los productos envasables y a granel: aceites, lubricantes y fluidos para sistemas hidráulicos. *G.O.* Nº 34.293 de 29-8-1989.

7. Regulación de Servicios Públicos

—Resolución Nº 120 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 13-9-1989 mediante la cual se establece un sistema diferencial para el pago del servicio de aseo urbano con base a la clasificación que en ella se especifica. *G.O.* Nº 34.309 de 20-9-1989.

8. Régimen de Comercio Exterior

—Decreto N° 395 mediante el cual se dicta la reforma parcial del Reglamento de la Ley de Incentivo a la Exportación. *G.O.* N° 34.287 de 21-8-1989.

—Resolución N° 89-09-01 del Banco Central de Venezuela de 14-9-1989 relativa a las Normas sobre las Exportaciones de Oro y sus Aleaciones. *G.O.* N° 34.316 de 29-9-1989.

—Resolución N° 177 del Ministerio de Hacienda de 11-8-1989 mediante la cual se dictan las normas para el autocálculo del Valor Agregado Nacional. *G.O.* N° 34.281 de 11-8-1989.

—Resolución N° ICE 220 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 29-8-1989 mediante la cual se establece el valor agregado nacional de los productos que en ella se indican. *G.O.* N° 4.121 Extraordinario de 5-9-1989.

—Resolución N° 2.348; 2.581 y 267 de los Ministerios de Hacienda, de Fomento y de Agricultura y Cría de 15-8-1989 mediante la cual se somete al requisito de Licencia de Exportación, los productos que en ella se señalan. *G.O.* N° 34.283 de 15-8-1989.

—Resolución N° 173 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 8-8-1989 mediante la cual se establece que los certificados de origen para las exportaciones de productos amparados por el Sistema Generalizado de Preferencias (S. G. P.) sean expedidos por el Instituto de Comercio Exterior. *G.O.* N° 34.279 de 9-8-1989.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Relaciones Laborales y Seguridad Social

—Decreto N° 449, mediante el cual el Ejecutivo Nacional, en un plazo que no excederá del 30-11-1989, pondrá en funcionamiento el Seguro Social contra la contingencia de paro forzoso en ejecución del Decreto N° 609 de fecha 8-5-1985, sujeto a la aprobación por parte del Congreso Nacional de los recursos que a tal efecto solicitará el Ejecutivo. *G.O.* N° 34.297 de 4-9-1989.

—Decreto N° 449 mediante el cual el Ejecutivo Nacional, en un plazo que no excederá del 30 de noviembre de 1989, pondrá en funcionamiento el Seguro Social contra la contingencia de paro forzoso en ejecución del Decreto N° 609 de 8-5-1985, sujeto a la aprobación por parte del Congreso Nacional de los recursos que a tal efecto solicitará el Ejecutivo. *G.O.* N° 34.300 de 7-9-1989 (reimpreso por error material).

2. Salud

—Resolución N° 12 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 11-7-1989, mediante la cual se dispone que corresponde a la División de Drogas y Cosméticos adscrita a la Dirección de Epidemiología y Programas de Salud de la Dirección General Sectorial de Salud, a través del Departamento de Estupefacientes y Psicotrópicos, la recepción y procesamiento del material informativo de los productos que contengan sustancias psicoactivas dirigido a los facultativos que prescriben dichas sustancias. *G.O.* N° 34.261 de 13-7-1989.

3. Educación

—Resolución Nº 939 del Ministerio de Educación de 23-8-1989 mediante la cual se crea dentro de la modalidad de Educación de Adultos, el ciclo Profesional Especialidad Industrial, mención Molinería e Industrias Cerealistas. *G.O.* Nº 34.291 de 25-8-1989.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. Urbanismo y Desarrollo Habitacional

—Ley de Protección al Deudor Hipotecario. *G.O.* Nº 34.305 de 14-9-1989.

—Ley de Política Habitacional. *G.O.* Nº 34.305 de 14-9-1989.

—Resolución Conjunta Nos. 2.365 y 105 de los Ministerios de Hacienda y del Desarrollo Urbano de 23-8-1989 mediante la cual se prorroga por un lapso de 30 días continuos, el plazo establecido en el artículo 1º de la Resolución Conjunta de 27-6-89, a los efectos de que quienes aspiren a ser beneficiario del subsidio a que se refiere el Decreto Nº 123 de 5-4-1989, comprueben ante la Institución Financiera que les concedió el crédito hipotecario, los requisitos a que se refiere la citada Resolución Conjunta. *G.O.* Nº 34.289 de 23-8-1989.

—Decreto Nº 298, mediante el cual se autoriza al Ministerio de Fomento para que declare exceptuados de regulación, a los inmuebles señalados en el artículo 1º de la Ley de Regulación de Alquileres, cuya construcción se hubiese iniciado con posterioridad al 2-1-1987 o que para dicha fecha se encontraran en construcción, siempre que la certificación de habitabilidad o su equivalente sea posterior a la fecha de este Decreto. *G.O.* Nº 34.262 de 14-7-1989.

—Resolución Nº 98 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 3-7-1989 mediante la cual se dispone que la edición de las "Normas e Instructivos para el Proyecto de Alcantarillados", tendrá a partir de la presente fecha, carácter oficial. *G.O.* Nº 34.254 de 3-7-1989.

2. Desarrollo Agropecuario

A. Normas de Sanidad Animal

—Resolución Nº 350 del Ministerio de Agricultura y Cría de 20-9-1989 mediante la cual se modifica la lista de enfermedades enumeradas en el artículo 5º del Reglamento de Sanidad Animal en la forma que en ella se indica. *G.O.* Nº 34.309 de 20-9-1989.

—Resolución Nº 360 del Ministerio de Agricultura y Cría de 22-9-1989 mediante la cual se dispone que todo bovino que resultare positivo a la prueba de tuberculina intradérmica realizada al efecto por el Ministerio de Agricultura y Cría, cualquiera que sea la ubicación del fundo donde se encuentre, deberá ser enviado a sacrificio en el matadero que determinen las autoridades sanitarias de este Ministerio. *G.O.* Nº 34.311 de 22-9-1989.

B. Registro Profesional

—Resolución Nº 344 del Ministerio de Agricultura y Cría de 20-9-1989 mediante la cual se dispone que los Médicos Veterinarios en el libre ejercicio de su profesión,

que realicen actividades relacionadas con programas desarrollados por el Ministerio de Agricultura y Cría, sobre producción y sanidad animal, o los que estén interesados en participar en dichos programas, deberán estar inscritos en la Oficina de Fomento Pecuario y Sanidad Animal de la Unidad Técnica Operativa de Desarrollo Agropecuario del Ministerio de Agricultura y Cría más cercana al sitio donde ejerce su actividad. *G.O.* N° 34.309 de 20-9-1989.

C. *Normas sobre Preservación de la Riqueza Vegetal*

—Resolución N° 107 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 7-8-1989 mediante la cual se dispone que sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2° de esta Resolución, queda prohibida en todo el país, la tala, la explotación y la deforestación del Pino Laso (*Decussocarpus rospigliosii*) y de cualquier otra especie de la familia Podocarpaceae, que se encuentren en terrenos del dominio público o privado de la Nación, del Estado, de las Municipalidades o de propiedad privada. *G.O.* N° 34.277 de 7-8-1989.

3. *Régimen de Transporte y Tránsito*

A. *Sistemas Metropolitanos de Transporte Terrestre*

—Decreto N° 398 mediante el cual se dictan normas sobre la aplicación de la Ley de Sistemas Metropolitanos de Transporte. *G.O.* N° 34.285 de 17-8-1989.

B. *Regulaciones sobre Transporte Terrestre*

—Decreto N° 328 mediante el cual se establecen los beneficios del medio pasaje estudiantil y del pasaje preferencial estudiantil para los estudiantes que utilizan el transporte colectivo público urbano, suburbano y extraurbano en las modalidades por puesto, periféricos y colectivo. *G.O.* N° 34.259 de 11-7-1989.

—Resolución Conjunta Nos. 2.247 y 247 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 14-7-1989, por la cual se fijan las tarifas del servicio de transporte público colectivo de pasajeros (autobuses) en rutas extraurbanas que tengan su origen, destino y viceversa, de acuerdo al listado que en ella se especifica. *G.O.* N° 34.262 de 14-7-1989.

—Resolución N° 272 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-8-1989 mediante la cual se fijan las normas por las cuales habrán de regirse las personas naturales o jurídicas que estén dedicadas o aspiren a dedicarse a la prestación del Servicio de Transporte Automotor Terrestre de Pasajeros, por vías públicas extraurbanas que tengan como punto inicial, intermedio o final de su itinerario la ciudad de La Fría, Distrito García de Hevia. Estado Táchira. *G.O.* N° 34.277 de 7-8-1989.

—Resolución Conjunta Nos. 2.451 y 268 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 3-8-1989 mediante la cual se fijan las tarifas de transporte público de personas en rutas extraordinarias que tienen su origen en la ciudad de Caracas y por destino los Estados Miranda, Aragua y Guárico y otras localidades del Distrito Federal. *G.O.* N° 34.276 de 4-8-1989.

—Resolución N° 270 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-8-1989 mediante la cual se dispone que la tarifa diaria a pagar, por concepto de depósito de vehículos a la orden o procesados por las Autoridades Administrativas del Transporte Terrestre en estacionamientos concesionarios del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, es la que en ella se especifica. *G.O.* N° 34.277 de 7-8-1989.

—Resolución Nº 271 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-8-1989 mediante la cual se deroga el Resuelto Nº 143 de fecha 6 de junio de 1985, mediante el cual se estableció un término de 180 días, dentro del cual lo propietarios de vehículos deberán proveerse de la Póliza de Responsabilidad Civil y se facultaba a la Brigada Voluntaria de Tránsito Terrestre para actuar en el levantamiento de accidentes donde se produjeren daños materiales. *G.O.* Nº 34.277 de 7-8-1989.

4. *Régimen de las Comunicaciones*

—Resolución Nº 189 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 16-8-1989 mediante la cual se reconoce a la Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones del Acuerdo Subregional Andino (ASETA) el carácter de organismo internacional, con personalidad jurídica y facultad para celebrar en Venezuela los actos jurídicos que le permitan el normal desarrollo de sus actividades de acuerdo con las normas que regulan su funcionamiento. *G.O.* Nº 34.286 de 18-8-1989.

Comentarios Legislativos

BASES PARA LA ELABORACION DE UN ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

Carlos M. Ayala Corao
Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Católica Andrés Bello,
Universidad Central de Venezuela

I. INTRODUCCION

La jurisdicción constitucional comprende los diversos medios procesales mediante los cuales los tribunales (ordinarios o especializados), están facultados para controlar la Constitución.

Sin embargo, la variedad de órganos jurisdiccionales que ejercen en Venezuela el control de la constitucionalidad de los actos estatales, propicia una jurisprudencia en no pocos casos contradictoria. La Constitución es en definitiva lo que los jueces dicen que es. Un país con diversas interpretaciones judiciales de la Constitución es un Estado con varias Constituciones.

De allí, la importancia de unificar la jurisdicción constitucional en la Corte Suprema de Justicia, como órgano jurisdiccional especializado cuya función primordial es controlar la constitucionalidad de los actos del Poder Público (art. 2, LOCSJ).

Por ello, cualquier proyecto de ley sobre la jurisdicción constitucional en Venezuela debe tener como presupuesto necesario la creación de una sala especializada en el control constitucional. Esta sala no es otra que la Sala Federal Constitucional prevista en el artículo 216 del propio Texto Fundamental, aunque su integración no sea la ideal.

Las bases para un proyecto de ley que reglamente la jurisdicción constitucional, comprenderían en nuestro criterio las siguientes regulaciones:

II. DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

El objeto del control de la constitucionalidad como principio general son los *actos estatales* de efectos generales o particulares dictados en ejercicio del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, cuando *violen directamente* la Constitución. Con lo cual, se recoge además la tradición de la doctrina desarrollada por nuestro Máximo Tribunal acerca de la "violación directa" de la Constitución.

El control de la constitucionalidad podrá requerirse de conformidad con los requisitos y trámites establecidos en la ley, a través de los siguientes *medios*:

- a) objeción de leyes;
- b) recurso ejercido directamente por ante la Corte Suprema de Justicia;
- c) recursos de nulidad contra actos administrativos por ante la jurisdicción contencioso-administrativa;
- d) excepción alegada por cualquiera de las partes o por el Ministerio Público en un proceso judicial;
- e) cuestión suscitada de oficio por una autoridad judicial con motivo de un asunto llevado a su conocimiento;
- f) recurso extraordinario de revisión; o
- g) el recurso de casación.

En relación a la *legitimación activa* para ejercer los diversos medios de control de constitucionalidad respecto de los actos de efectos generales se establece —conforme a nuestra tradición constitucional—, la “acción o recurso popular”. Este podrá ser requerido por todas las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado, que según el ordenamiento vigente tengan el libre ejercicio de sus derechos. Sin embargo, el control de constitucionalidad respecto de los actos estatales de efectos particulares sólo podrá ser requerido por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto cuestionado, dejándose a salvo las facultades del Ministerio Público.

No obstante, quienes en vía de recurso, acción o excepción recurrieren ante la Corte Suprema de Justicia en los términos previstos por la Ley, deberán estar en todo caso representados o asistidos por abogado, y cumplir los demás requisitos de ley.

En relación a la *caducidad* se consagra el principio de su no procedencia en el control de constitucionalidad, al disponerse que podrá requerirse en cualquier momento, cuando se alegue la violación directa por la norma o acto impugnados, de un principio o precepto de la Constitución vigente para el momento de ejercerse, independientemente de la naturaleza material o formal de la presunta violación.

En cuanto a las *causales* de inconstitucionalidad, se establecen las siguientes: a) infracción en forma directa de un principio o norma de la Constitución; b) ausencia de deliberación, sanción o promulgación de los actos en la forma prescrita en la Constitución; o c) violación de una ley orgánica a la que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución hubieren debido sujetarse. En esta última causal, se ha optado por su inclusión, en virtud de que en el caso venezolano la jerarquía de las leyes orgánicas tiene rango expreso en la Constitución (art. 163).

En virtud de las facultades políticas atribuidas a diversos órganos del Poder Público por la Constitución, se reiteró el principio de la improcedencia del control de constitucionalidad de estos actos, con base en la apreciación de la oportunidad y conveniencia con que dichos órganos ejercen sus atribuciones constitucionales. Sin embargo, dichos actos deberán en todo caso sujetarse a la propia Constitución, pues de lo contrario sí serán objeto de control en cuanto a sus requisitos y formalidades.

Se deja a salvo que la declaración de inconstitucionalidad de una ley o acto emanado de los órganos que ejercen el Poder Público, no prejuzga sobre la responsabilidad que corresponda a sus autores de acuerdo con los artículos 46 y 121 de la Constitución.

Se acoge como principio de estructura, la *unificación y coordinación de la jurisdicción constitucional*, al disponerse que el ejercicio del control de constitucionalidad corresponde a la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, el anteproyecto supone para su operatividad y funcionamiento racional, el establecimiento de una *Sala Federal-Constitucional* mediante una reforma a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, encargada de conocer de todos los medios de control de constitucionalidad, a fin de unificar la doctrina judicial constitucional.

En este sentido, una de las materias más urgentes de unificar dentro de la jurisdicción constitucional, es la relacionada con el *amparo constitucional*. En efecto, a través de las decisiones judiciales en materia de amparo constitucional, se interpreta el contenido y alcance de los derechos y garantías constitucionales, lo que equivale lógicamente a interpretar la Constitución misma. En la actualidad, el sistema previsto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales atribuye el principio de la competencia a los Tribunales de Primera Instancia que tengan competencia afín con el derecho lesionado, salvo los fueros asignados directamente a la Corte Suprema de Justicia o a Tribunales Superiores. La revisión de las decisiones de los Tribunales de Primera Instancia se realiza mediante la consulta obligatoria o la apelación para ante el tribunal superior al que emitió el fallo. Este sistema ha originado

una grave desarticulación de la doctrina judicial sobre amparo constitucional, pues cada tribunal superior aplica su criterio en forma autónoma sin posibilidad de obtener una unificación ulterior. De allí que, dada la importancia del amparo constitucional, y su naturaleza —v.gr., la revisión no impide la ejecución del fallo—, se ha considerado pertinente que las apelaciones y consultas de las sentencias dictadas en primera instancia por tribunales inferiores, así como los casos de instancia única ante el Máximo Tribunal —art. 8 LOA—, sean conocidas por la Sala Federal Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Asimismo, el conocimiento de los *recursos basados en la inconstitucionalidad de actos administrativos* corresponderá a los tribunales contencioso-administrativos, según la distribución de competencias y el trámite procedimental que en la respectiva ley se establece; y en caso de que el recurso contra el acto administrativo corresponda en instancia única o en apelación a la Corte Suprema de Justicia, éste será conocido por la Sala (Federal Constitucional). Así, el juez contencioso-administrativo ejercerá el control de la constitucionalidad de los actos administrativos, conforme a las facultades y poderes regulados en la presente ley.

Este sistema no implica que los actos administrativos viciados de inconstitucionalidad se impugnarán mediante los recursos contencioso-administrativos de anulación, pues estos recursos, conforme al Derecho Administrativo, implican siempre un acto de rango sublegal, lo cual configura un vicio de ilegalidad. Por lo cual, estos actos viciados de inconstitucionalidad serán impugnados mediante un recurso contencioso-constitucional, pero a través de los tribunales contencioso-administrativos, cuando éstos sean inferiores a la Corte Suprema de Justicia. Este sistema se justifica, en virtud de que concentrar dichos recursos en una instancia única en la Corte Suprema, limitaría excesivamente su acceso, con lo cual se restringiría su ejercicio —como ha ocurrido hasta la fecha con base en el sistema establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia—. Lo importante es que, reconociendo el rol de contralor de la constitucionalidad asignado a la Corte Suprema, los procesos puedan ser iniciados ante instancias inferiores, pero garantizando el acceso ulterior a la revisión de dichas decisiones por parte del Máximo Tribunal. En este sentido, el anteproyecto establece que las sentencias de última instancia dictadas por los tribunales inferiores contencioso-administrativos en las cuales se resuelvan cuestiones de constitucionalidad, podrán ser objeto del recurso extraordinario de revisión por inconstitucionalidad ante (la Sala Federal Constitucional de) la Corte Suprema de Justicia, en los términos y modalidades establecidos por la Ley.

Por último, el anteproyecto trata de unificar la doctrina constitucional en materia de impugnación de sentencias por motivos de inconstitucionalidad, mediante el *recurso de casación*. En estos casos, cuando dicho recurso se ejerza contra las sentencias impugnables conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, el Código de Enjuiciamiento Criminal y las leyes especiales, alegándose vicios de inconstitucionalidad, su conocimiento le corresponde, en los términos y condiciones establecidos en la ley, a la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia.

En virtud de la unidad finalística de la jurisdicción constitucional a través de los diversos medios de control, el anteproyecto establece la facultad de la Corte para ordenar la *acumulación de aquellos recursos, excepciones o cuestiones* de inconstitucionalidad interpuestos, aun cuando se hubieren originado de distinto modo, siempre que la entidad de su objeto y causa permita una solución común.

Por último, en virtud de la función pública del control de constitucionalidad, se consagra su carácter de *orden público*; y para facilitar su ejercicio se establece que el procedimiento ante la Corte Suprema de Justicia será total y enteramente *gratuito*.

III. EL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS ESTATALES DE EFECTOS GENERALES Y PARTICULARES

Hemos optado por consagrar como principio, el *recurso de inconstitucionalidad* como medio de impugnación objetiva del acto así viciado (leyes nacionales, estatales, ordenanzas municipales y demás actos de efectos generales y particulares). El recurso se *iniciará* mediante escrito en el que, de modo claro y sucinto, se deben indicar los siguientes extremos: a. Identificación completa del actor y representación que ostenta cuando no actuase en nombre propio; b. Indicación expresa de los principios o normas constitucionales que se suponen violados y del precepto o preceptos cuya inconstitucionalidad se alega y cuya invalidación se demanda; c. Exposición de los motivos en que la pretendida inconstitucionalidad se funda; d. Petición, si se considerase necesario, de que se efectúen informes orales.

Dicho escrito deberá ir acompañado, en su caso, de un ejemplar o copia del acto impugnado, y de la documentación que acredite la representación que el actor ostenta y de copia certificada del correspondiente acuerdo si fuera actora una entidad pública.

Para facilitar la preparación de las notificaciones, y dada la naturaleza gratuita del recurso, se establece la necesidad de que tanto el escrito como todo otro documento que eventualmente se acompañe se presente por cuádruplicado.

Presentado ante la Corte el escrito, ésta procederá a dar *cuenta* de la solicitud, ordenando de inmediato su remisión al juzgado de sustanciación, quien decidirá acerca de su admisión dentro de los tres días de despacho siguientes al recibo del expediente.

En virtud de la gravedad del vicio de inconstitucionalidad, para evitar que el acto afectado tenga vigencia en el mundo jurídico y cause perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, se ha consagrado la posibilidad de que la Corte, en forma breve y sumaria, aun antes de la admisión del recurso, a instancia de parte o aun de oficio, dicte diversas *medidas cautelares* que puedan incluir *suspensión de los efectos del acto impugnado* por motivo de inconstitucionalidad —*inter partes* o *erga omnes*—, sea éste de efectos generales o particulares.

Dentro de los tres días calendario siguientes al recibo del expediente, el juzgado de sustanciación decidirá sobre la *admisibilidad del recurso*, pudiendo acordar su inadmisibilidad cuando faltare en el escrito alguno de los requisitos exigidos o no resultare bastante la documentación o fuere notoriamente insuficiente la motivación. Sin embargo, cuando sea imposible para el recurrente la consignación de una copia o ejemplar del acto impugnado, la Corte oficiará de inmediato a la autoridad autora de éste, a fin de que consigne en autos dentro de los dos días de despacho siguientes al recibo de la notificación, el ejemplar o la copia certificada correspondiente.

El auto que decretare la inadmisibilidad del recurso podrá apelarse dentro de los cinco días de despacho siguientes, y la Corte decidirá dentro de los quince días de despacho subsiguientes. Sin embargo, para justificar la declaratoria de inadmisibilidad —en virtud de sus efectos procesales—, se ha establecido que el auto que declare sin lugar la apelación formulada contra el auto de inadmisibilidad habrá de ser acordado al menos por las dos terceras partes de los magistrados que suscriban la decisión.

Una vez declarado admisible el recurso, dentro del primer día de despacho siguiente se acordarán las *notificaciones* correspondientes, acompañando copia de los autos a los representantes legales y judiciales del órgano del Poder Público del cual hubiere emanado el acto, y al Fiscal General de la República, para que, en el plazo de treinta días calendario, a contar de la fecha de recibo de la comunicación, más el término de la distancia si fuere el caso, tomen conocimiento del recurso y presenten ante la Corte dictamen razonado sobre la pretensión del actor. En dicho dictamen

podrá también solicitarse de la Corte la recepción del asunto e informe oral. Por lo cual, dada la función pública del control de la constitucionalidad, en muchos casos el representante de la autoridad que emitió el acto podrá reconocer su inconstitucionalidad.

A los efectos de permitir su conocimiento, y la participación ciudadana en el control de la constitucionalidad, se ha dispuesto, que en la misma fecha en que se hicieren comunicaciones a que se refiere el artículo anterior, la Corte ordenará la *inserción en la Gaceta Oficial y en la Gaceta Estadal o Municipal, según fuere el caso*, de un edicto en el que, en forma resumida, se informará sobre el objeto y términos del recurso admitido. Asimismo, en la misma oportunidad, la Corte podrá ordenar el *emplazamiento de los interesados* mediante un cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación en la ciudad de Caracas, y en caso de que la autoridad autora del acto impugnado no tenga su sede en dicha ciudad, se deberá asimismo publicar el cartel en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad (donde tiene su sede la autoridad) para que, dentro del plazo de diez días de despacho a partir de la publicación, aquellas personas que lo desearan puedan exponer por escrito ante la Corte cuanto sobre el asunto tengan por conveniente.

Concluido el plazo fijado para la evacuación de dictámenes se dará por terminada la sustanciación del asunto, y se pasará a la Corte para *relacionarlo*. Con lo cual, se establece como principio el proceso de mero derecho. Asimismo, se regula el principio inquisitorio para que el juez dirija el proceso, en virtud de su función pública del control constitucional. Así, a solicitud de parte o aun de oficio, el juzgado de sustanciación podrá acordar motivadamente, la apertura de un lapso probatorio de veinte días de despacho, a efecto de que se promuevan y evacuen las pruebas que se juzguen pertinentes. Una vez devueltos los autos a la Corte, en el día de despacho siguiente se designará ponente. La relación no podrá tener una duración superior a los cuarenta y cinco días calendario, excluidos sólo los feriados y los de vacaciones. Transcurrido este plazo o el menor que la Corte señalare, se llamará a informes, fijando fecha para ellos en un término no superior a quince días calendario e indicando, de acuerdo con lo que se estimase más conveniente, si habrán de ser orales cuando así se hubiese solicitado.

Con el acto de informes en forma oral se persigue un mayor aprovechamiento por parte de las partes y de los magistrados, para poner en evidencia los aspectos más resaltantes en relación al objeto del proceso. Por ello, si se optase por la forma oral, la Corte podrá señalar los puntos a que hayan de contraerse los alegatos de los informantes y el tiempo durante en el cual cada uno de ellos realizará su intervención. Así, en el acto de informes orales cualquiera de los magistrados presentes podrá interrumpir al exponente a fin de solicitar las respuestas o aclaratorias que juzgue convenientes; y, en todo caso, las partes consignarán por escrito las conclusiones de sus informes, dentro de los tres días de despacho siguientes al acto de informes. Igualmente se establece, que en el acto de informes orales serán públicas las audiencias, pero la Corte podrá decidir la celebración a puertas cerradas cuando la publicidad amenazare la seguridad del Estado o la moral o el orden público, o se produjeren en el público asistente manifestaciones contrarias al decoro del Alto Tribunal.

En el día de despacho siguiente al término de los informes, y a menos que se dictare auto para mejor proveer, la Corte dirá *vistos*, y fijará oportunidad para sentenciar dentro de un término no superior a los quince días de despacho siguientes.

Dada la urgencia institucional de estos procesos, el anteproyecto establece que el incumplimiento del lapso para sentenciar será sancionado de conformidad con lo establecido en el artículo 42.

La *sentencia definitiva* decidirá clara y precisamente sobre todas las cuestiones debatidas, formulando alguno de los fallos siguientes:

1. Inadmisibilidad del recurso por no cumplir con los requisitos de ley.
2. Improcedencia del recurso por no resultar de los motivos alegados la inconstitucionalidad de los actos o normas impugnadas.
3. Procedencia total o parcial del recurso, declarando la nulidad total o parcial del acto particular o de la norma o normas inconstitucionales. Podrá igualmente declarar de oficio la nulidad de las otras partes del acto particular impugnado o de aquellas normas, cuya inconstitucionalidad se derivase necesariamente de las que fueron objeto del recurso estimado.

En el supuesto de ejercicios temerarios de excepciones o cuestiones de inconstitucionalidad, la sentencia decidirá igualmente sobre la naturaleza y cuantía de las sanciones impuestas por la Corte.

En relación a los *efectos de la decisión* de la Corte en el tiempo se establece el principio pro futuro o *ex nunc*; sin embargo, se le dan amplias facultades a la Corte para que pueda establecerlos hacia el pasado o *ex tunc*, en forma expresa y motivada, lo cual normalmente ocurrirá en casos extremos y necesarios, además de los casos expresos de nulidad absoluta establecidos en el propio texto constitucional: arts. 46, 119 y 120. Así, el anteproyecto establece que los actos de efectos particulares y las normas declaradas inconstitucionales no podrán ser aplicados ni tendrán efecto alguno a partir de la fecha que determine la sentencia estimatoria, y en todo caso, desde el día siguiente a la publicación de la sentencia en la Gaceta correspondiente, o a falta de publicación, a partir del décimo día de su firma. Cuando los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad sean acordados hacia el pasado, la Corte así lo determinará expresa y motivadamente, debiendo establecer en todo caso con precisión, los efectos de su decisión en el tiempo.

Sin embargo, cuando en virtud de las normas declaradas inconstitucionales hubiese sido pronunciada una sentencia firme de condena en curso de ejecución, cesará ésta y con ella todos los demás efectos jurídicos.

IV. LA OBJECION DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

De conformidad con la facultad consagrada en el artículo 173 de la Constitución, el anteproyecto incluye y regula la *objeción de inconstitucionalidad* de las *leyes nacionales* ante la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, dicha facultad se regula además para los Gobernadores de Estado, respecto a las *leyes estatales*; y para los Alcaldes Municipales respecto a las *ordenanzas municipales*. Se han excluido a las autoridades que no tienen autonomía política, por no corresponder a personas político-territoriales descentralizadas en las cuales existan órganos legislativos locales (ej. Gobernadores del Distrito Federal y de los Territorios Federales).

Las leyes que a causa de su presunta inconstitucionalidad, fueren objetadas por el Presidente de la República, Gobernadores de Estado o Alcaldes Municipales, podrán ser sometidas a la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia dentro del plazo en que deban ser promulgadas. Del escrito de objeción dará la Corte conocimiento inmediato al órgano legislativo correspondiente (Congreso, Asamblea Legislativa o Concejo Municipal).

La Corte decidirá en el término de diez días calendario contados desde el recibo de la comunicación correspondiente. Si negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere dentro del término anterior, la autoridad ejecutiva deberá promulgar la ley dentro de los cinco días calendario siguientes a la fecha de la decisión de la Corte o al vencimiento de dicho término.

Cuando, por el contrario, estimare la Corte que la ley objetada es, en todo o en parte, inconstitucional, comunicará su decisión a la autoridad ejecutiva, quien promulgará, en su caso, los preceptos no declarados inconstitucionales.

Los actos del Presidente de la República que huieren de ser sometidos a la consideración o aprobación posterior del Congreso o de su Comisión Delegada, sólo serán impugnables desde que tal requisito se hubiere cumplido o hubiere transcurrido el plazo constitucionalmente señalado para cumplirlo.

Finalmente, los actos que requiriesen previa autorización legislativa y se mantuviesen dentro de los límites fijados por ésta no podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, pero se entenderán sin efecto desde el momento en que fuere declarada inconstitucional dicha autorización.

V. LA EXCEPCION Y LA CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD

El anteproyecto pretende introducir innovaciones y reformas fundamentales a la facultad de los jueces para desaplicar las normas juzgadas por ellos como inconstitucionales dentro de un proceso concreto. Hasta la fecha, el sistema previsto en el Código de Procedimiento Civil (art. 20, antes art. 7) permite al juez desaplicar la norma inconstitucional al caso concreto. Sin embargo, esta interpretación de la Constitución no es revisada, sino en ciertas excepciones, por la Corte Suprema de Justicia. E incluso, en los casos de posterior revisión por la Corte, ello se realiza por separado en las distintas Salas.

El anteproyecto optó por una solución intermedia entre los diversos sistemas existentes inspirado en el sistema acogido en nuestra Constitución de 1901: no se adoptó el sistema de suspender el curso de la causa principal, en virtud del peligro que ello implica, de ser utilizado como medio de argucia procesal para paralizar los procesos. Sin embargo, una vez ejercida la excepción por una parte o la cuestión por el juez, se remite a la Corte una copia certificada de los autos, a fin de que ésta decida acerca de la inconstitucionalidad alegada. En principio, la decisión deberá producirse con antelación a la etapa de decisión de la causa principal. Si ello ocurre, el juez estará obligado a acatar y aplicar la doctrina de la Corte. Sin embargo, para evitar los retrasos eternos que pudieran ocurrir, si llegada la oportunidad para decidir, la Corte no se ha pronunciado, el juez deberá dictar su sentencia, en cuyo caso, podrá pronunciarse acerca de la desaplicación de la norma cuestionada de inconstitucional, al caso concreto. En este último caso, la sentencia se someterá a consulta ante el tribunal superior, quien deberá actuar en la forma arriba prescrita. Sin embargo, para lograr unificar los criterios sobre la interpretación constitucional de los jueces de instancia, se ha previsto un recurso extraordinario de revisión para impugnar estas sentencias, cuando las mismas no lo sean mediante el recurso de casación por inconstitucionalidad. Así mismo, hay que tener presente, que el proceso iniciado en la Corte Suprema en relación a la norma cuestionada, es autónomo, por lo cual, el mismo seguirá su curso con independencia de la causa de instancia. Con lo cual, al menos, para casos futuros, —si no ocurre en el caso que dio origen—, la Corte establecerá su criterio sobre la constitucionalidad de las normas cuestionadas, anulándolas o confirmándolas.

1. *La excepción de inconstitucionalidad*

La *excepción de inconstitucionalidad* podrá hacerse valer en todo proceso, por las partes o el Ministerio Público, mediante escrito dirigido a la autoridad judicial que estuviere conociendo del asunto. En dicho escrito habrá de indicarse clara y pre-

cisamente las normas cuya inconstitucionalidad se alega, los principios o preceptos constitucionales que se consideran violados, y las razones en que se fundamenta tal consideración.

Sin embargo, para evitar la desarticulación del proceso, y para facilitar su más pronta remisión a la Corte Suprema para su decisión, se establece que la excepción de inconstitucionalidad la deberá alegar el recurrente o demandante en el momento de interponer el libelo de su demanda o recurso correspondiente; y el demandado, defensor o interviniente, hasta el acto de contestación o durante el lapso de comparecencia, según sea el caso.

A fin de evitar la interposición de excepciones manifiestamente infundadas, el anteproyecto establece que la autoridad judicial ante quien se hiciera valer la excepción de inconstitucionalidad podrá *rechazarla* cuando la estime insuficientemente motivada o notoriamente irrelevante para el juicio en curso. Contra el auto que rechace la excepción, que deberá estar adecuadamente motivado, podrá apelarse dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes para ante la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia. Pero para evitar la paralización del juicio, la apelación, en todo caso, se oírá únicamente en un solo efecto (devolutivo, mas no suspensivo).

Cuando la autoridad judicial ante quien se propone la excepción considerase que ésta no carece manifiestamente de fundamento, deberá dictar un auto debidamente motivado mediante el cual dispondrá la *inmediata remisión* de una copia certificada de los autos a la Corte Suprema de Justicia para su decisión. Sin embargo, el curso de la causa no se detendrá, y llegada la oportunidad de dictar sentencia definitiva sin que se haya recibido la decisión correspondiente de la Corte, el tribunal procederá a dictar su sentencia sin más dilación, pudiendo pronunciarse sobre la desaplicación de la norma cuestionada de inconstitucionalidad al caso concreto. En este caso, el juez deberá informar inmediatamente de su decisión a la Corte Suprema de Justicia a fin de que ésta se entere de su decisión, y por supuesto acerca de la repercusión de su falta de decisión oportuna en el asunto que le fue sometido; y la sentencia dictada se consultará con el juez superior correspondiente.

El tribunal de alzada continuará la tramitación del proceso *sin interrupción* hasta sentencia definitiva, en la cual podrá apreciar la decisión del inferior acerca de la norma cuestionada de inconstitucionalidad; en cuyo caso, el juez deberá igualmente informar inmediatamente de su decisión a la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso, cuando la decisión de la excepción por la Corte Suprema de Justicia se produzca antes de que se dicte la sentencia definitiva de primera o de segunda instancia, el tribunal que para ese momento esté conociendo de la causa procederá a *sentenciar conforme a lo dispuesto por la Corte*.

2. La cuestión de inconstitucionalidad

El juez que en cualquier momento de un proceso sometido a su conocimiento, tenga fundadas dudas sobre la constitucionalidad de actos de efectos generales que hubieren de recibir aplicación en el mismo, podrá suscitar la *cuestión de inconstitucionalidad* mediante auto en el que, señalará las normas de dudosa constitucionalidad, los principios o preceptos constitucionales afectados y las razones en que la duda se funda, y decretará la *inmediata remisión* de una copia certificada de los autos a la Corte Suprema de Justicia para su decisión. Sin embargo, al igual que en el sistema regulado para la excepción de inconstitucionalidad, el curso de la causa no se detendrá, y llegada la oportunidad de dictar sentencia definitiva sin que se haya recibido la decisión correspondiente de la Corte, el tribunal procederá a dictar su sentencia sin más dilación, pudiendo pronunciarse sobre la desaplicación de la nor-

ma cuestionada de inconstitucionalidad al caso concreto. En este caso, el juez deberá *informar* inmediatamente de su decisión a la Corte Suprema de Justicia a fin de que ésta se entere de su decisión, y por supuesto acerca de la repercusión de su falta de decisión oportuna en el asunto que le fue sometido; y la sentencia dictada se consultará con el juez superior correspondiente.

El tribunal de alzada continuará la tramitación del proceso sin interrupción hasta sentencia definitiva, en la cual podrá apreciar la decisión del inferior acerca de la norma cuestionada de inconstitucionalidad; en cuyo caso, el juez deberá igualmente informar inmediatamente de su decisión a la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso, cuando la decisión de la cuestión por la Corte Suprema de Justicia se produzca antes de que se dicte la sentencia definitiva de primera o de segunda instancia, el tribunal que para ese momento esté conociendo de la causa procederá a *sentenciar conforme a lo dispuesto por la Corte*.

3. *El procedimiento*

Recibidos en la Corte Suprema los autos de la excepción o la cuestión de inconstitucionalidad remitidos por la autoridad jurisdiccional, se declarará de *urgencia el procedimiento* y se seguirá el trámite establecido para los recursos de inconstitucionalidad en esa misma ley.

Así, si la Corte declara inadmisibles la excepción o cuestión por carencia de motivación suficiente, devolverá los autos al juez o tribunal donde esté en curso la causa principal. Pero si la excepción o cuestión fueren declaradas admisibles, se procederá a las notificaciones dispuestas en el artículo 17 del anteproyecto, participándolas al mismo tiempo al juez o tribunal de origen, siguiéndose además los trámites prescritos en los artículos 14 a 18.

En virtud de la importancia y efectos de la decisión de la Corte no sólo para el caso concreto, sino en relación a la norma cuestionada y su validez, el incumplimiento del lapso para sentenciar es sancionado de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del anteproyecto.

La sentencia, con la forma y efectos que en los artículos 22 a 24 se señalan, será comunicada además el día de su firma al tribunal de origen donde esté en curso la causa principal si fuere el caso, a fin de que *dicte su decisión conforme a lo dispuesto por la Corte*.

VI. EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION POR INCONSTITUCIONALIDAD

A fin de lograr un mayor acceso a la jurisdicción constitucional para controlar las sentencias inconstitucionales que no son objeto de control por otros medios regulados en este anteproyecto; y a fin de poder controlar las sentencias que se pronuncian sobre cuestiones de inconstitucionalidad, se ha optado por crear en nuestro sistema procesal un recurso extraordinario a fin de efectuar la revisión de dichos fallos. Dicho recurso permite a la Corte Suprema, en su Sala Federal Constitucional, actuar como *una verdadera instancia*. En consecuencia, la decisión de este recurso es definitiva y firme, a diferencia de la casación, pues el fallo de la Corte se bastará por sí mismo. Dependiendo de la organización jurisdiccional y la asignación de competencias, en algunos casos será una segunda instancia extraordinaria, pero en muchos otros una verdadera tercera instancia extraordinaria. Sin embargo, su establecimiento se justifica por los motivos antes expuestos.

El recurso es además *extraordinario*, motivo por el cual habrá que agotar los medios ordinarios en caso de ser procedentes; y además, sus causales son taxativas. En este sentido, el anteproyecto establece que las sentencias definitivas de última instancia dictadas por cualquier tribunal inferior a la Corte Suprema de Justicia, podrán ser objeto del recurso extraordinario de revisión por inconstitucionalidad por ante la Sala competente (Federal Constitucional) de dicho Máximo Tribunal, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

- a) que la sentencia se haya pronunciado sobre cuestiones de inconstitucionalidad, aplicando o interpretando normas o principios constitucionales; o cuando la sentencia haya violado en forma flagrante y directa normas o principios constitucionales;
- b) que la sentencia no sea objeto de control por ninguna de las otras vías reguladas en esta ley; y
- c) que contra la sentencia se hayan agotado los recursos judiciales ordinarios.

El recurso extraordinario de revisión por inconstitucionalidad se interpondrá por ante el tribunal que haya dictado la sentencia definitiva de última instancia, dentro de los diez días de despacho siguientes a ésta. La *interposición* del recurso se oirá en ambos efectos, en virtud de lo cual, los efectos del fallo impugnado quedarán suspendidos, y el tribunal remitirá los autos a la Corte Suprema de Justicia dentro de los tres días de despacho siguientes a la interposición de aquél.

Los requisitos del escrito de interposición, así como la sustanciación y decisión del recurso se regirá por lo establecido en los artículos 14 al 24 del anteproyecto, en cuanto resulten aplicables.

Para la tramitación y decisión del recurso, la Corte Suprema de Justicia actuará en *instancia plena y definitiva*, pudiendo apreciar tanto los hechos como el derecho aplicado por el tribunal inferior. Asimismo, la Corte tendrá amplios *poderes de decisión*, pudiendo declarar la nulidad del fallo, cuya revisión se solicita, o confirmar la sentencia impugnada. Con lo cual, en virtud de los amplios poderes conferidos a la Corte, ésta podrá incluso llegar a modificar el fallo en lo que considere procedente.

VII. EL RECURSO DE CASACION POR INCONSTITUCIONALIDAD

El recurso de casación como medio extraordinario de impugnación de sentencias, permite a las salas de casación controlar la constitucionalidad de los fallos judiciales. Sin embargo, al ejercer dicha competencia —lo cual puede ser incluso de oficio en el nuevo Código de Procedimiento Civil—, ambas salas interpretan la Constitución, lo que permite la coexistencia de criterios no sólo diferentes sino también contradictorios. En virtud de la finalidad de coordinar y unificar la jurisdicción constitucional del anteproyecto, se ha separado el recurso de casación por ilegalidad, del *recurso de casación por inconstitucionalidad*. El *conocimiento* del recurso de casación por inconstitucionalidad de la sentencia impugnada, corresponderá a la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, el *procedimiento, los lapsos y requisitos para la interposición y tramitación de este recurso, y los efectos jurídicos de la decisión*, se regirán por lo pautado en el Código de Procedimiento Civil y el Código de Enjuiciamiento Criminal, respectivamente.

A los efectos del ejercicio del recurso de casación por inconstitucionalidad, el anteproyecto, como es evidente, establece la procedencia en primer lugar de este recurso, y en su defecto, el de casación por ilegalidad ante la Sala de Casación co-

rrespondiente. De esta forma, el recurrente deberá en su *escrito de formalización* del recurso de casación denunciar en primer lugar los vicios de inconstitucionalidad, y luego los de ilegalidad a que haya lugar. En caso de que la Corte (Sala Federal Constitucional) determine que la sentencia impugnada no viola la Constitución, remitirá los autos dentro de los cinco días calendario siguientes a la Sala de Casación respectiva, para su pronunciamiento sobre los motivos de ilegalidad que hayan sido denunciados, conforme a lo establecido en los códigos y leyes especiales.

VIII. LA ACCION DE AMPARO CONSTITUCIONAL

A fin de lograr la unificación de la doctrina judicial en materia de derechos y garantías constitucionales, el anteproyecto ha optado por la unificación directa de la jurisdicción a través de los recursos ordinarios, cuando la decisión de amparo constitucional haya sido dictada en primera instancia por tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia. Su unificación total en instancia única ante la Corte no se justifica, pues ello dificultaría el ejercicio de esta vía de protección a todo lo largo del territorio nacional. Sin embargo, en el anteproyecto se ha optado por unificar la doctrina a través de la consulta obligatoria en segunda instancia ante la Corte Suprema de Justicia.

En este sentido, el anteproyecto establece, que el *conocimiento* de las acciones de amparo constitucional le corresponderá a la Sala competente (Federal Constitucional), cuando dicha competencia le esté asignada a la Corte Suprema de Justicia por la ley especial. Igualmente le corresponderá a la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de las apelaciones y consultas de las sentencias dictadas en primera instancia por los demás tribunales de la República.

La *tramitación* de las acciones de amparo constitucional en instancia única y de las apelaciones o consultas por ante la Corte Suprema de Justicia, se regula por el procedimiento pautado en su ley especial.

IX. SANCIONES

En virtud de que la jurisdicción constitucional implica la creación y flexibilización de diversos medios o vías judiciales, se está consciente de que ello, en no pocos casos, podrá dar origen a abusos y argucias procesales. Por lo cual, se ha optado por un sistema de sanciones a las partes, a los apoderados y a los magistrados, a fin de evitar dichos abusos.

En este sentido, la (Sala Federal Constitucional de la) Corte podrá imponer *multas* de hasta veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00) a aquellos *recurrentes notoriamente temerarios*, o cuyo recurso estuviere manifiestamente inspirado por el deseo de dilatar procesos en curso u obstaculizar de cualquier otro modo la buena marcha de la administración de justicia.

En los *recursos por vía de excepción* las multas a que se refiere el párrafo anterior podrán ser impuestas hasta por el doble de la cuantía de la demanda.

En el caso del párrafo segundo del artículo 33 del anteproyecto, la Corte podrá imponer *multas*, dentro de los límites señalados, a los *jueces* que hubieren admitido excepciones manifiestamente temerarias o que de modo igualmente temerario hubieren suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

Cuando la Corte estimare que la temeridad o el ánimo dilatorio u obstaculizador son imputables al *abogado* que asiste o representa al recurrente, podrá *prohibir* al mismo la *actuación ante la Corte Suprema de Justicia* por un tiempo no superior a tres años.

Así mismo, el *incumplimiento del lapso para sentenciar* previsto en el artículo 21 de esta ley será considerado una *falta grave*; y el *magistrado ponente* que no haya consignado la ponencia correspondiente al anteproyecto de sentencia antes del vencimiento de dicho lapso, podrá ser objeto de las *sanciones de amonestación o multa* de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) que aplicará en su caso la (Sala Federal Constitucional de la) Corte, por denuncia de parte o aún de oficio.

La *reiterada reincidencia* en esta falta grave será considerada *causal de remoción del magistrado o magistrados* responsables.

X. DISPOSICIONES FINALES

El anteproyecto no ha querido establecer todo un sistema procesal autónomo al existente en el país, para lo cual, tanto en materias sustantivas como en las adjetivas, se consagra un orden de prelación de *fuentes normativas supletorias*. Así, el anteproyecto establece, que para todo lo no expresamente previsto en él, regirán en cuanto fueren aplicables, las normas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y el Código de Procedimiento Civil.

Finalmente, en virtud de la introducción de normas que coliden con las establecidas actualmente en códigos y leyes tanto sustantivas como adjetivas, se dispone la *derogatoria* de todas las disposiciones contrarias a Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional.

Con fundamento en las bases anteriormente expuestas, hemos elaborado el siguiente Anteproyecto de Ley Orgánica de la Jurisdicción Constitucional:

ANTEPROYECTO DE LEY ORGANICA
DE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL *

TITULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

Artículo 1. Podrán ser objeto de control de constitucionalidad en vía de recurso, de acción, de excepción, o como cuestión suscitada de oficio, conforme a las disposiciones de esta Ley, los actos estatales de efectos generales o particulares dictados en ejercicio del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal que violen directamente la Constitución.

Artículo 2. El control de la constitucionalidad podrá requerirse de conformidad con los requisitos y trámites establecidos en esta ley, a través de los siguientes medios: a) objeción de leyes; b) recurso ejercido directamente por ante la Corte Suprema de Justicia; c) recursos de nulidad contra actos administrativos por ante la jurisdicción contencioso-administrativa; d) excepción alegada por cualquiera de las partes o por el Ministerio Público en un proceso judicial; e) cuestión suscitada de oficio por una autoridad judicial con motivo de un asunto llevado a su conocimiento; f) recurso extraordinario de revisión; o g) el recurso de casación.

El control previo de la constitucionalidad sólo podrá requerirse de la Corte Suprema de Justicia por iniciativa del Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, y los Alcaldes de los Municipios, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 3. El control de constitucionalidad respecto de los actos de efectos generales podrá ser requerido por todas las personas naturales o jurídicas de derecho público o de derecho privado, que según el ordenamiento vigente tengan el libre ejercicio de sus derechos. Sin embargo, salvo las competencias del Ministerio Público, el control de constitucionalidad respecto de los actos estatales de efectos particulares sólo podrá ser requerido por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto cuestionado.

Para requerir el control de constitucionalidad en nombre del Ejecutivo Nacional será necesario la previa autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 4. Quienes en vía de recurso, acción o excepción recurrieren ante la Corte Suprema de Justicia en los términos previstos por la presente Ley deberán estar en todo caso representados o asistidos por abogado, y cumplir los demás requisitos de ley.

Artículo 5. El control de constitucionalidad podrá requerirse en cualquier momento, cuando se alegue la violación directa por la norma o acto impugnados de un principio o precepto de la Constitución vigente para el momento de ejercerse, independientemente de la naturaleza material o formal de la presunta violación.

Artículo 6. Son inconstitucionales en todo o en parte las leyes y demás actos de efectos generales y particulares dictados en ejercicio del Poder Público que: a) infrinjan en forma directa un principio o norma de la Constitución; o b) no hayan sido deliberados, sancionados o promulgados en la forma prescrita en la misma; o c)

* Anteproyecto elaborado y presentado por Carlos M. Ayala Corao bajo encargo especial de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en 1988.

de cualquier modo violen una ley orgánica a la que, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 163 de la Constitución hubieren debido sujetarse.

Artículo 7. En ningún caso procederá el control de constitucionalidad en base a la apreciación de la oportunidad y conveniencia con que los órganos que ejercen el Poder Público hacen uso de sus facultades constitucionales.

Artículo 8. La declaratoria de inconstitucionalidad de una ley o acto emanado de los órganos que ejercen el Poder Público, no prejuzga sobre la responsabilidad que corresponda a sus autores de acuerdo con los artículos 46 y 121 de la Constitución.

Artículo 9. El ejercicio del control de constitucionalidad, tanto si éste se origina por acción directa, por vía de excepción o en virtud de cuestión suscitada de oficio por una autoridad judicial, corresponde en instancia única a (la Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia.

La acción de amparo constitucional se regulará para su tramitación por la ley especial; sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley, su conocimiento corresponderá en instancia única, y en apelación o consulta de las decisiones de los tribunales de instancia competentes, a (la Sala Federal Constitucional de) la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 10. El conocimiento de los recursos basados en la inconstitucionalidad de actos administrativos corresponderá a los tribunales contencioso-administrativos, según la distribución de competencias y conforme al trámite que en la respectiva ley se establece. En caso de que el recurso contra el acto administrativo corresponda en instancia única o en apelación a la Corte Suprema de Justicia, éste será conocido por la Sala (Federal Constitucional).

El juez contencioso-administrativo ejercerá el control de la constitucionalidad de los actos administrativos, conforme a las facultades y poderes regulados en la presente ley. Cuando el acto administrativo impugnado se fundamente en una norma de rango legal cuestionada de inconstitucionalidad, el juez contencioso-administrativo procederá de acuerdo a las previsiones establecidas en esta ley.

Unico: Las sentencias de última instancia dictadas por los tribunales inferiores contencioso-administrativos en las cuales se resuelvan cuestiones de constitucionalidad, podrán ser objeto del recurso extraordinario de revisión por inconstitucionalidad ante (la Sala Federal Constitucional de) la Corte Suprema de Justicia, en los términos y modalidades establecidos por esta Ley.

Artículo 11. El conocimiento del recurso de casación que se ejerza contra las sentencias impugnables conforme a lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, el Código de Enjuiciamiento Criminal y las leyes especiales, cuando se aleguen vicios de inconstitucionalidad, corresponde en los términos y condiciones establecidos en la presente ley, a la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia.

Artículo 12. La Corte podrá ordenar la acumulación de aquellos recursos, excepciones o cuestiones de inconstitucionalidad interpuestos, según la presente Ley, aun cuando se hubieren originado de distinto modo, siempre que la entidad de su objeto y causa permita una solución común.

Artículo 13. El control de constitucionalidad es de eminente orden público, tanto en su tramitación, como en su decisión y ejecución.

El procedimiento ante la Corte Suprema de Justicia en materia de constitucionalidad será total y enteramente gratuito.

TITULO II

DEL RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS ESTATALES
DE EFECTOS GENERALES Y PARTICULARES

Artículo 14. El recurso de inconstitucionalidad de las leyes nacionales, estatales, ordenanzas municipales, y demás actos de efectos generales y particulares, se iniciará mediante escrito en el que, de modo claro y sucinto, se deben indicar los siguientes extremos: a. Identificación completa del actor y representación que ostenta cuando no actuase en nombre propio; b. Indicación expresa de los principios o normas constitucionales que se suponen violados y del precepto o preceptos cuya inconstitucionalidad se alega y cuya invalidación se demanda; c. Exposición de los motivos en que la pretendida inconstitucionalidad se funda; d. Petición, si se considerase necesario, de que se efectúen informes orales.

Dicho escrito deberá ir acompañado, en su caso, de un ejemplar o copia del acto impugnado, y de la documentación que acredite la representación que el actor ostenta y de copia certificada del correspondiente acuerdo si fuera actora una entidad pública.

Tanto el escrito como todo otro documento que eventualmente se acompañe se presentarán por cuadruplicado.

Artículo 15. Presentado ante la Corte el escrito a que se refiere el artículo anterior, ésta procederá a dar cuenta de la solicitud, ordenando de inmediato su remisión al juzgado de sustanciación, quien decidirá acerca de su admisión dentro de los tres días de despacho siguientes al recibo del expediente.

Así mismo, en forma breve y sumaria, aun antes de la admisión del recurso, a instancia de parte o aún de oficio, la Corte podrá decretar medidas cautelares, incluyendo la suspensión *inter partes* o *erga omnes* de los efectos del acto impugnado de inconstitucionalidad, sea éste de efectos generales o particulares, a fin de evitar los perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. La Corte notificará de inmediato al órgano del acto cuyos efectos han sido suspendidos a fin de que acate irrestrictamente su decisión, y dispondrá la publicación del fallo en el órgano oficial respectivo.

Cuando dentro de los tres meses siguientes a la publicación de un acto de efectos generales se intentare en su contra el recurso de inconstitucionalidad por parte de los Gobernadores de los Estados, o de los Alcaldes de Municipio correspondientes, el actor podrá solicitar de la Corte que se suspenda la aplicación del acto impugnado hasta tanto recaiga sentencia definitiva.

Artículo 16. Dentro de los tres días calendario siguientes al recibo del expediente, el juzgado de sustanciación decidirá sobre la admisibilidad del recurso, pudiendo acordar su inadmisibilidad cuanto faltare en el escrito alguno de los requisitos exigidos o no resultare bastante la documentación o fuere notoriamente insuficiente la motivación. Sin embargo, cuando sea imposible para el recurrente la consignación de una copia o ejemplar del acto impugnado, la Corte oficiará de inmediato a la autoridad autora de éste, a fin de que consigne en autos dentro de los dos días de despacho siguientes al recibo de la notificación, el ejemplar o la copia certificada correspondiente.

El auto que decretare la inadmisibilidad del recurso podrá apelarse dentro de los cinco días de despacho siguientes, y la Corte decidirá dentro de los quince días de despacho subsiguientes. El auto que declare sin lugar la apelación formulada contra el auto de inadmisibilidad habrá de ser acordado al menos por las dos terceras partes de los magistrados que suscriban la decisión.

Artículo 17. Si la Corte declarase admisible el recurso, dentro del primer día de despacho siguiente al acuerdo dispondrá las notificaciones correspondientes, acompañando copia de los autos a los representantes legales y judiciales del órgano del Poder Público del cual hubiere emanado el acto, y al Fiscal General de la República, para que, en el plazo de treinta días calendario siguientes a la fecha de recibo de la comunicación, más el término de la distancia si fuere el caso, tomen conocimiento del recurso y presenten ante la Corte dictamen razonado sobre la pretensión del actor. En dicho dictamen podrá también solicitarse de la Corte la recepción del asunto e informe oral.

Si el objeto del recurso fuere la ley aprobatoria de un contrato de interés público, de la admisión del mismo se dará cuenta también, con los mismos términos y efectos que en el párrafo anterior se indican, a la persona o personas que sean parte en ese contrato.

Artículo 18. En la misma fecha en que se hicieren comunicaciones a que se refiere el artículo anterior, la Corte ordenará la inserción en la Gaceta Oficial y en la Gaceta Estadal o Municipal según fuere el caso, de un edicto en el que, en forma resumida, se informará sobre el objeto y términos del recurso admitido. En la misma oportunidad, la Corte podrá ordenar el emplazamiento de los interesados mediante un cartel que será publicado en uno de los periódicos de mayor circulación en la ciudad de Caracas, y en caso de que la autoridad autora del acto impugnado no tenga su sede en dicha ciudad se deberá así mismo publicar el cartel en uno de los periódicos de mayor circulación en la localidad, para que, dentro del plazo de diez días de despacho a partir de la publicación, aquellas personas que lo descaren puedan exponer por escrito ante la Corte cuanto sobre el asunto tengan por conveniente.

Artículo 19. Concluido el plazo fijado para la evacuación de dictámenes se dará por terminada la sustanciación del asunto y se pasará a la Corte para relacionarlo; sin embargo, a solicitud de parte o aun de oficio, el juzgado de sustanciación podrá acordar motivadamente, la apertura de un lapso probatorio de veinte días de despacho, a efecto de que se promuevan y evacuen las pruebas que se juzguen pertinentes. Devueltos los autos a la Corte, en el día de despacho siguiente se designará ponente. La relación no podrá tener una duración superior a los cuarenta y cinco días calendario, excluidos sólo los feriados y los de vacaciones. Transcurrido este plazo o el menor que la Corte señalare, se llamará a informes, fijando fecha para ellos en un término no superior a quince días calendario e indicando, de acuerdo con lo que se estimase más conveniente, si habrán de ser orales cuando así se hubiese solicitado.

Si se optase por la forma oral, la Corte podrá señalar los puntos a que hayan de contraerse los alegatos de los informantes y el tiempo durante el cual cada uno de ellos realizará su intervención.

Artículo 20. En el acto de informes orales serán públicas las audiencias, pero la Corte podrá decidir la celebración a puertas cerradas cuando la publicidad amenazare la seguridad del Estado o la moral o el orden público, o se produjeran en el público asistente manifestaciones contrarias al decoro del Alto Tribunal.

En el acto de informes orales cualquiera de los magistrados presentes podrá interrumpir al exponente a fin de solicitar las respuestas o aclaratorias que juzgue conveniente. En todo caso, las partes consignarán por escrito las conclusiones de sus informes, dentro de los tres días de despacho siguientes al acto de informes.

Artículo 21. En el día de despacho siguiente al término de los informes, y a menos que se dictare auto para mejor proveer, la Corte dirá "vistos", y fijará oportunidad para sentenciar dentro de un término no superior a los quince días de despacho subsiguientes.

El incumplimiento del lapso para sentenciar será sancionado de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la presente ley.

Artículo 22. La sentencia decidirá clara y precisamente sobre todas las cuestiones debatidas, formulando alguno de los fallos siguientes:

1. Inadmisibilidad del recurso por no cumplir con los requisitos de ley.
2. Improcedencia del recurso por no resultar de los motivos alegados la inconstitucionalidad de los actos o normas impugnadas.
3. Procedencia total o parcial del recurso, declarando la nulidad total o parcial del acto particular o de la norma o normas inconstitucionales. Podrá igualmente declarar de oficio la nulidad de las otras partes del acto particular impugnado o de aquellas normas, cuya inconstitucionalidad se derivase necesariamente de las de aquellas que fueron objeto del recurso estimado.

En el supuesto del Artículo 41 de esta Ley, la sentencia decidirá igualmente sobre la naturaleza y cuantía de las sanciones impuestas por la Corte.

Artículo 23. Los actos de efectos particulares y las normas declaradas inconstitucionales no podrán ser aplicados ni tendrán efecto alguno a partir de la fecha que determine la sentencia estimatoria, y en todo caso, desde el día siguiente a la publicación de la sentencia en la Gaceta correspondiente, o a falta de publicación, a partir del décimo día de su firma. Cuando los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad sean acordados hacia el pasado, la Corte así lo determinará expresa y motivadamente, debiendo establecer en todo caso con precisión, los efectos de su decisión en el tiempo.

Sin embargo, cuando en virtud de las normas declaradas inconstitucionales hubiese sido pronunciada una sentencia firme de condena en curso de ejecución, cesará ésta y con ella todos los demás efectos jurídicos.

Artículo 24. Las sentencias de la Corte se comunicarán en el día de su firma al órgano del Poder Público que corresponda y en todo caso al Ejecutivo Nacional por conducto del Procurador General de la República, y se publicarán sin demora en la Gaceta Oficial, y en la Estatal o Municipal, según fuere el caso.

TITULO III

DE LA OBJECION DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES

Artículo 25. Las leyes nacionales que a causa de presunta inconstitucionalidad, fueren objetadas por el Presidente de la República, podrán ser sometidas por éste conforme a la facultad consagrada en el artículo 173 de la Constitución, a la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia dentro del plazo en que hubiera debido promulgarlas. Del escrito del Presidente dará la Corte conocimiento inmediato al Presidente del Congreso de la República.

La Corte decidirá en el término de diez días calendario contados desde el recibo de la comunicación presidencial. Si negare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere dentro del término anterior, el Presidente de la República deberá promulgar la ley dentro de los cinco días calendario siguientes la fecha de la decisión de la Corte o al vencimiento de dicho término.

Cuando, por el contrario, estimare la Corte que la ley objetada es, en todo o en parte, inconstitucional, comunicará su decisión al Presidente de la República quien promulgará, en su caso, los preceptos no declarados inconstitucionales.

Artículo 26. Las leyes estatales que, a causa de su presunta inconstitucionalidad fueren objetadas por el Gobernador del Estado, podrán ser sometidas por éste a la Corte Suprema de Justicia dentro del plazo en que hubiera debido promulgarlas dando cuenta de ello a la respectiva Asamblea Legislativa. Este plazo se entenderá prorrogado de oficio por quince días calendario a partir de la comunicación a la Corte.

En el escrito de remisión, el Gobernador, directamente o a través del Procurador del Estado, expondrá las razones en que funda su objeción, indicando en forma clara y precisa los principios o preceptos constitucionales que estima violados y solicitará, si lo juzga necesario, que la Corte extienda la prórroga para la promulgación. Esta ampliación podrá ser acordada mediante auto por un plazo no superior a los treinta días calendario a contar de la fecha de la solicitud y dentro de los tres días calendario siguientes a su presentación.

Del escrito del Gobernador y del auto en que se acordare o denegare la ampliación del plazo para la promulgación, se dará inmediato conocimiento a la correspondiente Asamblea Legislativa para que, si lo tuviere por conveniente, se manifieste sobre el asunto, en el plazo que la Corte fijare el cual no será en ningún caso superior a quince días calendario.

La Corte deberá decidir con cinco días calendario de antelación al menos a aquel en que expira el plazo de promulgación. Si denegare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere dentro de dicho término, el Gobernador deberá promulgar la ley dentro de los cinco días calendario siguientes a la fecha de la decisión de la Corte o a la expiración del mismo.

Cuando, por el contrario, la Corte estimare que la ley es en todo o en parte inconstitucional, comunicará su decisión a la Asamblea Legislativa que la hubiere aprobado, y al Gobernador objetante quien promulgará en su caso los preceptos no declarados inconstitucionales.

Artículo 27. Las ordenanzas municipales que, a causa de su presunta inconstitucionalidad fueren objetadas por el Alcalde del Municipio, podrán ser sometidas por éste a la Corte Suprema de Justicia dentro del plazo en que hubiera debido promulgarlas dando cuenta de ello al respectivo Concejo Municipal. Este plazo se entenderá prorrogado de oficio por quince días calendario a partir de la comunicación a la Corte.

En el escrito de remisión, el Alcalde, directamente o a través del Síndico Procurador del Municipio, expondrá las razones en que funda su objeción, indicando en forma clara y precisa los principios o preceptos constitucionales que estima violados y solicitará, si lo juzga necesario, que la Corte extienda la prórroga para la promulgación. Esta ampliación podrá ser acordada mediante auto por un plazo no superior a los treinta días calendario a contar de la fecha de la solicitud y dentro de los tres días calendario siguientes a su presentación.

Del escrito del Alcalde y del auto en que se acordare o denegare la ampliación del plazo para la promulgación, se dará inmediato conocimiento al correspondiente Concejo Municipal para que, si lo tuviere por conveniente, se manifieste sobre el asunto, en el plazo que la Corte fijare el cual no será en ningún caso superior a quince días calendario.

La Corte deberá decidir con cinco días calendario de antelación al menos a aquel en que expira el plazo de promulgación. Si denegare la inconstitucionalidad invocada o no decidiere dentro de dicho término, el Alcalde deberá promulgar la ordenanza dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la decisión de la Corte o a la expiración del mismo.

Cuando, por el contrario, la Corte estimare que la ordenanza es en todo o en parte inconstitucional, comunicará su decisión al Concejo Municipal que la hubiere aprobado, y al Alcalde objetante quien promulgará en su caso los preceptos no declarados inconstitucionales.

Artículo 28. Los actos del Presidente de la República que hubieren de ser sometidos a la consideración o aprobación posterior del Congreso o de su Comisión Delegada, sólo serán impugnables desde que tal requisito se hubiere cumplido o hubiere transcurrido el plazo constitucionalmente señalado para cumplirlo.

Los actos que requiriesen previa autorización legislativa y se mantuviesen dentro de los límites fijados por ésta no podrán ser objeto del recurso de inconstitucionalidad, pero se entenderán sin efecto desde el momento en que fuere declarada inconstitucional dicha autorización.

TITULO IV

DE LA EXCEPCION Y DE LA CUESTION DE INCONSTITUCIONALIDAD

Capítulo I

De la excepción de inconstitucionalidad

Artículo 29. Las partes o el Ministerio Público podrán hacer valer la excepción de inconstitucionalidad en todo proceso, mediante escrito dirigido a la autoridad judicial que estuviere conociendo del asunto. En dicho escrito habrán de indicarse clara y precisamente las normas cuya inconstitucionalidad se alega, los principios o preceptos constitucionales que se consideran violados, y las razones en que se fundamenta tal consideración.

El demandante o recurrente deberá alegar la excepción de inconstitucionalidad en el momento de interponer el libelo de su demanda o recurso correspondiente; y el demandado, defensor o interviniente deberá alegar dicha excepción hasta el acto de contestación o durante el lapso de comparecencia, según sea el caso.

Artículo 30. La autoridad judicial ante quien se hiciere valer la excepción de inconstitucionalidad podrá rechazarla cuando la estime insuficientemente motivada o notoriamente irrelevante para el juicio en curso.

Contra el auto que rechace la excepción, que deberá estar adecuadamente motivado, podrá apelarse dentro de los cinco (5) días de despacho siguientes para ante la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia. En todo caso, la apelación se oírán en un solo efecto.

Artículo 31. Cuando la autoridad judicial ante quien se propone la excepción considerase que ésta no carece manifiestamente de fundamento, deberá dictar un auto debidamente motivado mediante el cual dispondrá la inmediata remisión de una copia certificada de los autos a la Corte Suprema de Justicia para su decisión. Sin embargo, el curso de la causa no se detendrá, y llegada la oportunidad de dictar sentencia definitiva sin que se haya recibido la decisión correspondiente de la Corte, el tribunal procederá a dictar su decisión sin más dilación, pudiendo pronunciarse sobre la desaplicación de la norma cuestionada de inconstitucionalidad al caso concreto. En este caso el juez deberá informar inmediatamente de su decisión a la Corte Suprema de Justicia; y la sentencia dictada se consultará con el juez superior correspondiente.

El tribunal de alzada continuará la tramitación del proceso sin interrupción hasta sentencia definitiva, en la cual podrá apreciar la decisión del inferior acerca de la

norma cuestionada de inconstitucionalidad; en cuyo caso, el juez deberá igualmente informar inmediatamente de su decisión a la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso, cuando la decisión de la excepción por la Corte Suprema de Justicia se produzca antes de que se dicte la sentencia definitiva de primera o de segunda instancia, el tribunal que para ese momento esté conociendo de la causa procederá a sentenciar conforme a lo dispuesto por la Corte.

Capítulo II

De la cuestión de inconstitucionalidad

Artículo 32. El juez que en cualquier momento de un proceso sometido a su conocimiento, tuviere fundadas dudas sobre la constitucionalidad de actos de efectos generales que hubieren de recibir aplicación en el mismo, podrá suscitar la cuestión de inconstitucionalidad mediante auto en el que señalará las normas de dudosa constitucionalidad, los principios o preceptos constitucionales afectados y las razones en que la duda se funda, y decretará la inmediata remisión de una copia certificada de los autos a la Corte Suprema de Justicia para su decisión. Sin embargo, el curso de la causa no se detendrá, y llegada la oportunidad de dictar sentencia definitiva sin que se haya recibido la decisión correspondiente de la Corte, el tribunal procederá a dictar su decisión sin más dilación, pudiendo pronunciarse sobre la desaplicación de la norma cuestionada de inconstitucionalidad al caso concreto. En este caso, el juez deberá informar inmediatamente de su decisión a la Corte Suprema de Justicia; y la sentencia dictada se consultará con el juez superior correspondiente.

El tribunal de alzada continuará la tramitación del proceso sin interrupción hasta sentencia definitiva, en la cual podrá apreciar la decisión del inferior acerca de la norma cuestionada de inconstitucionalidad; en cuyo caso, el juez deberá igualmente informar inmediatamente de su decisión a la Corte Suprema de Justicia.

En todo caso, cuando la decisión de la cuestión por la Corte Suprema de Justicia se produzca antes de que se dicte la sentencia definitiva de primera o de segunda instancia, el tribunal que para ese momento esté conociendo de la causa procederá a sentenciar conforme a lo dispuesto por la Corte.

Capítulo III

Del procedimiento

Artículo 33. Recibidos en la Corte Suprema los autos de la excepción o la cuestión de inconstitucionalidad remitidos por la autoridad jurisdiccional, se declarará de urgencia el procedimiento y se seguirá el trámite establecido en los artículos 15 y 16 de esta Ley.

Si la Corte declarare inadmisibles la excepción o cuestión por carencia de motivación suficiente, devolverá los autos al juez o tribunal donde esté en curso la causa principal.

Artículo 34. Si la excepción o cuestión fueren declaradas admisibles, se procederá a las notificaciones que en el artículo 17 de esta Ley se señalan, participándolas al mismo tiempo al juez o tribunal de origen, siguiéndose además los trámites prescritos en los artículos 14 a 18 de esta Ley.

El incumplimiento del lapso para sentenciar será sancionado de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la presente ley.

Artículo 35. La sentencia, con la forma y efectos que en los artículos 22 a 24 se señalan, será comunicada además el día de su firma al tribunal de origen donde esté en curso la causa principal si fuere el caso, a fin de que dicte su decisión conforme a lo dispuesto por la Corte.

TITULO V

DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION POR INCONSTITUCIONALIDAD

Artículo 36. Las sentencias definitivas de última instancia dictadas por cualquier tribunal inferior a la Corte Suprema de Justicia, podrán ser objeto del recurso extraordinario de revisión por inconstitucionalidad por ante la Sala competente (Federal Constitucional) de dicho Máximo Tribunal, cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) que la sentencia se haya pronunciado sobre cuestiones de inconstitucionalidad, aplicando o interpretando normas o principios constitucionales; o cuando la sentencia haya violado en forma flagrante y directa normas o principios constitucionales; b) que la sentencia no sea objeto de control por ninguna de las otras vías reguladas en esta ley; y c) que contra la sentencia se hayan agotado los recursos judiciales ordinarios.

Artículo 37. El recurso extraordinario de revisión por inconstitucionalidad se interpondrá ante el tribunal que haya dictado la sentencia definitiva de última instancia, dentro de los diez días de despacho siguientes a ésta. La interposición del recurso se oirá en ambos efectos, en virtud de lo cual, los efectos del fallo impugnado quedarán suspendidos, y el tribunal remitirá los autos a la Corte Suprema de Justicia dentro de los tres días de despacho siguientes.

Artículo 38. Los requisitos del escrito de interposición, así como la sustanciación y decisión del recurso se regirá por lo establecido en los artículos 14 al 24 de la presente Ley, en cuanto resulten aplicables.

La Corte Suprema de Justicia actuará en instancia plena y definitiva, pudiendo apreciar tanto los hechos como el derecho aplicado por el tribunal inferior. La Corte tendrá amplios poderes de decisión, pudiendo declarar la nulidad del fallo, cuya revisión se solicita, así como modificar o confirmar la sentencia impugnada.

TITULO VI

DEL RECURSO DE CASACION POR INCONSTITUCIONALIDAD

Artículo 39. El conocimiento del recurso de casación por inconstitucionalidad de la sentencia impugnada, corresponde a la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia. El procedimiento, los lapsos y requisitos para la interposición y tramitación de este recurso, y los efectos jurídicos de la decisión, se regirán por lo pautado en el Código de Procedimiento Civil y el Código de Enjuiciamiento Criminal, respectivamente.

En el escrito de formalización del recurso de casación, el recurrente deberá denunciar en primer lugar los vicios de inconstitucionalidad, y luego los de ilegalidad a que haya lugar. En caso de que la Corte (Sala Federal Constitucional) determine que la sentencia impugnada no viola la Constitución, remitirá los autos dentro de los cinco días calendario siguientes a la Sala de Casación respectiva, para su pronunciamiento sobre los motivos de ilegalidad que hayan sido denunciados, conforme a lo establecido en los códigos y leyes especiales.

TITULO VII
DE LA ACCION DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Artículo 40. El conocimiento de las acciones de amparo constitucional le corresponderá a la Sala competente (Federal Constitucional), cuando dicha competencia le esté asignada a la Corte Suprema de Justicia por la ley especial. Igualmente corresponde a la (Sala Federal Constitucional de la) Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de las apelaciones y consultas de las sentencias dictadas en primera instancia por los demás tribunales de la República.

La tramitación de las acciones de amparo constitucional en instancia única y de las apelaciones o consultas por ante la Corte Suprema de Justicia, se regula por el procedimiento pautado en su ley especial.

TITULO VIII
DE LAS SANCIONES

Artículo 41. La (Sala Federal Constitucional de la) Corte podrá imponer multas de hasta veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00) a aquellos recurrentes notoriamente temerarios, o cuyo recurso estuviere manifiestamente inspirado por el deseo de dilatar procesos en curso u obstaculizar de cualquier otro modo la buena marcha de la administración de justicia.

En los recursos por vía de excepción las multas a que se refiere el párrafo anterior podrán ser impuestas hasta por el doble de la cuantía de la demanda.

En el caso del párrafo segundo del artículo 33 de esta Ley, la Corte podrá imponer multas, dentro de los límites señalados, a los jueces que hubieren admitido excepciones manifiestamente temerarias o que de modo igualmente temerario hubieren suscitado la cuestión de inconstitucionalidad.

Cuando la (Sala Federal Constitucional de la) Corte estimare que la temeridad o el ánimo dilatorio u obstaculizador son imputables al abogado que asiste o representa al recurrente, podrá prohibir al mismo la actuación ante la Corte Suprema de Justicia por un tiempo no superior a tres años.

Artículo 42. El incumplimiento del lapso para sentenciar previsto en el artículo 21 de esta ley será considerado una falta grave; y el magistrado ponente que no haya consignado la ponencia correspondiente al proyecto de sentencia antes del vencimiento de dicho lapso, podrá ser objeto de las sanciones de amonestación o multa de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) que aplicará en su caso la (Sala Federal Constitucional de la) Corte, por denuncia de parte o aun de oficio.

La reiterada reincidencia en esta falta grave será considerada causal de remoción del magistrado o magistrados responsables.

TITULO IX
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 43. Para todo lo no expresamente previsto en la presente Ley regirán, en cuanto fueren aplicables, las normas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 44. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley orgánica.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Tercer Trimestre 1989**

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández
Secretaría de la Redacción de la Revista

SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *El ordenamiento constitucional: El preámbulo.* 2. *Poder Judicial.* A. Corte Suprema de Justicia. a. Avocación. b. Conflictos de Competencia. B. Regulación de la competencia. 3. *Administración Pública.* 4. *Derechos fundamentales: Garantías del debido proceso.*
- II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Las transacciones fiscales.*
- III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Los Actos Administrativos.* A. Requisitos de forma: Motivación. B. Revocación. C. Vicios. a. Usurpación de funciones. b. Falso supuesto. D. Notificación. 2. *Los contratos administrativos.* 3. *Los recursos administrativos: El Recurso Jerárquico.*
- IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Recurso de inconstitucionalidad y Amparo.* A. Suspensión de efectos. 2. *Amparo contra Sentencias.* 3. *Amparo y medios procesales ordinarios: suspensión de efectos* 4. *Juicio de Amparo.* A. Competencia judicial. a. Delimitación de la competencia. b. Competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos. c. Competencia en 2ª Instancia. B. Procedencia. C. Objeto. D. Decisión: Contenido.
- V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos.* A. Corte Suprema de Justicia: Competencia en acciones contra empresas del Estado. B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. 2. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (anulación).* A. Objeto. a. Actos administrativos recurribles. b. Contratos Administrativos. B. Admisibilidad. a. Legitimación. b. Caducidad. c. Decisión. C. Carga de la prueba. D. Suspensión de efectos del acto administrativo. E. Sentencia. 3. *Contencioso-Administrativo de Anulación y Amparo.* 4. *El Contencioso-Administrativo de las Demandas.* 5. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales: Contencioso inquilinario.*
- VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION
 1. *Propiedad: Registro Inmobiliario.* 2. *Expropiación.* A. Objeto. B. Lapsos procesales.
- VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS
 1. *Funcionarios judiciales: Régimen legal.* 2. *Procuradores de Menores.*

* Esta recopilación contiene las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta agosto de 1989 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) dictadas hasta agosto de 1989.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El ordenamiento constitucional: El Preámbulo*

CSJ-SPA (200)

8-8-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Ahora bien, el Preámbulo de la Constitución son los "considerandos" o "motivos" que guiaron al Constituyente para decretar una Constitución en los términos como lo hizo, vale decir, configura el propósito que se tuvo en cuenta para tales términos.

De otra parte, el Preámbulo no contiene en sí los derechos y garantías constitucionales, pues éstos se hallan establecidos en el Título correspondiente. Y, en todo caso, es lo cierto que en el Decreto emitido no se atenta contra los propósitos definidos en dicho Preámbulo, de modo que no se contravienen los principios allí destacados: la protección al trabajador en el amparo a la dignidad humana, la protección que merece el bienestar y la seguridad social; la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, la igualdad de raza, sexo, credo o condición social.

En fin, el Decreto emitido nada dice en contra de tales principios enunciados en el Preámbulo y desarrollados en el texto de la Constitución decretada, en cuya virtud no se atenta contra algún derecho inherente al ser humano que pueda emanar de los términos como está concebido y redactado el Preámbulo en lo que concierne a las personas, naturales y jurídicas, que se desenvuelven en el territorio de la Nación venezolana.

Y en cuanto al artículo 250 en sí no contiene una garantía o derecho individual, por lo que su pretendida infracción no puede ser fundamento de un amparo que protege tales derechos y garantías.

2. *Poder Judicial*

A. *Corte Suprema de Justicia*

a. *Avocación*

CSJ-SPA (206)

10-8-89

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La Corte analiza la figura de la "revocación".

La figura invocada es regulada sobria, y hasta si se quiere ambiguamente, en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, con las características y en las condiciones que más adelante se analizan, siendo su expresión formal textual la siguiente:

"Artículo 42. Es de la competencia de la Corte como más alto Tribunal de la República:

...

29. Solicitar algún expediente que curse ante otro Tribunal, y avocarse al conocimiento del asunto, cuando lo juzgue pertinente".

1. Conforme al artículo 43 *eiusdem*, la facultad de avocación es del exclusivo arbitrio de la Sala Político-Administrativa, tal como lo alegan los solicitantes, el

acompañante y los sedicentes adherentes a la respectiva solicitud, Sala a la cual corresponde asimismo, residualmente y por virtud de lo dispuesto en la misma norma, cualquier asunto de la competencia de la Corte conforme al artículo 42, pero sólo en la medida en que “no se encuentre atribuido a alguna de las otras Salas”.

Competencia, pues: de *atribución* una, como es también la de todas éstas; pero, —y ahora sí con exclusión de las otras (s. S. P-A de 27-6-84)—, además, residual, es la doble (de atribución y residual), más también la sola posible, competencia de la Político-Administrativa, sin que puedan atribuírsele distintas, salvo por el legislador y expresamente, tratándose —como es el caso de la competencia— de materia conectada con el orden público. Así se declara, inicialmente.

2. En su sobriedad, la norma no determina la *legitimación* necesaria para desencadenar su operatividad en un proceso. La propia formulación discrecional (“cuando lo juzgue pertinente”) convierte a la Sala Político-Administrativa, obre o no instancia de parte, en árbitro de la aplicación de aquella, lo que en cierta forma amplía la posibilidad de acudir a este Alto Tribunal para solicitarla, amparándose —como ha sucedido en el presente caso— en el derecho de petición consagrado por el artículo 67 de la Constitución (s. “Iván Pulido Mora” de fecha 3-10-85, en *G.F.* N° 130, vol. I, 31 etapa, pág. 121); pero, en todo caso, sometiéndose obviamente los interesados a las prescripciones de ley, establecidas para regular el debido proceso (s. S.P.-A de 23-05-88: “Fincas Algaba”, referido también al derecho de petición), las que en el de autos no han sido observadas por los ya referidos organismos internacionales que han tenido a bien dirigirse al Presidente de la Sala, incluso para adherirse uno de ellos a la solicitud, sin que de alguna manera formal hayan presentado el escrito respectivo. Sin embargo, la amplitud que por su propia naturaleza postula la defensa de los derechos humanos, así como la señalada discrecionalidad que la Sala conserva —conforme a la regulación legal— para avocarse o no, con o sin solicitud de parte, y, sobre todo, el hecho, de que los más directos interesados, Wolmer (o “Wilmer” como lo denominan los defensores) Castillo y José Augusto Arias, lo hayan solicitado también, es suficiente a juicio de la Sala —y así se declara— para que este Alto Tribunal pase a examinar si procede la aplicabilidad de la norma al asunto de autos.

3. Ha diferenciado la Sala en anterior ocasión el *procedimiento* que ella misma ha de seguir —y al cual queda atada— para poder avocarse al conocimiento de un caso que curse ante otro tribunal, destacando previamente el prudente uso (s. S. P.-A., de 22-3-82, caso “SURAL”) que de esa extraordinaria facultad debe la Corte hacer, con “el desco de impedir que, utilizada indiscriminadamente, pudiera llegar a perturbarse inmotivadamente la competencia natural del juez originariamente investido de ella por el legislador”. (Sentencia de 10-5-84, caso “Schwartz Vetraih”, en *Gaceta Forense* N° 124, volumen I, 3ª etapa, págs. 362 y siguientes).

“La señalada prudencia en la utilización de la misma —ha abundado la Sala Político-Administrativa en esta misma última decisión— se encuentra vinculada no sólo al carácter extraordinario de la medida en sí misma, sino que se desprende también, implícitamente, de la propia redacción del texto legal que la confiere a la Sala, en el cual se esboza un procedimiento por etapas: de solicitud —obviamente previa— del expediente; de necesario estudio directo del asunto por la propia Corte antes de pronunciarse acerca de la procedencia; y, posteriormente, de la avocación propiamente dicha, que sólo habrá de producirse cuando la Sala lo estime “pertinente”, tal como textualmente concluye el legislador en el texto respectivo (numeral 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). (Precedida sentencia “Schwartz Vetraih” de 10-5-84).

Etapas del procedimiento que la Corte ha considerado, desde el momento mismo en que comenzó a escudriñar jurisprudencialmente el texto legal, como “dos atri-

buciones conferidas a la Sala, encaminadas ambas a una misma finalidad: primera, la de 'solicitar algún expediente que curse ante otro tribunal'; segunda, la de 'avocarse al conocimiento del asunto, cuando lo juzgue pertinente'". (s. S. P.-A., de 28-6-78, ratificada por la de 15-2-79, en idénticos o parecidos términos).

4. A pesar de la *discrecionalidad* concedida por la norma con la expresión de que *podrá* avocarse "cuando lo juzgue pertinente", ha venido destacando siempre la Sala sus propias limitaciones en la materia, colocándola, en general, dentro de parecidos límites a los que la discrecionalidad comporta para la Administración, éstos, a su vez, bosquejados por nuestra propia jurisprudencia (s. S. P.-A de 2-11-82, "Depositaria Judicial", en *G.F.* Nº 118, vol I, 3ª etapa, págs. 153) y, fundamentalmente, por la Ley, tales como el de la "debida proporcionalidad y adecuación" con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, así como el previo cumplimiento, en todo caso, de las formalidades necesarias para hacer uso de esa discrecionalidad en la aplicación de la regla de Derecho (artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Ha expresado en efecto la Sala (s. de 13-8-85), ya específicamente respecto de la discrecionalidad en el avocamiento regulado por el ordinal 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte, lo siguiente:

"De la simple interpretación literal (art. 4, Código Civil) del ordinal en referencia se desprende que se trata de una norma atributiva de competencia y que la misma se ejerce por la Corte como una facultad discrecional ("cuando lo juzgue pertinente"). El problema consiste en determinar cómo y cuándo se debe aplicar, en vista de que la disposición alude a controversias jurídicas que se originan en asuntos determinados, lo cual resulta contrario a lo previsto en materia de competencia en el artículo 66 del Código de Procedimiento Civil.

"La naturaleza discrecional excepcional de la potestad legalmente atribuida a esta Sala (art. 42, ord. 29 L.O.C.S.J.) debe ser y ha sido hasta ahora administrada por este órgano jurisdiccional con criterios de extrema prudencia, que toman en consideración fundamentalmente la necesidad de evitar flagrantes injusticias o una denegación de justicia, o la presencia de aspectos que rebasen el interés privado involucrado y afecten de manera directa el interés público. Sin embargo, aún dentro de los señalados parámetros, la Sala no se ha apartado definitivamente de los criterios rectores iniciales de aplicación de la norma vertidos en los fallos de 28 de junio de 1978 y de 15 de febrero de 1979 mencionados por el solicitante, en lo que atañe al *orden natural de competencia en razón de la materia* que sea objeto de la solicitud de avocamiento.

"Así, por ejemplo —continúa la decisión que se viene transcribiendo—, en decisiones del 21 de diciembre de 1982 y 10 de mayo de 1984, para citar sólo las más recientes, esta Sala precisó lo siguiente:

'En cuanto a las normas alegadas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se observa que los casos señalados no reúnen los elementos necesarios para que este Alto Tribunal se avoque a su conocimiento, puesto que no está en tela de juicio la competencia del mencionado Juzgado sino, como el mismo solicitante lo señala, una presunta violación de varios artículos del Código de Procedimiento Civil. Si tal es el caso, otras son las vías legales para obtener el restablecimiento del derecho violado. Y por lo que respecta a presuntas faltas del funcionario judicial, existe la posibilidad de elevar la denuncia correspondiente al Consejo de la Judicatura'.

Reexaminando más tarde nuestra Sala sus propios criterios ha dibujado mejor todavía esos límites, precisándolos aún, pero con la misma prudencia en el uso de la *discrecionalidad*:

“Avocar es, según el diccionario de la Real Academia, un término forense y significa ‘Atraer o llamar a sí un juez o tribunal superior, sin que medie apelación, la causa que se estaba litigando o debía litigarse ante otro inferior’, y también significa, en general, el atraer o llamar a sí cualquier superior el negocio sometido a examen y decisión de un inferior; y, por eso, el texto del ordinal 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte concuerda con ese concepto, pues en su virtud puede la Sala Político-Administrativa (*no las otras, tal como aparece del artículo 43*) solicitar algún expediente que cursare ante otro Tribunal y avocarse al conocimiento del asunto “cuando lo juzgue pertinente”, y siendo la Sala parte integrante del más alto Tribunal de la República, obviamente el avocamiento será de asunto que curse ante un Tribunal distinto que forzosamente es el jerárquico inferior.

Por tanto, el avocamiento, a tenor de la Ley de la Corte, requiere la concurrencia de tres circunstancias:

- 1) Que un asunto judicial curse ante algún otro Tribunal de la República;
- 2) Que ese Tribunal, que está conociendo del asunto, fuese el competente;

y

- 3) Que ese Tribunal *no haya perdido jurisdicción* para seguir conociendo, bien por haber admitido la apelación o por haber dictado sentencia sometida a consulta de ley.

Es lógica la necesidad que se den todos esos extremos, pues si la Sala fuese la competente para conocer, en primera instancia o en segunda en virtud de haberse agotado la primera, entonces no habría avocamiento, sino planteamiento directo de la cuestión de competencia, y si ya el inferior hubiese admitido apelación y ordenado la consulta, el asunto debía pasar al Superior por virtud del efecto devolutivo de la apelación o la consulta; además, es obvia la necesidad de estar en curso el asunto, ya que la Sala lo que está facultada es para “solicitar el expediente”, luego debe haber uno ya en tramitación y curso.

Por lo demás, el artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia precisa lo que es de su competencia, y entre ella incluye la de “solicitar algún expediente... y avocarse”: luego, el avocamiento es una manera de darse competencia la Sala cuando no la tuviere por alguno de los otros ordinales distintos del 29, pues de serlo entonces no cabría la figura del “avocamiento” que viene a ser un medio peculiar de absorber una competencia cuando no la tiene atribuida expresamente y no se trata, pues, de alguno de los casos o situaciones que ponen de manifiesto ser de la competencia de la Corte en Sala Político-Administrativa.

Ahora bien, dadas las circunstancias que hacen pertinentes el “avocamiento”, este no procede de pleno derecho, sino que ocurrirá *cuando “lo juzgue pertinente”*, y esto es lógico y natural porque si el avocamiento fuese una obligación de la Sala o un derecho de los interesados, se pondría a la Sala en trance de convertirla en Tribunal UNICO de la República”. (s. S. P-A de 7-6-84, caso: “Fiscal del Ministerio Público ante la Corte”).

5. Aparte de que las señaladas características de la avocación son ratificadas en fallos anteriores y posteriores, observa la Sala como, según el último parcialmente transcrito, se precisa la *materia* de los casos a los cuales puede ella avocarse cuando lo juzgue pertinente, en el sentido de que se concibe la avocación “como una manera de darse competencia la Sala cuando no la tuviere por alguno de los otros ordinales distintos del 29”: ...“un medio peculiar de absorber una competencia cuando no la tiene atribuida expresamente”. Mas, se han mantenido todavía los límites de la materia posible de avocación dentro de la que alguna vez ha sido

considerada por nuestra propia jurisprudencia como atinente al “orden natural de competencia”, atribuida ordinariamente por el legislador venezolano a los tribunales contencioso-administrativos, aun cuando no se trate de materia contencioso-administrativa *sensu stricto*. Así ha sido expresado, por vía afirmativa en sentencia de 6-5-80; y, en cierta forma por argumento a contrario, en la ya parcialmente transcrita decisión de 13-8-85. Reza, en efecto, esta última:

“De la lectura de la solicitud y de los recaudos anexos, se evidencia que el proceso a cuyo conocimiento se le pide a la Corte que se avoque, se refiere a una solicitud de inhabilitación, que es de la exclusiva y especial competencia de los Tribunales de Primera Instancia en lo Civil, a tenor de lo establecido en el artículo 568 del Código de Procedimiento Civil y, en ningún caso, materia de la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa”. (S. P-A, 13-8-85, caso: “Viuda de Barboza Montiel”).

Parece ello natural, porque no podría la Sala asignarse competencia enteramente ajena a la que normalmente le corresponde —conforme a su carácter de tribunal contencioso administrativo *sensu stricto*— o, por lo menos, a la que le ha venido siendo conferida de manera excepcional en función de explicable razones de política legislativa a esta jurisdicción, aunque no se trate, en el último caso, de materia contencioso-administrativa estrictamente hablando. Respecto de las primeras, estaría limitada la Sala a los típicos pronunciamientos de anulación o de restablecimiento de situaciones jurídicas, únicos susceptibles de producirse en esta vía especializada, conforme al artículo 206 de la Constitución. En relación con las otras, consagra una amplia gama el solo artículo 42, concordado con el 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Pero sería inconcebible en cambio —en las actuales circunstancias y en la forma como quedó regulada la atribución en estudio por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— que la Sala Político-Administrativa se avocara al conocimiento de causas enteramente ajenas a su cometido legal, como las de índole penal, justamente la que animó a solicitar la avocación en el presente caso; causas en las cuales se vería compelida hasta a dictar decisiones que impusieran pertinentes penas restrictivas de la libertad, lo que, como ha expresado esta misma Sala, podría convertir la avocación “en instrumento perturbador del orden procesal” (señalada sentencia de 18-10-83, caso: INOS), atentándose de esta manera contra la también y no menos preciada garantía constitucional —protectora de los derechos humanos—, del “debido proceso”, pues tal como quedó expresado en la citada decisión de 25-7-84: “no puede... ser violentado el mecanismo especialmente establecido para tramitar un asunto, ni aun cuando los utilizados pudieran eventualmente conducir a fines similares, porque, como se ha dejado expuesto, cada uno de esos procedimientos se constituye al unísono en garantía para la Administración y para los administrados” (citada decisión de 25-7-84: “Société Maritime Shell”, en Corte Plena). Y tanto más cuanto que finalmente la avocación versaría sobre materia sustraída de otra Sala de este Supremo Tribunal (la de Casación Penal), a la cual llegará en definitiva el conocimiento del asunto.

En efecto, la parcialmente transcrita decisión de Sala del 7-6-84, expresó: “...y siendo la Sala parte integrante del más Alto Tribunal de la República, obviamente el avocamiento será de asunto que curse ante un *Tribunal distinto* que forzosamente es el *jerárquico inferior*”. No —dentro de la concepción de nuestra tradicional jurisprudencia, al menos—, uno de similar jerarquía como la Sala de Casación Penal de esta Suprema Corte, porque ello estaría fuera de las previsiones del actual régimen legal de la institución, ya: que ésta “en ningún caso podría convertirse en instrumento perturbador del orden procesal”, como lo ha prevenido asimismo nuestra jurisprudencia (véase, en especial, citada sentencia de 18-10-83: “INOS”). Pertur-

bador, sobre todo del orden procesal de funcionamiento de la propia Corte, como se verá de seguidas.

Conscientes seguramente los solicitantes Getulio Romero y Fabián Chacón de las limitaciones legales y constitucionales que confronta la Sala para hacer uso de la avocación en asuntos como el presente, tan distintos de los que le corresponde —aun excepcionalmente— juzgar, sugieren subsidiariamente en escrito presentado el día 22 de mayo de 1989: que esta Sala, haciendo uso de la avocación, solicite de la Corte Marcial el envío del expediente para que, una vez en nuestro poder, sea pasado al conocimiento de otra Sala de la Corte cuya competencia natural guarde afinidad con el caso; o que, se lo confíe a un tribunal constituido al efecto.

Se observa, respecto de lo solicitado, que el avocamiento, aun en su más puro sentido semántico y gramatical implica: tanto, y por una parte, la idea de que, por definición, se trataría respecto del avocante, de un Superior que sustrae competencia del inferior, mas no de un par de la Político-Administrativa, como la Sala de Casación Penal en el caso concreto; y, por otra parte, también la idea de “atraer o llamar a sí” (sentencia ya citada de 7-6-84, caso: “Fiscal ante la Corte”), es decir, para sí y no para llevarlo al conocimiento de otro tribunal, aunque fuere de la misma Corte. Además, es de estricta lógica concluir que cuando decidiera la Sala Político-Administrativa no avocarse después de haber traído el expediente a su seno para estudiarlo, habría que entender —como correcta, consecuente y única interpretación, en este sentido, de la norma rectora— que inmediatamente habría de ser devuelto sólo al Tribunal de origen, para que éste, y no otro, continuara conociendo.

Proceder de distinta manera implicaría no sólo privación del debido proceso, sino aun —en esta forma— del juez natural que corresponda, aun habida cuenta del carácter extraordinario de la figura de la avocación; ambas garantías también de rango constitucional (artículos 68 y 69), y protectoras asimismo de los derechos humanos.

Consciente debió estar también el Parlamento de esas mismas limitaciones cuando, en Acuerdo de fecha 10 de mayo del corriente año, prudentemente expresa (Segundo): “Solicitar al máximo Tribunal de la República, como garante de la seguridad jurídica del país, que *en uso de las facultades que le otorga la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia*, tome las decisiones a que haya lugar, en el marco jurídico vigente y sean sancionados los autores intelectuales y materiales que resulten responsables de esos reprochables sucesos”.

Por otra parte, nunca quedarían frustrados ni la sociedad ni los interesados por la ausencia del castigo ejemplar que debe imponerse a quienes resultaren culpables de los hechos denunciados, pues justamente, aun de fallar los recursos internos, incluso el extraordinario, pero natural, de revisión ante otra Sala de este Supremo Tribunal —falla que la Sala Político-Administrativa considera improbable en nuestro régimen democrático—, y sólo en ese caso, quedarían aún abiertas las vías que los tratados internacionales, de los cuales Venezuela es parte, prescriben, como excepcionales, para la cabal defensa de los derechos humanos frente a cualquier eventual limitación que pudiese derivarse o surgir de los ordenamientos jurídicos internos (véase, por lo que respecta al nuestro, el uso que de esos instrumentos se hizo en la decisión de 10-2-83 caso “Rondalera”, emitida por el Juzgado Superior Octavo en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda).

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, considera la Sala que no es procedente la avocación que de ella se solicita al caso ya identificado en autos, vistas las limitaciones que, aun desde el punto de vista constitucional, trae implícita la norma legal base de la solicitud, las cuales han sido analizadas en el presente fallo con arreglo a nuestra tradicional e inveterada jurisprudencia. Así se declara.

Voto Salvado de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez

La Magistrado, Dra. Cecilia Sosa Gómez salva su voto del anterior fallo por las razones siguientes:

1. Entre los principios que descansa la organización judicial, se consagra el de la inavocabilidad, el cual consiste en la prohibición que tienen los tribunales de asumir el conocimiento de un asunto pendiente ante otro tribunal, a menos que la Ley le confiera expresamente esta facultad.

2. El Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece que la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para solicitar algún expediente que curse ante otro tribunal, y avocarse al conocimiento del asunto, cuando lo juzgue conveniente. Por tanto, la Ley estableció esta facultad para que a juicio de la Sala pudiera sustraer un expediente de un tribunal, sin que el ejercicio de esa competencia tenga otro límite legal que juzgarlo pertinente. Es pues una excepción que la Ley de la Corte Suprema de Justicia autorice a la Sala Político-Administrativa para conocer de pleitos de que estén conociendo otros tribunales.

3. Es indiscutible que el legislador atribuyó en el Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia las competencias que le corresponden a la Corte en pleno y las que le asigna a cada Sala (de la enumeración de competencias de la Corte establecidas en el Artículo 42). Cuando el Artículo 43 *ejusdem*, atribuye las competencias de la Sala de Casación Civil señala los ordinales del Artículo 42 si correspondieren a la jurisdicción civil, mercantil, del trabajo o de alguna otra especialidad; de igual manera a la Sala de Casación Penal cuando correspondan a la jurisdicción penal, mientras a la Sala Político-Administrativa le atribuye la competencia de los restantes ordinales del Artículo 42, así como de cualquier otro que sea de la competencia de la Corte (si no está atribuido a alguna de las otras Salas), sin establecer que deban corresponder a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Resulta con fundamento en el punto anterior, que la Sala Político-Administrativa pueda en ejercicio de la competencia atribuida a la Corte, avocarse a conocer de un expediente, cuya materia no sea afín con la jurisdicción contencioso-administrativa.

4. La función primordial de la Corte Suprema de Justicia es controlar, de acuerdo con la Constitución y las Leyes, la constitucionalidad y legalidad de los actos del Poder Público, finalidad establecida en el Artículo 2 de la Ley que rige sus funciones, y esa función es la que permite entender la competencia de avocamiento expresamente consagrada, y también la que permite valorar lo pertinente o no de avocarse en cada caso concreto. Así mismo, tiene importancia que el Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia entregue esa competencia a la Corte Suprema de Justicia, quien la ejerce a través de una de sus Salas como es la Sala Político-Administrativa a quien le corresponde conocer por disposición del Artículo 43 *ejusdem*.

5. Es inaceptable para la Disidente, que la Sala Político-Administrativa para pronunciarse sobre el avocamiento o no de un expediente invoque limitaciones o restricciones por la materia que la Ley no le impone, como tampoco puede argumentarse que el avocamiento altera el orden procesal ordinario e instrumento perturbador del orden procesal, por cuanto de ser así jamás podría la Corte avocarse a conocer de un expediente, ya que la consecuencia normal de un avocamiento es conocer de un asunto pendiente en otro tribunal y ello de por sí altera el desarrollo normal de ese proceso judicial.

Por tanto, el fundamento que le permite a la Sala declarar que no se avoca al conocimiento de un expediente no puede ser su autolimitación al ejercicio de una competencia entregada por Ley a la Sala Político-Administrativa.

6. Un ejemplo que permite desvirtuar el fundamento de que el ejercicio de la competencia de la Sala es sólo si la materia es afín al contencioso-administrativo, lo constituye el caso del ejercicio de la competencia para conocer del recurso de interpretación en los casos en que la Ley lo prevea, pues de ser válido el argumento para no avocarse, lo sería también para negarse a ejercer la competencia en materia de interpretación; es decir, que la interpretación tendría siempre que versar sobre leyes de derecho público. En consecuencia, estaría impedida la Sala para conocer de un recurso de interpretación de normas contenidas en una Ley que regulara las relaciones entre particulares.

7. Es pues libre la Sala Político-Administrativa para decir los supuestos y las consideraciones para avocarse o no al conocimiento de un expediente, siempre teniendo presente que constituye una excepción al principio de la inavocabilidad antes establecida. Es así que sólo extraordinariamente procederá el avocamiento, en ejercicio de esa competencia de la Corte Suprema de Justicia que entraría a conocer y decidir sobre asuntos que inclusive de seguir sus instancias normales, nunca serían del conocimiento del Alto Tribunal.

8. Parece oportuno indicar también que medie o no solicitud de avocamiento, el ejercicio de esa competencia extraordinaria y excepcional, obedecerá a diverso tipo de consideraciones, que en definitiva pueden llevar al ánimo de la Sala a decidir si considera procedente o no avocarse a cada caso concreto. Es así por ejemplo, que hechos que puedan afectar las relaciones internacionales de la República y que corresponda juzgarlo a los tribunales de justicia del país, o de investigaciones o juzgamiento de casos que produzcan alarma pública y exijan una pronta decisión por su gravedad y perjudiciales consecuencias, podrían entre otros, valorarlos la Sala para decidir sobre el avocamiento.

9. El derecho individual constitucional de que "Nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales...", exige precisar que cuando la Corte Suprema de Justicia decide avocarse al conocimiento de un expediente, se produce efectivamente un traslado excepcional de un expediente, de un Juez que está investido para conocer y juzgar los asuntos sometidos a su conocimiento, a la Corte Suprema de Justicia como más Alto Tribunal de la República, facultado como está por Ley para transformarse en juez natural de la causa y continuar conociendo del caso en el estado que se encontrare si decidiere la procedencia de tal avocamiento.

La circunstancia de que la Sala de Casación Penal esté conociendo del asunto, no es impedimento para que la Sala Político-Administrativa decida avocarse al expediente correspondiente, pues nada prohíbe que en determinada etapa o momento procesal pueda ordenar la Sala regresar el expediente al Tribunal que deba seguir conociendo.

De acuerdo a los razonamientos expuestos la Sala en el caso concreto, ha debido avocarse al conocimiento del expediente, por cuanto la conmoción pública que ha ocasionado el asunto aunado a la presunta violación de derechos humanos, hacen procedente el avocamiento en el presente caso.

b. *Conflictos de competencia*

CSJ-SPA (193)

8-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia no conoce de los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales y sólo por vía de excepción conoce de problemas de competencia que surjan entre órganos inferiores de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Conforme al artículo 215, ordinal 9º de la Constitución, es atribución de la Corte Suprema de Justicia “decidir los conflictos de competencia entre Tribunales, sean ordinarios o especiales, cuando no exista otro Tribunal superior y común a ellos en el orden jerárquico”.

El ordinal 21 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, reitera tal atribución, siendo el artículo 43 *ejusdem*, el encargado de distribuir entre las Salas dicha competencia, señalando expresamente que la Sala de Casación Civil conocerá de la competencia enunciada en el ordinal 21, si se trata de tribunales de la jurisdicción civil, mercantil, del trabajo o de alguna otra especie, mientras que la de Casación Penal conocerá de los asuntos a que se refiere dicho ordinal cuando se trate de tribunales de la jurisdicción penal.

Esta Sala Político-Administrativa no aparece mencionada en el citado artículo 43 como posible interventora en las cuestiones de competencia que se susciten entre tribunales y, sólo por la vía de excepción —no como Sala de la Corte sino como máximo Superior Común en los asuntos contencioso-administrativos (generales o especiales)— conoce de problemas de competencia que surjan entre órganos inferiores de esa jurisdicción.

III

Tal y como lo expresó esta Sala en sentencia del 20 de julio de 1989, dirimir “los conflictos de competencia” (expresión que a partir del 16 de enero de 1987, ha desaparecido con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Civil), es, desde la Ley de la Corte Suprema de Justicia vigente a partir del 1 de enero de 1977, atribución específica de las dos Salas de Casación, y si el problema es entre un Juez Civil y otro Penal, esto no quiere decir que se trate de una competencia de la Corte no atribuida a alguna de las otras Salas, puesto que, por el ordinal 21 del artículo 42 y por el artículo 43, todo lo relativo a competencia —cuando no existe Tribunal Superior y Común (como es el caso de dos Tribunales de las ramas civil y penal)— corresponde a la Corte en Sala de Casación Civil o Penal, no tratándose de una competencia ‘residual’ sino de una situación que debe dilucidarse entre esas dos Salas de Casación para determinar si, en casos como el de autos, ha de resolver la Civil o Penal, visto que en el ‘conflicto’ están envueltos dos Tribunales de una u otra materia, pero no puede pretenderse que en lo atinente a competencia corresponde intervenir a la Sala Político-Administrativa”.

“Por lo demás, el nuevo Código de Procedimiento Civil hace una clara distinción entre lo de jurisdicción (externa) y lo de competencia. Para lo primero sí debe intervenir esta Sala Político-Administrativa, pero para lo de competencia el artículo 71 menciona la Corte Suprema de Justicia, sin especificar Sala, y ello se entiende porque tal especificación está en el artículo 43 de la Ley de la Corte: en los asuntos de competencia en sentido estricto intervienen las Salas de Casación Civil o Penal, según el caso, y cuando el problema es entre Tribunales de diferentes jurisdicciones (interna) la Ley no ordena que lo sea esta tercera Sala, por que no es un problema de atribución ‘residual’ sino de determinación entre aquellas dos Salas”.

En consecuencia, por aplicación de la normativa legal que rige la materia y conforme al criterio jurisprudencial antes transcrito, juzga la Sala que no le corresponde conocer y decidir el problema de competencia suscitado en el caso de autos, por lo que no se considera competente como lo pretende la declinatoria hecha por el Juzgado Superior Segundo en lo Civil, Mercantil, de Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia.

B. *Regulación de la competencia*

CSJ-SPA (213)

14-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Corte señala las situaciones que pueden originar conflictos de competencia entre jueces y dar lugar a la regulación de competencia.

El novísimo Código de Procedimiento Civil —vigente desde el 16 de marzo de 1987—, prevé ciertas situaciones que pueden originar conflictos de competencia entre jueces y en consecuencia dar lugar al procedimiento pautado para tales circunstancias denominado “Regulación de competencia”. Así, la misma Exposición de Motivos del citado cuerpo legal distingue tres hipótesis:

a) Aquella en que, mediante una sentencia interlocutoria, el juez declara su propia competencia; b) aquella en que el juez declara su propia competencia en una sentencia definitiva, que comprende además un pronunciamiento sobre el mérito de la causa; y c) aquella en que el juez declara su incompetencia.

En la primera posibilidad —cuando el juez declara su propia competencia en sentencia interlocutoria— y aun en el supuesto del artículo 51 *ejusdem* que contiene la regla del *forum praeventionis* en causas conexas, o también, en los casos de litispendencia (art. 61), la decisión atrayente del juez, sólo será impugnable mediante solicitud de regulación de competencia (art. 67 C.P.C.).

Ahora bien, del estudio de las actuaciones que acompañan el caso *sub judice*, no aparece en forma alguna, en criterio de esta Sala, elemento o supuestos que ameriten un planteamiento de conflicto de competencia y mucho menos *ex officio*, como el pretendido por el *a quo*.

En efecto, tal como claramente se desprende de la sucinta narración de los hechos, una vez obtenida la información requerida del Tribunal Superior Quinto de lo Contencioso Tributario, el promovente procedió con vista en los datos obtenidos por esa vía, a declarar su competencia para conocer ambas causas que en el mismo auto había considerado como acumulables. Todo ello sin que en momento alguno las partes manifestaran disconformidad con esa decisión, lo cual hubiera configurado la única situación procesal —dado el pronunciamiento interlocutorio atrayente del juez (art. 67 del C.P.C.)— que hubiera originado un conflicto de competencia del todo inexistente en el caso de especie. Así se decide.

3. *Administración Pública*

CSJ-CP

8-8-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

El Ministerio Público forma parte integrante de la Administración Pública Nacional (de la República) como órgano con autonomía funcional pero al no formar parte de la Administración Central ni de la Descentralizada, no puede dicho organismo y sus funcionarios ser destinatarios de las regulaciones legales autorizadas por la Enmienda Constitucional N° 2, art. 2º en materia del beneficio de jubilación y pensión y de la Ley dictada en julio de 1986.

I

Alega el Fiscal General de la República, en apoyo de su pretensión, que el Ministerio Público es un órgano que emana directamente de la Constitución (artículo 218), con atribuciones bien definidas; que la norma impugnada viola el artículo 2º de la Enmienda Nº 2 de la Constitución, porque se contrae exclusivamente a los funcionarios y empleados públicos de la administración central o descentralizada de la República, de los Estados y Municipios; que la Administración Central está integrada por los órganos del Poder Ejecutivo; la descentralizada por los Institutos Autónomos, empresas del Estado, establecimientos públicos y otros organismos; que el Ministerio Público no es un órgano de la administración central, porque es autónomo e independiente, y tampoco es parte de la descentralizada, y es un organismo acentralizado, con funciones perfectamente definidas y de una jerarquía paralela a los otros Poderes del Estado; que, por ello, al haberse incluido a la "Fiscalía General de la República" (denominación incorrecta) en el numeral 6º del artículo 2º de la Ley, se infringe el artículo 2º de la Enmienda Nº 2; que, además, se violan los artículos 117, 118 y 218 de la Constitución, que establecen la separación de los Poderes y consagra la ubicación del Ministerio Público; que también se infringen los artículos 2 y 55 de la Ley Orgánica del Ministerio Público que establecen la autonomía e independencia del Ministerio Público y el régimen sobre pensiones y jubilaciones.

II

Planteada así la cuestión, juzga la Corte oportuno y necesario precisar lo siguiente:

El artículo 2º de la Enmienda Constitucional Nº 2, reza así:

"El beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una ley orgánica a la cual se someterán todos los funcionarios o empleados públicos al servicio de la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados o de los Municipios. Sólo podrá disfrutarse más de una jubilación o pensión en los casos que expresamente se determine en dicha Ley".

El artículo transcrito, al enunciar los órganos a cuyo servicio han de estar los funcionarios o empleados públicos respecto de los cuales se establece el régimen de jubilación o de pensión que han de regularse por Ley, se refiere a "la Administración Central o Descentralizada de la República, de los Estados y de los Municipios". No alude la Enmienda a los funcionarios públicos de todos los órganos de las tres personas jurídico-territoriales que conforman el Estado venezolano (la República, los Estados y los Municipios), sino sólo a los que en dichas personas de derecho público estén al servicio de la "Administración Central o Descentralizada" de las mismas.

Ahora bien, a objeto de determinar el concepto de Administración Central o Descentralizada, y en particular de la República, por referirse la acción intentada a funcionarios de un órgano de ésta como es el Ministerio Público, resulta indispensable precisar el universo de lo que ha de entenderse por Administración Pública Nacional y establecer si la expresión "Administración Central o Descentralizada" agota el contenido de aquélla.

Para esta Corte, una interpretación concatenada de los artículos 122, 126, 139, 160, 190 ordinal 1º, 202 ordinal 3º y de la Disposición Transitoria Décima de la Constitución revela que la noción de "Administración Pública Nacional" comprende el conjunto de órganos que constituyen el instrumento de la acción político-administrativa del Estado que, en el sistema de separación orgánica de poderes que la

Constitución prevé, no forman parte ni del Congreso Nacional ni del Poder Judicial (la Corte Suprema de Justicia y demás Tribunales de la República, en los términos del artículo 204 de la Constitución).

Este conjunto orgánico que conforma la Administración Pública Nacional en el régimen constitucional venezolano, está a su vez integrado por tres conjuntos orgánicos: en primer lugar, la Administración Central, regida tanto por la Ley Orgánica de la Administración Central, destinada al conjunto de órganos que dependen directamente del Ejecutivo Nacional (entre los cuales se destacan, los Ministerios y las Oficinas Centrales de la Presidencia de la República), como por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que califica a ésta como órgano de representación jurídica y asesoría de la Administración Pública Nacional (Presidencia y Ministerios); en segundo lugar, la Administración Descentralizada, conformada por los institutos autónomos regulados en el artículo 230 de la Constitución, las personas jurídicas de derecho público con forma societaria, las empresas del Estado, las Fundaciones del Estado y las Asociaciones Civiles del Estado; y en tercer lugar, por las Administraciones con autonomía funcional, establecidas en la Constitución o que tienen su fundamento en ella, como es el Consejo Supremo Electoral.

Puede colegirse, por consiguiente, que en el sistema constitucional venezolano, la Administración Central o Descentralizada de la República, no agota el universo de la Administración Pública Nacional, en cuyo concepto aparecen integrados los órganos o administraciones con autonomía funcional que prevé la Constitución, entre éstos, el Consejo Supremo Electoral, el cual, aunque creado por la Ley Orgánica del Sufragio, está dotado de autonomía funcional conforme a lo previsto en el artículo 113 de la Carta Magna.

Sobre la base de este concepto de Administración Pública Nacional puede interpretarse que, en efecto, la norma contemplada en el artículo 2 de la Enmienda Constitucional N° 2 despejó el ámbito organizativo de aplicación de la Ley Orgánica que la misma prevé para regular en el futuro el derecho de jubilación de los empleados y funcionarios públicos, de las ramas Central y Descentralizada de la Administración Pública de la República, de los Estados y de los Municipios, con exclusión de los órganos con autonomía funcional que la Constitución ha señalado.

Ahora bien, precisado mediante norma constitucional el ámbito de aplicación de una futura Ley Orgánica de Jubilación, resulta indudable que cualquier otro intento legislativo a dictarse en la materia como lo fue el de julio de 1986, que otorgó carácter de Ley a las normas contenidas en el Estatuto Orgánico mencionado en el artículo 1, numeral 10 de la Ley Habilitante de junio de 1948, debía limitarse o constreñirse a estos organismos sin exceder el límite impuesto por el citado artículo 2 de la Enmienda, en el entendido de que esta Ley de 1986 se dictó no en ejecución de la Enmienda de 1983 sino en ejercicio de la potestad genérica de legislar que compete constitucionalmente al Poder Legislativo, y específicamente de la que le reconoce el artículo 136, numeral 24 en la materia de previsión y seguridad social, potestad que ratifica el 122 *ejusdem*, y que abarca, sin duda, a los Estados y Municipios como deriva de su interpretación armónica con el artículo 137 del mismo texto constitucional.

En virtud de lo expuesto, estima esta Corte que si bien el Ministerio Público forma parte de la Administración Pública Nacional (de la República), en cambio, no puede considerarse que sea parte de la Administración Central ni de la Administración Descentralizada de la República, únicas administraciones (a la par de las Administraciones Central y Descentralizada de los Estados y Municipios), cuyos funcionarios o empleados públicos podrían ser destinatarios de las regulaciones legales autorizadas por la Enmienda Constitucional N° 2, artículo 2º, en materia del beneficio de jubilación o pensión y, desde luego, como quedó asentado, de la Ley dictada en julio de 1986.

En razón de lo expuesto concluye esta Corte que la "Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional", al incluir en el numeral 6 de su artículo 2º a la Fiscalía General de la República, contrarió lo establecido en el artículo 2º de la Enmienda Nº 2 promulgada el 26 de marzo de 1983, pues si bien el Ministerio Público es un organismo de la Administración Pública Nacional (de la República), no forma parte por ello de la Administración Central o Descentralizada de ésta, de modo que mal pueden dicho organismo y sus funcionarios, ser destinatarios de la Ley de julio de 1986. Así se declara.

Lo anterior hace innecesario examinar las otras denuncias formuladas, pues es suficiente con la infracción acogida para que prospere la nulidad solicitada. Así también se declara.

Voto Salvado de los Magistrados Carlos Trejo Padillo y Luis H. Farías Mata

Los Magistrados Carlos Trejo Padilla y Luis H. Farías Mata disienten de la opinión de sus honorables colegas, concretada en el dispositivo del presente fallo, por el cual se declara nulo el numeral 6, artículo 2, de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios.

Las razones que justifican este voto salvado son:

1. La Enmienda Constitucional Nº 2, tal como se expresa en la precedente sentencia, previó una Ley Orgánica que regulara el beneficio de jubilación de todos los empleados públicos al servicio de la administración central o descentralizada de la República, de los Estados y de los Municipios. Ciertamente, el Ministerio Público no constituye un órgano de la administración central (ministerios, oficinas centrales de la Presidencia y Procuraduría General de la República) ni descentralizada (institutos autónomos, empresas del estado, fundaciones y asociaciones civiles del Estado, entre otras), de la República, sino que pertenece a una tercera categoría de órganos de la Administración Pública Nacional con autonomía funcional, entre los cuales se incluye, además, al Consejo Supremo Electoral, al Consejo de la Judicatura, a la Contraloría General de la República.

2. La sentencia igualmente expresa (páginas 7 y 8) que la Ley parcialmente impugnada, cuyo numeral 6, artículo 2, anula la Corte, fue dictada, *no en ejecución de la Enmienda de 1983, sino en ejercicio de la potestad genérica de legislar que compete constitucionalmente al Poder Legislativo y, específicamente, de la que a éste le reconoce el artículo 136, numeral 24, en materia de previsión y seguridad social.*

3. Resulta entonces contradictorio —en opinión del autor del presente voto salvado— que, como se reconoce en el precedente fallo, ostentando el Congreso de la República la potestad de legislar en materia de previsión y seguridad social (artículo 136, ordinal 24), abstracción hecha de la Enmienda Constitucional Nº 2, no pueda hacerlo específicamente en materia de seguridad social de los empleados al servicio del Ministerio Público.

4. De acuerdo con lo expuesto, y tal como lo afirma la sentencia de la cual se disiente, ostentando el Congreso de la República la potestad de legislar en forma genérica, ninguna relevancia jurídica tenía la no inclusión del Ministerio Público, ni dentro de la Administración Central, ni dentro de la Administración Descentralizada, de la República, ya que tal distinción fue prevista en la enmienda constitucional Nº 2, en tanto que —se insiste— la potestad de legislar en materia de pensiones y jubilaciones de los funcionarios del Ministerio Público deriva de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo, y no específicamente de la referida enmienda.

5. Ante el fallo del cual se disiente, que —a juicio de los autores del presente voto salvado— arrebató al Congreso de la República la potestad de legislar en materia de jubilaciones y pensiones de los funcionarios al servicio del Ministerio Público, cabría una pregunta de especial significación y de no menor gravedad, en virtud de las consecuencias jurídicas que trae consigo: Si el Congreso de la República no puede legislar en materia de jubilaciones y pensiones de los funcionarios del Ministerio Público, ¿quién entonces podrá hacerlo? Si se opta por la tesis de que el Ministerio Público puede dictar su propio régimen de pensiones y jubilaciones, se estaría colocando a dicho órgano nada menos que por encima del propio órgano legislador. Ningún tipo de autonomía funcional que se le quiera reconocer al Ministerio Público podría justificar semejante conclusión.

6. Si el Congreso de la República no puede legislar en materia de jubilaciones y pensiones de los funcionarios del Ministerio —y ya sabemos que tal potestad no se fundamenta en la Enmienda Constitucional N° 2 que distingue entre Administración Central y Administración Descentralizada sino, en la genérica de legislar— tampoco podría hacerlo en las otras materias relativas al Ministerio Público, ¿cómo queda entonces la misma Ley Orgánica del Ministerio Público?

Estas y otras consideraciones cabe formular a un fallo que, reconociendo la potestad genérica del Congreso de legislar, al mismo tiempo la niega en materia de jubilaciones y pensiones de un sector de funcionarios públicos. Por lo demás, al contrario de lo que ocurre en otros sistemas jurídicos —la Constitución francesa de 1958 es un ejemplo—, en Venezuela no existe limitación para el Parlamento de legislar en toda materia de la competencia del Poder Nacional. Por el contrario, de conformidad con el artículo 136, ordinal 24, de nuestra Constitución, en concordancia con el 139 *ejusdem*, es justamente ésta la que corresponde al Senado y a la Cámara de Diputados como cuerpos colegisladores.

Por tanto, siendo las jubilaciones y pensiones de los funcionarios del Ministerio Público materia de la competencia nacional, su regulación podía y tenía que corresponder a la Ley, tal se hizo en el numeral 6 del artículo 2, anulado por la precedente sentencia, de la cual los autores del presente voto salvado se permiten disentir por considerar perfectamente constitucional la referida norma que hoy se anula.

.....

Voto salvado de la Magistrada, Dra. Cecilia Sosa Gómez

Salva su voto y en consecuencia disiente del criterio de sus honorables colegas expresado en el dispositivo del presente fallo, por el cual anuló el numeral 6°, artículo 2 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios.

Las razones que fundamentan el Voto Salvado, son:

1. El artículo 2 de la Enmienda Constitucional N° 2 de 26 de marzo de 1983 estableció: el beneficio de jubilación o de pensión se regulará en una Ley Orgánica a la cual se someterán *todos* los funcionarios o empleados públicos al servicio *de la administración* central o descentralizada *de la República*, de los estados o de los municipios. Es así como consagró como una materia de la reserva legal el régimen de jubilaciones y pensiones, y además le otorgó el carácter de orgánica (Artículo 163 de la Constitución) a la Ley que sancionara con tal finalidad.

2. El Ministerio Público está regulado en la Constitución en el Capítulo IV del Título VII denominado "Del Poder Judicial, y del Ministerio Público". El artículo 218 establece su objeto y reenvía su organización y funcionamiento a una

ley orgánica, cuando señala que el Ministerio Público "estará a cargo y bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal General de la República, *con el auxilio de los funcionarios que determine la ley orgánica*".

3. La doctrina y la jurisprudencia, han determinado que el Ministerio Público tiene la naturaleza jurídica de un organismo con autonomía funcional, lo cual lo caracteriza como independiente de los tres poderes públicos, para el cumplimiento de los cometidos que la Constitución y las leyes que lo rigen le establece.

Ahora bien, eso no quiere decir que el Congreso Nacional, en ejercicio de la función de legislar, esté impedido de dictar leyes que les sean aplicables al Ministerio Público siempre que no se vulnere su autonomía en el ejercicio de las competencias que les son propias. Es así, que se constata que las atribuciones que la Constitución le señala al Ministerio Público (Artículo 220) ninguna esté referida a los funcionarios que integren el organismo para coadyuvar con el jerarca, como es el Fiscal General de la República, materia que como se señaló precedentemente estaría contemplada en la Ley Orgánica del Ministerio Público.

4. Una de las características de los órganos con autonomía funcional, como el Ministerio Público, es la ausencia de personalidad jurídica propia, pues están investidos de la personalidad jurídica de la República, de la misma manera que los órganos que forman la Administración Pública Nacional regulados por la Ley Orgánica de la Administración Central, los cuales actúan a nombre y por cuenta de la República, elemento éste relevante para atender la autonomía de estos órganos en el ejercicio de sus funciones.

En criterio de quien disiente, el Congreso Nacional en ejercicio de la potestad de legislar puede eventualmente sancionar normas inconstitucionales y no está exento de que ello pudiera ocurrir, pero como la Enmienda Constitucional Nº 2, en el Artículo 2 estableció como materia de la reserva legal (orgánica) la reglación del beneficio de la jubilación o pensión de *todos* los funcionarios o empleados públicos al servicio de la Administración Central o Descentralizada de la República, y *dado que el Ministerio Público constituye un organismo descentralizado de la República con autonomía funcional*, la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional en su numeral 6º del artículo 2, no es violatorio del artículo 2 de la Enmienda Nº 2 de la Constitución.

Es así como resulta inaceptable que la sentencia por una parte reconozca la potestad genérica del Congreso Nacional de legislar y en aplicación de una interpretación de la clasificación de los órganos de la Administración Pública, la Administración Central y Descentralizada, se le impida al legislador cumplir con el mandato constitucional de unificar el régimen de jubilaciones y pensiones no sólo en los órganos de la administración *nacional*, sino además lo extendió a las demás personas públicas territoriales, como los *estados* y los *municipios*.

Es pues el Ministerio Público un órgano de rango constitucional, con autonomía funcional, cuya personalidad jurídica corresponde a la República y en consecuencia está comprendido en el artículo 2 de la Enmienda Constitucional Nº 2, precisamente por ser un órgano descentralizado de la República, aun cuando goce de la autonomía constitucional y legal que tiene establecida. El Ministerio Público no es una rama del Poder Público y nadie niega la independencia en el ejercicio de sus atribuciones, requisito indispensable para que las ejerza con idoneidad y autonomía.

Es perfectamente coherente el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ministerio Público y el artículo 2 de la Enmienda Constitucional Nº 2, pues la Ley Orgánica que desarrolló la reserva legal de la segunda, en nada colide con la autonomía e independencia de los demás órganos del Poder Público, y la norma que se impugna (Ordinal 6º del artículo 2) no impide ni coarta el ejercicio de las funciones que le son propias al Ministerio Público.

El fallo del cual disiento, ha debido examinar inclusive la circunstancia de que el Ministerio Público se rige por una Ley Orgánica y el estatuto de jubilaciones y pensiones debe también tener el carácter y denominación de una Ley Orgánica, que regula una materia especial en relación a la regulación que sobre jubilaciones pudiera establecerse para los funcionarios auxiliares del Ministerio Público.

La Constitución a través del artículo 2 de la Enmienda Constitucional N° 2, quiso establecer la unificación e igualdad de tratamiento al beneficio de las jubilaciones y pensiones para todos los órganos de la Administración, inclusive los de autonomía funcional. Por ello la potestad provisional, de regular la función pública por el Ministerio Público, corresponde al Fiscal, pero el artículo 55 de la Ley Orgánica del Ministerio Público invocado en el recurso, supedita esa potestad hasta que se dicte la Ley sobre la carrera del Ministerio Público, más cuando están excluidos expresamente sus funcionarios de la Ley de Carrera Administrativa (artículo 3, Ordinal 5° de la Ley de Carrera Administrativa).

Visto lo anterior, se puede concluir: El legislador estableció que sería por ley la regulación de la carrera para los auxiliares del Fiscal, y al haber establecido la Constitución en beneficio del régimen de jubilaciones y pensiones en situación de igualdad, estableció por expresa disposición, que todos los funcionarios y empleados de la Administración de la República, entre los cuales se encuentran los funcionarios y empleados del Ministerio Público; por ello lo consagró así en el artículo 2 de la Ley del Estatuto sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios. No puede dejar de advertirse que la denominación que se le dio a la Ley difiere del rango constitucional que la calificó de orgánica.

4. *Derechos fundamentales: Garantías del debido proceso*

CSJ-SPA (206)

10-8-89

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Tal como exponen todos los intervinientes, la figura de la avocación se encuentra regulada en el artículo 42, ordinal 29, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y pasa la Sala a examinar las condiciones y requisitos para la procedencia de la misma, derivados de una ya pacífica, por reiterada, jurisprudencia nuestra —parcialmente citada en decisión de Sala del 10-5-84—, poniendo el Alto Tribunal especial cuidado en el análisis que en esta sentencia realiza, por encontrarse imbricado además en el caso del debido respeto a los derechos humanos, que constituyen el fundamento de nuestro Estado democrático, tal y como se expresa en el Preámbulo de la Constitución, decretada, según sus propios términos y entre otros propósitos, atendiendo al “de cooperar con las demás naciones, y de modo especial con las Repúblicas hermanas del Continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de . . . la *garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana*”.

Ello explica que en el artículo 128 del mismo Texto Constitucional, cuando es regulado el régimen de los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional, se deje a salvo una excepción a la regla de la necesaria aprobación de los mismos por el órgano deliberante mediante ley especial: la circunstancia de que se trate de la aplicación de los principios expresamente reconocidos por la República; como sería el caso —en el Preámbulo de la Constitución— de: “la *garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana*”, principio en relación con el cual los tratados y convenios que lo regulen en forma

compatible con el ordenamiento constitucional patrio, pasan a tener vigencia y a aplicarse dentro de éste de manera directa e inmediata.

Es tal el cuidado que pone el constituyente en la protectora regulación de los derechos humanos, que ni aun en los casos de estado de emergencia, de conmoción nacional, ni de las más graves circunstancias, puede el Presidente de la República restringir o suspender (artículo 241) garantías constitucionales tan entrañablemente ligadas a la persona humana, como las consagradas en los artículos, también de la Carta Magna: 58 (derecho a la vida y consecuente abolición de la pena de muerte) y 60, ordinales 3º y 7º (proscripción tanto de la tortura como de la imposición de penas perpetuas o infamantes o superiores a la privación de la libertad por treinta años).

La Constitución de 1961 adelantó y sobrepasó, de esa manera, la protección que después se conviniera en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 (*Gaceta Oficial* Nº 2.146 del 28 de enero de 1978) y más tarde aún en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, comúnmente llamada "Pacto de San José de Costa Rica", suscrita en esa ciudad el 22 de noviembre de 1969.

Pero al mismo tiempo nuestra Constitución, y las leyes de la República, consagran también como natural garantía del respeto a los derechos humanos la que la doctrina conoce como del "debido proceso", bosquejada en los siguientes términos:

"Artículo 68. Todos pueden utilizar los órganos de la Administración de Justicia para la defensa de sus derechos e intereses, *en los términos y condiciones establecidos por la Ley*, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes.

La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso".

"Artículo 69. Nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales, ni condenado a sufrir pena que no esté establecida por ley preexistente".

Garantía que, por supuesto, se encuentra asimismo plasmada en los señalados convenios internacionales (por ejemplo, artículos: 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 del Pacto de San José).

La Corte Suprema de Justicia se ha referido a esta noción de procedimiento-garantía en los siguientes términos:

"La necesaria observancia del procedimiento *ad hoc* —administrativo, en cualquiera de sus fases, o judicial— ha sido justamente puesta de relieve por la teoría jurídico-pública en atención a su carácter de "garantía" para los particulares y, observa la Corte, aun para la propia Administración autora del acto recurrido. De ahí que la doctrina acostumbre referirse al procedimiento, utilizando la expresión "procedimiento-garantía". (Sentencia, adoptada en Corte Plena, de 25-7-84, caso "Société Maritime Shell" en *Gaceta Forense* Nº 125, vol. I, 3ª etapa, pgs. 57 a 69).

Es dentro de los señalados parámetros fijados por el ordenamiento internacional y nacional de: prioritaria salvaguarda de los derechos humanos, por una parte, pero también, por la otra, con arreglo al "debido proceso" —éste, a su vez, derecho fundamental y garantía formal de aquéllos—, que la Sala pasa a examinar la solicitud que le ha sido formulada, en el sentido de que se avoque al conocimiento del referido expediente, actualmente en tramitación ante la Corte Marcial.

II. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. *Las transacciones fiscales*

CSJ-SPA (212)

14-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Licorerías Unidas S.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Palavecino del Estado Lara.

Para que proceda la transacción en materia tributaria, debe estar específicamente consagrada en la Ley.

En cuanto a los vicios de ilegalidad señalados por la recurrente, pasa la Corte a examinar en primer lugar si era o no procedente la transacción que, con respecto a los Impuestos Municipales, celebraron la empresa LICORERIAS UNIDAS S.A. y el Concejo Municipal del Distrito Palavecino del Estado Lara.

El artículo 1.713 del Código Civil, cuya infracción denuncia la recurrente, dispone a la letra lo siguiente:

“La transacción es un contrato por el cual las partes, mediante recíprocas concesiones, terminan un litigio pendiente o precaven en litigio eventual”.

Esta institución, típica del derecho privado aun cuando pueda ser aplicable en ciertos casos en el campo del derecho público, debe sin embargo someterse a ciertas reglas propias de ese ámbito y que no rigen en el derecho civil.

El artículo transcrito, dado que no existe un régimen especial de derecho administrativo en el caso de la transacción, es aplicable al caso de autos, pero hay que tener en cuenta que la transacción implica mutua y recíprocas concesiones y que para transigir es necesario que el ente que la realice esté facultado para renunciar parcialmente al derecho que concede.

Cuando la administración obra en ejercicio de una potestad discrecional, puede entonces transigir ya que está facultada para hacer o no uso de tal potestad. No obstante, a veces la administración obra en ejercicio de una potestad reglada que debe ejercitar y es entonces cuando no existe la posibilidad de transigir.

Con respecto a la potestad tributaria, la doctrina nacional * recoge lo siguiente:

“Por otra parte, el ejercicio concreto de la potestad tributaria, es decir, la competencia tributaria (poder tributario complementario según la terminología de Alessi) es un atributo exclusivo del poder de actuación unilateral del Ejecutivo (administración tributaria), pero con la esencial característica de ser absolutamente vinculada o reglada; la discrecionalidad aparece aquí como fenómeno enteramente marginal y sólo se da en el área de las actividades que tienen carácter accesorio o instrumental respecto a la actividad que constituye el desarrollo efectivo de la potestad tributaria (por ejemplo: en las actuaciones de vigilancia, de control y otras similares). Este carácter vinculado —señala acertadamente Sáinz de Bujanda— se debe al hecho de que en el acto normativo (a través del que se desarrolla el poder tributario en el plano abstracto) se encuentra ya la previsión abstracta y, por tanto, la creación siquiera sea en dicho plano abstracto, de una obligación tributaria a cargo

* La Corte cita aquí el trabajo de Allan R. Brewer-Carías “Las transacciones fiscales y la indisponibilidad de la potestad y competencias tributarias”, *Revista de Derecho Tributario*, Nº 18, 1967, Caracas, pp. 19 a 21.

de todos cuantos lleguen a encontrarse con un determinado presupuesto de hecho en cierta relación igualmente hipotetizada por el legislador (la norma impone, en abstracto, a todas esas personas la contribución coactiva, no se limita a coincidir la potestad de imponer a la autoridad tributaria); la concreción de la obligación tributaria, y, por tanto, su constitución en concreto a cargo de sujetos determinados, se produce, por tanto, desde el instante en que cobra existencia el presupuesto de hecho y la relación de éste con el sujeto concreto de que se trate.

En todo caso, por ser una actividad esencialmente vinculada y por tanto no discrecional, la Administración no es libre de ejercerla, sino que está obligada a ello, tiene el deber jurídico de su ejercicio, pues su realización persigue un objetivo público: obtener la exacción coactiva de riqueza. Así claramente se ha sostenido también que "la actividad impositiva se desarrolla en virtud de un deber, no de una facultad", por lo que si "la Administración ha de cumplir la ley fiscal, no puede elegir entre exaccionar o no los tributos".

En esta forma, esta competencia tributaria de la autoridad administrativa, como actuación completa y esencialmente vinculada, se rige por todas las normas generales sobre la competencia administrativa: en primer lugar, las normas que fijan la competencia no pueden ser alteradas por quienes están llamados a ejercer los poderes que ellas acuerdan, ya que su cumplimiento es una obligación y no una facultad siempre que el interés público lo exija, en estos supuestos, la realización de un objetivo público: obtener la exacción coactiva de riqueza. En este sentido insiste Sáinz de Bujanda que "la autoridad financiera no tiene una mera facultad para exigir el impuesto si lo estima pertinente, cuando el hecho imponible se produzca sino que debe exigirlo".

De allí que, para realizar una transacción en esta materia, debe estar específicamente consagrado en la Ley, en este caso, en la Ley Orgánica de Régimen Municipal o en la Ordenanza respectiva.

En el caso que nos ocupa, por una parte, tenemos que la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 92 señala:

"Artículo 92. El Municipio no podrá acordar exenciones, exoneraciones o rebajas de impuestos o contribuciones municipales especiales, sino en los casos y con las formalidades previstas en sus ordenanzas. Las exoneraciones no podrán ser acordadas o recordadas por más de un (1) año, para lo cual se requerirá una resolución especial del Concejo, aprobada por los votos de las dos terceras partes ($\frac{2}{3}$ partes) de los miembros del mismo. En ningún caso el plazo total de las exoneraciones podrá exceder de cinco (5) años".

Asimismo, el artículo 76 de la Ordenanza sobre Patente de Industria y Comercio del Distrito Palavecino del Estado Lara, establecía lo siguiente:

"Los impuestos aquí establecidos podrán ser modificados o alterados en forma temporal o indefinida, por razones de urgencia económica que pueda amenazar una crisis a la Comunidad.

El Concejo Municipal resolverá el caso como materia de urgencia en una sola discusión".

En el caso de autos, el impuesto había sufrido una elevación desproporcionada, tanto, que tal como se desprende de las Actas antes transcritas, se discutió y finalmente se acordó una reforma de la Ordenanza donde se rebaja el impuesto

sustancialmente. Esto es tanto más llamativo cuanto que incluso en las sucesivas reformas tienden más bien a elvarse que a rebajarse las contribuciones.

Este solo hecho, a saber la elevación desproporcionada de la Patente, por sí solo justifica el pensar en una amenaza de crisis. Asimismo, el Fiscal en su dictamen asienta:

“Razones más que suficientes esgrimió la Municipalidad en el Acta parcialmente transcrita, para modificar el Impuesto de Patente de Industria y Comercio a Licorerías Unidas, que tuvo como consecuencia inmediata la celebración del contrato denominado Transacción”.

Ahora bien, en el presente caso, la norma de la Ordenanza transcrita, autoriza al Concejo Municipal a modificar los impuestos, incluso sin necesidad de cumplir con los requisitos de la transacción. Por otra parte, la Sala observa que las mutuas y recíprocas concesiones en la transacción realizadas sí se dieron: en el caso de Licorerías Unidas, el desistimiento de un juicio que implicó renunciar a una sentencia eventualmente favorable y el pago inmediato de una suma de dinero que suponía para la Municipalidad poder disponer de esa suma sin tener que esperar el resultado favorable de la sentencia, y, por parte de la Municipalidad, una rebaja en el impuesto del 15% al 8%.

Por lo expuesto, considera la Sala, que, contrariamente a lo alegado por el representante del Concejo Municipal del Distrito Palavecino, en la transacción efectuada por la entidad municipal y la empresa Licorerías Unidas no se infringió el artículo 1.713 del Código Civil, y así lo declara.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Los Actos Administrativos*

A. *Requisitos de forma: motivación*

CPCA

24-8-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

El Juez está facultado discrecionalmente para nombrar y remover a los Secretarios y Alguaciles de su Tribunal, imponiéndosele como único requisito legal, el de participar de tales decisiones al Ministerio de Justicia.

En cuanto a la denuncia del recurrente sobre la supuesta irracionalidad y arbitrariedad de la medida de remoción dictada por la recurrida es necesario precisar los límites que establece la Ley a la potestad que tienen los jueces de remover a los Secretarios Titulares de los deferentes Tribunales de la República. Dichos límites están establecidos en el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La citada disposición legal confiere al Juez la facultad discrecional de nombrar y remover a los Secretarios y Alguaciles de su Tribunal, imponiendo como único requisito el de participar tales decisiones de nombramiento y remoción al Ministro de Justicia. Esto, en virtud de la relación diaria que deben mantener tales funcionarios con los jueces, relación cuya base es la de merecer la absoluta confianza de estos últimos; por ello, pueden ser nombrados y removidos libremente sin que la Administración esté obligada a expresar motivo alguno que justifique su decisión, bastando únicamente la cita del artículo que prevé tal cargo como de

libre nombramiento y remoción para que se dé cumplimiento al requisito de la motivación. En base a lo anterior esta Corte considera improcedente la denuncia del actor sobre la inmotivación del acto y así se declara.

CSJ-SPA (224)

14-8-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Remavenca vs. República (Ministerio de Hacienda).

Al no ser la inmotivación un vicio de nulidad absoluta, el Superior puede dejar de pronunciarse sobre él, teniendo este acto a su vez que ser motivado, es decir el Superior tiene que justificar el porqué de su decisión confirmatoria.

La inmotivación como vicio de forma, de nulidad relativa según el artículo 20 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es convalidable por el Superior al tenor de los artículos 81 y 90 *ejusdem*, al resolver un recurso jerárquico, en donde puede expresarse los motivos que lo llevan a confirmar el acto recurrido. Por eso, si el Superior da sus razones, la circunstancia de no anular el acto del inferior que carece de motivación, no significa que el acto del Superior fuese a su vez nulo por inmotivado, porque si se expresan las razones que justifican la confirmación del acto recurrido, el posible vicio o falta del inferior queda debidamente convalidado o subsanado, conforme está contemplado en los artículos 81 y 90 antes citados. En el presente caso, además, en el recurso de anulación se transcriben párrafos del acto impugnado, por lo que se puede apreciar que el Superior sí examinó el alegato de inmotivación, y lo desechó. Por esta consideración, esta Sala desestima la presente denuncia, y así se declara. . . .”.

. . . En lo tocante a la denuncia de la inmotivación, por la ausencia de base legal, basta señalar que el Ministro invoca en apoyo de su decisión las disposiciones que también sirven de fundamento a la actuación de la Superintendencia, por lo cual formalmente no hay inmotivación. Además se observa que este vicio no se atribuye al acto impugnado, sino que no declaró la inmotivación de que adolecía el acto del Superintendente, pero como este posible vicio no es de nulidad absoluta, como ya se aclaró, al contener la Resolución del Ministro los motivos que le permitieron confirmarlo, se convalidó y subsanó ese defecto, y así se declara. Por lo demás, en el supuesto de que el Superior no se pronuncie sobre el alegato de inmotivación y de carencia de base legal del acto del inferior, esto no significa que, por esta razón, el acto de aquél fuese inmotivado.

En todo caso, al no ser la inmotivación un vicio de nulidad absoluta, como la asentó esta Sala en sentencia de fecha 6-8-85 (*Gaceta Forense* Nº 129, Vol. 1, 3ª etapa, p. 343), el Superior puede dejar de pronunciarse sobre él. Lo determinante es que este acto, a su vez, sea motivado, es decir, que justifique el porqué de su decisión confirmatoria. En este sentido, debe aclararse que por el hecho de que el Superior confirme un acto que fue recurrido por inmotivado, sin referirse a este defecto, por la circunstancia de razonar la confirmación del mismo acto, que es una forma de subsanar los defectos formales, no infringe el artículo 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, porque al decidir como decidió, está pronunciándose sobre tal alegato. No existe, por tanto, infracción del citado artículo, ya que en atención a lo dispuesto en el artículo 90 *ejusdem*, al decidir el recurso jerárquico, el Ministro con su decisión confirmatoria y motivada, subsanó o convalidó el acto del subalterno, y así se declara.

Puede observarse, en consecuencia, que en el recurso propiamente no se atribuye al acto del Ministro la falta de motivación, sino al de inferior; defecto este que en todo caso habría sido subsanado por el acto que agotó la vía administrativa, por tanto, este acto no puede ser anulado por este motivo porque no incumple el requisito exigido en los artículos 9 y 18, ordinal 5º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y porque según el artículo 90, de la misma Ley, el recurso jerárquico sirvió para que el Superior subsanara el defecto del inferior, como se expresó anteriormente. En consecuencia, es improcedente la denuncia de este vicio, y así se declara.

B. *Revocación*

CSJ-SPA (212)

14-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Licorerías Unidas S.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Palavecino del Estado Lara.

En cuanto al alegato de inconstitucionalidad planteado por el actor en el sentido de que se violaron los artículos 29 y 206 de la Constitución en concordancia con los artículos 117 y 119 *ejusdem* conviene advertir que la jurisprudencia de esta Corte en los últimos años había declarado reiteradamente que la Administración, en virtud del principio de la autotutela, puede en cualquier momento revisar sus actos siempre que éstos no crearen derechos a favor de los particulares. Incluso, si el acto adolece de un vicio de nulidad absoluta, aun cuando hubiera creado derechos, puede ser revisado y revocado por la administración en cualquier tiempo.

Este principio, recogido en la jurisprudencia, encuentra luego su consagración legal en los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales dicen lo siguiente:

“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.

Artículo 83. La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”.

En consecuencia, es evidente que la Administración Municipal, podía en principio revisar su acto, sin incurrir en usurpación de funciones. Otra cosa es que dicha revisión y consiguiente revocación desconozca preceptos legales, pero en ese caso, se estaría ante un vicio distinto al de la usurpación de funciones, que en el caso de autos es improcedente y así se declara.

C. *Vicios*

a. *Usurpación de funciones*

CSJ-SPA (196)

8-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La usurpación de funciones es un vicio de incompetencia que se produce en aquellos casos en que un órgano de una de

las ramas del Poder Público ejerce una función que, de acuerdo a la Constitución y las Leyes, está atribuida a otra de las ramas del Poder Público.

La usurpación de funciones es un vicio de incompetencia que se produce en aquellos casos en que un órgano de una de las ramas del Poder Público ejerce una función que, de acuerdo con la Constitución y las leyes, está atribuida a otra de las ramas del Poder Público. Por eso, en el presente caso es necesario determinar, a la luz de las disposiciones cuya violación denuncia el recurrente, si efectivamente, como lo afirma el Banco Consolidado, tanto la Comisión Nacional de Valores como el Ministro de Hacienda usurparon las funciones del Poder Judicial al interpretar una Cláusula Contractual, y específicamente la cláusula de honorarios. ...

... De manera pues, que la sanción impuesta por la Comisión Nacional de Valores al Banco Consolidado, C.A. y la orden del correspondiente reintegro, son en realidad consecuencias de una supuesta violación de la Cláusula Vigésima del referido Contrato de Fideicomiso, que la Comisión determinó cumpliendo una labor de interpretación de la citada cláusula.

Ahora bien, según consta en el expediente, en relación con la interpretación de la referida cláusula existen criterios diferentes: uno, por parte del Banco Consolidado C.A., que lo lleva a sostener en el escrito del recurso, que por cuanto "ha cumplido las obligaciones previstas en el contrato, es decir ha administrado los Fondos Fideicomitidos, de acuerdo con las instrucciones de los Fideicomitentes y, en beneficio de los Fiduciarios, debe por tanto percibir la remuneración prevista en el contrato, resultando en consecuencia absolutamente improcedente, la ejecución de la orden de reintegro impartida por la Comisión Nacional de Valores y, luego ratificada por el Ministro de Hacienda al decidir el recurso jerárquico que oportunamente interpuso nuestra representada" (folio 46); y, otro criterio, expresado en declaración rendida el 1-7-83 por ante la Comisión Nacional de Valores por el Presidente de una de las empresas fideicomitentes (Carenero Yacht Club, C.A.) en el sentido de que "la cantidad cobrada por el Banco Consolidado, C.A., por concepto de honorarios, evidentemente que no es la cantidad que corresponde al Contrato de Fideicomiso..." (folio 68).

Planteadas así las cosas, esta Sala considera, que dilucidar cuál es la correcta interpretación de la Cláusula Vigésima del Contrato de Fideicomiso, existiendo como en efecto existen discrepancias entre las partes que lo suscribieron, correspondía a los Tribunales con competencia en la materia y no a la Comisión Nacional de Valores, por cuanto, si bien es cierto, que esa Comisión tiene atribuciones para dictar las Normas para la emisión o negociación de títulos o derechos susceptibles de oferta pública, porque así se lo asignan los artículos 19, 25 y 45 de la Ley de Mercado de Capitales, y que esas facultades las ejerció la Comisión al dictar las "Normas relativas a la Emisión, Oferta Públicas y Negociación de Cuotas de Participación y de Derechos de uso o Disfrute de Bienes o Servicios otorgados por Asociaciones o Sociedades con fines Recreacionales, de Esparcimiento o Deportivos", sin embargo, no es jurídicamente admisible pretender fundamentar una sanción de multa en una supuesta violación del artículo 13, numeral 5º de las antes citadas Normas, puesto que tal numeral versa sobre las condiciones mínimas del Contrato y Fideicomiso en lo que se refiere a los fines del mismo, y en el cual, como ya dijimos, no se regula lo atinente a los honorarios del Fiduciario. Por tanto, resulta también improcedente que la sanción de multas por Bs. 22.500 impuesta al Banco Consolidado, C.A. por la Comisión Nacional de Valores se fundamente en el artículo 143 de la Ley de Mercado de Capitales, ya que, en este caso, no ha habido infracción a normas dictadas por la Comisión Nacional

de Valores, sino una supuesta violación de una Cláusula Contractual, cuya determinación no le corresponde a esa Comisión.

Por consiguiente, aun cuando la Comisión Nacional de Valores ejerce funciones de control sobre las sociedades, fondos, entidades y demás personas indicadas en el artículo 49 de la Ley de Mercado de Capitales y que, conforme al numeral 12 del artículo 10 *ejusdem*, esa Comisión puede adoptar las medidas necesarias para resguardar los intereses de quienes hayan efectuado inversiones en acciones y otros títulos valores sujetos a esa ley, lo cual justifica su plena competencia para la apertura del procedimiento e iniciar la correspondiente averiguación administrativa a que alude en la Resolución 508-83 que se analiza, no obstante, ello no implica que la Comisión Nacional de Valores tenga también competencia para interpretar las cláusulas del Contrato de Fideicomiso celebrado entre el Banco Consolidado, C.A. y las empresas "Carenero Yacht Club, C.A.", "Zubizaneta Motemayor y Asociados, S.C."; "Lucena y Fonana Ingenieros Consultores, S.C.", "Luzcca, S.A.", "Promociones El Parmaso, S.A.", "Sr. James A. Tong, Jr" e "Inversiones ABA-CAC", máxime si, como ocurre en el presente caso, la Cláusula en cuestión no se refiere a ninguno de los aspectos regulados por la Comisión Nacional de Valores en las "Normas relativas a la Emisión, Oferta Pública y Negociación de Cuotas de Participación y de Derechos de uso o Disfrute de Bienes o Servicios otorgados por Asociaciones o Sociedades con fines Recreacionales, de Esparcimiento o Deportivos".

b. *Falso supuesto*

CSJ-SPA (224)

14-8-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Remavenca vs. República (Ministerio de Hacienda).

El vicio de "falso supuesto" incide en el contenido y no en la forma de los actos administrativos.

En lo que se refiere al vicio de falso supuesto denunciado, debe aclararse que éste no significa una inmotivación, que como se expresó afecte a los actos en su forma. Por el contrario, este vicio ocurre cuando la Administración, para dictar su decisión, tergiversa los hechos, los aprecia erróneamente o da por ciertas cuestiones no involucradas en el asunto, que hubiesen tenido influencia positiva para la resolución dictada. En otras palabras, que este vicio incide en el contenido y no en la forma de los actos administrativos. Esta sola consideración bastaría para desestimar la presente denuncia.

Ahora bien, la mención contenida en la Resolución de la Superintendencia, de que los aportes de la empresa serían eventuales, cuando en verdad son permanentes, no pasa de ser sino una mera consideración general sobre la naturaleza de las "Cajas de Ahorro", sin que tal afirmación incida positivamente en el contenido de la decisión, o explique una apreciación errónea de un elemento de hecho. En efecto, la consideración anterior atiende a la manera como se integra el patrimonio de la Caja de Ahorro, en donde lo fundamental son los aportes de los trabajadores afiliados. De manera que la eventualidad a la cual se refiere el acto impugnado, consiste en que el aporte o no de la empresa es indiferente para calificar al ente de Caja de Ahorros, pero no que su permanencia desnaturaliza su esencia. En consecuencia, esa alusión a una nota característica de estos entes, no constituye, en el caso, un falso supuesto que conduzca a la anulación del acto porque en alguna forma hubiera influido en la decisión adoptada. En consecuencia, en atención a lo expuesto, no existe un falso supuesto en los motivos del acto, y así se declara.

*D. Notificación***CSJ-SPA (199)****8-8-89**

Magistrado Ponente: Luis H. Marías Mata

Caso: MARAVEN S.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

La notificación es requisito necesario para la eficacia de los actos emanados de la administración tributaria cuando éstos produzcan efectos individuales.

En el presente caso, frente a la pretensión de la contribuyente de que se consumó la prescripción de la autoridad aduanera afirma que ésta habría sido interrumpida por un oficio distinguido con el Nº HRNO-6-900-949 del 12-4-84, es decir antes de consumarse la prescripción, oficio que la contribuyente afirma no haber recibido, ni consta en el correspondiente expediente administrativo la referida notificación.

Ahora bien, estima la Sala que la eficacia del pretendido acto interruptivo de la prescripción está supeditada a la notificación del mismo, toda vez que —conforme lo tiene establecido esta Sala— no basta la producción del acto mismo, sino que es necesario que la administración tributaria le notifique al contribuyente, circunstancia que deberá demostrar en caso de que el contribuyente niegue haber sido notificado (ver sentencia del 11 de julio de 1973, caso “Inversiones Taguanes C.A.”). Aún más, el Código Orgánico Tributario, ya vigente para la fecha de emisión de la planilla que se pretende interruptiva de la prescripción y aplicable supletoriamente a la materia aduanera por disponerlo así su artículo 1º, establece (en el artículo 123) que “la notificación es requisito necesario para la eficacia de los actos emanados de la administración tributaria cuando éstos produzcan efectos individuales”.

Y en el caso de autos, la administración autora del pretendido acto interruptivo de la prescripción no demostró que hubiere practicado la notificación de aquél, así como tampoco existen pruebas de la notificación en el expediente administrativo remitido a esta Sala, razón por la cual es forzoso concluir que quedó consumada la prescripción alegada por la contribuyente, y así se declara.

*2. Los Contratos Administrativos***CSJ-SPA (171)****20-7-89**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Constantino Fernández G. vs. Municipalidad del Distrito Maracaibo y otros.

Los contratos de ventas de ejidos son contratos administrativos. Por lo tanto, la Corte Suprema de Justicia es competente para conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo a la interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución de los mismos.

Es claro pues, de los términos en que se planteó la litis, así como de la documentación que acompaña el expediente en estudio, que la controversia surge en

torno a la validez de un contrato de compra venta sobre un terreno de naturaleza ejidal, en cuyo caso tiene establecido este Alto Tribunal que los contratos de ventas de ejidos son contratos administrativos siempre que puedan ser resueltos unilateralmente por el ente vendedor y aun cuando sean de naturaleza "pura y simple" y no incluyan en forma expresa cláusulas exorbitantes.

Por otra parte, tiene también establecido esta Sala —como correctamente lo apunta el *a quo*— que en virtud de los artículos 42, numeral 14, y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia le corresponde a la Sala Político-Administrativa conocer de las gestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la interpretación, cumplimiento, caducidad, *nulidad*, validez o resolución de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o las Municipalidades. Todo lo cual conduce a la Sala a declararse, como en efecto lo hace, *competente* para conocer y decidir el presente caso. En consecuencia, esta Sala Político-Administrativa *accepta la declinatoria* propuesta por el Juzgado Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Occidental, y así se declara.

3. *Los Recursos Administrativos: El Recurso Jerárquico*

CPCA

31-8-89

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Autolavado Grand Prix vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Los efectos del recurso jerárquico no son otro que los de proponer ante la autoridad de alzada para su conocimiento una revisión y una nueva decisión de la cual resultan las consecuencias modificatorias o no del acto anterior.

Por lo demás, la cuestión de si la decisión que recae sobre un recurso jerárquico 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 sentido, 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 jerárquico no son otros que los de proponer ante la autoridad de alzada 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 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 del recurso jerárquico 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. Por tanto, no se puede desestimar un recurso que contenga denuncias contra el acto original que fue ratificado, por cuanto es ese acto el que contiene los vicios de forma o de fondo que motivaron el recurso jerárquico. Por lo demás el recurso es admisible por cumplir con los requisitos de admisibilidad previstos en los artículos 84 y 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

IV. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. Recurso de inconstitucionalidad y Amparo

A. Suspensión de efectos

CSJ-CP

4-4-89

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

Caso: Aerobclub Caracas vs. República (Ministerio de la Defensa y de Transporte y Comunicaciones).

La suspensión de efectos de un acto de carácter normativo por vía de amparo procede sólo cuando exista una presunción grave de la lesión o amenaza de violación de un derecho fundamental, y cuando, de no acordarse, la misma resultaría imposible o muy difícil el restablecimiento de la situación jurídica que motiva la acción.

En reciente decisión de esta Corte en Pleno, al analizar el artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, se dispuso:

“En el presente caso, la pretensión de amparo se concreta en una decisión de esta Corte en Pleno, de previo pronunciamiento antes del fallo definitivo que recaiga sobre la acción popular de inconstitucionalidad, también propuesta, sin seguir todo el procedimiento previsto en la Ley de Amparo, como por ejemplo la solicitud del informe correspondiente, realización de audiencia pública oral y citación del Ministerio Público” y citado previamente, esta Corte, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad de la ley o acto estatal normativo de que se trate. De la redacción de la norma se desprende que es facultativo para la Corte —“si lo estima procedente”; podrá suspender— desaplicar la norma cuya contrariedad con la Constitución se haya alegado como fundamento de la pretensión de amparo. Así se declara”. (C. en P. 8-6-88).

Conforme a la jurisprudencia precedentemente transcrita y que se reitera en esta decisión, en los casos en que una pretensión de amparo sea formulada acumulándola a la acción popular de nulidad por inconstitucionalidad de una ley o acto normativo y cuyo conocimiento corresponde a esta Corte en Pleno según lo establece el citado artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo, la misma se concreta en una decisión de este Alto Tribunal, de previo pronunciamiento antes de dictarse el fallo definitivo que resuelva el recurso de nulidad, sin otros trámites procedimentales; y, siempre será facultativo para la Corte, si lo estimare procedente, a los fines de la correspondiente protección constitucional, acordar la suspensión de la aplicación de las normas respecto de la situación jurídica concreta cuya violación alega. Así se declara.

Las normas de la Resolución impugnada, cuya suspensión de aplicación se ha solicitado, textualmente dicen:

“Artículo 1º Se prohíbe la operación de aviones a pistón en la Base Aérea “Generalísimo Francisco de Miranda”.

Artículo 2º Se prohíbe el funcionamiento de talleres de reparación de aeronaves en la Base Aérea. El Comando de la misma podrá autorizar la infraestructura, equipos y repuestos necesarios para las reparaciones menores de las aeronaves que operen en la Base Aérea.

Los técnicos a ser utilizados en estas reparaciones menores deberán ser personas autorizadas para ello por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, previa verificación de su capacidad profesional”.

Artículo 3º Se prohíbe todo tipo de vuelos de prueba, de entrenamiento y de evaluación en la Base Aérea.

Artículo 14. Los propietarios de aeronaves cuya operación se prohíbe en esta Resolución, tendrán plazo hasta el 31 de enero de 1988 para trasladarlas fuera de la Base Aérea a cuyos efectos el Comando autorizará el despegue correspondiente o su salida por otros medios, en caso de que no estuvieren en condiciones de volar, tomando las medidas de seguridad pertinentes.

Artículo 15. Los talleres que en la actualidad operan en la Base Aérea, deberán desalojar las instalaciones que tengan asignadas por cualquier título antes del 31 de enero de 1988”.

— III —

La suspensión de los efectos de un acto de carácter normativo por vía de amparo es una innovación introducida en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, dicha suspensión es, por naturaleza, de carácter excepcional y el análisis de su procedencia debe tener un carácter restrictivo.

Tal suspensión debe manejarse con equilibrio para que el principio de autoridad no quede quebrantado; ella pretende la vigencia del estado de derecho mientras dure el juicio en el cual se debe determinar si se anula o no un acto de efectos generales impugnado por inconstitucionalidad.

La suspensión, en estos casos, debe proceder sólo cuando exista una presunción grave de la lesión o amenaza de violación de un derecho fundamental, y cuando, de no acordarse la misma resultaría imposible o muy difícil el restablecimiento de la situación jurídica que motiva la acción. Su procedencia implica que la violación a un derecho constitucionalizado cause una lesión, un daño y que dicho daño no sea reparable o de difícil reparación en una sentencia definitiva.

Ahora bien, sin entrar a considerar si existe violación a un derecho constitucional, porque ello sería entrar a analizar el fondo del asunto debatido, estima la Corte que debe determinarse previamente si la presunta violación a un derecho fundamental genera un daño, una lesión de tal naturaleza que haga procedente la suspensión de dichas normas por vía de amparo, en otras palabras haga operativo un instrumento especial como es el amparo.

En el caso de autos, los accionantes alegan, tanto en el recurso por inconstitucionalidad como en la solicitud de amparo, violación y colisión de la normativa impugnada con los artículos 61, 64, 84 y 96 de la Constitución, pero además, para que proceda la suspensión por vía de amparo, debe demostrar que esas presuntas violaciones están generando un daño, una lesión que justifique la operatividad del amparo y, en consecuencia, se suspendan los efectos de un acto normativo. La sola mención de que el acto impugnado viola unos artículos de la Constitución no demuestra la magnitud del daño causado al “Aeroclub Club Caracas”, es necesario señalar las normas infringidas, pero además, la lesión o daño causado por dicha violación y su irreparabilidad en caso de una sentencia definitiva que declare nulo el acto impugnado.

El "Aeroclub Caracas" no demostró su daño, ni los efectos irreparables que causaría una eventual declaratoria con lugar del recurso de anulación por inconstitucionalidad, siendo además la situación supuestamente vulnerada reparable en la definitiva.

Asimismo, la accionante, "Aeroclub Caracas", no ha demostrado como pudo ser objeto de discriminación (artículo 61), que se haya lesionado su derecho al libre tránsito (artículo 64), ni que el decreto lleve consigo violación de su derecho al trabajo (artículo 84), ni que en rigor se le haya impedido dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia (artículo 96), todas garantías constitucionales pero que no parecen haberle sido afectadas al "Aeroclub Caracas".

Por todas las razones y consideraciones expuestas, esta Corte Suprema de Justicia en Pleno, actuando como Tribunal Constitucional de Amparo, en uso de la facultad que le otorga el artículo 3º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara improcedente la pretensión formulada por el ciudadano Francisco Toro Troconis, en su carácter de Presidente del "Aeroclub Caracas" para que suspenda la aplicación de los artículos 1º, 2º, 3º, 14 y 15 de la Resolución Conjunta de los Ministerios de la Defensa y Transporte y Comunicaciones de fecha 5 de noviembre de 1987, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 33.839 de la misma fecha, mediante la cual se dictan las normas reguladoras de las operaciones aéreas en la Base Aérea "Generalísimo Francisco de Miranda", sin que esta decisión implique en modo alguno pronunciamiento acerca de la procedencia o no del recurso de nulidad de que han sido objeto los citados artículos en estos actos.

Voto Salvado del Magistrado René De Sola

El Magistrado Dr. René De Sola disiente de la decisión dictada y salva su voto con base en las siguientes consideraciones:

1. El artículo 49 de la Constitución y la Ley Orgánica que lo reglamenta, han creado una acción específica —la acción de amparo— que puede ejercerse en forma autónoma (artículo 2º de la LOA) o acumulativamente con los recursos de inconstitucionalidad (artículo 3º) o de nulidad de un acto administrativo de efectos particulares (artículo 5º).

2. Fuera de los dos referidos casos de acumulación, ningún otro permite la Ley de la materia, y aquellos dos tienen un único fundamento, evitar que se dicten sentencias contrarias o contradictorias en acciones que tienen una sola *causa petendi*: la violación o amenaza de violación de un derecho fundamental. Es lógico que si alega la violación de un derecho constitucional en una acción de amparo —y se la declara con lugar—, no es concebible que pueda declararse sin lugar la acción popular de inconstitucionalidad o la de nulidad del acto administrativo de efectos particulares que tengan un mismo fundamento. Y, viceversa, si éstas son las declaradas con lugar, es porque la de amparo era igualmente procedente.

3. Si se considera que la suspensión a que se refiere el artículo 3º de la LOA es una medida cautelar —criterio que comparto—, la decisión que sobre ella se adopte, no resuelve la cuestión de fondo planteada por la acción de amparo acumulada a la acción de inconstitucionalidad. Es necesario que se prosiga la tramitación conjunta de ambas acciones, para que sea una sola sentencia definitiva la que las decida.

4. No es consecuente que se apliquen dos criterios diferentes cuando se decida una medida cautelar. Si se la declara procedente, se continuará la tramitación de ambas acciones. En caso contrario, se liquida una acción de amparo que ni siquiera se ha declarado inadmisibile.

5. He manifestado que respecto a las medidas cautelares previstas en los artículos 3º y 5º de la LOA, debe aplicarse el artículo 22 de la misma, y declaradas procedentes o no, se continuará el juicio hasta sentencia definitiva que abarque las acciones acumuladas, dando preferencia al procedimiento de amparo (artículo 23, 24 y 26 *ejusdem*) con las modificaciones que se crea conveniente introducir (Aplicación de los artículos 102 y 135 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

CSJ-CP

4-4-89

Magistrado Ponente: Aníbal Rueda

La accionante intentó, en primer lugar, la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 91 citado. De otro lado, intentó el recurso contencioso-administrativo contra el acto administrativo de remoción. Por último, ejerce la acción de amparo de conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica de Amparo en concordancia con el artículo 3 *ejusdem*.

De ello se infiere que intenta la nulidad por inconstitucionalidad del inciso 1 del artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial conjuntamente con la Acción de Amparo Constitucional, en cuyo caso, pretende la inaplicación de la norma en cuestión al caso concreto mientras dure el juicio de nulidad.

III

El artículo 6, numeral 3 de la Ley Orgánica de Amparo establece que no es admisible la acción de amparo;

“Cuando la violación del derecho o la garantía constitucionales, constituya una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Se entenderá que son irreparables los actos que, mediante el amparo, no pueden volver las cosas al estado que tenían antes de la violación”.

En el caso de autos, la lesión directa a los derechos constitucionales de la accionante se generaría en el acto administrativo de efectos particulares que la releva del cargo, sin embargo, acumula la acción popular de inconstitucionalidad con la acción de amparo, buscando de esta manera, la inaplicación de la ley en el caso concreto mientras dure el juicio.

El amparo contra la norma legislativa y su consecuente inaplicación no haría cesar la presunta vulneración o lesión a sus derechos constitucionales, la inaplicación de la ley por vía de amparo no suspende los efectos del acto de remoción ni la remoción en sí.

La acción de amparo consagrada en el artículo 3 de referencia no es el medio idóneo para restablecer la situación jurídica infringida. Mediante este amparo no podrían volver las cosas al estado que tenían antes de la presunta violación. La inaplicación de la norma legal no restablecería jamás a la accionante en el cargo que venía desempeñando. En consecuencia, se llenan los extremos de la causal de inadmisibilidad citada visto que, por esta vía, no podría repararse la presunta lesión. Así se declara.

IV

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibile la acción de amparo propuesta conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad. Remítase el expediente al Juzgado de Sustanciación a los fines de que tramite la acción de nulidad por inconstitucionalidad y el contencioso-administrativo de anulación formulados.

Voto Salvado del Magistrado René De Sola

El Magistrado Dr. René De Sola salva su voto por las siguientes razones:

1. Examinados los diferentes capítulos del libelo de la demanda y su parte petitoria aparece evidente que la actora ha intentado, en forma autónoma, dos acciones: la popular de inconstitucionalidad del artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la de nulidad, por inconstitucionalidad e ilegalidad, del acto administrativo de fecha 24 de octubre de 1988 emanado del Juzgado Superior Cuarto en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y del Estado Miranda. Y, como para que no quede duda al respecto, textualmente expresa:

“Solicito asimismo que las demandas de nulidad de los actos de efectos generales y efectos particulares, aquí intentada (s) se tramiten conforme a lo establecido en el artículo 132 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y sean declaradas con lugar en la definitiva”.

Finalmente, ha solicitado la actora “el amparo constitucional consagrado en el artículo 49 de la Carta Magna”.

2. Los elementos señalados nos permiten afirmar que nos encontramos frente al caso típico configurado en el inciso 5 del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo.

En tal caso, como bien lo entendió la actora, no era admisible la acción de amparo, pero en cambio tenía derecho, tal como lo solicitó, al amparo constitucional previsto en esa misma norma como medida cautelar.

3. Correspondía, por tanto, a la Corte, pasar previamente la demanda al Juzgado de Sustanciación para que éste decidiera acerca de la admisibilidad de las acciones ordinarias de nulidad, y, si procediera su admisión, una vez devuelto el expediente a la Sala, ordenar la apertura del procedimiento establecido en los artículos 23, 24 y 26 de la Ley Orgánica de Amparo.

CSJ-CP

29-5-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

A fin de solicitar la suspensión de los efectos de una Ley mientras dure el juicio de nulidad por inconstitucionalidad intentado de manera conjunta con la acción de amparo, el accionante de la misma debe alegar y demostrar que la aplicación de dicha Ley lo afecta o lesiona de manera directa.

I

El accionante, procediendo en su propio nombre y diciendo actuar con el interés que le acredita su condición de profesional del derecho, intenta de manera conjunta, acción de amparo constitucional con el correspondiente recurso de nulidad por incons-

titucionalidad, a fin de que por vía de amparo, se suspenda la aplicación de las normas de la Ley de Vagos y Maleantes mientras dure el juicio de nulidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

De la solicitud de amparo formulada se desprende que el hecho perturbador lo constituyen las declaraciones del Gobernador del Distrito Federal de aplicar la Ley de Vagos y Maleantes, ley que colide, según lo expone a lo largo de su libelo, con numerosas normas constitucionales en menoscabo de los Derechos Humanos.

En el petitorio de la acción demanda: "que se suspenda la aplicación de la Ley impugnada, respecto a la situación jurídica concreta, es decir, el anuncio de su aplicación por parte del Gobernador del Distrito Federal", y que dicha suspensión se acuerde mientras dure el juicio de nulidad.

Como ha quedado expuesto, la pretensión en la presente acción de amparo se concreta a solicitar suspensión de los efectos de la Ley mientras dure el juicio de nulidad por inconstitucionalidad.

Ahora bien, tal como se ha señalado en jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa (caso RAP, de fecha 6 de agosto de 1987), la sentencia de amparo está destinada a producir efectos particulares o concretos respecto del o de los solicitantes de la medida, es decir, que la misma no tiene efectos absolutos, *erga omnes*, propios de la acción de nulidad por inconstitucionalidad o ilegalidad, sino efectos relativos, interpartes. En consecuencia, sólo puede tener efectos inmediatos respecto al solicitante y no puede afectar a terceras personas que no hayan tomado parte en la controversia.

La Corte comparte la tesis de la singularidad de la legitimación activa en el juicio de amparo, acogida en la Ley Orgánica de Amparo según se desprende de su articulado, 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 de derecho de una situación o garantía jurídica tutelada por la Constitución, otorgando así a la acción de amparo los efectos propios de una acción de nulidad. En tal virtud, la sentencia de amparo sólo puede cubrir y proteger al individuo quejoso, sin extenderse a declaraciones generales sobre la ley impugnada.

Con arreglo a lo anterior, en el caso *subjudice* el accionante no puede pretender que por vía de amparo se suspenda la aplicación de un texto normativo, sin alegar ni demostrar que la aplicación de ese texto lo afecta o lesiona de manera específica y concreta.

B. Inadmisibilidad del amparo

CSJ-SPA (130

30-5-89

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

No procede la acción de amparo en el caso de no existir relación directa e inmediata entre la lesión denunciada y la norma imputada.

El accionante señala en su libelo: "Constituye una evidente amenaza de violación para el derecho constitucional que prohíbe la retroactividad de los actos jurídicos, el contenido del contrato del préstamo con interés, con garantía hipotecaria, que tengo suscrito con el banco hipotecario identificado en el documento respectivo, protocolizado por ante la Oficina Subalterna del Segundo Circuito de Registro

del Departameto Libertador del Distrito Federal, en fecha 17 de diciembre de 1986, bajo el Nº 14, Protocolo Primero, Tomo 59, y el cual en el encabezamiento del Folio segundo vltó., expresa: "...El Banco modificará la tasa de interés establecida en este contrato, aumentándola o disminuyéndola, a la tasa máxima de interés que fije el Banco Central de Venezuela, todo ello de conformidad con lo dispuesto por la Resolución Nº 84-02-03, de fecha 24 de febrero de 1984, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela Nº 3.355 Extraordinario de la misma fecha..." y, en virtud de lo cual, se le permite al Banco acreedor, Banco Hipotecario de Crédito Urbano, C.A., cobrarme de la manera retroactiva señalada por esta Corte Suprema de Justicia, la nueva tasa de interés fijada por el Banco Central de Venezuela, en su Resolución del pasado 7 de abril de 1989, y cuya aplicación me causaría gravísimos daños ante la imposibilidad de cumplir con ella y con la inminente amenaza, derivada de otra cláusula contractual, de la ejecución de la hipoteca y consecuente pérdida de la propiedad, la cual es mi vivienda única, donde tengo establecido mi hogar".

En el petitorio de la acción de amparo concreta: "es por ello por lo que solicito el amparo constitucional previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y, en consecuencia, se ordene se me suspenda la aplicación de dicha resolución, en mi caso y, hasta tanto sea decidida por esta Sala la nulidad de la resolución impugnada, se ordene el cobro de la tasa vigente el tiempo de la convención, estipulada por las partes en el contrato, es decir, el trece por ciento (13%) anual".

Como puede observarse del escrito presentado, el accionante, a la par que solicita la nulidad por inconstitucionalidad e ilegalidad de la Resolución Nº 84-02-03 emanada del Banco Central de Venezuela, ejerció acción de amparo constitucional contra dicha Resolución con el fin de que se le suspendan los efectos de la misma mientras dure el juicio de nulidad, todo de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Observa la Sala:

De lo transcrito anteriormente se evidencia que el accionante, si bien solicita que por vía de amparo se suspendan los efectos de la Resolución, lo que denuncia como lesión o hecho perturbador es: "el contenido del contrato de préstamo con interés, con garantía hipotecaria, que tiene suscrito con el Banco Hipotecario identificado", señalando como daño una eventual ejecución de la hipoteca, que causaría la pérdida de la propiedad en virtud de que no podría cumplir con la relación contractual.

Observa por tanto la Corte que, conforme a lo afirmado por el propio actor, no existe relación directa e inmediata entre la lesión denunciada y la norma impugnada por vía de amparo.

En efecto, el hecho perturbador según el propio accionante, es el contrato por él suscrito, lo que significa que el alegado daño generado por el hecho perturbador y que vulneraría sus derechos constitucionales dependería de la relación contractual contraída con el Banco Hipotecario.

Estima por tanto la Sala que la amenaza no sería directamente imputable al supuesto agravante, el Banco Central de Venezuela, visto que ni la relación contractual denunciada como perturbadora de los derechos constitucionales, ni el daño que de ella eventualmente pudiere derivarse, provendrían de manera inmediata y directa de esa Institución; y en su consecuencia, no resultaría imputable a ésta sino, en todo caso, al Banco Hipotecario, único capaz de demandar dicha ejecución ante un todavía incierto incumplimiento de la relación contractual por el accionante.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y de conformidad con el numeral 2º del artículo 6 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías

Constitucionales, se declara INADMISIBLE la presente acción de amparo y, en consecuencia, IMPROCEDENTE por la escogida vía de amparo la suspensión de efectos de la impugnada Resolución, respecto del accionante, en la forma como éste la ha solicitado.

2. *Amparo contra sentencias*

CPCA

3-8-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

El presupuesto fundamental de la acción de amparo contra sentencias de los Tribunales es la incompetencia de éstos.

Ahora bien, el presupuesto fundamental de la acción de amparo contra resoluciones o sentencias de los Tribunales es la incompetencia de éstos, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por lo que corresponde determinar si el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato era o no competente para dictar la sentencia del 21 de noviembre de 1988 y al respecto se observa:

Al apreciar el contrato de arrendamiento, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato consideró que si bien éste tuvo por objeto un terreno sin construcciones, el arrendador no sólo autorizó al arrendatario realizar bienhechurías (cláusula sexta), sino que las mismas fueron condición esencial del contrato, al extremo de que su vigencia quedó sometida a la posibilidad de realizarlas (cláusula décima segunda). En efecto, en el caso de que le fueran negados los permisos de construcción, el arrendatario podría "...dentro de los treinta días siguientes a la fecha de este contrato, rescindir el mismo".

Además, se previó expresamente en el contrato que el negocio a instalar por el arrendatario sería una fuente de soda restaurant, lo cual es reconocido expresamente por el accionante al ejercer la acción de amparo cuando precisa que había construido, entre otras, una planta física de dos pisos que comprende un restaurant con capacidad para doscientas personas, una lunchería, un bar y una cocina, todo lo cual ocupa un área de 300 metros de terreno.

Por lo expuesto, resulta obvio que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1º, literal c del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, en concordancia con el artículo 67, ordinal 1º del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y el Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es el órgano judicial competente para conocer del recurso que dio lugar a la sentencia que dictara el 21 de noviembre de 1988 y así se declara.

Al no quedar evidenciado el presupuesto fundamental de la acción de amparo contra la sentencia referida, es decir, la incompetencia de quien la dictara, resulta inoficioso para esta Corte pronunciarse sobre las garantías constitucionales que, según el accionante, le han sido vulneradas.

3. *Amparo y medios procesales ordinarios: Suspensión de efectos*

CSJ-SPA (191)

3-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Alvaro Bonell A. vs. República (Ministerio de Fomento).

Por la vía del numeral 5º del artículo 6 no se podrá restablecer definitivamente la situación infringida en los términos de una acción autónoma de amparo, pero puede el Juez, si estima que estarían afectados derechos constitucionales, suspender provisionalmente los efectos del acto impugnado para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

El invocado ordinal 5º del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo establece como regla en esta materia la no admisión de la acción de amparo "cuando el agraviado haya optado por recurrir a las vías judiciales ordinarias o hecho uso de los medios judiciales preexistentes". Sin embargo, a renglón seguido adiciona: "En tal caso, al alegarse la violación o amenaza de violación de un derecho o garantía constitucionales, el Juez deberá acogerse al procedimiento y a los lapsos establecidos en los artículos 23, 24 y 26 de la presente Ley, a fin de ordenar la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado". Como puede apreciarse, se permite al juez ante el cual se propuso la acción que, no obstante la imposibilidad de admitir una acción de amparo, se acoja al procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Amparo y ordene, si es el caso, la suspensión provisional de los efectos del acto cuestionado, todo ello en busca de la adecuada protección de los derechos y garantías constitucionales del agraviado.

Ahora bien, para la Sala, el transcrito numeral 5º del artículo 6, en ningún caso puede constituir fundamento para ejercer una acción de amparo autónoma, pues se trata, por el contrario, de una causal de inadmisibilidad de la misma y, en tal virtud, el amparo, como tal, no podrá ser admitido sino como medida precautelar ya que la propia Ley así lo determina.

En el caso *subjudice* se observa que ya se hizo uso y está en curso ante esta propia Sala, del recurso contencioso-administrativo de anulación para impugnar el acto que presuntamente lesiona los derechos del accionante y, en consecuencia, el juez de amparo no puede admitir la acción de amparo ahora propuesta.

En efecto, por la vía del numeral 5º del artículo 6 no se podrá restablecer definitivamente la situación jurídica infringida en los términos de una acción autónoma de amparo, pero puede el juez, si estima que estarían afectados derechos constitucionales, suspender provisionalmente los efectos de un acto de la administración para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, en forma similar a lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Con ello se pone en evidencia la diferencia que existe entre el amparo como acción principal, que busca el restablecimiento pleno de la situación jurídica infringida, y el amparo como medida de suspensión de los efectos del acto administrativo, pues éste no puede tener esos efectos restablecedores sino cautelares para evitar que una sentencia a favor del accionante se haga inútil en su ejecución.

En el caso de autos, el accionante fundamenta su acción en esta particular causal de inadmisibilidad de la acción de amparo que prevé, vista la imposibilidad de procedencia de la figura del amparo, por vía principal, en virtud de que ya se recurrió a un medio procesal ordinario, la suspensión de los efectos del acto im-

pugnado como medida cautelar y no como instrumento restablecedor. Es evidente que por este medio sólo podría obtenerse la suspensión de los efectos del acto impugnado por estar en juego derechos constitucionalizados, pero no lograr los efectos propios de la acción autónoma de amparo, ya que la propia Ley así lo impide.

De la lectura del petitorio de la solicitud de amparo, antes transcrito, se desprende que el accionante persigue obtener, por aplicación del ordinal 5º del artículo 6 citado, no tanto los efectos suspensivos de un acto impugnado previamente por los medios contenciosos ordinarios, sino el restablecimiento pleno y definitivo de la situación jurídica infringida, pretendiéndose que el juez constitucional de amparo ordene a la autoridad administrativa que reconozca la nulidad de un acto de la Administración Pública, declare su nulidad (lo que sólo puede hacer la autoridad jurisdiccional), revoque su decisión y, en consecuencia, el reconocimiento de la patente de invención de que se trata.

En resumen, a través de la vía utilizada por el accionante de amparo sólo podrían suspenderse los efectos del acto como medida cautelar, ya que la propia Ley de la materia así lo impone, y suspender los efectos de un acto denegatorio simplemente no sería suficiente para satisfacer la pretensión del accionante quien, como se ha dicho, más que una suspensión, lo que pretende es el restablecimiento pleno de la situación presuntamente infringida, cosa imposible de lograr por este medio.

4. Juicio de Amparo

A. Competencia judicial

a. Delimitación de la competencia

CSJ-SCC

9-8-89

La Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales precisa la competencia para conocer y, al efecto, distingue el amparo ordinario del amparo de libertad y seguridad personales, estableciéndose para este último un Tribunal único, que es el de Primera Instancia en lo Penal.

El Tribunal que ostenta la competencia de los demás amparos es el de Primera Instancia que lo sea en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violada o amenazada de violación; sin embargo se establecen excepciones a esa regla general y así:

1. Si es un Tribunal el agravante, el competente es el Tribunal Superior. (artículo 4).
2. Si el agravante es el Presidente de la República, un Ministro del Despacho, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República o el Consejo Supremo Electoral. La competencia es de la Corte Suprema de Justicia en la Sala afín con el derecho violado o amenazado de violación. (artículo 8).
3. Si la acción de amparo se ejerce contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerzan. Así compete conocer a: La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, un Juzgado Superior de lo Contencioso-Administrativo, un Juzgado Superior Agrario, el Tribunal de Apela-

ciones de Inquilinato, el Juzgado de Distrito y cualesquiera otros de esta jurisdicción según la naturaleza del asunto y el autor del actor y según se invoque, en apoyo de la nulidad, razones de inconstitucionalidad o de simple ilegalidad. (artículo 5).

4. Si en el lugar de los hechos, salvo para cuando el agravante fuese alguno de los funcionarios públicos indicados en el artículo 8º, no funciona un Tribunal de Primera Instancia, es competente "cualquier juez de la localidad", el que deberá necesariamente consultar el fallo con el de Primera Instancia competente. (artículo 9).

b. *Competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos*

CSJ-SCC

9-8-89

La Sala de Casación analiza la competencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos en los juicios de amparo.

Ahora bien, el texto íntegro del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo es como sigue:

"La acción de amparo procede contra todo acto administrativo: actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional.

Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, *podrá* formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad *conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza*. En estos casos el Juez, en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional, violado, mientras dure el juicio. PARAGRAFO UNICO: Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamenta en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aún después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la Ley y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa". (El subrayado es de la Sala).

De tal disposición se evidencia que, cuando la acción de amparo se intente contra actos administrativos de efectos particulares o contra *abstenciones* o negativas de la Administración, *podrá* formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerzan.

En el análisis que la Sala efectúa de la citada disposición, infiere de éste que el particular, para intentar su acción de amparo, ante un Juez Contencioso-Administrativo, contra un acto administrativo o contra abstenciones o negativas de la Administración, no necesariamente debe ejercerla (la acción de amparo) conjuntamente con el respectivo recurso contencioso-administrativo de anulación del acto de que se trate.

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, no impone al recurrente en forma imperativa, la obligación de intentar el recurso de amparo conjuntamente con el de nulidad, por lo que los Tribunales que ejerzan

en primera instancia la jurisdicción contenciosa administrativa sí pueden conocer de la acción de amparo en forma autónoma.

Ya esta Sala Civil en sentencia de fecha 25 de enero de 1989, al decidir la regulación de competencia en el procedimiento de Amparo Constitucional intentado por ante el Juzgado de Distrito del Distrito Peñalver del Estado Anzoátegui, por el ciudadano José Antonioni contra la abstención del Concejo Municipal del Distrito Peñalver del Estado Anzoátegui, sentó doctrina sobre el asunto. Dijo la Sala en esa oportunidad.

“Segundo: No comparte esta Sala el criterio sustentado por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, en el sentido de que a los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo no les compete conocer de los Amparos Constitucionales propuestos en forma autónoma, pues el artículo 5º de la Ley, los sujeta a una condición de procedibilidad ineludible, que sea incoado “conjuntamente” con un recurso de nulidad, o con un recurso de abstención indebida. La Sala considera que esa es una interpretación errónea del artículo 5º que dice textualmente así:

La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar un derecho o una garantía constitucionales, cuando no exista un medio procesal breve, sumario y eficaz, acorde con la protección constitucional.

Cuando la acción de amparo se ejerza contra actos administrativos de efectos particulares o contra abstenciones o negativas de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso-Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, respectivamente, que se ejerza. En estos casos, el Juez en forma breve, sumaria, efectiva y conforme a lo establecido en el artículo 22, si lo considera procedente para la protección constitucional, suspenderá los efectos del acto recurrido como garantía de dicho derecho constitucional violado, mientras dure el juicio.

Parágrafo Unico. Cuando se ejerza la acción de amparo contra actos administrativos conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo que se fundamente en la violación de un derecho constitucional, el ejercicio del recurso procederá en cualquier tiempo, aun después de transcurridos los lapsos de caducidad previstos en la Ley y no será necesario el agotamiento previo de la vía administrativa.

El segundo aparte del artículo, que es de donde deriva la errónea interpretación del Juez Superior, debe leerse, en criterio de esta Sala, así: “. . .PODRA FORMULARSE ANTE EL JUEZ CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONJUNTAMENTE con el recurso contencioso administrativo de anulación. . .”.

El “podrá” es simplemente constitutivo de una alternativa que la Ley le confiere al accionante, para que si lo considera necesario y pertinente, en lugar de ejercer solamente la acción de Amparo ejerza también el recurso contencioso administrativo de anulación. Más claro: se puede ejercer el Amparo solo, autónomo, independiente, o se puede ejercer CONJUNTAMENTE con el recurso contencioso administrativo de anulación. Es, pues, una autorización de posible acumulación de los dos recursos, pero nunca, en el entender de la Sala, una derogatoria de la regla atributiva de competencia del artículo 7º de la Ley Orgánica. De ahí pues, que el Juez de Primera Instancia en lo Contencioso-Administrativo que ejerza jurisdicción en el lugar de los hechos tiene competencia para conocer de la acción de Amparo Constitucional cuando la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violado o amenazado de violación sea afín con la materia de su competencia, bien la acción de

amparo sea ejercida en forma solitaria y autónoma, o bien sea ejercida conjuntamente con el recurso contencioso administrativo de anulación de actos administrativos o contra las conductas omisivas, y así se establece”.

Siendo que efectivamente se ha denunciado la violación de los derechos consagrados en los artículos 84 y 88 de la Constitución Nacional que consagran la garantía del trabajo y la estabilidad del trabajador y *que los Tribunales de Primera Instancia del Trabajo ejercen jurisdicción y tienen competencia en esta materia, no son sólo estos Tribunales los que ejercen tal jurisdicción, sino que hay otros Tribunales que tienen la misma competencia, ejerciéndola sobre determinadas relaciones jurídicas calificadas por los sujetos que intervienen en dichas relaciones*. Así el Tribunal de la Carrera Administrativa, creado por la Ley de Carrera Administrativa, el cual tiene entre sus atribuciones y deberes de conformidad con el artículo 73 *ejusdem*: “1º conocer y decidir las reclamaciones que formulen los funcionarios o aspirantes a ingresar en la Carrera Administrativa, cuando consideren lesionados sus derechos por disposiciones o resoluciones de los organismos a cuyos funcionarios se aplique la presente Ley”.

En el artículo 1º de la Ley de Carrera Administrativa, se establece que: “La presente Ley regula los derechos y deberes de los funcionarios públicos en sus relaciones con la Administración Pública Nacional...”.

Estando pues catalogada la accionante del amparo como funcionaria pública, su reclamación debe hacerse ante un Juez contencioso-administrativo, correspondiéndole, en este caso, el conocimiento en primera instancia del asunto al Tribunal de la Carrera Administrativa. Y así se declara.

Voto Salvado del Magistrado René Plaz Bruzual

El Magistrado doctor René Plaz Bruzual, disiente del criterio sostenido por la mayoría sentenciadora en el presente fallo y por ello, salva su voto, con base en la siguiente consideración:

Se trata de un amparo contra el Ministerio de Justicia; es decir, el acto que lesionó los derechos constitucionales, según la accionante, sería una Resolución Ministerial. Esta situación corresponde al artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y compete a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, que es la Sala de competencia afín con el derecho constitucional violado.

Consecuentemente, no es competente, el Tribunal de Carrera Administrativa.

CPCA

24-8-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero O.

De conformidad con el artículo 2º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la acción de amparo procede, entre otros, contra actos provenientes de los Municipios. A su vez, el artículo 5 *ejusdem* consagra expresamente dicha acción contra actos administrativos.

Ahora bien, al establecer la competencia judicial, la Ley dejó de lado el criterio orgánico para adoptar un criterio sustantivo o material. En efecto, el artículo 7 previó que los tribunales competentes para conocer de la acción de amparo eran

aquélos que lo fuesen en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violada. Tal disposición ha sido fuente de criterios divergentes en virtud de que la tradición constitucional y legal en materia de atribuciones a los tribunales que conocen, tanto del recurso de inconstitucionalidad, como del recurso contencioso administrativo, siempre le dio prioridad al criterio orgánico. Basta al efecto remitirse al artículo 215 de la Constitución para darse cuenta de que la mayor parte de las competencias que tiene atribuidas la Corte Suprema de Justicia, en esos campos, parten del carácter del órgano emisor del acto (ordinales 3, 4, 6 y 7 del artículo 215 de la Constitución).

Un fenómeno más o menos similar ocurre con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia al consagrar las competencias de la Corte en Pleno, de la Sala Político-Administrativa, de esta Corte y de los tribunales contencioso administrativos regionales. La competencia se distribuyó dando prevalencia a la naturaleza del organismo emisor del acto.

Ante tal situación podían justificarse los criterios divergentes en materia de competencia para conocer de la acción de amparo desde un punto de vista doctrinal, o, incluso, de *lege ferenda*, pero no desde el punto de vista de la interpretación de la Ley. Si el mandato legislativo ordenaba conocer de la acción de amparo al Tribunal cuya competencia fuese afín con el derecho o la garantía violada, lo primero que debía hacer el intérprete era determinar la naturaleza del derecho violado (criterio material) para luego precisar la afinidad entre ese derecho y el Tribunal competente.

Por lo demás, no puede sostenerse que al determinar de ese modo la competencia la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales haya violado el artículo 206 de la Constitución, conforme al cual los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son los únicos competentes para restablecer las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa. En efecto, tal artículo es consagrador de la jurisdicción contencioso administrativa, mientras que el restablecimiento de una situación individual por la vía del amparo corresponde a la jurisdicción constitucional y, en este sentido, el artículo 49 de la Constitución precisó:

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

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

Como se observa, el Constituyente dejó en plena libertad al Legislador para determinar los tribunales competentes para conocer de la acción de amparo, sin condicionamiento de ninguna naturaleza que pudiese supeditar la jurisdicción constitucional a la Contencioso Administrativa. En tal sentido, y salvo excepciones, el Legislador atribuyó tal competencia a los Tribunales de Primera Instancia, tal como se desprende de los artículos 7, 9 y 12 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Hechas las precisiones anteriores, corresponde a esta Corte determinar si el Juzgado Superior Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Centro Occidental era competente para conocer de la acción de amparo incoada y al efecto observa:

Las disposiciones constitucionales en las que se fundamenta el accionante son el derecho al trabajo previsto en el artículo 84 de la Constitución y la Garantía a la estabilidad en el trabajo con respecto a la cual el artículo 88 *eiusdem* remite a la Ley.

Resulta entonces evidente que siendo los derechos violados de naturaleza laboral (derecho al trabajo y estabilidad en el trabajo) el Tribunal competente en

materia afín con tales derechos, es obviamente, el Tribunal de Primera Instancia del Trabajo y así se declara.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara la Nulidad de todo lo actuado en el Juzgado Superior Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Centro Occidental en virtud de su incompetencia y ordena que éste remita el expediente a un Juzgador con competencia en materia laboral en el territorio del Municipio Autónomo del Distrito Valera del Estado Trujillo a objeto de que conozca y decida la presente acción de amparo.

Voto Salvado del Magistrado Alfredo Ducharne Alonzo

El Magistrado Alfredo Ducharne Alonzo, salva su voto en el fallo que precede, por las siguientes razones:

La declinatoria de competencia que la mayoría suscribe, encuentra su inspiración jurisprudencial más inmediata, en la decisión dictada por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en fecha 28 de junio de 1988 (J. S. y otros contra acto del Instituto Universitario Pedagógico) en la que se determinó que:

“...en el caso de autos, no se hizo acumulación de pretensiones, de modo que únicamente se intentó un amparo, en cuya virtud la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo no tenía competencia para conocer, pues corresponde a un Tribunal de Primera Instancia, es decir, de los que específicamente tiene el rango, clase o jerarquía de tales: los Juzgados de Primera Instancia en su acepción estricta y a los que se refiere concretamente el Capítulo III del Título IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y son los que, según el Artículo 11 de la Ley de Carrera Judicial, constituyen la categoría “B” en la organización de los distintos Tribunales de la República...” —sic— y por cuya causa se advirtió a esta Corte que “...en lo sucesivo, se abstenga de conocer de amparos no ejercidos conjuntamente con una demanda de anulación...” —sic.

El presente recurso lo constituye el ejercicio de la acción de amparo autónoma, es decir, no ejercido conjuntamente con solicitud alguna de anulación de acto administrativo de efectos particulares o similar, condición ésta que aquella decisión supone necesaria para conocer esta Corte del recurso ejercido.

En desarrollo del principio de autonomía e independencia de los jueces establecidos en los artículos 205 y 210 de la Constitución Nacional, considera el Magistrado disidente que, pese a la decisión transcrita y a la opinión de la mayoría, la competencia de esta Corte como Juez de Primera Instancia en materia contencioso administrativa, viene dada por el artículo 206 de la Constitución Nacional y por el artículo 184 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Considero, que limitar el conocimiento de los recursos de amparo, a aquellos ejercidos conjuntamente con el de nulidad del acto administrativo en el cual aquel se apoya, supone una situación no prevista en la Ley y aun contraria a ella.

Resulta contradictorio afirmar, como se pretende, que todo recurso autónomo de amparo en materia contencioso administrativa, debe ser considerado por aquel Juez de Primera Instancia con competencia en materia afín al derecho presuntamente vulnerado, puesto que, o no existe materialmente violación posible de derechos o garantías de índole administrativa, o existiendo, tal violación debe ser revisada por quien no tiene competencia en lo contencioso administrativo y al no haber esa afinidad que demanda el artículo 7 de la Ley Orgánica que rige la materia,

tampoco se puede recurrir al subterfugio de hacer afín lo que constituye competencia residual. La lógica repele este razonamiento.

De una parte, de la otra, se estima contrario a la Ley dividir la competencia, puesto que no se explica cómo esta Corte puede ser competente para conocer del recurso contra decisión administrativa que viola alguna garantía constitucional —si se denuncia de nulidad tal acto —mas no puede ser competente para conocer de recurso afín contra el mismo acto —si no se denuncia su nulidad.

En razón de los argumentos, debió considerar esta Corte que la referencia prevista en la Ley, a los llamados a decidir las controversias sobre violaciones de derechos constitucionales, son los jueces de primera instancia con competencia afín a la materia vinculada a la denunciada violación.

Ergo, si se afirma como posible que los derechos o garantías constitucionales de los habitantes de la República puedan ser conculcados por actuación de la Administración Pública, el Organo jurisdiccional para conocer de tal denuncia no puede ser otro que aquel con competencia en lo Contencioso Administrativo.

c. Competencia en Segunda Instancia

CSJ-SPA (172)

20-7-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El Tribunal de alzada fundamenta la declinatoria para conocer en apelación de la acción de amparo, en virtud de que el presente amparo fue formulado en un juicio de expropiación, el cual está regido desde el punto de vista adjetivo por la Ley especial que rige la materia y, en este sentido agrega que el artículo 19 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social expresamente consagra la forma de determinar la competencia en esta materia, concluyendo que cuando se trata de apelaciones y recursos contra las decisiones en materia expropiatoria, conocerá en segunda instancia la Corte Suprema de Justicia.

Al respecto esta Sala observa:

Sin entrar a considerar el fondo del asunto planteado, de la narrativa anterior se desprende que en el caso de autos lo que se ha ejercido es una acción autónoma de amparo y aunque los hechos perturbadores tengan relación con un juicio expropiatorio, ella debe ser admitida, sustanciada y decidida conforme a la Ley Orgánica Especial que rige la materia. En tal sentido, las normas que deben prevalecer son las normas adjetivas contenidas en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y no las contenidas en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. En efecto, por aplicación analógica de lo previsto en los artículos 14 del Código Civil y 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se debe concluir que se aplicarán con preferencia las leyes que constituyan la especialidad o los procedimientos contenidos en leyes especiales, privando entonces sobre cualquier otra ley las normas legales que regulan de manera especialísima la situación jurídica concreta.

Como ya se ha señalado, el Juez de alzada declinó la competencia para conocer de una decisión de amparo dictada por un Tribunal de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Lara.

Ahora bien, el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo establece: "Contra la decisión dictada en Primera Instancia sobre la solicitud de amparo se oirá apelación en un solo efecto. Si transcurridos tres (3) días de dictado el fallo, las partes, el Ministerio Público o los Procuradores no interpusieran apelación, el fallo será consultado con el Tribunal Superior respectivo, al cual se le remitirá inmediata-

mente copia certificada de lo conducente. Este Tribunal decidirá dentro de un lapso no mayor de treinta (30) días”.

De la norma anteriormente transcrita se desprende que le corresponde conocer en apelación o en consulta al Tribunal Superior respectivo de aquel que dictó la decisión en primera instancia. En consecuencia, será sólo al Tribunal Superior con competencia en materia civil de la Circunscripción Judicial del Estado Lara al que le correspondería pronunciarse como Juez de alzada sobre la decisión recaída en la acción de amparo interpuesta por Ganadera Sarare, C.A., contra la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE). Así se declara.

B. *Procedencia*

CSJ-SPA (216)

14-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: VOLDECO RL vs. República (Ministerio de Agricultura y Cría y Transporte y Comunicaciones).

Por último, la Sala observa que si bien la accionante alega la violación de los derechos constitucionales consagrados en los artículos 72 y 84 de la Carta Magna, fundamenta su solicitud y consecuente petitorio en normas de carácter legal y sublegal. Al respecto, reiteradamente ha precisado la Sala, que este medio judicial extraordinario sólo procede frente a violaciones o inminentes violaciones directas e inmediatas de derechos y garantías consagrados en la Constitución y no de normas de carácter legal o sublegal; salvo que los derechos contenidos en esos textos de rango inferior sean inherentes a la persona humana, conforme a lo previsto en el artículo 50 del Texto Fundamental. El cumplimiento de tal presupuesto es indispensable para la procedencia y justificación de esta acción, y en tal virtud, su incumplimiento acarrea que el amparo solicitado no pueda prosperar.

C. *Objeto*

CSJ-SPA (200)

8-8-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

El amparo previsto en el artículo 49 de nuestra Constitución —y desarrollado por la correspondiente Ley Orgánica— tiene por fin proteger a los habitantes en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que establece la Constitución, aun cuando es extensible a otros “inherentes a la persona humana”, tal como lo proclama el artículo 50 *ejusdem*.

Por ello —artículo 1º de la Ley— toda persona natural o jurídica puede solicitar el amparo para el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos derechos fundamentales de la persona humana, con el propósito de que se restablezca la situación infringida o la que más se asemeje a ella.

Consecuentemente, el amparo se dirige a restablecer la infracción —o amenaza de infracción— contra alguna garantía constitucional u otro derecho fundamental inherente al ser humano.

D. *Decisión: Contenido*

CSJ-SPA (216)

14-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: VOLDECO RL vs. República (varios) Ministerios de Agricultura y Cría y Transporte y Comunicaciones.

La acción de amparo constituye el restablecimiento de situaciones jurídicas infringidas al sujeto agraviado por el acto u omisión de una autoridad pública o persona privada, pero no persigue crear en la esfera jurídica del accionante (sujeto agraviado) una nueva situación jurídica.

De lo expuesto se concluye que la presente acción de amparo tiene como objetivo que este Alto Tribunal ordene a los presuntos agraviantes, a saber, los Ministros de Transporte y Comunicaciones y de Agricultura y Cría, así como a la Sociedad Mercantil mencionada, a que sub-contrate con la accionante el transporte de los materiales, en la construcción y pavimentación de la carretera objeto del primer contrato, como la transportación de la mezcla asfáltica en el segundo. Así, solicitan expresamente, que este Tribunal obligue a los Ministros aludidos como a la Sociedad Mercantil de referencia "a sub-contratar con mi mandante parte de la ejecución de la obra concedida por las autoridades nacionales, en lo que respecta al acarreo y transporte de materiales o, en su defecto, a indemnizarla debidamente".

La acción de amparo constitucional, como medio judicial de protección de derechos y garantías constitucionales, constituye un remedio extraordinario restablecedor de situaciones jurídicas infringidas. En el caso *sub judice*, del petitorio de la acción propuesta se concluye que los solicitantes pretenden que esta Sala obligue a la Administración a cumplir con una normativa de carácter legal y sublegal y ordene a una Sociedad Mercantil a subcontratar servicios para la ejecución de una obra. Satisfacer tal pretensión no constituye el restablecimiento de una situación jurídica infringida, sino la creación de una relación nueva engendradora de derechos y obligaciones entre dos personas jurídicas, como sería la Sociedad Mercantil contratista del Estado y la accionante.

Ahora bien, como lo ha señalado la doctrina, "el efecto restablecedor significa poner una cosa en el estado original, de allí que el efecto perseguido por el accionante sea el de obtener que se coloque al afectado en la situación precedentemente a la que ostentaba antes de que se produjera la lesión denunciada ante el juez".

Mediante el amparo, si se cumplen los extremos para su procedencia, se podrían suspender los efectos de los actos presuntamente lesivos —en este caso los contratos denunciados—, a fin de restablecer una situación jurídica infringida, pero jamás se podría obligar a alguien a contratar con otro ya que entonces ello no significaría un simple restablecimiento, pues la Asociación Cooperativa nunca estuvo en esta situación, sino una nueva situación constitutiva de derechos producto de una sentencia de amparo.

Por consiguiente, de acordarse un mandamiento de amparo satisfaciendo la pretensión del accionante se violaría el propio artículo 49 de la Constitución y el artículo 1º de la Ley Orgánica de Amparo ya que de ambos se desprende que, a través de la figura del amparo lo que se trata es de restablecer al sujeto agraviado en el goce y ejercicio de la situación jurídica constitucionalmente protegida que

ostentaba y la cual fue violada o se encuentra seriamente amenazada de violación por el acto u omisión de una autoridad pública o persona privada, pero no persigue crear en la esfera jurídica del accionante una nueva situación.

En tal sentido, la Ley Orgánica de Amparo, al indicar las causales de inadmisibilidad en el numeral 3º de su artículo 6º, dispone que es inadmisibile la acción de amparo cuando la violación del derecho constituye una verdadera situación irreparable no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Por otra parte, la accionante solicita subsidiariamente, que si no se obtiene por esta vía el subcontrato de referencia, se condene a los presuntos agraviantes al pago de la indemnización debida. Al respecto debe señalarse que se deduce de la norma que regula la acción de amparo, así como de los criterios jurisprudenciales sustentados por esta propia Sala, que el amparo jamás podrá tener efectos indemnizatorios, siendo sólo procedente tal reparación por los medios judiciales ordinarios, pues el amparo no constituye una vía de compensación para el quejoso, sino un medio de restablecimiento en el goce y ejercicio de algún derecho constitucional violado.

V. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *Organos*

A. *Corte Suprema de Justicia: Competencia en acciones contra empresas del Estado*

CSJ-SPA (207)

14-8-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Aun cuando —artículo 71 del Código de Procedimiento Civil— de la solicitud de regulación conoce el Superior de la Circunscripción, la resuelve, cuando no lo hay, la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, siendo la Corte en pleno y cada una de sus Salas, árbitro de su propia competencia, pasa a emitir pronunciamiento acerca de si le corresponde o no el conocimiento del presente juicio en virtud de la declaratoria del Tribunal de Primera Instancia, y al respecto observa:

Ya ha sido decidido por la Sala, en sentencia del 21 de junio de 1988 (demanda incoada por The Permutit Inc. contra CADAFE) que la Corte no tiene competencia para conocer de acciones contra CADAFE, dado que es el Instituto Autónomo Fondo de Inversiones de Venezuela el que tiene participación decisiva en la empresa y no la República de Venezuela, criterio que se ratifica una vez más y, por tanto, es improcedente la atribución de competencia que le hizo el Juzgado de Primera Instancia. Así lo declara.

No obstante lo anterior, la Sala observa:

Recibido como ha sido el expediente, en atención al monto de la demanda (Bs. 591.850.100) y a que se apoya en el artículo 4º de la Ley de Expropiación, siendo la Sala —salvo en expropiaciones agrarias que no es el caso— la segunda y última instancia en materia expropiatoria, resuelve, en uso de la facultad que le confiere el ordinal 29 del artículo 42 de la Ley de la Corte, avocarse al conocimiento del presente juicio, y así lo declara.

Y si bien es cierto que, en el caso no se trata de un procedimiento de expropiación en sentido estricto, al fundarse la pretensión libelada en el mencionado artículo 4º, indica que tiene relación, al menos indirecta, con aquella materia.

Además, no es extraño a esta Sala conocer de acciones de cobro de cantidades de dinero, tal como se desprende del ordinal 15 del artículo 42, en armonía con el 43 de la Ley Orgánica de la Corte, y para sus reclamaciones hay hasta procedimiento establecido en esa Ley: el de la Sección Primera del Capítulo II del Título V, esto es, la demanda por reclamación de una suma de dinero —siempre que exceda de cinco millones de bolívares— no es ajena al funcionamiento y atribuciones de esta Sala, como Tribunal de primera y única instancia para tal tipo de asuntos. Y es que, precisamente, la Sala conoce de ellos cuando se trata de demandas contra la República, Institutos Autónomos y empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, de modo y manera que cuando la participación de la República es indirecta (a través de un Instituto Autónomo, como es el caso de autos, y según el criterio fijado en la sentencia del 20 de enero de 1983 demandado contra el Banco Nacional de Descuento por la UCV), nada se opone a que conozca por la vía del avocamiento, siempre que lo estime pertinente, y es lo que ha hecho en el presente caso, ya que, *en definitiva*, se está en presencia de una empresa —CADAFE— en la cual un Instituto Autónomo tiene participación decisiva y, por ende, concierne indirectamente a la República.

Por virtud del avocamiento acordado, nada hay que decidir acerca de la incompetencia por el territorio opuesta por el demandado. Así se declara.

B. Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo

CSJ-SPA (198)

8-8-89

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Como puede observarse se trata de un acto de efectos particulares dictado por una autoridad no perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional ni al Consejo Supremo Electoral ni a los otros órganos de igual jerarquía a que alude el ordinal 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, cuya nulidad absoluta ha sido demandada ante esta Corte. En tal virtud, estima la Sala que, de conformidad con lo preceptuado en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el conocimiento de una acción de la naturaleza de la aquí ejercida, se encuentra excluido de la esfera de competencia de esta Suprema Corte y atribuido sin duda alguna a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo. Así se declara.

En consecuencia, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara que la competencia para conocer y decidir la acción de nulidad incoada por los ciudadanos Josefina Alemán Centeno; Carlos Ruiz Bolívar, Carlos Manrique y Santiago Ollaquindía Aguirre contra el acto emanado de la Rectora de la Universidad Nacional Experimental de Guayana, contenido en la Resolución Nº REC-CBL-0007-87 de 1º de abril de 1987, corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, a la cual se ordena remitir el presente expediente a los fines de que la causa continúe a partir del estado de sentencia en que se encuentra.

2. *El Contencioso-Administrativo de los actos administrativos (anulación)*A. *Objeto*a. *Actos administrativos recurribles***CSJ-SPA (208)****14-8-89**

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Los actos dictados por el Banco Central de Venezuela como autoridad monetaria y crediticia son actos administrativos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En relación al recurso de nulidad la Corte observa:

1. Según lo declarado en esta misma Sala, las resoluciones que dicte el Banco Central de Venezuela como autoridad monetaria y crediticia del país, tienen el carácter de actos administrativos y, por tanto, son susceptibles de ser accionadas de nulidad ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (S.s. S.P-A de fechas: 6-4-89, con aclaratoria del 13-4-89, del 16-3-89 y de 19-2-81, todas a solicitud de Pereira Gorrín).

Igualmente ha declarado esta Sala que cuando la acción de nulidad de dichas Resoluciones se fundamente exclusivamente en razones de ilegalidad, correspondería a la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo el conocimiento del asunto, a tenor de lo dispuesto en el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En el presente caso, además de razones de ilegalidad, se ha alegado la inconstitucionalidad de la Resolución impugnada. Por tanto, en aplicación de lo dispuesto en el primer aparte tanto de la citada norma, como en el artículo 181 *ejusdem*, esta Corte, en Sala Político-Administrativa, es competente para conocer y decidir el recurso de nulidad en la forma como ha sido interpuesto, que, en consecuencia, se declara admisible y se admite, en efecto, cuanto ha lugar en derecho.

CSJ-SPA**26-6-89**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

No son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa los contratos colectivos.

En el presente caso, las recurrentes sostienen que la Sala es competente para conocer de la demanda de nulidad absoluta del Contrato Colectivo por Rama de Industrias celebrado entre la Federación de Trabajadores del Calzado, Pielés, Curtiembres, Anexos y sus Similares de Venezuela (FETRACALP); la Cámara Venezolana de Industriales del Calzado (CAVENIC), y otros del Estado Mérida, por considerar que dicho contrato es "un Acto Administrativo Colectivo, emanado, confirmado y ordenado por el Ministerio del Trabajo".

Al respecto esta Sala considera que, el objeto del presente recurso es la declaración de nulidad de un Contrato Colectivo de Trabajo por Rama de Industrias celebrado entre las partes contratantes (patronos y trabajadores) y no de un acto emanado del Ministerio del Trabajo, cuya presencia en la celebración contractual se limita a ejercer la facultad de tutela atribuida a la Administración Pública, es

decir, velar por el cumplimiento de las normas que rigen la materia, sin que esto signifique que se encuentre involucrado en la relación laboral que de dicho contrato se derive, por lo consiguiente, la reclamación de autos se refiere a un asunto de naturaleza laboral cuyo conocimiento corresponde a los Tribunales del trabajo y no a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En este sentido ha sostenido la Corte el criterio, en sentencia de fecha 5 de junio de 1985 (caso Fetraeducación), de que la competencia de la Sala y la de otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en lo atinente a los recursos contencioso-administrativos de anulación ha de quedar circunscrita al conocimiento de las pretensiones que se dirijan a impugnar los actos emitidos por los órganos de la Administración Pública en ejecución de normas de Derecho Administrativo y, por lo tanto, se encuentran excluidos del control de esa misma jurisdicción los actos de la Administración Pública emitidos con arreglo a otras ramas del ordenamiento jurídico positivo (civil, mercantil, laboral, etc.).

CPCA**26-8-89**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Los Partidos Políticos son personas jurídicas de derecho privado, cuyos actos no son susceptibles de ser calificados como actos administrativos, no siendo, por tanto, recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A los fines de determinar la admisibilidad del recurso contencioso administrativo de anulación, lo cual será analizado en primer término, esta Corte estima necesario establecer la naturaleza jurídica del acto sometido a su control, y al efecto observa:

Como se ha señalado en la parte narrativa del presente fallo, el acto impugnado fechado el 5 de abril de 1989, emana del Tribunal Disciplinario Nacional del Partido Acción Democrática. Dicho acto acordó la expulsión del recurrente de las filas del citado Partido Político, así como la de sus "compañeros" que menciona en los anexos del libelo.

El primer problema a dilucidar lo constituye, por tanto, determinar si los partidos políticos pueden dictar actos administrativos, y, en consecuencia, ser recurridos ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tal determinación requiere un examen previo acerca de la naturaleza jurídica de los Partidos Políticos. Para ello es necesario precisar si los Partidos Políticos se incriben en la categoría de las personas jurídicas de derecho público, o si, por el contrario, son personas jurídicas de derecho privado.

La configuración de un esquema que permita establecer tal distinción constituye uno de los problemas más debatidos en la literatura jurídica. Al efecto, se han manejado diversos criterios como el de *los fines públicos o privados* que realizan. La insuficiencia de este criterio ha sido, empero, puesta de relieve por la doctrina. Ferrara ha resaltado cómo un mismo fin puede hacer surgir, según las circunstancias, un organismo paraestatal de naturaleza pública, o una persona jurídica privada.

Un segundo criterio manejado por la doctrina ha sido el de la existencia de prerrogativas. Según esta tesis, la persona jurídica de derecho público se caracteriza por *participar de la potestad de imperium*, típica del Estado. Esta teoría que tiene su origen en Jellinek ha sido seguida en Italia por varios civilistas como Coviello y Ferrara. Conforme a ella, las personas jurídicas públicas deben participar de aquellas características que son exclusivas y esenciales del Estado, y que, como

tales, las colocan en una posición de preeminencia sobre los sujetos privados. Empero, también ha sido cuestionada por algunos autores como criterio único.

En tercer lugar se encuentra el criterio de la *integración de la persona jurídica dentro de la organización del Estado*. En este sentido se ha dicho que la persona pública, a diferencia de la privada, es parte de la administración pública, criterio que también ha sido cuestionado ya que existen personas jurídicas de derecho público a las cuales el legislador expresamente califica de tales sin que formen parte de la estructura general del Estado, como los Colegios Profesionales.

Un cuarto criterio lo constituye el de la *creación del ente por un acto de poder público*. Es el criterio del origen de la entidad al cual se refiere Renato Alessi al reconocer el carácter público solamente a las entidades que tienen su origen directamente en un acto del poder estatal. En este sentido puede decirse que en nuestro país, sin temor a equívocos, son personas jurídicas de derecho público los Institutos Autónomos, el Banco Central de Venezuela y el Banco Industrial de Venezuela, ya que son creados directamente por el Legislador.

Y por último, la doctrina ha hecho referencia al *criterio de la forma*, y según la cual, en esta teoría serían personas jurídicas públicas las que adopten una forma propia en esta rama del derecho (Derecho Público); y las privadas, las que adopten una forma que corresponde al derecho privado, como por ejemplo las Asociaciones Civiles, las Sociedades Civiles y las Sociedades Mercantiles, las cuales conservan su naturaleza jurídica privada aun cuando formen parte de la administración pública.

Como se observa, más que un criterio único, la doctrina ha hecho hincapié acerca de los signos o índices reveladores de la personalidad jurídica de derecho público, que pueden ser concurrentes.

A juicio de esta Corte, entre los índices mencionados existen tres que son fundamentales para determinar la naturaleza jurídica-pública de un determinado organismo a saber: su ubicación dentro de la administración pública, el disfrute de prerrogativas inherentes al Estado o su creación por un acto del poder público.

Sentado lo anterior, es preciso determinar, bajo los razonamientos precedentes, si los partidos políticos reúnen alguno de los índices mencionados para que se les pueda calificar como personas jurídicas de derecho público, y al efecto la Corte observa:

Nuestra Carta Fundamental establece, dentro de los derechos políticos, el de todos los venezolanos aptos para el voto, de asociarse en partidos políticos para participar por métodos democráticos en la orientación de la política nacional. A tal efecto, es la misma Carta Magna la que prescribe que la Ley debe reglamentar la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la Ley (art. 114); razón por la cual fue promulgada, en diciembre de 1964, la *Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones*. Esta ley en su artículo 2º define a los partidos políticos como agrupaciones de carácter permanente cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos.

Como se observa, ni la previsión constitucional ni la definición misma que da de Partidos Políticos nuestro derecho positivo, en modo alguno permite configurarlos como personas jurídicas de derecho público.

En efecto, de acuerdo a los índices de publicidad antes mencionados, los partidos políticos ni forman parte de la estructura de la administración pública, ni han sido creados por actos de poder público. Por lo que respecta al disfrute de prerrogativas, no existe disposición alguna en la ley que se las haya acordado. Tampoco nos encontramos frente al supuesto de personas jurídicas de derecho privado, a las cuales el legislador las haya habilitado para dictar actos administrativos,

como ocurre excepcionalmente en el supuesto previsto en el artículo 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, por lo que respecta a las fundaciones y empresas del Estado las cuales, no obstante tratarse, por su forma, de personas jurídicas de derecho privado, se encuentran habilitados expresamente para dictar las decisiones correspondientes en materia de averiguaciones administrativas. Tal prerrogativa, en virtud del carácter aislado no es susceptible de convertirlas en personas de derecho público.

Todo lo anterior lleva a esta Corte a la conclusión de que los Partidos Políticos, no obstante la muy importante y decisiva participación en la vida pública del país, son personas jurídicas de derecho privado, cuyos actos no son susceptibles de ser calificados como actos administrativos. Cualquier divergencia que surja con motivo de una decisión del partido político o de uno de sus órganos, y la cual dé lugar al menoscabo de los derechos o intereses de un particular, debe ser sometida a la consideración del Consejo Supremo Electoral de conformidad con las previsiones correspondientes establecidas en la Ley de Partidos Políticos. En consecuencia, el acto administrativo será, precisamente, la decisión que al respecto adopte el Consejo Supremo Electoral y éste sería el acto impugnabile por la vía del contencioso administrativo, sujeto al control judicial de constitucionalidad y de legalidad por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Esta Corte debe entonces concluir que los partidos políticos no son personas jurídicas de derecho público, ni pueden considerarse que ejercen potestades de poder público, pues el papel que la Constitución les asigna a los efectos de canalizar la participación de los ciudadanos en la orientación política nacional no es susceptible de calificar de prerrogativa lo que simplemente es una función, aunque sí, de gran relevancia para el desarrollo de la vida pública del país.

Por las razones expuestas, al no poder calificarse como actos administrativos los impugnados ante esta instancia jurisdiccional, por tratarse de un acto emanado de un partido político, esta Corte debe declarar improcedente el recurso contencioso administrativo de anulación intentado ya que sólo contra los actos administrativos procede el ejercicio del mencionado recurso, y así se decide.

CSJ-SPA (161)

11-7-89

La Corte es competente para conocer del recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de nombramiento del Presidente del Banco Central de Venezuela.

Con fundamento en el artículo 67 de la Constitución propone, en criterio del solicitante, el recurso contencioso de nulidad del Decreto Ejecutivo N° 7 de 2 de febrero de 1989, por medio del cual el Presidente de la República designó a PEDRO RAFAEL TINOCO R. Presidente del Banco Central de Venezuela, como acción popular y constitucional.

El acto administrativo (Decreto de nombramiento) de acuerdo al recurrente, es recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa, "la cual aplica en esta forma la disposición a que se contrae el artículo 206 de la Constitución Nacional, que es precisamente, la que consagra la acción popular constitucional para atacar estos actos administrativos de efectos generales contrarios a derecho por las razones dichas". Ello por estar "incurso en prohibiciones expresas a que se refieren los Ordinales 1 y 3 del Artículo 28 de la Ley de Carrera Administrativa", solicita la nulidad del Decreto de nombramiento y subsidiariamente ejerce el recurso de interpretación, si existiere duda de la incompatibilidad y prohibición señalada en el

escrito en conformidad con el Artículo 72, Ordinal 4º de la Ley de Carrera Administrativa.

El Tribunal de la Carrera Administrativa consideró que el Artículo 109 de la Ley del Banco Central otorga competencia al Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer y decidir conforme a la Ley de Carrera Administrativa, las reclamaciones que formulen los empleados del Banco Central cuando consideran lesionados sus derechos, la competencia del Tribunal aparece vinculada a la legitimación activa de los empleados o funcionarios que consideren lesionados sus derechos por actos del Poder Público, es decir, a quienes ostentan un interés personal, legítimo y directo en la decisión de que se trate, "y es sólo de las reclamaciones que dichos interesados propongan que este Tribunal puede conocer".

La declaratoria de la competencia de esta Sala la fundamenta la decisión del Tribunal de la Carrera Administrativa en el Numeral 10 del Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en cuanto al recurso subsidiario de interpretación igualmente considera que corresponde a esta Sala conforme a lo dispuesto en el Ordinal 24 del Artículo 42 en conexión con el Artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece en el Artículo 42, Numeral 10 la competencia de la Sala Político-Administrativa para declarar la nulidad, cuando sea procedente, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad de los actos administrativos individuales del Poder Ejecutivo Nacional.

En atención a la naturaleza jurídica del acto administrativo cuya nulidad se solicita, como es el Decreto Nº 7 de fecha 2 de febrero de 1989, *Gaceta Oficial* Nº 34.150, el cual "designa Presidente del Banco Central de Venezuela, para completar el período que se inició el 17 de marzo de 1986, al ciudadano PEDRO TINOCO Hijo, en sustitución del ciudadano Mauricio García Araujo, quien renunció al cargo"; concluye esta Sala que le corresponde conocer del mencionado recurso y es el órgano competente para ello.

En virtud de las consideraciones anteriores, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la Ley, se declara COMPETENTE para conocer del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ciudadano RADAMES LARRAZABAL GONZALEZ asistido por el abogado Aquiles Márquez, y ORDENA pasar el expediente al Juzgado de Sustanciación para que se pronuncie sobre la admisibilidad del referido recurso, así como, si procediere, acerca del de interpretación interpuesto subsidiariamente.

b. *Contratos Administrativos*

CSJ-SPA (201)

8-8-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La impugnación por vía de nulidad de los contratos administrativos sólo puede formularse por los titulares de un interés legítimo, personal y directo.

Ciertamente corresponde a esta Sala, según los artículos 42, ordinal 14, y 43 de la Ley Orgánica que rige las funciones del Alto Tribunal, conocer de las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten con motivo de la nulidad de los contratos administrativos en los cuales sea parte la República, los Estados o los Municipios; y el caso de autos se refiere a la venta de un terreno ejido, por lo que se trata, sin duda, de un contrato administrativo.

Mas, es claro que, en principio, la controversia solamente puede ser planteada por alguna de las partes intervinientes en la relación contractual, esto es, el ente público o el particular (o su causahabiente) con quien se hubiese celebrado el correspondiente contrato, pues a falta de norma expresa en contrario, quien es ajeno a un contrato no puede pretender discutir su interpretación, cumplimiento, caducidad, nulidad, validez o resolución, ya que ello corresponde a los relacionados por el vínculo contractual, de manera que un tercero no puede pretender que se suscite una controversia judicial acerca del contrato, respecto del cual es ajena y extraño en cuya virtud los principios generales sobre la legitimidad para accionar con respecto al contrato rigen para los de carácter administrativo, esto es, tienen cualidad los que son o han sido parte integrante de la negociación. Y sucede que, en el caso de autos, "MUEBLERIA LA VICTORIA S.R.L." no es parte ni causahabiente (o acreedor) de alguna de las partes en el contrato de venta celebrado, por lo que carece de legitimación para promover su nulidad.

Y aun, cuando, conforme al artículo III de la Ley Orgánica de la Corte, un tercero sí puede demandar la nulidad, se requiere, siempre, que "tenga un interés legítimo, personal y directo en la anulación del mismo". A este respecto pretende la accionante que en el terreno vendido había construido, el año 1974, un galpón; sin embargo, considera la Sala que no aportó prueba suficiente de ese hecho...

...En fin, no hay elementos suficientes que permitan establecer el interés legítimo, personal y directo de la demandante en alegar la nulidad de la venta, pues no consta que el galpón que dice haber construido se encuentre dentro de los linderos del terreno Municipal adquirido por MARDENI SAN; y, en consecuencia, al carecer de cualidad, la pretensión es inadmisibles conforme al ordinal 1º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte, y así se declara.

B. Admisibilidad

a. Legitimación

CPCA

31-8-89

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Autolavado Grand Prix vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

La facultad que el art. 19 de la Ley de Abogados confiere a los abogados de informar y presentar conclusiones escritas en cualquier causa, es para ejercerla en representación de alguna de las partes involucradas en el proceso, y no para actuar en nombre propio.

La Corte considera pertinente examinar, en primer término, las actuaciones realizadas en este juicio, por los abogados MIGUEL SANTANA MUJICA y HECTOR FOND PARDO. Ambos abogados en su carácter de tales, y de vecinos de la Zona del Cafetal miembros del Movimiento de Integración de la Comunidad (MIC), presentaron escrito de informes con fundamento en el artículo 19 de la Ley de Abogados, y luego apelaron de la sentencia del *a quo*. Comparte esta alzada el criterio de la recurrida de que la facultad que el mencionado artículo confiere a los abogados de informar y presentar conclusiones escritas en cualquier causa, es para ejercerla en representación de algunas de las partes involucradas en el

procesó, y no para actuar en nombre propio. La letra de la Ley no deja lugar a dudas pues expresamente señala que estas actuaciones pueden realizarse "sin necesidad de Poder Especial ni de que la parte por quien abogue esté presente o se lo exija, a menos que exista oposición de ésta". De manera que los informes en referencia no pueden considerarse como válidamente presentados con fundamento en el artículo invocado. Por lo tanto es pertinente el señalamiento del recurrente de que si el *a quo* no le dio validez a esos informes, resulta un contrasentido fundamentar el fallo haciendo referencia a los alegatos contenidos en esos informes. En cuanto a la apelación interpuesta por los mismos abogados, esta alzada se limita a observar que ellos no están legitimados para actuar en este juicio, pues no son partes del mismo, ya que, como bien lo señaló el *a quo*, los apelantes no comparecieron en el lapso estipulado en el cartel librado en este juicio para hacerse parte del mismo, como terceros interesados, conforme lo establece el artículo 137 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

b. *Caducidad*

CSJ-SPA (158)

6-7-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

No hay caducidad para recurrir del acto administrativo expreso cuando el interesado aguarda hasta que se produzca la decisión por el jerarca, pero cuando hace uso del derecho concedido por los artículos 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con los artículos 4º, 92 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos debe hacerlo dentro del plazo legal.

De la decisión en virtud de la cual fue destituido el ciudadano REINALDO MORA GRANADILLO, éste apeló y solicitó reconsideración en fecha 7 de mayo de 1987 y promovió la acción de nulidad en escrito presentado el 17 de marzo de 1988, en razón —dice— del silencio administrativo por parte del Presidente del Congreso.

Ahora bien, aun cuando no cita las normas aplicables, éstas, sin duda, son:

1. El artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia;
2. Los artículos 4º, 91, 92 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

De estas disposiciones se desprende que el lapso para intentar el recurso contencioso-administrativo de anulación es de seis meses más noventa días, que comienza a contarse a partir de la fecha de interposición del recurso en sede administrativa, y en el caso ello ocurrió el 7 de mayo de 1987, en atención a lo cual los primeros noventa días vencieron el 5 de agosto de 1987 y los seis meses siguientes el cinco de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (5 de febrero de 1988), por lo cual evidentemente para el 17 de marzo de 1988 había caducado el ejercicio del recurso de anulación.

Es verdad que la Sala estableció en sentencias del 20 de junio de 1982 (caso FORD MOTORS DE VENEZUELA) y el 6 de febrero de 1986 (INDUSTRIAS PAMPERO, C.A.):

"...La institución contenida en el primer aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagra una garantía jurídica que

se traduce en un beneficio para los administrados, que como tal garantía debe ser interpretada en sentido amplio y no restrictivo, pues de lo contrario, lejos de favorecer, como se quiso al administrado, lo que haría es estimular la arbitrariedad y reforzar los privilegios de la administración. Que esa garantía consiste en permitir el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en ausencia de acto administrativo expreso que ponga fin a la vía administrativa. Que el transcurso del lapso del silencio administrativo sin que el particular ejerza el recurso contencioso-administrativo no acarrea para aquél la sanción de caducidad de tal recurso, contra el acto que en definitiva pudiera producirse. Que el silencio no es en sí mismo un acto sino una abstención de pronunciamiento y por consiguiente, no cabe decir que se convierte en firme por el simple transcurso del plazo de impugnación. Que el silencio no exonera a la Administración del deber de dictar un pronunciamiento expreso, debidamente fundado. Que es el administrado quien decide la oportunidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa durante el transcurso del lapso previsto en el artículo 134, o posteriormente cuando la administración le resuelva su recurso administrativo. Que cuando la Administración resuelve expresamente el recurso administrativo, después de transcurridos los plazos previstos en el artículo 134, el particular puede ejercer el recurso contencioso administrativo contra ese acto concreto. Que a partir del momento en que se notifica al interesado la resolución administrativa expresa de su recurso, comienza a correr el lapso general de caducidad de seis meses para el ejercicio del correspondiente recurso contencioso administrativo y que de no producirse nunca la decisión administrativa expresa, no podrá el interesado ejercer el recurso contencioso-administrativo pasados los nueve meses a que se refiere el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte invocando el silencio administrativo”.

Es decir, no hay caducidad para recurrir del acto administrativo expreso cuando el interesado aguarda hasta que se produzca la decisión por el jerarca, pero cuando —como en el caso de autos— hace uso del derecho que le concede el aparte primero del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte en concordancia con los artículos 4º, 92, 92 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debe hacerlo dentro del plazo legal: noventa días más seis meses, pues la actitud del interesado significa que no deseaba esperar el pronunciamiento del superior, caso en el cual su recurso pasado el lapso señalado es inadmisibile por haber caducado. Así se declara.

c. *Decisión*

CPCA

31-8-89

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Autolavado Grand Prix vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

De todo lo anterior resulta, que la apelación interpuesta por el representante de la empresa Autolavado Grand Prix S.R.L. contra la recurrida es precedente, pero no por las razones por él aducidas. En efecto, en primer término porque cuando un Tribunal de lo Contencioso Administrativo examina los requisitos de admisibilidad de un recurso y lo considera inadmisibile por las razones que juzgue aplicables, está

ejerciendo una facultad que le establece la Ley sobre lo cual no cabe alegar incongruencia en la decisión, puesto que se trata de una revisión que debe hacerse de oficio, y aun declararlo *in limine litis* por tratarse de cuestiones de estricto orden público como reiteradamente lo ha sostenido esta Corte y la Suprema de Justicia. Tampoco tiene fundamento el alegato de que no hubo decisión del Concejo, pues sí la hubo y la misma consistió en aprobar el informe presentado a la Cámara por la Comisión de Rentas en el cual se recomendaba declarar sin lugar el recurso jerárquico interpuesto y la ratificación de la Resolución Nº 0031 del 9 de mayo de 1984 emanada del Administrador Municipal. En consecuencia la decisión de la Cámara implicó ratificar la decisión recurrida y declarar sin lugar el recurso jerárquico acogiendo el dictamen de la Comisión de Rentas. De manera que tratándose de un acto que es producto de un procedimiento de dos instancias con los resultados obtenidos, son improcedentes las imputaciones formuladas sobre violación de las normas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, señaladas por el apelante y así se declara.

C. Carga de la prueba

CSJ-SPA (218)

14-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Administración no puede limitarse a negar la existencia de hechos que son precisamente, el fundamento de los actos que produce, estando obligada a probarlos.

Cabe precisar, además, que no consta en autos actuación alguna por parte del Ministerio Público, a excepción del oficio remitido al Juez comisionado respondiendo la intimación que se le hiciera para la exhibición solicitada, en el cual comunica que, parte de los documentos no se encuentran en su poder, obviando de esta forma la obligación procesal de defender la legalidad del acto cuya nulidad se solicita.

Entiende esta Sala, que la Administración no puede limitarse a negar la existencia de hechos que son, precisamente, el fundamento de los actos que produce, ella está obligada a probarlos.

En ese sentido es necesario destacar que, como acertadamente ha señalado la doctrina y la jurisprudencia administrativa, si bien en virtud de la presunción de legalidad de los actos administrativos, sería, en principio, al recurrente a quien correspondería destruir tal presunción comprobando los vicios de ilegalidad que esgrime adolecen los actos impugnados, sin embargo, si se trata de procedimientos sancionatorios y de pérdida de derechos, cuando legal o parcialmente se requiere de la Administración que suministre la demostración de los motivos o presupuestos de hecho de la decisión administrativa impugnada, la Administración soporta la carga de la prueba y al recurrente sólo le toca alegar que el órgano administrativo no cumplió con el procedimiento legalmente previsto o que incurrió en falta para que la Administración se vea obligada a presentar la prueba contraria de la justificación de su actuación. (Vid. Sentencias 12-03-87; 28-01-88 y 25-02-88 de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo).

Por lo tanto, en el caso *sub judice*, le correspondía a la Fiscalía General de la República demostrar el cumplimiento del procedimiento previsto para el nombramiento de la Procuradora Duodécima de Menores de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, lo que no hizo, como tampoco probó el hecho de no tener en su poder la documentación que le fue solicitada en exhibi-

ción, lo que conduce a esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 436 del Código de Procedimiento Civil, a considerar como exacto el texto del documento cursante en copia fotostática al folio 61, proporcionada por la apoderada de la recurrente, y cuya autenticidad está implícitamente admitida por el propio Instituto Nacional del Menor (folio 147) cuando afirma que "...el mismo fue dirigido por la entonces Ministra de la Juventud al ciudadano Fiscal General de la República", con lo cual queda evidenciada la irregularidad existente en el procedimiento cumplido por el Fiscal General de la República al sustituir a FRANCISCA ELENA LOPEZ ALFONSO en el cargo de Procuradora Duodécima de Menores de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda y así se declara.

D. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

CSJ-SPA (159)

11-7-89

Caso: CODIMPE S.R.L. vs. República (Ministerio de Hacienda).

De conformidad con el invocado artículo 136 de la Ley Orgánica que rige este Máximo Tribunal es procedente la suspensión provisional, por vía judicial, de los efectos de un acto administrativo impugnado, siempre y cuando sea indispensable para evitar que la ejecución del acto produzca al interesado, perjuicios de imposible o de difícil reparación por la definitiva si luego es declarado nulo; de ahí que en reiterada jurisprudencia, la Sala haya acordado la suspensión de los efectos de actos administrativos, atendiendo a la expresa consideración de los daños que, la decisión que acuerda la medida de suspensión no prejuzga en ningún momento acerca de la materia de fondo controvertida, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad del acto impugnado, sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa cuestionada.

CSJ-CP

9-8-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Varios vs. Concejo Municipal del Distrito Bolívar del Estado Zulia.

I

En el caso se ha ejercido, como lo permite el artículo 132 de la Ley de la Corte, conjuntamente la nulidad de la Ordenanza (acto general) y del acto administrativo particular en ella fundamentado, y respecto de éste se pide la suspensión de acuerdo al artículo 136 *ejusdem* que dice:

"A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar los resultados del juicio".

II

Ahora bien, con base en el artículo 178 del Código Orgánico Tributario se pretende que la suspensión procede automáticamente, mas la Corte estima que tal norma es inaplicable, por lo siguiente:

El efecto suspensivo legal lo tiene el específico recurso contencioso tributario previsto en el invocado artículo 178, pero en el caso de autos se trata de un recurso ordinario de nulidad, no confundible con aquél; y es que, como lo ha resuelto la Sala Político-Administrativa de la Corte (sentencia del 24-01-85 —WYANDOTTE DE VENEZUELA, C.A.— criterio reiterado en sentencias posteriores) en materia de impuestos o tributos municipales —caso de autos— no cabe el recurso contencioso tributario, sino el ordinario de anulación, en virtud de lo cual no rige para éste la norma exclusiva del recurso especial y específico que, para tributos no municipales, consagra el Código Orgánico Tributario. Así se declara.

III

Desechada la suspensión legal, el artículo 136 autoriza a la Corte para acordarla cuando fuere indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva.

Juzga la Corte que procede acceder a la suspensión solicitada, por cuanto, efectivamente, es posible que la Municipalidad haga efectivo el impuesto fijado y cause, con ello, un perjuicio que será difícil reparar por el fallo a dictarse, si resulta favorable a las accionantes. Así se declara.

IV

No obstante la procedencia de la suspensión, estima la Corte que es necesario e indispensable exigir de las interesadas caución suficiente para garantizar las resultados del juicio, pues si el fallo es favorable al Municipio, tal suspensión podrá ocasionarle grave perjuicio y esto indica la necesidad de la caución, como lo prevé el mismo artículo 136.

Al respecto, considera la Corte que la ya prestada no es aceptable por lo siguiente:

- a) su monto cubre exactamente el del impuesto fijado, pero a éste hay que agregar una cantidad por los intereses que se causen;
- b) la fianza está sometida a condiciones generales y no es pura y simple, a más de que está limitado su tiempo de duración; y, por último, fue otorgada para responder de las resultados de la apelación y no de este juicio de nulidad.

Por lo cual, la Corte, a fin de hacer efectiva la suspensión ordena que la recurrente preste caución por la cantidad de ONCE MILLONES DE BOLIVARES (Bs. 11.000.000,00), otorgada pura y simplemente por un Banco o empresa de seguros autorizada para prestar fianzas, o, en su defecto, garantía prendaria.

CSJ-SPA (202)

8-8-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

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

I

Dispone el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte lo siguiente:

“A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando

así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar las resultas del juicio.

La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

Ahora bien, pretende el apoderado de los recurrentes que la suspensión procedería por aplicación analógica del artículo 178 del Código Orgánico Tributario, y al respecto se observa:

El invocado artículo 178 se aplica única y exclusivamente al llamado “recurso contencioso tributario” previsto en ese Código, pero no es extensivo al recurso contencioso administrativo de anulación que desarrolla la Ley Orgánica de la Corte, y es claro que aquel recurso rige exclusivamente para la materia tributaria, que no es el caso de autos, y por ello la suspensión se debe fundar en el artículo 136 de la Ley de la Corte, que no en lo previsto en el mencionado artículo 178, inaplicable al caso de autos. Así se declara.

II

Establecido lo anterior, encuentra la Sala que, ciertamente, hacer efectiva o ejecutar la sanción impuesta significa un perjuicio irreparable, o de difícil reparación, por la sentencia definitiva, pues al tener que pagar la sanción impuesta haría difícil —en el supuesto de ser favorable el fallo a los recurrentes— la devolución de lo pagado, por lo cual procede acceder a la suspensión.

No obstante, tal como lo prevé el artículo 136 —y no siendo el artículo 178 del Código Orgánico Tributario por no tratarse de una multa en materia de impuestos o tributos— la Corte exige la prestación de una caución suficiente para garantizar las resultas del juicio, caución que debe consistir en fianza otorgada o, en su defecto, prenda sobre títulos valores, caución hasta por la cantidad de OCHENTA Y CINCO MIL BOLIVARES (Bs. 85.000,00) que cubre las tres multas más la cantidad prudencial de diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) para los accesorios, siendo entendido que la Sala se reserva el aceptar o no la caución que se llegare a ofrecer.

En cuanto al oficio N° FCS-3-046-89, del 26 de julio de 1989, emanado del Fiscal del Ministerio ante la Sala y en el cual solicita se niegue la suspensión porque los recurrentes no habrían señalado con precisión los perjuicios irreparables o de difícil reparación; la Sala observa:

En la demanda se señala que la ejecución significa que los recurrentes pueden ser “constreñidos al pago de la multa” y, además, con ello podrían estar afectados “en su relación de función pública”.

Por consiguiente, juzga la Sala que los interesados sí cumplieron el deber de señalar, con precisión, el perjuicio real: ser constreñidos a pagar la multa, y no como una mera posibilidad sino como una situación real y efectiva, esto es, que pueden ser compelidos a satisfacer la sanción impuesta, lo que, sin duda, es un perjuicio difícil de reparar en caso de que la sentencia les fuese favorable, lo que, desde luego, en modo alguno prejuzga acerca de la procedencia de la nulidad demandada, que es cuestión a decidir en la definitiva, limitándose la Sala, en esta oportunidad, a acceder a la suspensión temporal de los efectos del acto, que consisten, claramente, en la ejecución de la sanción pecuniaria impuesta.

CSJ-SPA (179)**3-8-89**

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Granjas Congrapeca C.A. vs. República (Ministerio de Hacienda).

La facultad que tiene la Sala de suspender excepcionalmente los efectos de un acto administrativo está prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, requiriéndose para la procedencia de dicha suspensión, la petición por parte del interesado y la presunción grave de que la ejecución del acto impugnado causa al interesado un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva. Con vista de lo anterior, la Sala, previa apreciación de las circunstancias de cada caso, podrá considerar la suspensión solicitada y por consiguiente acordarla o negarla, así como exigir o no caución o garantía.

En el caso de autos, las apoderadas de la recurrente solicitan la suspensión señalando que el perjuicio es grave por la elevada cuantía del impuesto a pagar, cuya cancelación significaría la desaparición del mercado de la empresa recurrente, como consecuencia del estado de iliquidez que la afectaría.

Analizada la situación, la Sala estima que realmente, de no suspenderse la ejecución del acto impugnado, la empresa recurrente se vería en un grave estado de iliquidez que podría implicar su desaparición, razón por la cual considera procedente la suspensión de los efectos del acto impugnado, solicitada por la demandante.

Es de advertir, que esta decisión no prejuzga acerca de la procedencia o no del impuesto a pagar, lo que constituye la materia de fondo del asunto planteado que sólo puede ser verificada a través de las probanzas que la recurrente presente en el curso del proceso y sobre lo cual le está vedado a la Corte pronunciarse en esta oportunidad procesal.

En virtud de lo expuesto, esta Sala Político-Administrativa considera que en el caso de autos concurren las circunstancias previstas en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en consecuencia, acuerda la suspensión temporal de la Resolución Nº 1.847 de fecha 8 de julio de 1988 dictada por el Ministro de Hacienda. A tal efecto, se ordena a la recurrente que preste, a satisfacción de la Sala, fianza solidaria, pura y simple y por tiempo indefinido, por la cantidad de QUINCE MILLONES QUINIENTOS MIL BOLIVARES CON 00/100 CENTIMOS (Bs. 15.500.000,00), fianza que, necesariamente, deberá ser otorgada por un Banco o empresa de Seguro autorizada para ello, y se le concede el término fijo e improrrogable de ocho (8) días de despacho para que otorgue dicha garantía. Se advierte que la no presentación de la fianza en el plazo señalado, la no aceptación de la misma por la Sala o la falta de impulso procesal por parte de la actora dará lugar a la revocatoria, por contrario imperio, de la suspensión acordada.

CSJ-SPA (203)**8-8-89**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: NEUMAVEN vs. República (Ministerio de Fomento)

No procede la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo, al existir coincidencias entre la materia de la definitiva y la que se solicita decidir por vía del pronunciamiento previo.

La facultad que tiene la Sala de suspender excepcionalmente los efectos de un acto administrativo está consagrada en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y para la procedencia de dicha suspensión se requiere: 1º) Petición del interesado; 2º) Prueba de que la ejecución inmediata del acto recurrido está causando al interesado un daño irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva que ponga fin al proceso. Con vista de ello, la Corte, en múltiples ocasiones ha suspendido los efectos de actos administrativos, atendiendo a la expresa consideración de los daños palpables que podría producirse por la ejecución del acto respectivo. Ha repetido asimismo la Corte que la medida de suspensión no prejuzga en ningún momento acerca del fondo de la controversia planteada, es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad del acto impugnado, sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa cuestionada.

Ahora bien, estima la Corte que en casos como el de autos, un pronunciamiento de la índole regulada en el citado artículo 136, no podría hacerse sin decidir, al propio tiempo, el fondo del asunto, adelantándose de esta manera, por la vía de un pronunciamiento previo, criterio que sólo corresponde a la sentencia definitiva, sin que se hubiere dado cumplimiento a toda la tramitación del proceso.

En efecto, lo que se está pidiendo en este momento en el proceso es que se revoque el acto impugnado a través de la vía de la suspensión de los efectos del mismo, es decir, que la recurrente puede vender los productos Pirelli a los precios supuestamente autorizados en el Registro de Proyectos Industriales, que es precisamente el objeto de la sentencia definitiva.

Existiendo la circunstancia de que hay coincidencia entre la materia de la definitiva y la que se solicita decidir por vía de pronunciamiento previo, esta Sala observa que ello le impide acceder a tal pedimento, más aún si tenemos en cuenta que es requisito *sine qua non* para la aplicación del contenido del artículo 136 citado, el carácter auténticamente previo de la suspensión allí regulada, es decir, que so pretexto de ella no se decida lo que se sentenciará en la definitiva.

En razón de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, NIEGA, por improcedente la suspensión solicitada, negativa que no prejuzga acerca del fondo del asunto planteado.

E. Sentencia

CPCA

31-8-89

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Autolavado Grand Prix vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

En lo que respecta a los alegatos del recurrente la Corte observa: En cuanto vicio de incongruencia por violación de los artículos 12 y 162 del Código de Procedimiento Civil bajo cuyo imperio se dictó el fallo recurrido, equivalente los artículos 12, 142 y 143 del vigente Código, por haber decidido en base a elementos no planteados se observa: El fallo apelado declara sin lugar el recurso por estimar que el acto recurrido emanado del Administrador Municipal no podía ser objeto del recurso interpuesto porque no causó estado; que el acto impugnado era el emanado de la Cámara Municipal que lo confirmó. En primer término debe adver-

tirse que bajo ningún respecto esta declaración podría considerarse como erróneamente lo estimó la recurrida. Se trataría, en todo caso, de un pronunciamiento sobre el cumplimiento o no de uno de los requisitos de admisibilidad del recurso, que sólo puede conducir a una declaratoria de admisibilidad o inadmisibilidad del mismo, pero nunca a declarar con o sin lugar el recurso, pues tal cuestión se relaciona única y exclusivamente con los requisitos de admisibilidad de la acción, que es una cuestión procedimental o de forma. De manera que la Corte se permite censurar al *a quo* por la manera como planteó la solución del asunto.

3. *Contencioso-administrativo de anulación y amparo*

CSJ-SPA (150)

4-7-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Macario González vs. Asamblea Legislativa del Estado Lara.

En caso de acumulación de acciones, el amparo debe promoverse ante el correspondiente Juez de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

I

La Corte Suprema de Justicia conoce de acciones de amparo cuando se trata de hechos u omisiones que emanen de los funcionarios y órganos especificados claramente en el artículo 8º de la Ley de la materia, y el conocimiento corresponde a la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados.

Además, según el artículo 5º de la misma Ley es posible acumular la acción de amparo al recurso contencioso-administrativo de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, caso en el cual las acciones se formulan "antes el Juez Contencioso-Administrativo competente", tal como lo establece esa norma. Por eso, pese a que el amparo de autos envuelve un alegato de violación o infracción de derechos y garantías constitucionales por parte de un ente administrativo, está claro que la Ley Orgánica de Amparo se refiere a las disposiciones que organizan la jurisdicción contencioso-administrativa y, por tanto, a los diversos Tribunales existentes, que conocen según la autoridad que emitió el acto, de manera que, entre varios órganos, la competencia corresponderá al que le tocaría conocer del recurso de nulidad del acto administrativo de efectos particulares objeto de la impugnación. Es, por tanto, indiscutible que la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de los recursos de nulidad que se funden en razones de inconstitucionalidad, no tiene vigencia cuando se acumulen la acción de amparo y la de nulidad del acto, porque aquella necesariamente debe estar fundada en violación o amenaza de violación de un derecho fundamental de carácter constitucional, y por eso el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo alude al Juez Contencioso-Administrativo de la localidad.

Ha querido, pues, el legislador que en caso de acumulación de acciones, el amparo se promueva ante el correspondiente Juez de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues si otro hubiere sido el propósito de la Ley, entonces la redacción del artículo 5º sería muy distinta: la competencia exclusiva de la Sala Político-Administrativa y no —como dice— del Juez "competente", por lo cual en estos casos las acciones deben dirigirse al Juez natural para conocer del acto según su autor y naturaleza.

En consecuencia, considera la Sala que no es competente para conocer de las presentes acciones acumuladas, puesto que la nulidad se ha propuesto contra acto de carácter particular emanado de la Asamblea Legislativa del Estado Lara, esto es, contra una autoridad estatal, y, de consiguiente, corresponde al Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo, ante el que se intentaron. En efecto, tres son los preceptos constitucionales denunciados, de los cuales hay que descartar el artículo 117, pues conforme al artículo 133 de la Ley Orgánica de la Corte la infracción de esa norma no puede invocarse como fundamento de la acción o recurso de nulidad, sino cuando otra disposición haya sido directamente infringida, por lo que el caso se reduce a los artículos 61 y 112, ambos incluidos dentro de las garantías constitucionales, y, por ende sustentadores del amparo por lo que el conocimiento de éste y de la acumulada acción de nulidad que se funda en la violación de preceptos legales, corresponde al Superior regional como se desprende del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo y así lo decidió esta Sala en sentencia del 24 de noviembre de 1988 (demanda de la Asociación Civil ACOPRAME).

II

Por tanto, la Sala no acepta la competencia que se le atribuye, y como es Juez único de su propia competencia, y no hay autoridad superior para resolver al respecto, la conclusión es que, rechazada la competencia debe devolver el expediente a su origen para que provea lo que estime pertinente, no sin antes advertir que este pronunciamiento de la Sala no prejuzga acerca de ningún extremo de fondo ni de forma sobre la admisibilidad y procedencia de las acciones conjuntas incoadas.

CPCA**26-8-89**

Magistrado Ponente: José A. Catalá

La acción de amparo constitucional acumulada al recurso contencioso-administrativo de anulación es accesorio. Por lo cual al ser considerado inadmisibile el recurso de anulación, la acción de amparo no puede ser admitida.

Por lo que respecta al Amparo Constitucional propuesto, tiene establecido esta Corte que, cuando se acumula a un recurso contencioso administrativo de anulación la acción de amparo constitucional, es porque un acto administrativo, una omisión o abstención de la Administración, contiene o genera la violación de un derecho constitucional que origina en el recurrente la necesidad de ser protegido. En el caso *subjudice*, la pretensión anulatoria ha sido ejercida conjuntamente con la acción de amparo, y por lo tanto, se ratifica el criterio ya sustentado en fallos anteriores que la segunda tiene la característica de ser accesorio, y habiendo sido considerada inadmisibile la acción principal, obviamente la de Amparo Constitucional no puede ser admitida. Y en el supuesto de que la Acción de Amparo deducida hubiese sido propuesta en forma autónoma, sería procedente la declinatoria a un Tribunal de Primera Instancia, como ha sido ya decidido por esta Corte y por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Así se decide.

4. *El Contencioso-administrativo de las demandas: Contratos administrativos*

CSJ-SPA (222)

14-8-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Ciertamente se trata, en el caso, de la venta de una parcela de terreno de los ejidos de Acarigua, contrato declarado resuelto por el Concejo Municipal de conformidad con el artículo 106 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y 58 de la Ordenanza sobre Ejidos y Terrenos Propios del Distrito Páez del Estado Portuguesa, acto impugnado de nulidad por la compradora y recurrente y, en consecuencia, se está en presencia de una atinente a un contrato administrativo celebrado por una Municipalidad, por lo que su conocimiento compete a esta Sala de acuerdo a los artículos 42, ordinal 4, y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que atribuyen a esta Sala "las cuestiones de cualquier naturaleza que se susciten respecto de dichos contratos en los cuales sean parte las Municipalidades, la Sala, único Juez de su propia competencia, considera que le corresponde conocer del presente asunto.

5. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales: Contencioso inquilinario*

CSJ-SPA (163)

11-7-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La solicitud de reintegro de cánones de arrendamiento es de la competencia de la jurisdicción administrativa, (Dirección de Inquilinato). Solamente cuando se produce una decisión de reintegro por el órgano regulador que adquiera firmeza (art. 8 de la Ley de Alquileres) su ejecución correspondería a la jurisdicción ordinaria.

Con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Civil (13 de marzo de 1987), la Sala Político-Administrativa, conforme a los artículos 59 y 62 de este Código, es la competente para decidir los asuntos referentes a la falta de jurisdicción del Juez respecto de la Administración Pública o del Juez extranjero. En este contexto, la Sala en numerosos fallos determinó, en relación con la acción de cumplimiento de un contrato de arrendamiento, la competencia del Poder Judicial, por considerar su naturaleza civil.

El caso *subjudice* presenta, sin embargo, particularidades distintas, de manera que el asunto exige un análisis especial y, con este propósito, se reitera el criterio que sobre la materia sostuvo la Sala en sentencia de fecha 24-10-88 (caso Roberto Matute vs. Helena Eugenia Hofner de Linares).

Los presupuestos de la presente solicitud de regulación de jurisdicción, son:

- 1º El contrato de arrendamiento que fija un canon de arrendamiento.
- 2º La sentencia del Tribunal de Apelaciones que regula el alquiler, fijando un canon inferior al canon contractual.
- 3º La solicitud de reintegro intentada por ante el Juez ordinario.

Por su especialidad, la normativa prevista en la Ley de Regulación de Alquileres y su Reglamento, es de aplicación preferente (artículos 1º del Código de Procedimiento Civil, 14 del Código Civil).

En el contexto del caso *subjudice*, relevantes son las siguientes disposiciones:

“Artículo 8º El arrendatario o subarrendatario no estará obligado a pagar alquileres que excedan a la cantidad máxima mensual, que haya fijado el Organismo regulador. Los pagos que el subarrendatario o arrendatario hagan en exceso de esa cantidad se considerarán indebidos y estarán sujetos a repetición, en los términos señalados en la presente Ley, sea quien fuere la persona que los hubiere percibido o haya de devolverlos, sin perjuicio de las penas que tal infracción acarree a sus autores. El exceso de este pago será liquidado por los organismos encargados de la regulación al efecto de la repetición. La Resolución que se dicte en este sentido tendrá el carácter de título ejecutivo”.

Obsérvese, el texto expresamente prevé que la repetición se efectuará en los términos señalados en la presente Ley.

Artículo 16 (de la Ley):

“El arrendador está obligado a reintegrar aquellas cantidades que hayan recibido en exceso una vez que se haya dictado Resolución definitiva”.

Al respecto se observa que la situación jurídica del caso *no* se corresponde al dispositivo de la citada norma en vista de que, el organismo competente REGULADOR, como lo exige el artículo 29 *ejusdem* (“La liquidación será hecha por el Organismo Regulador”), no conoció de la solicitud de repetición (la misma fue intentada por ante la jurisdicción ordinaria) y *el reintegro*, como lo prevé el segundo aparte del artículo 49 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Viviendas, está sometido a un procedimiento especial por ante la *Dirección de Inquilinato* (Arts. 46 y 47 *ejusdem*).

Con base en los citados textos, resulta demostrado con evidencia que una solicitud de reintegro de cánones de arrendamiento es de la competencia de la jurisdicción administrativa, y en concreto de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, por habersele atribuido tal jurisdicción, conforme a lo que determinan los artículos 8º, 16 y 29 de la citada Ley.

Únicamente y sólo cuando se produce una decisión de reintegro por el órgano regulador, que adquiera firmeza, la Resolución “tendrá el carácter de título ejecutivo” (artículo 8º de la Ley de Alquileres) y como tal, su ejecución correspondería a la jurisdicción ordinaria (artículo 523 del Código de Procedimiento Civil).

Consecuentemente, la decisión del *a quo* mediante la cual desestimó la jurisdicción administrativa y se declaró competente para conocer de la demanda de reintegro formulada, no se ajusta a la legislación especial que rige la materia. Así se declara.

VI. PROPIEDAD Y EXPROPIACION1. *Propiedad: Registro inmobiliario***CSJ-SPA (220)****14-8-89**

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Banco de Fomento de Venezuela vs. Registro Subalterno del Distrito Mariño del Estado Aragua.

Una vez expuesto el complejo cúmulo de alegatos a favor y en contra de la legalidad del acto emanado de la Administración registral, entiendo la Corte que la controversia se centra en torno al alcance de los poderes de examen y revisión que tiene asignados el Registrador (lo que la doctrina denomina la "función calificadora"), en particular en lo que se refiere al examen destinado a asegurar el cumplimiento del principio del tracto sucesivo. Sobre este punto sostienen la Registradora Subalterna y el Ministro de Justicia que los poderes de revisión son amplísimos y se extienden hasta la indagación del origen más remoto del derecho al cual se refiera el documento presentado para su protocolización. Por su parte, el recurrente manifiesta que su representada aceptó la hipoteca sobre un inmueble y ulteriormente adquirió la propiedad del mismo sobre la base de una cadena de traslaciones de este derecho que constan debidamente registradas en la oficina de registro que hoy niega la protocolización de su documento de adquisición, cadena que la misma Oficina hizo constar en diferentes certificaciones y constancias expedidas en su momento; argumentos que llevan implícita la idea de que la función calificadora del Registrador no es tan amplia y que su ejercicio está limitado por las inscripciones que previamente el Registrador haya efectuado en sus protocolos en relación con el mismo derecho.

En otras palabras, el problema planteado es el siguiente: existiendo en una oficina de registro un asiento registral que, a su vez, se fundamenta en una cadena previa de documentos registrados en la misma oficina, ¿es lícito rechazar un nuevo documento que se basa en ese asiento registral, aduciendo para el rechazo, no una discordancia entre el contenido del nuevo documento y el del citado en éste como documento inmediato de adquisición —en los términos del artículo 77 de la Ley de Registro Público—, sino alguna circunstancia previa o anterior en la cadena o, incluso, tangencial a la misma?

Este Supremo Tribunal ha venido, hasta ahora, dando a la interrogante una respuesta afirmativa, tal como se desprende no sólo de los acuerdos mencionados en apoyo de su decisión por el Ministerio de Justicia, a los cuales se hizo referencia antes, sino también en sentencias más recientes. Así, en la de 16 de octubre de 1986 (caso "Ángel Ureña Amolda"), ha señalado la Corte que: "el Registrador puede verificar la cadena documental sobre un inmueble existente en las oficinas de registro, a fin de constatar la titularidad alegada". Al alegato expuesto por el recurrente —compartido por la Procuraduría General de la República, en el dictamen que cursa en autos— según el cual el artículo 77 de la Ley de Registro Público se cumple en la medida en que exista un documento inmediato de adquisición registrado y cuyos datos se mencionen en el documento que se presenta al registro, por lo que, en los casos en los que se haya dado cumplimiento a tales requisitos mal puede la Administración registral fundar en dicho artículo el rechazo del documento, alegando una supuesta carencia de titularidad sobre el inmueble, observó entonces la Corte que ello "correspondía a una interpretación textual de la citada norma" y que, en cambio, "en virtud de las funciones públicas que cumple el Regis-

tro, es decir, la protección de los derechos de terceros, y de acuerdo a las normas generales de interpretación de las leyes, esta Sala ha establecido reiteradamente que el Registrador, a fin de verificar la legitimidad del título inmediato de adquisición, está facultado para estudiar el tracto sucesivo hasta el remoto causante y constatar que aquél que presente un documento para su protocolización es legítimo dueño de la cosa que enajena o grava". Concluye la sentencia citada ratificando el criterio sustentado en el acuerdo del 23 de junio de 1969, antes aludido.

Sin embargo, con ocasión del presente caso estima la Corte necesario realizar un examen más detenido y global del asunto, a la luz de un estudio sistemático de nuestra vigente Ley de Registro Público, que no puede ser considerada un compendio de normas sobre un mismo tema, sino como un texto configurador de un verdadero sistema orgánico y coherente. Para una más profunda comprensión del mismo, será preciso auxiliarse de las elaboraciones doctrinarias más depuradas en materia de derecho registral.

Inspirada en tales propósitos, la Sala observa:

Todo sistema de registro inmobiliario persigue como objetivo fundamental brindar seguridad en el tráfico inmobiliario. Ese es el propósito del Estado cuando lo asume como una tarea que le es propia, dada la importancia económica, social y hasta política del patrimonio inmobiliario. El ideal a lograr por el registro es el de la armonía y paralelismo perfecto entre el mundo real y el registral: que la titularidad de derechos reales sobre inmuebles, así como sus modificaciones, tal como efectivamente existen y se producen en la realidad, aparezcan fielmente reflejadas en las anotaciones de los libros de registro. De esta manera, la institución cumple perfectamente con su fin: cualquier interesado en adquirir un derecho real o en aceptar una garantía inmobiliaria, por ejemplo, puede saber con certeza quién es el verdadero titular actual con sólo consultar el registro inmobiliario. Queda así garantizada la seguridad en el tráfico inmobiliario, con las evidentes ventajas sociales y económicas que ello produce en la colectividad. El registro está, pues, destinado a "proteger la confianza en la apariencia", en elocuente frase del profesor Angel Cristóbal Montes (*Introducción al Derecho Inmobiliario Registral*, U.C.V., Caracas 1982, pág. 146).

Ahora bien, todo sistema de inscripción, por mayor perfeccionamiento técnico que haya alcanzado, permite que se produzcan, con mayor o menor frecuencia, discordancias entre el mundo real y el mundo registral, consistentes en que el asiento no coincida con la verdadera situación jurídica a la que se refiere. Las respuestas que respecto de este problema caben son variadas, pero pueden reconducirse a tres, según lo ha señalado el citado autor:

"Semejante pugna cabe resolverla haciendo prevalecer en todo momento la realidad jurídica y prescindiendo de la apariencia registral (en cuyo caso el Registro, reducido a mero órgano publicitario o informativo —como sucede con el Registro Público venezolano— resulta totalmente inútil). Cabe también la solución radicalmente opuesta; es decir, considerar que el conflicto debe dirimirse siempre haciendo triunfar la apariencia registral sobre la realidad jurídica (el Registro contiene la única verdad jurídica tanto *inter partes* como frente a terceros, con prescindencia de la buena o mala fe). Mas es posible, asimismo, adoptar una postura intermedia o ecléctica, en la que participan los ordenamientos más avanzados —alemán, suizo y español—, que por razones de seguridad jurídica hace prevalecer transitoria o provisionalmente el contenido de los asientos registrales mientras no se demuestre la inexactitud del mismo, en cuyo caso, venciendo la realidad jurídica, la apariencia registral debe rectificarse mediante su acomodo a tal realidad" (*Obra citada*, págs. 143-144).

Estos tres tipos de soluciones jurídicas coinciden casi perfectamente con las tres categorías en que otro importante autor ha clasificado los sistemas registrales: en un extremo, el sistema de transcripción, cuyo prototipo es el francés, en donde la adquisición y constitución del dominio y demás derechos reales se produce independientemente del instituto registral, el cual va acompañado sólo de una fuerza negativa preclusiva (lo no inscrito, no perjudica al que inscribe); y, luego, el sistema de presunción de corrección de los asientos, como el español, que atribuye a la publicidad registral eficacia convalidante, garantizada con la mencionada presunción; y, en el otro extremo, el sistema australiano, que atribuye a la publicidad registral efectos constitutivos (Ramón María Roca Sastre: *Derecho Hipotecario*, Tomo I, Ed. Bosch, 6ta. edición, Barcelona 1968).

Frente al originalmente extendido sistema de tipo francés, el considerado hoy en día más avanzado por la doctrina es aquel en donde se presume la exactitud o veracidad del Registro, presunción que configura el llamado "principio de legitimación": mientras en materia de bienes muebles legitima la posesión, en el tráfico inmobiliario legitima la inscripción en el registro, de manera que el titular registral —legitimado— vale como auténtico titular (Ver Cristóbal Montes, *ob. cit.*, pág. 145). Esta presunción es *juris tantum*, puesto que se admite la posibilidad de falta de armonía entre lo que el Registro proclama y la verdadera situación jurídica del inmueble, la cual habrá de demostrarse en vías judicial. Con este mecanismo se da una adecuada garantía a la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario. En los sistemas de este tipo se llega incluso a consagrar en algún supuesto una presunción *iuris et de iure* de exactitud, la cual configura el llamado "principio de fe pública registral": el tercer adquirente que reúna los requisitos exigidos por el sistema queda protegido plenamente en su adquisición, aunque se demuestre la existencia de una inexactitud registral (*Ibidem*, pág. 147).

En los sistemas registrales de este tipo, se logra que el Registro cumpla el objetivo fundamental que tiene asignado en tanto que instrumento técnico de la publicidad inmobiliaria: la debida protección a terceros adquirentes, garantizando la seguridad del tráfico inmobiliario. Evidentemente, para poder otorgar esa seguridad, el sistema registral se preocupa por establecer una serie de garantías previas, tendentes a procurar que los asientos registrales coincidan con la situación jurídica extraregistral; pero, lo logre o no, refuerza los mismos con una presunción de concordancia con la realidad. Tales garantías previas se articulan fundamentalmente en torno a los llamados principios de legalidad y de tracto sucesivo.

El principio de legalidad impone que los títulos cuya inscripción se solicita sean sometidos a un previo examen o calificación, a fin de que a los libros de registro sólo tengan acceso los títulos válidos y perfectos. Como lo señala Roca Sastre, este principio no rige necesariamente en todo sistema registral; así, es superfluo en los sistemas llamados "de transcripción, en donde el registrador está reducido al papel de un simple autómatas o mero archivero" (Obra citada, tomo II, pág. 239). En cambio, este principio —y el instrumento a través del cual se hace efectivo: la calificación de los títulos— es necesario en los sistemas en donde los asientos registrales se presumen exactos, o concordantes con la realidad jurídica, a fin de evitar que los asientos sirvan para engañar al público y favorecer el tráfico ilícito.

Por su parte, el principio del tracto sucesivo tiende a "procurar que el historial jurídico de cada finca inmatriculada, respecto de los sucesivos titulares registrales que hayan adquirido el dominio o derecho real sobre la misma, figuren con plena continuidad ininterrumpida en su encadenamiento de adquisiciones sucesivas, cronológicamente eslabonadas las unas con las otras, de modo que el transfiriente de hoy sea el adquirente de ayer y que el titular registral actual sea el transfiriente de mañana" (Roca Sastre, obra citada, Tomo II, pág. 308).

Fortalecidos con las precauciones derivadas de estos principios, los más modernos sistemas registrales son aptos para cumplir adecuadamente su objetivo de brindar seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario —sobre todo, donde ello es más necesario: frente a los terceros adquirentes—, siendo variable la intensidad de la protección ofrecida, según que el ordenamiento concreto confiera un efecto sanatorio o convalidante a la inscripción (y no sólo preclusivo, como en el sistema francés), tal como lo hacen los sistemas alemán, suizo y, particularmente, el español; o que llegue incluso a atribuir verdadera sustantividad a la publicidad registral, como en el sistema australiano.

Resta precisar, observa la Corte, en cuál de esas clases de sistemas puede ser ubicado el Registro Público venezolano. ¿Es cierto —como lo afirma, sin ofrecer mayores explicaciones, Cristóbal Montes— que debe ser clasificado dentro de los del tipo francés, por no constituir sino un “mero órgano publicitario o informativo”?

Al respecto observa este alto Tribunal que la caracterización conceptual del sistema venezolano no ha sido hasta ahora depurada por nuestra doctrina, en tanto que la jurisprudencia se ha limitado siquiera sea a destacar algunos de sus diversos rasgos, aunque aisladamente y siempre, como es natural, en función del carácter del conflicto específico que se le sometía al sentenciador para su resolución jurisdiccional. A ese desconocimiento teórico se añade la circunstancia de que la legislación registral ha sido objeto de numerosas reformas parciales, a veces aparentemente intrascendentes, pero que han ido transformando —inadvertida, pero profundamente— el carácter de nuestro Registro Público, al menos en su vertiente inmobiliaria.

Se observa de este modo que, en sus inicios, el registro inmobiliario venezolano comenzó siendo, ciertamente, del llamado tipo francés. Efectivamente en éste, como se sabe, la garantía que todo Registro debe imprescindiblemente proporcionar, queda reducida a su mínima expresión: la derivada de la fuerza negativa o preclusiva de la publicidad, en virtud de la cual quien inscribe su derecho queda a salvo de los ataques de quienes hayan adquirido —aun en fecha anterior— derechos idénticos o incompatibles con el ya inscrito y no procedieron a registrarlos. La protección es, pues, “harto defectuosa y precaria, pues el que contrata de buena fe, apoyándose en el Registro, no tiene la seguridad de que los pronunciamientos de éste son incontrovertibles” (Cristóbal Montes, *obra citada*, págs. 183 y 184). Este tipo de Registro protege contra cualquier adquirente que no haya registrado su título, pero —como atinadamente señala José Luis Lacruz Berdejo— no garantiza “la validez del título del *tradens* o de los que, también inscritos, anteceden a éste”. (Lecciones de Derecho Inmobiliario Registral, Zaragoza, 1957, pág. 4).

Entre nosotros, el valor negativo o fuerza preclusiva del Registro ha sido tradicionalmente consagrado en el texto del Código Civil, mediante una disposición que viene repitiéndose en forma prácticamente idéntica desde el de 1904, y que en el hoy vigente aparece en el artículo 1.924:

“Los documentos, actos y sentencias que la ley sujeta a las formalidades del registro y que no hayan sido anteriormente registradas, no tienen ningún efecto contra terceros que, por cualquier título, hayan adquirido y conservado legalmente derechos sobre el inmueble”.

Durante cierto tiempo, el preclusivo fue el único efecto conferido por nuestro ordenamiento a los asientos registrales, por lo que el sistema había podido ser encuadrado adecuadamente dentro de los del tipo francés. Sin embargo, considera este Alto Tribunal que en la actualidad la inscripción registral tiene también un cierto efecto sanatorio que conduce a clasificar nuestro sistema más bien dentro de los

del tipo germano-español. Esta situación, observa la Corte, no ha venido a producirse mediante una reforma deliberada que pueda ser situada en un momento histórico preciso, sino que es el resultado de progresivas adiciones normativas que se han ido sucediendo en las diferentes reformas parciales de la Ley de Registro Público. Es, quizá, la razón de que el sistema no se encuentre delineado y estructurado de una manera orgánica, como sucede en otros países, ordenamientos en cuyos principios, sin embargo, se ha venido inspirando, indudablemente, nuestro legislador; es ésta también la razón, tal vez, de que el verdadero carácter de nuestro sistema actual no haya sido bien comprendido en ocasiones por la jurisprudencia.

Así, en este proceso de transformación, puede observarse cómo, por una parte, los principios de legalidad y de tracto sucesivo, propios de los sistemas del tipo germano-español, han venido infiltrándose de una manera progresiva en las sucesivas reformas de la Ley de Registro Público. A través de esas reformas, se ha ido pasando de una etapa en la cual el Registrador era prácticamente un receptor pasivo de documentos, a la situación actual, en la que la ley lo obliga a hacer un verdadero examen de si el mismo no se encuentra comprendido dentro de alguna de las diferentes causales de prohibición de protocolización, contenidas no sólo en los diez numerales del artículo 40 de la vigente Ley de Registro Público (frente a los tres o cuatro de las primeras leyes, que no hacían referencia prácticamente más que a razones de orden fiscal), sino en diversas otras disposiciones de la misma, como lo ha puntualizado la jurisprudencia; ha destacado ésta asimismo, en forma adecuada, el carácter marcadamente reglado de la actividad mediante la cual el Registrador cumple su función calificadora, derivada del principio de legalidad, debiendo dicho funcionario ceñirse estrictamente a los criterios que la ley le impone para determinar cuándo un documento debe —o, por el contrario, no puede— ser protocolizado. Sobre estas dos orientaciones jurisprudenciales se fincan, entre otras sentencias de esta Sala, la de 11 de junio de 1987, en el caso “Manuela González de Sivira”, y la de 4 de agosto de 1986 caso “Mila Ochoa de Urdaneta”, respectivamente.

Algo similar ha sucedido con el principio del tracto sucesivo, desde su introducción en la Ley de Registro Público de 1909 —con una redacción extremadamente simplista, que le confería al principio poca efectividad—, en el artículo 27:

“...En los documentos traslativos de propiedades inmuebles y otros derechos, se expresará, además, el origen inmediato de la propiedad que se traslada; y los Registradores se abstendrán de protocolizar los documentos en que *no se exprese esta circunstancia*” (subrayado de la Corte).

Luego de sucesivas reformas, que tendían a ir precisando el alcance de este principio, en la del 4 de abril de 1978 se le dio al artículo 77 su redacción actual, en la cual por primera vez se regula dicho principio de una manera técnicamente apropiada, por cuanto no exige la sola mención del título anterior de adquisición sino que éste debe estar también registrado, ya sea porque lo haya sido en su oportunidad, o porque sea presentado simultáneamente con el nuevo documento para su protocolización previa. De esta manera, y con el apoyo en el mecanismo de las notas marginales, aun cuando en Venezuela no se ha adoptado propiamente el sistema de inscripción por fincas (al cual se vincula específicamente el principio del tracto sucesivo, como lo destaca Roca Sastre, en obra citada, Tomo II, pág. 308), se pretende al menos lograr el adecuado y efectivo respeto a este principio, también llamado de continuidad registral.

La consagración de esos dos mecanismos, propios del sistema germano-español, nos muestra que nuestro Registro Público ha dejado de pertenecer al grupo de los del tipo francés; en nuestro sistema registral debe, pues, estar consagrada también la presunción de corrección de los asientos registrales. No tendría sentido haber

incorporado elementos accesorios de aquel sistema si no es porque vienen a complementar el elemento principal del mismo: la protección a terceros adquirentes, mediante la presunción de que lo que dice el Registro es cierto. Efectivamente, en la misma reforma a la Ley de Registro Público en que se trató de perfeccionar la formulación del principio del tracto sucesivo, efectuada en 1978, se introdujo una nueva disposición, contenida en el artículo 40-A, en la que se establece dicha presunción en los siguientes términos:

“La persona que se considere lesionada por una inscripción realizada en contravención de esta Ley u otras Leyes de la República podrá acudir ante la jurisdicción ordinaria a impugnar dicha inscripción. En todo caso la cancelación o anulación de un asiento en el Registro presupone la extinción o anulación del acto registrado”.

Aun cuando esa norma encierra algunas otras implicaciones que no es del caso abordar en este momento, ella es clara en lo que respecta al punto en examen: los asientos registrales son válidos y eficaces una vez efectuados, y sólo pueden ser privados de tal condición por vía judicial. Así ha sido precisado por esta Corte, cuando ha señalado que “el artículo 40-A deja ver, sin duda, que la existencia de un documento registrado no puede dudarse a menos que se pronuncie su nulidad en juicio contradictorio”, agregando, luego de transcribir el texto del mencionado artículo, que “como se desprende de la norma transcrita, para el funcionario administrativo un registro es válido y surte efectos mientras no ocurra su anulación judicial, lo cual no significa prejuzgar sobre la validez de las enajenaciones, también discutibles en juicio contradictorio. Para el funcionario encargado de dirigir el Registro Público en materia inmobiliaria, todo documento o acto protocolizado tiene pleno valor y eficacia a menos que una sentencia judicial firme declare lo contrario...” (sentencia del 10 de noviembre de 1986, en el caso “Carlos Rodríguez Rodríguez”).

Esto significa que nuestro ordenamiento jurídico registral se ha alineado, definitiva e indiscutiblemente, dentro de los sistemas de presunción de corrección y veracidad de los asientos registrales, aun cuando hasta ahora haya adoptado sólo el principio de legitimidad, protegiendo los asientos registrales con una presunción *iuris tantum*, sin llegar todavía a consagrar el de fe pública registral, constitutivo de una presunción *iuris et de iure* en determinados casos en que así lo justifique la necesidad de garantizar a los terceros adquirentes, principio este último al cual ya antes se hizo referencia.

De esta forma, puede afirmarse que disponemos de un sistema de registro inmobiliario perfectamente coherente. De una parte, el Registrador no debe aceptar ciegamente los documentos que le sean presentados para su protocolización; por el contrario, en ejercicio de su función calificadora (derivada del principio de legalidad), debe someter a examen el documento presentado con el fin de determinar si es o no registrable, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 y en otras disposiciones de la Ley de Registro Público. Entre los extremos que en esa tarea deberá verificar, se encuentra el relativo al cumplimiento del principio del tracto sucesivo, en los términos señalados en el artículo 77 de dicha Ley. Deberá, pues, verificar si en el documento presentado se menciona el título inmediato de adquisición del derecho y si ese título se encuentra registrado, a fin de determinar si entre uno y otro documento existe la debida secuencia que permita asegurar la continuidad registral: el derecho transferido o gravado en el nuevo documento debe ser el mismo derecho adquirido mediante el inmediato anterior; ambos documentos deben referirse al mismo objeto, o uno debe estar comprendido dentro del otro; el sujeto que transfiere o grava el derecho debe ser el mismo que lo adquirió anteriormente (el titular registral); el documento que se pretende registrar debe contener

un acto teóricamente susceptible de producir válidamente la transferencia o gravamen del derecho.

Es claro, pues, que la calificación hecha por el Registrador debe recaer exclusivamente sobre el documento presentado para su registro y sobre su relación con el título anterior de adquisición. En cambio, no está el Registrador autorizado por la Ley para remontarse más allá de éste con el fin de indagar, a su vez, sobre su validez; cuando ese título fue presentado para su protocolización, debió sufrir el correspondiente examen por parte del Registrador; una vez inscrito, su validez y corrección se presumen. Es por ello que el artículo 77 sólo exige, literalmente, el registro de ese título, pues con ello se garantiza la continuidad registral. Ya lo había considerado así esta Corte —y hoy lo ratifica— cuando expresó: “No se le puede exigir al vendedor que justifique el origen remoto de la propiedad que se propone vender. La Ley sólo exige la cita del título inmediato de adquisición y que este título esté registrado o sea registrable. Obviamente, se exige también que la identificación del bien vendido, por sus linderos, medidas y ubicación, coincida en ambos documentos: el inmediato de adquisición y el de venta. Si el título inmediato de adquisición de la propiedad que se desea vender adolecía de defectos que impedirían su registro, el Registrador ha debido abstenerse de protocolizarlo; pero después de registrado, ya el propio Registrador no puede negarle validez porque ello equivaldría a declararlo nulo, lo cual escapa a su competencia”. (Sentencia del 14 de diciembre de 1987, en el caso “Johalic del Valle González”).

Debe recordarse asimismo: conforme a reiterada doctrina de esta Corte —que en esta oportunidad se confirma, una vez más— la actividad del Registrador al calificar la registrabilidad de un documento es marcadamente reglada: sólo puede negarse a protocolizar un documento si existe para ello una razón expresamente consagrada en la Ley. En consecuencia, cuando el fundamento para la negativa sea el artículo 77 de la Ley de Registro Público, sólo puede tratarse de que el título anterior de adquisición no esté registrado, o no pueda serlo, o de una falta de correspondencia lógica entre dicho título y el documento que se presenta para su protocolización, por cuanto dicho artículo sólo se refiere a ese título inmediatamente previo. Interpretar de allí que el mencionado artículo exige el señalamiento del título inmediato sólo como un mecanismo práctico que permita al Registrador remontar toda la cadena de transacciones hasta el más remoto causante, es hacerle decir a la Ley lo que ella no expresa, contrariando así elementales principios de interpretación normativa, como el consagrado en el encabezamiento del artículo 4º del Código Civil: “A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador”.

Ese tipo de interpretaciones extensivas es particularmente grave cuando se trata de normas que pueden constituir limitaciones a derechos de los particulares. Podría conducir, si se fuera efectivamente riguroso en su aplicación, a una inaccesibilidad al registro de una enorme cantidad de documentos referidos a propiedades inmobiliarias, si se toma en cuenta que el “más remoto causante” en el que podría legítimamente detenerse la búsqueda del Registrador, de atenerse al origen y evolución de nuestra legislación inmobiliaria, sería la Corona española, quien, como se sabe, fue la propietaria original única de todas las tierras de lo que hoy es Venezuela. Con las deficiencias y vicisitudes tanto técnicas como materiales de que ha adolecido nuestro Registro, aun en épocas no tan antiguas, en la mayor parte de los casos sería imposible ir tan lejos en esa búsqueda, por lo que habría que llegar a la absurda situación de que muy pocos documentos traslativos de derechos reales inmobiliarios tendrían acceso al Registro. Es lógicamente inaceptable que tal haya sido el propósito del legislador.

A ello debe añadirse que la interpretación literal del artículo 77 —que antes rechazó esta Corte, pero que en esta oportunidad acoge como la correcta, por todas las razones precedentemente expuestas— es también la más lógica y coherente con nuestro nuevo sistema registral, entendido como un todo orgánico: los terceros deben poder creer, en un nivel razonable, en los asientos registrales a los cuales acuden a consultar la situación actual de un derecho inmobiliario; y esa fe en lo que dice el Registro debe ser protegida, y efectivamente lo está por la presunción *iuris tantum* de veracidad y corrección del asiento registral.

Considera, finalmente, la Sala que tal interpretación literal y lógica del artículo 77 es la más acorde con la manera como se encuentra regulado el principio del tracto sucesivo en los ordenamientos jurídicos que han servido de inspiración a nuestro legislador en esta materia. Así concretamente sucede en el caso de la Ley Hipotecaria española, cuya disposición reguladora de dicho principio (redactada en términos equivalentes a nuestro artículo 77) “no obliga —en el decir de Roca Sastre (*Obra citada*, Tomo II, págs. 313 y 314)— al Registrador a *comprobar la preexistencia* del derecho de la persona que en el título que pretenda su inscripción figure como donante o haya de resultar perjudicado con la inscripción, sino tan sólo ha de limitarse a comprobar si tal derecho *consta inscrito a su favor*. Esto se encuentra asimismo conforme con el *principio de legitimación* que impone la credibilidad del contenido del Registro en tanto no se demuestre lo contrario, de suerte que, como declara la jurisprudencia (española, claro está), los asientos del Registro, mientras no sean precedentemente impugnados, se imponen a los jueces y tribunales, y a las autoridades y funcionarios. Indudablemente, entre éstos se encuentra el Registrador, quien ha de dar por bueno lo que el Registro expresa en orden a los derechos inscritos”. (Subrayado en el texto citado).

Ahora bien, estima la Sala que la lógica del sistema no se detiene en lo expuesto. El mismo se basa en la idea de que con la adopción de tales precauciones, generalmente bastará para lograr la deseada armonía entre realidad y registro. Pero también prevé la posibilidad de que en algunos casos ello no sea así; de hecho puede producirse algún desajuste entre esos dos planos, y un asiento registral ser realizado, por tanto, en perjuicio de los derechos de alguien. En este caso, nuestra Ley permite que se desvirtúe la presunción —*iuris tantum*— consagrada en beneficio de la credibilidad del Registro: “la persona que se considere lesionada” —y no otra, menos aún el Registrador, observa la Sala— podrá impugnar judicialmente al asiento hecho en perjuicio de sus derechos.

Serán entonces sólo los órganos de la jurisdicción ordinaria los que podrían resolver los conflictos *sustanciales* que se produjeran en relación con la efectiva titularidad del derecho, mediante decisiones susceptibles de surtir efectos en el plano *registral*, conforme lo preceptúa el artículo 40-A de la Ley de Registro Público. Pero le está vedado en cambio al Registrador pretender darle solución a dichos conflictos, visto el carácter meramente formal de su función: si, de conformidad con la legislación registral, el documento es registrable, deberá proceder en consecuencia, en el entendido de que el acto que adopte producirá efectos meramente registrales, sin que ello impida que los eventuales derechos sustanciales de terceros afectados por el mismo, puedan ser hechos valer en vía judicial. Es evidente también que en el caso de que el Registrador estimare que están en juego intereses patrimoniales de la República, se encuentra igualmente obligado a tomar algunas precauciones adicionales, como la de prevenir al Procurador General de la República, en los términos del artículo 38 de la Ley respectiva.

En cambio, lo que no permite nuestra Ley es que sea la propia Administración registral la que desconozca el valor y los efectos de ese acto que ella misma ha adoptado. Como ya fue expresado por esta Corte en sentencia del 14 de diciembre de 1987 antes citada, ello equivaldría a declararlo nulo, lo cual escapa de la com-

petencia de la Administración, en tales condiciones. Así lo declara y ratifica este Suprema Tribunal.

A la luz de las consideraciones y conclusiones anteriores, pasa la Corte a decidir el caso, en los siguientes términos:

La negativa de autos a protocolizar el documento presentado, fue fundamentada por la Administración registral en el principio del tracto sucesivo, obligada como está por el artículo 77 de la Ley de Registro Público. Sin embargo, la razón concreta que le permitió declarar que en el presente caso no se está respetando dicho principio, no fue que en el documento presentado se hubiera omitido la mención del título inmediato de adquisición, ni que este último no se encuentre debidamente registrado en la misma Oficina; tampoco le imputa vicio alguno a ese documento registrado que sirve de título anterior de adquisición, ni expresa que entre el derecho asentado en él y aquel al que se refiere el nuevo documento presentado para su protocolización, no exista la debida correspondencia. No fueron tales las objeciones formuladas por la Administración registral en este caso, ni podría haberlas opuesto válidamente, en criterio de esta Corte, por cuanto se desprende de autos que las mencionadas como posible irregularidades del tracto sucesivo no se dan entre ambos documentos.

En cambio, las razones por las cuales la Administración registral estima lícito negar la protocolización, sobre la pretendida base del respeto al principio del tracto sucesivo, reposan sobre circunstancias muy anteriores en la cadena de transferencias en que se fundamenta el derecho a que se refiere el documento de autos, incluso sin relación directa con ella y, en ningún caso, provenientes de asientos registrales que se hubieren verificado en esa misma Oficina de Registro entre el momento en que se inscribió el título anterior de adquisición y aquel en que fue presentado el nuevo documento para su protocolización. Tales circunstancias podrían eventualmente —no le es dado a la Corte pronunciarse al respecto, en este juicio de anulación— tener alguna repercusión en la realidad sustantiva del derecho a que se contrae el documento de autos, pero en ningún caso respecto de su realidad registral —sobre la base de la aplicación del principio del tracto sucesivo—, que es la única que puede lícitamente apreciar el Registrador.

Considera por tanto esta Sala Político-Administrativa que ha habido en el presente caso una aplicación errónea del artículo 77 de la Ley de Registro Público. Ello resulta todavía más evidente si se toma en cuenta, concordantemente con las consideraciones expuestas en el capítulo anterior de esta sentencia, que la amplitud con que la Registradora ha pretendido ejercer la función calificadora que tiene asignada, excede de las verdaderas potestades conferidas legalmente a la Administración registral. En este caso se observa, adicionalmente, un uso selectivo de esos poderes que los mencionados funcionarios pretenden tener. Efectivamente, si la facultad de examen atribuida al Registrador fuera tan amplia que pudiera remontarse en la cadena de transferencias hasta el más remoto causante, debería haber sido ejercida de esa manera en todas las circunstancias anteriores, y no ahora, y sólo ahora, como lo ha hecho en el presente caso, únicamente frente al último y más reciente eslabón de la cadena. Ha habido, pues, una aplicación selectiva de los pretendidos poderes de calificación al oponerse a la protocolización del documento presentado por este último, sobre la base de circunstancias que hubieran podido ser alegadas o señaladas por el Registrador en el momento de emitir las anteriores certificaciones de gravámenes o de aceptar la protocolización de los diversos documentos constitutivos de hipoteca, o de enajenación, que, efectivamente, fueron protocolizados anteriormente en esa misma Oficina.

A juicio de esta Corte, esa selectividad, creadora de la incertidumbre más absoluta en materia de registro, constituye la antítesis de lo que debe ser el obje-

tivo primordial de un sistema registral y configura una clara violación al artículo 77 de la Ley de Registro Público. Así se declara igualmente.

Es preciso también dejar claramente establecido que constituye una interpretación ilegal, configurativa incluso de usurpación de funciones, el pretender que, para poder protocolizar un documento traslativo de un derecho real inmobiliario, deba el Registrador determinar previamente si el transferidor (o, más ampliamente, el propietario indicado en el documento anterior de adquisición) es el verdadero titular del derecho. Tal determinación no la podría efectuar más que un Juez: el Registrador debe limitarse, en cambio, a determinar si ese sujeto es el titular *registral*, independientemente de que también pueda o no serlo en el plano sustancial. La verdadera titularidad sobre un derecho no puede ser determinada por un funcionario administrativo, como el Registrador, por no disponer éste de la función judicial. Menos aún puede pretender hacerlo mediante el único instrumento que tiene a mano, que no es necesariamente el idóneo para tal fin, es decir, a través del examen de la cadena de transferencias documentales, sin tomar en cuenta otros elementos que podrían eventualmente influir en la legítima adquisición de un derecho.

Dentro de ese orden de ideas, estima la Corte que le está vedado a la Administración registral afirmar, como lo hace en el caso de autos, que el verdadero titular del derecho lo fue en su momento el General Juan Vicente Gómez —y, luego, la República y sus eventuales causabientes—, señalando además que ellos constituyen la “línea legítima”, sin haber hecho para esta línea una indagación similar a la que se realizó para la otra, considerada espúrea por la misma Administración. Y aun cuando hubiera realizado esa misma indagación, tampoco le sería lícito llegar a conclusiones, pues ese método no puede producir una certeza absoluta de que el titular real y efectivo del derecho es el último que se encuentre al final de la cadena. Como es sabido, existen otros medios de adquisición de la propiedad y otros derechos reales, diferentes a los documentales, que un juez tendría que considerar en un juicio en el que se debatiera la titularidad del derecho y que, en cambio, no tendrían que aparecer en una cadena registral, no restándole esta omisión el valor jurídico que ellos pudieren tener. Estima la Corte que no puede el Registrador tener la certeza de que quien adquirió mediante documento registrado, un derecho —cuya titularidad aparecía, a su vez, de otros documentos inscritos anteriormente— no haya podido llegar a perderlo porque otro lo adquirió mediante prescripción. No sólo no puede saberlo el Registrador, sino además no le es lícito conocerlo. Únicamente está facultado para determinarlo el juez ordinario, y sólo mediante el proceso incoado por los afectados por un asiento registral, en uso del derecho que les concede el artículo 40-A de la Ley de Registro Público. A partir de ese momento, el Registrador sí podrá y deberá entonces hacer en sus protocolos las modificaciones que resulten procedentes.

En el presente caso, al no haber procedido de esta manera la Administración registral, y haberse arrogado las funciones atribuidas a los tribunales, violó el mencionado artículo 40-A. Así lo declara la Sala.

Por tanto como, en consecuencia de los anteriores pronunciamientos, la Administración registral no tuvo motivos fundados en la Ley para negar la protocolización que le fuera solicitada, considera esta Corte que los actos impugnados son violatorios del artículo 11 de la Ley de Registro Público. Así lo declara, finalmente.

2. *Expropiación*A. *Objeto*

CSJ-SPA (157)

6-7-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En esta inteligencia y en lo referente más específicamente al elemento "yacimientos de granza", objeto del último peritaje consignado resultado del ya referido auto para mejor proveer dictado por la Sala, es menester para este Alto Tribunal considerar la solicitud del representante de la parte expropiada, Dr. Mariano Adrián La Rosa, en el sentido de renunciar a la estimación y correspondiente pago de la indemnización por los yacimientos del mencionado mineral ubicados en el lote expropiado.

En ese sentido, conviene recordar como premisa que norma la instauración de la litis, el principio de autonomía de la voluntad de las partes en cuyo ejercicio les corresponde fijar el contenido y alcance de la litis y es de esa potestad de donde deriva el derecho de los litigantes de transar, convenir o desistir, ya sea de la acción o del procedimiento incoado ante el órgano jurisdiccional, siempre por supuesto, que no medie el interés en el orden público o las buenas costumbres. Cabe añadir que esas facultades dentro de las cuales consta el desistimiento, bien pueden envolver parte o la totalidad de la acción siempre que ésta (la acción) por su naturaleza sea *divisible*, lo cual ciertamente es el caso que nos ocupa.

En efecto, si bien al expropiación implica originalmente como consecuencia de su naturaleza y fines de interés colectivo, la inevitable lesión de un derecho privado de índole patrimonial, constituye importantísima base rectora de esta institución, el principio de mantener incólume el patrimonio del afectado, el cual se cumple cabalmente al transformarse —por imperio del texto constitucional y con ocasión de la declaratoria de utilidad pública— lo que era un derecho real (la propiedad), en un derecho o crédito de naturaleza personal (la indemnización), para cuya estimación pecuniaria se toma en cuenta no sólo el valor del inmueble aisladamente considerado, sino que se incluye dentro del monto a resarcir todas aquellas bienhechurías, mejoras y en fin cualesquiera otros valores susceptibles de apreciación patrimonial que se adicionan al anterior, de ahí que la renuncia a alguno de estos valores, parte integrante de la indemnización definitiva, es perfectamente admisible cuando pueden estos valores ser determinados y valorados separadamente.

B. *Lapsos procesales*

CSJ-SPA (186)

3-8-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Sin razonar su apreciación, el Tribunal de la causa estimó que en el juicio de expropiación el lapso para apelar se debe contar por días de despacho.

Ahora bien, no existe norma expresa —ni el Acuerdo de fecha 19 de marzo de 1987 publicado en la *Gaceta Oficial* Nº 33.682 del 20 de marzo de 1987 tampoco lo señala— que ordene contar los lapsos de apelación por días de despacho cuando de juicios de expropiación se trata; en efecto, rige la regla general contenida en el artículo 197 del Código de Procedimiento Civil, pues el artículo 30 de la Ley de Expropiación dispone que "El término para apelar de las decisiones de

Primera Instancia será de tres días”, de manera, que por no traer excepción alguna, lo aplicable es el señalado en la mencionada disposición procesal; además, dicho término es de tres días, que rige para cualesquiera decisiones, y aun cuando la del caso de autos se refiere al justiprecio o avalúo, es claro que lo que se resuelva al respecto es, sin duda, un pronunciamiento dictado en el proceso expropiatorio y, por ende, apelable conforme al artículo 30: dentro de los tres días siguientes, computados conforme a los artículos 197 y 200 del Código de Procedimiento Civil.

Es verdad que, como alega el apoderado del apelante, la impugnación del avalúo practicado durante la tramitación de un juicio de expropiación es un recurso admisible aun cuando no está regulado en la Ley de la materia y que, según la jurisprudencia invocada, el lapso era de cinco días, y sin necesidad de determinar qué lapso rige a partir del nuevo Código de Procedimiento, al menos en cuanto a la apelación, lo es —se reitera— el de tres días calendario consecutivos, de modo que, obviamente, no son confundibles los lapsos para impugnar y apelar. Así se declara.

VII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Funcionarios judiciales: régimen legal*

CPCA

24-8-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

El artículo 120 del Reglamento general de la Ley de Carrera Administrativa es aplicable a los funcionarios del Poder Judicial.

Al respecto se observa que si bien es cierto que el artículo 5º, ordinal 3º de la Ley de Carrera Administrativa excluye de la aplicación de la referida normativa a los funcionarios del Poder Judicial, también es verdad que los diferentes textos legales que se refieren a una misma materia se complementan entre sí. Ello ocurre en materia de función pública nacional, en la cual el principio es que todo funcionario está sometido a la ley que lo regula, como es la Ley de Carrera Administrativa, y sólo por vía de excepción algunos de ellos no lo están. Tales exclusiones responden a un criterio limitado que no sólo requiere una justificación sino que también debe interpretarse restrictivamente y no en forma extensiva. En este sentido puede concluirse que el Legislador no ha querido que por la exclusión de algunos funcionarios de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, éstos no disfruten de ningún derecho. Por el contrario, lo que propiamente ha querido es evitar el doble régimen acumulativo o, en todo caso, la derogación de los regímenes especiales existentes para el momento de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa. En este orden de ideas considera esta Corte que la normativa referida a la jubilación de los Secretarios de los Tribunales de la República, contenida tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial como en el Estatuto de Personal Judicial y en la Ley de Carrera Judicial, se ven complementadas con la disposición del artículo 120 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, conforme al cual se consagra estabilidad temporal para aquellos funcionarios cuya jubilación esté en trámite.

En virtud de lo anterior, esta Corte considera que en el presente caso tal normativa es perfectamente aplicable porque en ningún momento contradice lo estipulado en las disposiciones especiales anteriormente citadas, y así se declara.

Declarada la aplicación de tal normativa, corresponde a esta Corte verificar si el recurrente está dentro del supuesto de hecho del artículo 120 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa.

En este orden de ideas se ha dejado anteriormente establecido que, efectivamente el actor había efectuado su solicitud de jubilación con anterioridad a la fecha de la remoción de que fue objeto e, igualmente con anterioridad a esa fecha, estaba siendo tramitada por el Consejo de la Judicatura, por lo que considera esta Corte que siendo aplicable el artículo 120 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa, la remoción así producida se halla viciada, por violar la estabilidad temporal consagrada en la norma y así lo declara.

2. Procuradores de Menores

CSJ-SPA (218)

14-8-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La facultad de nombrar y remover a los Procuradores de Menores, atribuida al Fiscal General de la República está limitada por el contenido del art. 13 de la Ley del Instituto Nacional del Menor.

Para decidir, la Sala observa:

En sentencia de fecha 5 de agosto de 1986 (Expediente Nº 2.677), esta Sala señaló:

“...en este orden de ideas, se observa que la Ley Orgánica que se examina del Ministerio Público consagró diversas categorías de “funcionarios del Ministerio Público” cuyo régimen varía según las funciones que ejerzan y la jurisdicción a la que pertenezcan. De este modo, en algunos casos dio tratamiento específico a determinada categoría de estos funcionarios, mientras que en otros abarcó genéricamente la totalidad de los mismos. En tal sentido cabe destacar algunas de estas disposiciones, para evidenciar que al hacer mención de “los funcionarios del Ministerio Público” el legislador quiso enfatizar la presencia de notas comunes, mientras que en otros casos individualizó la categoría. Así:

Artículo 15. “Los representantes del Ministerio Público deberán ser venezolanos, mayores de 21 años, abogados y estar en pleno goce de sus derechos”.

Artículo 18. “Los funcionarios del Ministerio Público de la jurisdicción ordinaria ... los funcionarios del Ministerio Público de las jurisdicciones especiales...”.

Artículo 20. “Las faltas de los funcionarios del Ministerio Público...”.

Artículo 22. “Los suplentes de los Fiscales de la jurisdicción ordinaria...”.

Artículo 27. “Todo funcionario del Ministerio Público deberá inhibirse...”.

Artículo 42. “Son atribuciones de los Fiscales del Ministerio Público...”.

Artículo 43. “Los funcionarios del Ministerio Público quedan sujetos a responsabilidad civil, penal y administrativa de conformidad con la ley”.

y en el mismo sentido los artículos: 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 72 de la Ley.

Se desprende de lo anterior que la Ley estableció normas básicas destinadas a señalar el régimen del personal al servicio del organismo, en ejercicio de funciones de neto carácter administrativo, ya en niveles superiores, ya en niveles subalternos o subordinados, mientras que, respecto de la de los "Fiscales del Ministerio Público", reguló con detenimiento su status, a partir incluso de su nombramiento, las causas de su destitución, seguramente en atención a que a ellos toca llevar a cabo las funciones que constitucional y legalmente se atribuyen al Ministerio Público. Frente a las disposiciones que regulan a los Fiscales del Ministerio Público, algunas de las cuales se han reproducido, aparecen las que rigen al personal administrativo de la Institución, en especial, las que contemplan los artículos 8 y 9 de la Ley, a quienes, sin duda, resultan totalmente inaplicables las normas expresamente dirigidas a regular a los "Fiscales de la jurisdicción ordinaria", como señala la Ley, ya que los Fiscales de las jurisdicciones especiales tienen sus textos normativos específicos.

Esta claro, en consecuencia, que el artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público *sólo regula el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público (Fiscales) de la jurisdicción ordinaria*, por un lapso de cinco (5) años, a la vez que consagra las causas por las cuales éstos pueden ser destituidos (incapacidad, negligencia, mala conducta y demás faltas graves en el cumplimiento de los deberes de su cargo), debidamente comprobadas, mediante expediente.

Esta disposición, como aparece del Diario de Debates Nº 37, páginas 1.011-1.018 de la Cámara de Diputados, se había redactado originalmente así: "Los funcionarios del Ministerio Público de la jurisdicción ordinaria, son de la *libre elección* del Fiscal General de la República y podrán removerlos...", pero fue modificada en orden a limitar la absoluta discrecionalidad del titular de la Fiscalía y *dar estabilidad a estos funcionarios por el período constitucional*. ...Cabe observar, en cuanto a la *remoción de los fiscales de la jurisdicción ordinaria, que ésta es posible al finalizar los cinco (5) años del período constitucional para el cual se nombró al funcionario, ya que durante este lapso gozan de estabilidad que sólo puede verse alterada por una medida de destitución que se aplicase al Fiscal, comprobada que fuera una de las causales que establece el artículo 18*.

En efecto, tanto la remoción como el retiro por destitución son aplicables a los funcionarios de la jurisdicción ordinaria, con dos limitaciones: la primera, que sólo puede aplicarse concluido el período constitucional respectivo, éste es un acto de naturaleza discrecional que el titular de la Fiscalía ejerce libremente, respetando tan sólo el lapso previsto por el artículo 18 de la Ley. En cuanto a la segunda, la destitución, la misma es aplicable en cualquier oportunidad, dentro del lapso de cinco años, siempre y cuando se compruebe la comisión de una de las faltas previstas por la disposición y se elabore el expediente respectivo. *No hay inamovilidad de los funcionarios de la jurisdicción ordinaria, como no la hay tampoco para los funcionarios administrativos del Despacho del Fiscal General de la República o de las dependencias a cargos de los otros Fiscales que señala la Ley*. Hay, sí *estabilidad*, entendida como el derecho del funcionario a permanecer en su cargo por los cinco años, salvo que se produzca una falta que dé lugar a la destitución. (Subrayado de la Sala).

...Conforme al principio de que quien nombra, remueve, y siendo el cargo del recurrente un cargo de libre nombramiento y remoción, no existía límite para la potestad discrecional...".

Respecto al caso de autos, observa la Sala que, conforme a la previsión contenida en el artículo 13 de la Ley del Instituto Nacional del Menor, el nombramiento de los Procuradores de Menores es facultad atribuida al Fiscal General de la República, la cual está sujeta a los requisitos que la disposición establece, esto es, la existencia de una terna previa presentada por el Directorio del Instituto. Las designaciones de este tipo son calificadas doctrinalmente como "*nombramiento a propuesta*" la cual, en el caso *subjudice* proviene precisamente del máximo organismo del Instituto: su Directorio, y éste debe suponerse que cuenta con los elementos de juicio necesarios para apreciar con mayor exactitud cuáles son los candidatos que reúnen las específicas condiciones que establece la norma legal. Según esta modalidad, el poder o la facultad de nombramiento del titular del Ministerio Público se ve atenuado con la exigencia de la presentación de ternas que elabora el Instituto y de allí se infiere que la designación y, por ende, la remoción, del Procurador de Menores *sólo puede realizarse previo el cumplimiento de las formalidades prescritas por la ley especial* (la Ley del Instituto Nacional del Menor), por remisión expresa del artículo 18 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, al tratarse, en efecto, de funcionarios de la jurisdicción especial.

En ese orden de ideas, la doctrina ha expresado los siguientes conceptos:

"La tendencia general consiste en confiar la misión de apreciar la aptitud profesional a otras personas distintas de la autoridad encargada de nombrar los funcionarios, quien conserva, no obstante, cierto poder de apreciación; su libertad de escoger puede ser limitada por cuanto la lista de candidatos presentados comporta un orden de prioridad, no obstante conserva en principio el derecho de no nombrar, de rehusar su aprobación a las presentaciones y de solicitar una nueva selección, nuevas presentaciones o nuevas candidaturas". (Alain Plantey, *Traite Practique de la Fonction Publique*. Tomo Primero, pág. 279, París 1971). "En ciertos casos la ley exige la previa propuesta de otro órgano. En esta hipótesis el jerarca mantiene el poder de designar, pero muy restringido, porque sólo puede ejercerlo respecto de las personas incluidas en la propuesta. Esto no significa que exista obligación de aceptar la propuesta, puede ser rechazada y ello obliga a efectuar una nueva propuesta (E. Sayaguez Lazo, *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, pág. 290, Montevideo 1963).

Estos funcionarios de la jurisdicción especial (Procuradores de Menores), nombrados por el Fiscal General de la República conforme a la Ley respectiva por aplicación de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley del Instituto Nacional del Menor, *gozan de estabilidad y de los derechos y beneficios que la Ley del Ministerio Público otorga a los Fiscales de la Jurisdicción Ordinaria*, entendida esta estabilidad en los términos que establece la sentencia de esta Sala ya citada y también la de fecha 15 de noviembre de 1982, en la cual se estableció:

"En el presente caso se discuten, a la luz de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Ministerio Público, tres puntos fundamentales, a saber: el período por el cual son designados los funcionarios del Ministerio Público, en concreto los Fiscales de la jurisdicción ordinaria; la estabilidad que ampara a éstos; y el alcance de la facultad de nombrar que la Ley citada atribuye al titular del organismo.

La Sala pasa a examinar en este mismo orden los tres aspectos señalados, a cuyo efecto observa:

"...omissis...".

2. *La estabilidad de los funcionarios del Ministerio Público.*

Establecido lo anterior, la Sala pasa a examinar el problema atinente a la “estabilidad” que reconoce la Ley Orgánica del Ministerio Público, promulgada en 1970, a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, y en este sentido, observa: En ausencia de regulación de la “carrera del Ministerio Público” resulta comprensible que el texto que entrara a regir las funciones de dicho cuerpo integrara diversas previsiones dirigidas a sentar ciertas bases de protección y asistencia de los servidores del mencionado organismo. Entre esas normas destacan las relativas a la concesión de licencias, pensiones y jubilaciones; beneficios por antigüedad; disfrute de vacaciones anuales remuneradas, y también la que atañe a la categoría especial de los “fiscales de la jurisdicción ordinaria” contemplada en el artículo 18 en relación con el nombramiento de éstos. Para esta Sala, cuando el citado artículo 18 establece que “los funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por un período de cinco años por el Fiscal General de la República” y que durante ese período sólo podrán ser removidos por las causas específicas allí señaladas, está consagrando el derecho a una *estabilidad “temporal”* y no absoluta de dichos funcionarios, en virtud de que está limitada por la duración del período constitucional y por la *ausencia de previsiones legales expresas que regulen el derecho del funcionario o le reconozcan derecho preferente a permanecer en el ejercicio del cargo con posterioridad a la terminación de dicho período.*

Esta “temporalidad” del cargo es reconocida incluso por el propio recurrente pues, ya se sostenga como éste aduce, que su nombramiento le da derecho a permanecer en el ejercicio del cargo durante un período de cinco años a contar del nombramiento, o se concluya como se hace en este fallo, que ese lapso alude al período constitucional, se trata de un cargo de ejercicio temporal, que no da derecho a continuidad y ni siquiera a derecho preferente a períodos sucesivos, en contraste con lo que dispone, por ejemplo, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta “estabilidad temporal” supone, en consecuencia, que el Fiscal de la jurisdicción ordinaria tiene derecho a ejercer por los cinco años que dura el período constitucional o por el “resto de éste”, si ha sido nombrado con posterioridad a su inicio, las elevadas funciones que le señala el ordenamiento vigente y, por ende, a no ser separado del mismo sino en virtud de las causales previstas en el artículo 18, previa elaboración del expediente respectivo, pues las que contempla el artículo 20 dependen de su voluntad o de hechos jurídicos ajenos a ella (muerte, enfermedad).

En efecto, la “estabilidad” de esta concreta categoría de funcionarios del Ministerio Público implica que, durante el lapso constitucional de cinco años fijados por la Ley, la destitución de los mismos, como acto sancionatorio que provoca la salida del servicio, sólo pueda aplicarse por causa de incapacidad, negligencia, mala conducta y demás faltas graves en el cumplimiento de los deberes del cargo, comprobadas mediante elaboración del respectivo expediente disciplinario. La destitución aparece, además, como uno de los motivos que originan la falta absoluta del funcionario, al igual que la renuncia aceptada, la anulación del nombramiento, la enfermedad u otro motivo que lo inhabilite para el ejercicio del cargo, según lo prevé el artículo 20 *ejusdem* que rige no sólo a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria sino a todos los servidores de la institución, pues de otro modo no se justificaría la expresa salvedad y diferenciación que la Ley consagró entre ambos dispositivos (artículos 18 y 20 de la Ley Orgánica del Ministerio Público).

Dicha estabilidad no origina, por consiguiente, un "derecho al cargo" una vez que se haya cumplido el correspondiente período constitucional y de allí la discrecionalidad que reconoce la Ley al Titular del organismo para proceder, una vez designado, a sustituir a los Fiscales de la jurisdicción ordinaria, únicos servidores a quienes dentro del Ministerio Público se les garantiza una estabilidad quinquenal por virtud del dispositivo contenido en el artículo 18 ya comentado, siempre y cuando no incurran en alguna de las causas que según el mismo originan la destitución del funcionario. Así se declara.

3. Alcance de la facultad de nombrar del Fiscal General de la República.

A falta de disposición legal que condicione su ejercicio, esto es, de normas que preserven la "carrera" del servidor público y garanticen a éste la conservación y desarrollo de la misma, el jerarca de la organización administrativa goza de amplias prerrogativas en el campo de las designaciones y remociones del personal de la repartición que dirige. Tal circunstancia ha sido apreciada incluso en texto que, como el de la Ley de Carrera Administrativa, reconoce la existencia de dos grandes categorías de funcionarios públicos para oponerlas entre sí y destacar la mayor y mejor protección que confiere al funcionario de "carrera" a través de toda su normativa, frente al funcionario de "libre nombramiento y remoción".

Ahora bien, como ocurre que en el plano especial del Ministerio Público no existe hasta ahora, como se ha dicho *supra*, el texto regulador de la "carrera" de los funcionarios a su servicio, ello justifica que en la Ley Orgánica que rige la competencia, organización y funcionamiento del nombrado organismo se hayan incluido, como ha quedado anotado, algunas premisas básicas dirigidas a consagrar ciertos derechos de los servidores de la Fiscalía General de la República; dentro de este marco, la potestad de "nombrar" y "remover" del Fiscal General de la República aparece como facultad de neto carácter discrecional, puesto que no se le exige someterse al cumplimiento de normas especiales que condicionen su actuación. En otras palabras, la Ley no ha determinado agotadoramente las condiciones de ejercicio de la potestad de manera que configure un supuesto legal completo, definido en todos sus términos y consecuencias (requisitos de los aspirantes, su evaluación, procedimiento, vinculación de la decisión administrativa a la lista de quienes llenen los extremos previstos; derecho preferencial, etc.); por el contrario, la Ley sólo ha establecido *algunas* de las condiciones de ejercicio de dicha potestad, dejando a la valoración subjetiva del titular de la misma completar el resto de dichas condiciones, con lo que se integra el cuadro legal que subyace en el ejercicio de la potestad.

La discrecionalidad surge aquí como un caso típico de remisión legal: la norma deja parcialmente, a fines de completar el cuadro regulativo de la potestad y de sus condiciones de ejercicio, a una *estimación administrativa*, no realizada por vía normativa general, sino analíticamente, caso por caso, la apreciación de circunstancias singulares para la designación de los funcionarios de la jurisdicción ordinaria, *al contrario de lo que ocurre en un bien instrumentado régimen de carrera, en el cual la Ley señala todas las pautas para el ingreso y ascenso o promoción de los funcionarios a quienes se dirige*. Obsérvese que, para el ingreso, apenas hay el señalamiento de "preferir" a los aspirantes que hayan aprobado cursos de especialización en materia atinentes al Ministerio Público o que hubieren prestado servicio a éste o a la

Administración de Justicia con honestidad y eficacia; requisito éste que aparece como un primer grado de limitación de la libertad de apreciación de aspectos y valores diversos que, en la materia, ha reconocido la ley al titular del Ministerio Público.

Se configura así a través de la norma, varios elementos que funcionan como directrices del ejercicio de la facultad, a fin de que la Administración se refiera a ellos o los aprecie como elementos reglados que la Ley ha integrado en la potestad discrecional que reconoce al Fiscal para nombrar a los funcionarios fiscales de la jurisdicción ordinaria. De allí que se precise, por una parte, la propia facultad de designar y su extensión; y por la otra, la competencia para actuarla, otorgada al titular de la Fiscalía en atención al objetivo de interés general que está implícito en toda actuación administrativa. Así se declara. (Subrayados de la Sala).

Deriva claramente de los criterios sustentados por esta Sala en los fallos parcialmente transcritos y del contenido de la previsión del artículo 28 de la Ley del Instituto Nacional del Menor que, en efecto, los Procuradores de Menores, funcionarios del Ministerio Público de la jurisdicción especial *gozan de los derechos que la Ley Orgánica reconoce a los Fiscales de la Jurisdicción Ordinaria dentro de los límites expuestos, de manera que el Procurador de Menores goza igualmente de esa estabilidad temporal* que a dichos funcionarios reconoce el artículo 18 *ejusdem*, y *su remoción puede producirse una vez vencido el período constitucional, sin que pueda derivarse para el funcionario, un derecho preferente a la permanencia en el cargo*, como se dejó establecido en la sentencia de noviembre de 1982 para los fiscales ordinarios.

Ahora bien, no cabe duda que en el caso de autos, la facultad de nombrar y remover a los Procuradores de Menores, atribuida al Fiscal General de la República, aparece limitada por lo previsto en el artículo 13 de la Ley de Instituto Nacional del Menor de manera que, tanto la designación del Procurador de Menores como su remoción debe efectuarse conforme al procedimiento allí previsto, es decir, previa presentación de las ternas que elabora el Directorio del Instituto, procedimiento éste que según la recurrente, fue incumplido por el titular del Ministerio Público en virtud de que las ternas enviadas por el Instituto Nacional del Menor habían quedado sin efecto, como aparece del Oficio N° 421 de fecha 31 de mayo de 1985 que cursa en copia simple presentada por la interesada (folio 61) y cuya exhibición por parte de la Fiscalía General de la República solicitara en su escrito de promoción de pruebas (folio 58) sin resultado alguno.

