

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

- Del Ministro-Juez al Juez-Ministro o Algunas Reflexiones sobre las Relaciones de Poder entre el Juez y la Administración en Venezuela*, por Jorge Andrés NEHER A. 5

Comentarios Monográficos

- La Organización de Ciudades Capitales*, por Jaime VIDAL PERDOMO 15
- La Independencia del Poder Judicial*, por Armida QUINTANA M. 22

LEGISLACION

Información Legislativa

- Leyes, Decretos normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el Cuarto Trimestre de 1989*, por Ana María RUGGERI 29

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

- Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Cuarto Trimestre de 1989*, por Mary RAMOS FERNANDEZ 47

Comentarios Jurisprudenciales

- La Sentencia de los Lapsos Procesales (1989) y el Control Difuso de la Constitucionalidad de las Leyes*, por Allan R. BREWER-CARIAS 157

ESTUDIOS

Artículos

Del Ministro-Juez al Juez-Ministro o Algunas Reflexiones sobre las Relaciones de Poder entre el Juez y la Administración en Venezuela

Jorge Andrés Neher A.
*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Católica "Andrés Bello"*

SUMARIO

INTRODUCCION

I. EL JUEZ, CONTRALOR DE LA ADMINISTRACION

¿Por qué controla el Juez a la Administración? 2. ¿Hasta dónde controla el Juez a la Administración?

II. EL JUEZ CONVERTIDO EN ADMINISTRADOR

*1. La Administración reticente: causa de la sustitución progresiva del Juez en la Administración.
2. El amparo judicial: causa de la sustitución automática del Juez en la Administración.*

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

El caso es frecuente: ante las actitudes irregulares de la Administración (falta de respuesta, actos materiales arbitrarios, etc.) o simplemente ante la inercia de la misma en la ejecución de las leyes o de las decisiones de justicia, el particular acude ante el Juez contencioso-administrativo, quien, habida cuenta de la recalcitrante actitud administrativa, no le queda otra vía para lograr la efectiva protección del recurrente que sustituirse en la administración, otorgando él mismo lo pedido o relevando al particular de la obligación arbitrariamente impuesta.

Sin duda, esta iniciativa judicial, la de sustituirse en el órgano administrativo competente, es una de las más recientes "conquistas" en la evolución del control judicial de la actividad administrativa.

Por otro lado, la duda que surge en cuanto a la conveniencia, sensatez o ajuste a derecho de tal "conquista", es rápidamente disipada con una somera lectura de los sagrados postulados de la teoría de la separación de los poderes, de los cuales deducimos que cada rama de la distribución horizontal del Poder Público debe ser controlada por las otras dos, de forma de lograr el necesario equilibrio entre ellas¹.

Sin embargo, la posibilidad de que los tratadistas clásicos (Locke, Rousseau, Montesquieu) creadores de tal teoría, hayan podido analizar el problema del control jurisdiccional de la Administración, es ciertamente remota, ya que en el contexto del Estado Liberal (*laissez faire*) dentro del cual los mismos concibieron sus ideas, la actividad administrativa, por su naturaleza, difícilmente podía causar perjuicios a los particulares.

1. Brewer-Carías, Allan Randolph: *Derecho Administrativo*, Tomo I. UCV., Caracas, 1984, p. 31.

En consecuencia, el principio de separación de poderes en lo tocante al control jurisdiccional de la administración, hubo de ser interpretado y aplicado por el constituyente y el legislador en cada uno de los Estados que acogieron tal principio, lo cual, dadas las especiales características de cada Nación, condujo a la creación de sistemas distintos de control jurisdiccional de la administración.

Encontramos así modelos de organización como el francés, donde el citado control jurisdiccional se lleva a cabo por medio de órganos situados en el seno de la misma Administración², y otros, como el venezolano, donde dicha actividad es ejercida principalmente por los órganos del Poder Judicial³.

En Francia, el temor a la intromisión y obstaculización del Poder Judicial sobre el Ejecutivo, derivado de la experiencia de los "parlamentos" durante el "Antiguo Régimen", condujo, mediante la adopción de la Ley de 16-24 de agosto de 1790 y del Decreto de 16 fructidor del año III, a la prohibición absoluta a los jueces de conocer de los litigios en que estuviese envuelta la Administración⁴. En consecuencia, dichos litigios, eran resueltos por el mismo Ejecutivo, dentro del contexto de la "justicia retenida", dando así origen a la figura del "Ministro-Juez"⁵.

De tal contexto podemos deducir que la construcción del régimen de control jurisdiccional de la administración francesa encontró sus bases, no tanto en los postulados de los pensadores, como en las necesidades prácticas y circunstancias históricas⁶. Por todo ello, sería inexacto afirmar que dicho régimen haya sido producto de una lógica interpretación del principio de la separación de poderes⁷ y que "sólo una interpretación caprichosa de la doctrina de Montesquieu podría conducir a privar al Poder Judicial de la posibilidad de decidir acerca de las controversias nacidas de los actos de la administración"⁸.

En Venezuela, donde para la época de la independencia no existían prejuicios históricos para la aplicación, quizás en forma más pura, de las doctrinas revolucionarias, el control jurisdiccional de la administración fue confiado desde siempre al Poder Judicial⁹.

Ahora bien, el sistema francés del Ministro-Juez, por ser intrínsecamente incuo y por no ofrecer suficientes garantías a los recurrentes, experimentó una importante evolución, siendo quizás su conquista esencial, el paso hacia la "justicia delegada", establecida por la Ley de 24 de mayo de 1872¹⁰ y según la cual, si bien el contencioso-administrativo sigue en manos de la propia Administración, los órganos que llevan a cabo dicha misión jurisdiccional gozan de una completa autonomía con respecto a la Administración activa.

Una vez analizada la teoría, podemos afirmar que, prescindiendo hasta cierto punto de la misma, el éxito de un sistema de control jurisdiccional de la administra-

2. Lares Martínez, Eloy: *Manual de Derecho Administrativo*, 5ª Ed. Caracas, 1983, p. 708.
3. Art. 206 Constitución. Brewer Carías, Allan Randolph: *Estado de Derecho y control judicial*. Madrid, 1986, pp. 211-212.
4. Rivero, Jean: *Droit Administratif*. Dalloz, París, 1987, pp. 164-165. Vedel, G. y Delvolvé, P.: *Droit Administratif*. Thémis, París, 1984, pp. 119-120. Auby, J. M. y Drago, R.: *Traité de Contentieux Administratif*. LGDJ, París, 1984, Tomo 1. Lares Martínez, Eloy: *op. cit.*, p. 709. Brewer Carías, Allan Randolph: *Estado de Derecho y Control Judicial*, p. 213.
5. Rivero, Jean: *op. cit.*, p. 167. Brewer-Carías, Allan Randolph: *Estado de Derecho y Control Judicial*, p. 214.
6. Rivero, Jean: *idem*.
7. Drago, Roland: *La crise de la justice administrative dans le monde, Cours Magistraux de Science Administrative*. Université de Paris II, 1988-89.
8. Lares Martínez, Eloy: *op. cit.*, p. 710.
9. La primera Constitución venezolana (1811), en su artículo 115, ya establecía el control de la administración por parte del Poder Judicial. Brewer-Carías, Allan Randolph: *Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1985, p. 193.
10. Samuel, J.: *La justice retenue de 1806 à 1872*. RDP, París 1970, p. 237.

ción, depende de la capacidad del mismo para ejercer dicho control con calidad y eficacia armonizando una efectiva protección de los derechos de los particulares, con las necesidades derivadas del interés general, es decir, sin restar coherencia ni eficacia a la acción del Estado.

En ese orden de ideas, observamos cómo en Venezuela, donde aparentemente la más fiel interpretación de los postulados teóricos habría podido constituir una base más sólida para la construcción de un sistema contencioso-administrativo a la vez eficaz y en equilibrio permanente con la actividad administrativa, la práctica muestra que esos pretendidos caracteres se han ido diluyendo, por una parte debido a la rebeldía de la administración en la ejecución de las decisiones de justicia que le son contrarias, y por la otra a causa de la invasión judicial dentro de las competencias discrecionales de la Administración.

Este fenómeno, donde la Justicia se sustituye indiscriminadamente en la Administración ejecutora y discrecional, ha dado nacimiento a lo que hemos denominado la figura del Juez-Ministro, la cual representa, a nuestro entender, una involución en nuestra concepción orgánica de la actividad estatal, con consecuencias tan graves como la confusión y yuxtaposición de funciones, con la anarquía e inseguridad que de ellas derivan.

Con la comparación de los sistemas venezolano y francés de control jurisdiccional de la administración pretendemos constatar la preeminencia del fin sobre los medios. Observamos, en efecto, que mientras que en Francia, donde se partió de un sistema teóricamente falto, su desarrollo posterior lo ha hecho de una calidad remarcable (*zero fault system*)¹¹ y de una eficacia aceptable, en nuestro país, donde contábamos desde el principio con una mejor base teórica, una reciente y equivocada interpretación del principio de la separación de poderes, consecuencia de la degradación progresiva de las relaciones entre la Administración y sus jueces, pareciera condenar al sistema a la total impotencia práctica en un corto plazo. Síntomas como la aparición del fenómeno del Juez-Ministro, que entre otros, es signo de la falta de eficacia y coherencia de la acción estatal, ponen tal situación en evidencia.

Para esclarecer las causas y el alcance de la figura del Juez-Ministro, trataremos de enmarcar las funciones propias del Juez como contralor de la Administración (I), para luego analizar las circunstancias que lo hacen traspasar los límites de dichas funciones, para convertirse en administrador (II).

I. EL JUEZ, CONTRALOR DE LA ADMINISTRACION

Generalmente, el fenómeno del Juez-Ministro aparece en el seno mismo de la función jurisdiccional, cuando el juez, en un afán de quererlo todo controlar y hasta llegando a sentirse como un superior jerárquico de la Administración, traspasa las fronteras o desvía los fines de la misión de control que le ha sido atribuida. Es por ello que para la exacta identificación del fenómeno en estudio, debemos precisar las razones del control jurisdiccional de la Administración (1) y sus límites (2).

1. *¿Por qué controla el Juez a la Administración?*

Como cualquier sujeto de derecho, las personas morales, estatales o no, que participan en las tareas administrativas, pueden causar con su actuación perjuicios a intereses o al patrimonio de otros individuos, tanto más si tomamos en cuenta que para

11. Marion, Alain: "Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative". *Revue Pouvoirs*, N° 46, París, 1988, p. 21.

el cumplimiento de sus tareas, dichas personas utilizan medios muy potentes, derogatorios del derecho común. Por otro lado, la actividad administrativa se encuentra rigurosamente regulada, no pudiendo ejercerse sino dentro del marco de competencias legalmente establecido, al contrario de los particulares que son libres de realizar todas las actividades que no les están expresamente prohibidas. Esta configuración de circunstancias, a saber, la atribución de prerrogativas exorbitantes y la precisa delimitación de su campo de acción, hacen de la Administración un conjunto de sujetos de derecho particulares que deben estar sujetos a un estricto control jurisdiccional. Ahora bien, el órgano a quien se ha atribuido dicho control —el Juez Contencioso-Administrativo— debe ser especializado, pues está llamado a ejercer sus funciones sobre una actividad sometida a un régimen jurídico particular: el Derecho Administrativo.

Una de las consecuencias de tal especificidad es la imposibilidad, para el Juez contencioso-administrativo, de tratar en pie de igualdad a la Administración y a los administrados. Numerosos textos legislativos, en aplicación de este principio, consagran prerrogativas procesales en favor de la administración, todo ello dada la preeminencia de los fines de interés general de esta última sobre los intereses privados de los particulares.

Pero las prerrogativas de la Administración y la especialidad del juez que la controla, lejos de constituir elementos favorecedores de su omnipotencia, deben ser garantía de su sujeción a la legalidad y del respeto a los derechos de los particulares, y es esta idea, usualmente presente en la mentalidad del Juez, pero muchas veces ausente en el espíritu del administrador, la que origina los conflictos interpoderes que han dado lugar al desarrollo del Juez-Ministro. Por ejemplo, el pobre basamento jurídico y la arbitrariedad de la actuación de la Administración, motivados usualmente por su ignorancia unida a su sentimiento de omnipotencia, obligan al Juez, en ejercicio de sus funciones de control, a tratarla “duramente”, anulando sus decisiones y condenándola con frecuencia. Esta situación crea prejuicios en el espíritu del juzgador quien en la mayoría de los casos, y con la mayor buena fe, se siente en el deber de proteger a ultranza la posición de los particulares, tratando con su actuación de corregir, muchas veces fuera de los límites de su competencia y en desmedro de los procedimientos establecidos, las irregularidades cometidas por la Administración, sin darse cuenta que está cayendo en el mismo nivel de arbitrariedad y omnipotencia de aquélla y de paso dando origen a una de las más corrientes manifestaciones del Juez-Ministro.

2. *¿Hasta dónde controla el juez a la Administración?*

Conocemos bien que, en principio, la actividad de la Administración está regulada por diversos textos que determinan los límites, modos y medios de la misma, y que al lado de esta actividad reglada, subsiste un ámbito discrecional de actuación administrativa, dentro del cual la misma es libre de apreciar los elementos de hecho dejados a su discreción, y sobre el cual el Juez contencioso-administrativo no puede ejercer control alguno. Sin embargo, la discrecionalidad, sagrada en principio y hasta considerada como la equivalente en derecho público al principio de la autonomía de la voluntad en cabeza de la administración, ha sido también enmarcada dentro de una serie de parámetros tales como la racionalidad, la justicia, la igualdad y la proporcionalidad¹², hasta el punto que algún autor calificara la actividad discrecional como el más reglado de los poderes.

En el marco de los límites de la actuación jurisdiccional, la figura del Juez-Ministro aparece cuando el magistrado, en su labor de control de la legalidad, invade el

12. Brewer-Carías, Allan Randolph: “Los límites del poder discrecional de las autoridades administrativas”. *Revista de la Facultad de Derecho* Nº 2, U.C.A.B., 1965-66, p. 9.

campo de discrecionalidad otorgado a la Administración. Un ejemplo ilustra suficientemente la especie. Un particular, que ha hecho una solicitud a la Administración con la finalidad de obtener una autorización sobre la cual la Administración tiene una amplia discrecionalidad, no ha recibido oportuna respuesta, y acudiendo al juez con una pretensión de instrucción y respuesta de su solicitud, obtiene de éste no la simple orden de proveer, sino una conminación a la administración de acordar lo solicitado, pasando así por encima del poder de apreciación de la Administración y muchas veces, sin siquiera haber apreciado él mismo los elementos de hecho del caso concreto ¹³.

Es innegable que ante ciertas actuaciones arbitrarias y por demás incomprensibles de la Administración, pareciera conveniente otorgar a los jueces un poder de sustitución general en la Administración, de forma de lograr una efectiva protección de los particulares. Pero dicho poder no podría ser ejercido en ningún caso en el cual el órgano administrativo fuese el único competente para apreciar las circunstancias propias de la especie.

II. EL JUEZ CONVERTIDO EN ADMINISTRADOR

El fenómeno del Juez-Ministro se manifiesta también en el proceso de ejecución de las decisiones de justicia. Sin querer ser restrictivos, he aquí dos de las causas más evidentes de tal manifestación: una de vieja data: la reticencia o rebeldía de la Administración frente a las decisiones de justicia contrarias a sus intereses, o más bien, a los de sus agentes (1); y la otra, mucho más reciente: la sustitución de la Administración por los mandamientos de amparo constitucional (2).

1. *La Administración reticente causa de la sustitución progresiva del Juez en la Administración*

¿Qué puede favorecer más el desarrollo del fenómeno del Juez-Ministro que la indignación del Poder Judicial frente a la rebeldía administrativa en la ejecución de las decisiones de justicia? ¹⁴.

Dicha actitud se manifiesta principalmente en tres formas, a saber: La Administración, al ver anulada su decisión, toma otra de idéntica naturaleza o revoca la otorgada al poco tiempo; la inercia de la Administración en el cumplimiento de lo decidido, no tomando las medidas pertinentes (materiales o jurídicas); y la ejecución groseramente tardía ¹⁵. Cada una de estas formas con sus respectivas variantes y derivaciones.

13. CPCA 3-6-87. RDP N° 31, 1987. En la especie, al resolver una abstención administrativa (por vía de amparo), el tribunal, sin haber analizado los elementos de hecho sobre la procedencia o no de las solicitudes no respondidas, no se limita a ordenar la respuesta de la Administración, sino que la intima a acordar lo solicitado, bajo apercibimiento de sustitución.

CPCA 29-4-86. Caso: Inversiones Orange vs. RECADI. (Consultada en original) la Corte declara la nulidad de la Resolución que niega el registro de la deuda de la recurrente. Dicha decisión declara que la Administración incurrió en falso supuesto al considerar que la recurrente no había presentado toda la documentación requerida. Ahora bien, la Corte, sin entrar a analizar la idoneidad de los documentos producidos, asunto que correspondía exclusivamente a la Administración, ordenó el registro de la deuda de la recurrente.

14. Un ejemplo gráfico de esta actitud fue protagonizado por el Colegio de Bioanalistas del Distrito Federal y Estado Miranda, al negarse a inscribir en su seno a J.Q. en ejecución de una sentencia de la CPCA de 14-11-85. El caso fue resuelto por vía de amparo por la misma CPCA en fecha 18-12-86, dispensando al recurrente de dicha inscripción. Rondón de Santó, Hildegard: *Amparo Constitucional*. Caracas, 1988, pp. 345-347.

15. Braibant, Guy: "Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir". *EDCE*, N° 15, París, 1961, p. 61.

Para corregir estas aberraciones los diferentes sistemas, de nuevo según su particular interpretación del principio de separación de poderes, han adoptado distintos remedios.

Paradójicamente, en Francia, donde la administración se controla a sí misma, el juez administrativo se guarda muy bien de sustituirse y de mandar órdenes (*injonctions*) a la administración activa¹⁶, siendo la ejecución de sus decisiones esencialmente voluntaria por parte de esta última¹⁷. Bajo tales circunstancias, es claro que la eficacia del sistema contencioso-administrativo francés depende del grado de conciencia de la Administración sobre el contenido y límites de sus funciones y de sus buenas relaciones con la jurisdicción administrativa. Sin embargo, en previsión de eventuales situaciones de rebeldía, la legislación prevé procedimientos disuasivos de multas y sanciones, y hasta la sustitución de la ejecución de la anulación en una condena por equivalente, pero sin llegar jamás a la posibilidad de ejecución forzosa y mucho menos a la sustitución del Juez a la Administración¹⁸, sacrificándose, en los casos de inejecución (que son poco frecuentes), la eficacia de la justicia administrativa a la necesaria autonomía de la acción de la Administración.

Diametralmente opuesta es la situación en Venezuela, donde ejerciéndose el control de la Administración por un poder distinto al Ejecutivo, limitaciones al alcance del mismo podrían ser deducidas en vista de la autonomía y de la relativa especialidad de las funciones de cada rama del Poder Público. Aun así, y la paradoja se extiende, el Juez contencioso-administrativo venezolano se ve atribuidos extensos poderes ejecutorios en su actividad de control de la legalidad de la Administración Pública¹⁹.

De otra parte, impedirle al juez contencioso-administrativo dirigir órdenes a la Administración en lo concerniente a la ejecución de sus decisiones, significaría, en muchos casos, la imposibilidad de ejecución de las mismas, en perjuicio de los derechos y garantías de los particulares; negando así, todo valor práctico al sistema²⁰. Contrariamente, la atribución de indiscriminados poderes de sustitución en manos del Juez, arriesgarían dicho valor práctico por el extremo opuesto ya que coartaría la necesaria autonomía de la Administración. Es por ello que los poderes ejecutorios del juez contencioso-administrativo deben limitarse al aseguramiento práctico de las condiciones de equilibrio entre el ejercicio por parte de la Administración de los poderes necesarios al cumplimiento de sus funciones y la protección de los administrados contra esos mismos poderes²¹.

El problema de la necesaria coherencia entre la Administración y el Poder Judicial, especialmente en lo relativo al alcance de la función de control de este último sobre aquélla, no ha sido indiferente ni al constituyente ni al legislador venezolanos, quienes, para tratar de resolverlo, han optado por la vía del control extenso, es decir, la consagración de amplias atribuciones en cabeza de los jueces; y no podía ser de otra forma, dada la ya casi folklórica actitud reticente y rebelde de la Administración, arbitraria en su actuación y reacia a toda forma de control.

En primer lugar, la base constitucional de esta orientación normativa se encuentra en el artículo 206 de la Carta Fundamental, el cual, además de declarar las atribuciones tradicionales de la jurisdicción contencioso-administrativa, como son la anu-

16. Braibant, Guy: *op. cit.*, p. 63.

17. Rivero, Jean: *op. cit.*, p. 274.

18. Delvolvé, Pierre: "L'exécution des décisions de justice contre l'administration". *EDCE*, Nº 35, París, 1983-84, p. 120.

19. Principio general declarado en el artículo 206 de la Constitución.

20. Rivero, Jean: *Le Huron au Palais Royal*. Dalloz, 1962, p. 37. Cohen-Tanngi, Laurent: "L'avenir de la justice administrative", *Rev. Pouvoirs* Nº 46, p. 13. Bon, P.: *Un progrès de l'Etat de droit: la loi relative aux astreintes en matière administrative*. RDP, París, 1981, p. 5.

21. Hubac, S. y Robineaur, Y.: "Droit Administratif: vues de l'intérieur". *Rev. Pouvoirs* Nº 46, p. 113.

lación de los actos contrarios a derecho y la condena de la Administración al pago de sumas de dinero, establece la competencia judicial para el "restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa". Sin duda, la fórmula constitucional es suficientemente amplia, no sólo para permitir casi cualquier forma de decisión judicial, así como de ejecución de las mismas (salvo disposición expresa de la Ley), sino también para el ejercicio de un control amplísimo de la actividad administrativa. No dudamos de la sensatez de la extensión del principio constitucional, pero vemos con preocupación que la actitud judicial en la interpretación y aplicación de tal principio hacen parecer la terminología "control", si no desbordada, llevada hasta peligrosos límites.

A nivel legal y de manera genérica, el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia repite la fórmula constitucional citada, agregando la posibilidad del juez para determinar los efectos de sus decisiones en el tiempo.

Circunscrito a supuestos mucho más limitados, el llamado recurso por abstención o negativa²², contempla expresamente la posibilidad de sustitución del juez en la Administración y así ha sido aplicado constantemente por la jurisprudencia²³. Como fundamento de existencia de este tipo de recurso, cabe la pregunta: ¿qué gana el particular con una decisión judicial que declare la nulidad de un acto denegatorio tácito? ²⁴. Pues bien, en un sistema ideal donde las actividades administrativa y jurisdiccional conviviesen coherentemente, una decisión de tal naturaleza implicaría una automática atención de la administración a proveer sobre lo decidido. De nuevo es la actitud rebelde y arbitraria de la Administración el origen del problema. Si en principio la misma se rehúsa a cumplir su obligación legal de decidir o de cumplir un acto determinado, la decisión judicial condenando su negativa tácita no pareciera un medio efectivo para vencer tal reticencia.

Por último, si bien el recurso por abstención o negativa no procede sino en los casos en que la Administración está legalmente obligada a una actitud en particular, por lo cual no se verifica la invasión de competencias tratada más arriba (2), las atribuciones ejecutorias del juez, que como ya vimos son bien extensas, anuncian una evolución legislativa favorable al fenómeno del Jue-Ministro. En tal sentido, la manifestación más reciente y a la vez la más marcada de dicha inclinación legislativa, ha sido la sanción de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales.

2. *El amparo judicial: causa de sustitución automática del Juez a la Administración*

De igual forma que el artículo 206 citado, el artículo 49 de la Constitución, al establecer el derecho de amparo y enumerar los principios fundamentales para su ejercicio, declara expresamente la potestad confiada a los jueces de amparo para "restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida". En tal sentido caben aquí las reflexiones hechas en el punto anterior sobre la extensión de las potestades judiciales, sólo que amplificadas enormemente en lo que concierne a los tribunales competentes y a los supuestos de procedencia de las acciones que, a través del ejercicio del derecho de amparo, desencadenan la práctica del Jue-Ministro.

En lo que respecta a los tribunales susceptibles de verse atribuidas las competencias del llamado Jue-Ministro, su número aumenta considerablemente. Ya no son

22. Artículos 42. ord. 23 y 182. ord. 1. de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; y artículos 208 al 210 del Código Orgánico Tributario.

23. CPCA 28-10-87. RDP N° 32, pp. 117-119.

24. Brewer-Carías, Allan Randolph: *Estado de Derecho y Control Judicial*, p. 267.

sólo los tribunales contencioso-administrativos quienes pueden dirigir órdenes y sustituirse en la Administración, sino todos los tribunales de amparo, que según lo dispuesto en los artículos 7, 8 y, sobre todo, en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pueden ser casi todos los tribunales de la República²⁵.

Si a esta magnificación cuantitativa de competencias agregamos que el sistema de jerarquía judicial establecido en la citada ley no sirve para garantizar una jurisprudencia uniforme y estable, ya que no prevé una instancia superior común que la asegure, obtenemos que no sólo existe la posibilidad de inmiscusiones diversas de la justicia en la actividad administrativa, sino que las mismas (mandamientos, órdenes y sustituciones) podrán llegar a ser contradictorias, lo cual agregaría un toque más de anarquía e incoherencia en la actividad de los órganos que ejercen el Poder Público.

De otra parte, los supuestos de hecho en los cuales los jueces de amparo pueden hacer uso de sus extensos poderes, se multiplican extraordinariamente, sobrepasando largamente los casos de competencia reglada a los que se circunscribe la acción por abstención o negativa.

En efecto, "la acción de amparo procede contra cualquier hecho, acto u omisión proveniente de los órganos del Poder Público Nacional, Estatal o Municipal... ciudadanos, personas jurídicas, grupos u organizaciones privadas, que hayan violado, violen o amenacen violar cualquiera de las garantías o derechos amparados por esta Ley" (art. 2, LOA). Dicha declaración da una buena idea de lo amplio del espectro de supuestos de actuación del juez de amparo²⁶. Si a ello agregamos la extensiva interpretación que puede ser hecha sobre el contenido y alcance de cada derecho o garantía constitucional, operación dejada al juez, obtenemos una especie de sistema de luz verde otorgada al Poder Judicial para ejercer su control en casi todos los supuestos imaginables.

De otra parte, además de los amplios poderes de interpretación, tanto de los hechos como de las normas, el juez de amparo se ve atribuidos potentes instrumentos de ejecución de sus decisiones (artículos 28 a 33, LOA), que van desde mandamientos de toda índole (dar, hacer, no hacer) hasta la sustitución a la administración²⁷.

La práctica ha demostrado que la acción autónoma de amparo, dado su carácter "breve y sumario" ha sido utilizada indiscriminadamente por los particulares quienes, fundamentándose en la violación de un derecho o de una garantía constitucional, deducen todo tipo de pretensiones contra la Administración. Esta actitud, unida a los prejuicios judiciales y a la arbitrariedad administrativa, conducen a la práctica irrestricta del fenómeno del Juez-Ministro por parte de los jueces, quienes no encuentran limitación legal alguna —todo lo contrario— en el ejercicio de sus poderes de "control".

Por último, es importante precisar que la posibilidad de ejercicio del derecho de amparo judicial es deseable en cualquier sistema, pues constituye una vía sencilla para obtener el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Pero, como hemos precisado, la institución escapa a su finalidad cuando no es correctamente aplicada, situación ésta que no puede ser corregida por ley alguna, sino que depende de

25. En efecto, los artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica instituyen los tribunales de primera instancia como jurisdicción de amparo de derecho común, y a la Corte Suprema de Justicia como jurisdicción de atribución. Pero, además, el artículo 9 ofrece la posibilidad, por razones de proximidad a los eventuales solicitantes, de interponer la acción autónoma de amparo ante cualquier juez de la localidad.

26. Brewer-Carías, Allan Randolph: "Introducción general al régimen del derecho de amparo a los derechos y garantías constitucionales", en *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. EJV. Caracas, 1988, pp. 27-32.

27. Ayala Corao, Carlos M.: "La acción de amparo constitucional en Venezuela", en *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. EJV. Caracas, 1988, p. 204.

la racionalidad y sensatez, tanto del ciudadano como de los órganos del Estado. El uso abusivo que pretenden darle los particulares al derecho de amparo, unido a la poca mesura de los jueces, todo ello debido una vez más, no lo dudamos, a la arbitrariedad y rebeldía de nuestra Administración Pública, son factores importantes en la aparición y evolución de fenómenos como el del Juez-Ministro que, como ya lo apuntamos, son síntomas inequívocos de la disociación de las funciones del Estado.

CONCLUSIONES

Un sistema de organización de la actividad estatal, cualquiera que sea la forma que se adopte, debe su eficacia y coherencia a una lógica distribución del poder entre los órganos que ejercen las funciones del Estado, pero ésta, siendo una condición importante, no es totalmente necesaria y en todo caso jamás suficiente. Al lado de las estructuras, el grado de preparación y de competencia de los funcionarios encargados de hacerlas funcionar, pero sobre todo, su comprensión de su rol como tales y de las limitaciones a sus atribuciones dentro del marco de la legalidad y de la necesaria coordinación con sus homónimos de las otras ramas del poder público, son la única garantía de la verdadera funcionalidad de cualquier sistema.

Para constatar estas afirmaciones, la comparación entre nuestro sistema y el modelo francés constituye un claro ejemplo. Mientras que este último, partiendo de una interpretación, si se quiere aberrada, de los principios teóricos de la separación de los poderes e instituyendo un sistema inicuo, como el del Ministro-Juez, ha evolucionado hasta alcanzar un nivel de eficacia y coherencia aceptables, nuestras instituciones, que nacían con la ventaja de cierta perfección teórica, han evolucionado en sentido opuesto hasta dar lugar a fenómenos, como el del Juez-Ministro, figura que atenta contra la necesaria coordinación de la actividad estatal, al desnaturalizar los principios de competencia funcional entre los diferentes órganos que ejercen dicha actividad.

En este orden de ideas, si la Administración Pública venezolana continúa como

En este orden de ideas, y aunque dada la actual situación de desamparo e impotencia de los particulares frente a la Administración es mejor tener un Juez Ministro que no tener nada o que tener un juez mojigato, si la Administración Pública venezolana continúa como hasta ahora, considerándose omnipotente y actuando con móviles distintos al interés general, cometiendo todo tipo de arbitrariedades y mostrándose rebelde a toda forma de control, los jueces se sentirán cada vez más legitimados para violar sus derechos y prerrogativas so pretexto de salvaguardar los derechos de los particulares; y en esa medida irá desapareciendo todo rastro de lo que los ciudadanos esperan de sus funcionarios y gobernantes: una línea coherente y coordinada de acción que haga posible el respeto de los derechos y el desarrollo de las actividades particulares.

Comentarios Monográficos

LA ORGANIZACION DE CIUDADES CAPITALES

Jaime Vidal Perdomo
Profesor de Derecho Administrativo.
Bogotá, Colombia

1. INTRODUCCION

A la vieja concepción municipalista y cerrada, con arreglo a la cual comunidades locales constituyen un microcosmos administrativo autosuficiente, se ha sumado el fenómeno de las áreas o zonas metropolitanas. Estas se han denominado ciudades abiertas. No tienen una unidad proveniente de la continuidad de las construcciones, sino por una serie de nervios (como los sistemas de transportes y otros servicios), que ponen en contacto a todos los habitantes del área que fluyen cotidianamente para aproximarse a centros geográficos distantes, donde se localizan usos residenciales, lugares de trabajo, de esparcimiento y servicios.

Así, citando las obras de sus compatriotas Tomás Ramón Fernández, e Ibarra, inicia su ponencia sobre la coyuntura actual de las áreas metropolitanas el profesor español Ramón Martín Mateo, un especialista de este ramo. Su ponencia o informe fue enviado a Ciudad de México, donde a fines de septiembre de 1988 se realizó el coloquio sobre Desarrollo Urbano y Derecho, bajo los auspicios de la Universidad Autónoma de México y el Departamento del Distrito Federal.

La Escuela Nacional de Estudios Profesionales de Acatlán, en su División de Ciencias Jurídicas, está situada sobre un hermoso campus del norte de la gigantesca capital mexicana. Ella fue la sede de las deliberaciones, que fueron presididas por su Director, el licenciado José Núñez Castañeda, y que contaron con la coordinación técnica del profesor de la Escuela, León Cortiñas Peláez, destacado jurista muy conocedor del tema tratado.

Las sesiones del coloquio de la última semana de septiembre cubrieron, como su nombre lo indica, mayor número de aspectos que el de la organización jurídico-administrativa de las grandes ciudades. Unos muy particulares a la Zona Administrativa de la Ciudad de México, como se le denomina a la "gran mancha" urbana de 18 millones de habitantes; de fiscalidad, expropiaciones urbanísticas, seguridad, eficacia de las normas, equilibrio ecológico, a guisa de ejemplos. Por cierto que algunos de ellos fueron tratados por jóvenes profesores que se han formado en la Escuela de Acatlán, la cual representa un esfuerzo de descentralización respecto de la también gigantesca Universidad Autónoma de México.

Otros enfoques fueron más sociológicos, como los de la conferencia del profesor Antonio Azuola sobre los conflictos entre los campesinos beneficiarios de la reforma agraria de la revolución mexicana y los nuevos colonos urbanos, en una expresión de lo que es esa capital como laboratorio de observación social.

Pero yo he de limitarme en este escrito a dar cuenta de la perspectiva de organización de las grandes ciudades planteada en el coloquio de Acatlán, mencionando mi trabajo sobre Ottawa-Hull y Bogotá, capitales del Canadá y Colombia.

2. REALIDAD DE LAS AREAS METROPOLITANAS

Las contribuciones del profesor español Martín Mateo y del francés Frank Moderne, el primero de Alicante y el segundo de la Universidad de París I Panteón-

Sorbona, coinciden en varios aspectos de la organización de las áreas o zonas metropolitanas.

Ya no parece ser necesario insistir sobre el concepto pues está muy vivo como fenómeno sociológico de las grandes ciudades. En mi libro *Temas municipales y regionales*, publicado en 1985 por el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de Bogotá, se hace énfasis en la noción sociológica de área metropolitana. Basta haber vivido o visitado las grandes capitales para comprender el fenómeno de las relaciones que se crean entre la ciudad metrópoli y los municipios satélites de su alrededor, cuyo destino ya no puede mirarse separadamente sino como dentro de un gran conjunto.

La respuesta jurídica y administrativa no es fácil: ¿se asocian voluntariamente las diferentes comunidades urbanas? ¿Absorbe la ciudad grande a las chicas y éstas se incorporan a su territorio como simples barriadas? ¿Conservan los municipios satélites su personalidad jurídica pero se integran con la metrópoli dentro de un cuadro jurídico que permita planeación común y ciertos servicios comunes?

No es suficiente la primera alternativa, a juicio de los profesores cuyos valiosos trabajos comento. Es difícil la integración total, que supondría la eliminación de la condición de municipios de aquellos circunvecinos a la gran ciudad. Es más: no lo recomiendan las nuevas reflexiones sobre la materia.

La Conferencia de Barcelona, celebrada en la capital catalana del 25 de febrero al 2 de marzo de 1985, declaró que "la existencia de realidades metropolitanas y la adecuada implantación de políticas metropolitanas para planificar, reequilibrar el área, garantizar servicios públicos y redistribuir ingresos, requiere la creación o refuerzo de una administración metropolitana de carácter representativo y poderes específicos, sin detrimento del mantenimiento de los municipios y distritos que puedan existir dentro del área metropolitana".

No ha sido siempre así. En 1945, cuando se organizó el Distrito Especial de Bogotá, que aunque no lleva el nombre tuvo el significado sociológico y jurídico de un área metropolitana, se privó a los municipios "anexados" de su personalidad jurídica, sus autoridades y recursos propios, y fueron agregados como simples territorios a la capital colombiana.

Hoy debe reorganizarse Bogotá como área metropolitana, conforme a su nueva extensión y a las posibilidades de su desarrollo, que regularice el crecimiento de la capital y proteja el continuado deterioro de la bella y rica Sabana de Bogotá, pero la experiencia desafortunada de 1945 está creando recelos en los municipios que deben hacer parte de ella.

3. LA EVOLUCION DE LAS AREAS METROPOLITANAS

Algunos ejemplos ya muy conocidos ilustran el análisis de las formas organizativas de las aglomeraciones urbanas. El gran Londres, los distritos metropolitanos en los Estados Unidos. En España se ha venido dando un tratamiento singular al fenómeno de la conurbación: ordenación urbana de Madrid y sus alrededores en 1944; del gran Valencia en 1946; área metropolitana de Bilbao, creada por decreto de 1946, y de Barcelona de 1953.

En Francia, el conjunto de París y sus suburbios tiene una población de más de 8 millones de habitantes. Existe una compleja organización y la superposición del Departamento del Sena sobre la ciudad, así como la intervención del poder central en la designación de autoridades. No obstante, la inspiración descentralista que suele acompañar estos modelos organizativos metropolitanos se ha venido produciendo, con mayores responsabilidades para las autoridades municipales. En el interior mismo de la ciudad, como ocurre en Marsella y Lyon, también existe el elemento descentralista con los concejos de barrios elegidos y los alcaldes zonales. También el alcalde de París es elegido por el concejo municipal.

En el derecho alemán, sobre el cual en Acatlán se pudo escuchar el testimonio del doctor Gerhard von Loewenich, Secretario de Estado para la Planeación y el Desarrollo de las ciudades, se presenta, del mismo modo, el doble nivel de administración, el metropolitano superior y el municipal inferior, en algunas ciudades, aunque la capital federal, Bonn, está más sometida al régimen municipal ordinario. Allí se aprecia también otro principio del sistema federal: que las condiciones municipales son determinadas por leyes de los Estados (Land en el caso alemán) y no por una para todo el país, lo que no excluye necesariamente alguna ley general sobre materias específicas.

Algunos de los problemas que afectan el funcionamiento de las áreas metropolitanas se presentan también en las capitales de los países socialistas de Europa. En general ellas ofrecen una cierta estabilidad demográfica y un tamaño no muy grande, aunque se exigen permisos de residencia (Moscú), lo cual ha impedido una mayor inmigración urbana en una ciudad de 8 millones de habitantes y con un crecimiento de cerca de 90.000 personas anualmente.

De otro lado, la fortaleza del sistema político favorece una mayor planificación urbana, la regulación del uso del suelo y la existencia de prioridades en materia de inversión, aunque se puede encontrar déficit de vivienda y la creación de suburbios y ciudades satélites con las dificultades que estos fenómenos comportan.

4. ALGUNOS RETROCESOS EN LA EXPERIENCIA DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Hasta ahora ha podido pensarse en una evolución de las grandes ciudades y en una realidad sociológica de las áreas metropolitanas, que ha conducido, de manera casi universal, a la organización de esos grandes conjuntos como entes políticos y administrativos.

Algunas consecuencias pueden desprenderse de esa generalización del fenómeno de las áreas metropolitanas y de lo que han significado en el mundo del derecho. Se les considera como un mecanismo de descentralización, en virtud de los poderes administrativos que se trasladan a las zonas metropolitanas, y por la independencia que así adquieren con respecto de los órganos centrales del poder. Se ha creado también una distinción entre las funciones que deben ser confiadas a las autoridades del nivel metropolitano y aquellas que deben conservarse en cabeza de los municipios que integran el conjunto. Por cierto que los trabajos de Frank Moderne y Ramón Martín Mateo la traen en sus páginas, pero no puedo en el momento referirme a tal distribución teórica. Algunas de las que quedan en los municipios que integran el área pueden considerarse expresión de una cierta descentralización interna, y el reconocimiento de que deben subsistir como entidades municipales y no ser absorbidas por la ciudad-metrópoli. Esto debe ayudar a superar los temores que la organización jurídica de las áreas crea entre las pequeñas comunidades frente a la grande.

No obstante este panorama, algunos retrocesos en esa conceptualización muy extendida en la escala mundial se han venido dando. Por ejemplo, los conflictos políticos, al parecer, entre el gobierno nacional y el municipal de Londres, llevaron a que en 1986 se suprimiera abruptamente una de las instituciones metropolitanas más prestigiosas: el Gran Londres (Greater London). Actitud que el profesor Frank Moderne califica como manifestación de una política de contrarreforma. Contra la organización metropolitana se puso en duda su utilidad, y se le hicieron cargos de ineficacia, despilfarro de dineros públicos y burocratismo. Al desaparecer aquel andamiaje administrativo, las competencias metropolitanas tuvieron que repartirse entre los municipios, digamos, y el gobierno central. Desde este ángulo, la supresión del Gran Londres ha significado una mayor injerencia del poder central en la administración de la capital,

con disminución, naturalmente, de la tendencia descentralizadora de la fórmula organizativa anterior.

En España se ha producido una evolución que puede ser interpretada favorablemente a las áreas metropolitanas, en un sentido, pero también de retroceso de esta categoría político-jurídica, del otro.

Si bien la Constitución de 1978 no menciona expresamente la figura metropolitana, en su artículo 141.3 abre la puerta a organizaciones de municipios diferentes de la provincia. Otro texto, el artículo 152.3, menciona la posibilidad de agrupaciones de municipios limítrofes, y los estatutos de las Comunidades Autónomas pueden establecer circunscripciones territoriales con personalidad jurídica. Según Frank Moderne, las áreas metropolitanas son entidades intermunicipales, y sería inconstitucional la gestión de intereses metropolitanos por organismos dependientes del Estado Central y sin conexión con las Comunidades Autónomas.

Así se garantizaría la tendencia descentralizadora que ha estado ligada a la existencia de las áreas metropolitanas. También está recogida la realidad metropolitana en la nueva ley de bases del régimen local de 1985, que las define como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios.

Los lectores colombianos podrán apreciar, dicho sea de paso, la cercanía entre esta definición y la que trae el art. 199 de la Constitución reformada en 1968.

A pesar de lo anterior, se ha producido, según Moderne, una reacción centralizadora que ha conducido a la supresión del Gran Bilbao, cuyas funciones han sido trasladadas a los ayuntamientos del área y al Gobierno vasco.

Al profesor español Ramón Martín Mateo le parece también censurable la extinción de la entidad municipal metropolitana de Barcelona, realizada por la Generalidad de Cataluña, y su reemplazo por otros entes, con detrimento de la descentralización territorial, y con aumento de organismos.

Mirando desde otro costado, el crecimiento desorbitado de ciertos núcleos metropolitanos muestra, según la observación que hace el profesor Martín Mateo, que, por ejemplo, los grandes problemas del este asiático ya no pueden resolverse dentro del marco de las metrópolis. Se hace necesario una política nacional urbana, afirma, que haga que otros componentes se articulen con la región-metropolitana.

Son conocidos también los fenómenos de suburbanización y de desurbanización, estos últimos en algunas ciudades inglesas y de la República Federal de Alemania, todo lo cual hace ver, no obstante los repliegues que se hayan podido presentar, la importancia que para el mundo de hoy y del mañana tiene todo el sistema de manejo de las grandes entidades, que se suele colocar bajo la teoría y práctica de las áreas metropolitanas.

5. LA ORGANIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LA CIUDAD DE MEXICO

La complejidad de la vida de una gran capital como México se refleja, naturalmente, en los términos bajo los cuales opera política y administrativamente. Puede anticiparse diciendo que los dos conceptos que a veces se presentan como antagónicos, el de distrito capital y el de área metropolitana, no sólo no se oponen sino que se complementan en la ciudad corazón de los Estados Unidos Mexicanos.

La organización de la ciudad de México como Distrito Federal sede de los poderes nacionales de la Federación, comenzó desde 1824. Pero ha presentado altibajos, como que, por ejemplo, el Distrito Federal se disolvió en 1836 para pasar a ser el Departamento de México. En 1846 se volvió a reconstituir, y en 1898 se le dieron al Distrito Federal sus límites actuales.

Otro rasgo ha sido el de que a partir de 1928 el Distrito Federal quedó privado de su carácter municipal, por lo cual perdió sus órganos de gobierno propios y pasó a ser dirigido políticamente por las autoridades nacionales, el Congreso y el Presidente de la Nación.

Debe recordarse que en Colombia ocurrió otro tanto cuando en 1905 el General Rafael Reyes erigió a Bogotá en Distrito Capital, sustrayendo su territorio del Departamento de Cundinamarca. La experiencia no duró sino cinco años, aunque la idea del Distrito Capital ha seguido cultivada; curiosamente, porque es una fórmula federalista y Colombia hizo el tránsito hacia el centralismo en 1886, en la Constitución de aquel año que en esa parte está vigente todavía.

Ese principio del federalismo, el de dotar de un territorio propio a su capital, para que ésta no ocupe territorio de un estado miembro (o entidad federativa, como dicen en México), se inició en la ciudad de Washington, como capital de los Estados Unidos de Norteamérica. Durante el curso del siglo XIX los Estados de México y Morelos hicieron cesión del territorio sobre el cual está asentado el Distrito Federal.

Encuentro estos datos en los interesantes trabajos sobre la organización de la capital en el Atlas de la Ciudad de México, bella y valiosa edición hecha por el Departamento del Distrito Federal que lleva fecha de 1986 y que recibí durante la realización del coloquio de Acatlán.

Los estudios indicados son los de Octavio Rodríguez Araújo (Gobierno y representación política en el Distrito Federal, 1940-1984), de Lino Espinoza Palacio (Administración Pública en el Distrito Federal) y de Fernando Serrano (Administración Pública de los Municipios Metropolitanos del Estado de México), jefe de la Coordinación General Jurídica del Distrito Federal y quien como representante del Departamento inauguró el coloquio cuyo perfil institucional estoy indicando.

La eliminación de la condición municipal hace que, según los estudios citados, los ciudadanos de la capital no elijan funcionarios propios de ese nivel, lo cual los coloca en situación de desventaja política con relación a los que habitan en un Estado miembro de la Federación y viven en un municipio ordinario, quienes elijen representantes a la legislatura estatal y las autoridades municipales, además de las autoridades de la Federación.

El carácter de municipio, que tiene Bogotá, no obstante habersele calificado de Distrito Especial, resalta por esta circunstancia: sus habitantes eligen su Concejo Municipal y a partir de 1988 el alcalde. Por eso no he entendido alguna interpretación jurídica que prácticamente no le reconozca su calidad de municipio (especial, naturalmente) a la capital colombiana.

El gobierno de la capital mexicana ejercido por las autoridades nacionales fue establecido por la Constitución, y para este propósito Congreso y Presidente de la República actúan como poderes locales. Sin embargo, éste es un tema que está discutiéndose últimamente y se han dado pasos para el ejercicio de funciones consultivas por autoridades designadas por los habitantes.

Como consecuencia de ese principio del sistema federal, en la ciudad de México el Presidente de la República designa al jefe del Departamento del Distrito Federal y participa también en la escogencia que este último hace de los Delegados; ellos dirigen las tareas administrativas y de policía encomendadas a las delegaciones o secciones territoriales en que está dividida la gran capital, y que son antiguos municipios incorporados al gigante metropolitano. Comparativamente los Delegados son lo que en Colombia denominamos Alcaldes menores, que designa el Alcalde Mayor, y que en parte actúan en territorios que pertenecieron a los municipios anexados al Distrito Especial, después de su creación en 1945.

El Distrito Federal se compone de 16 delegaciones que representan un fenómeno de desconcentración de funciones territorialmente hablando. Como conjunto el Distrito Federal es un Departamento Administrativo, similar a una Secretaría de Estado (equi-

valente a lo que en Colombia es un ministerio) y su jefe participa en el Consejo de Ministros. A diferencia de las Secretarías de Estado, tiene personalidad jurídica y su patrimonio propio. De esta manera se suple la ausencia del carácter de municipio, ente que es en el mundo del derecho persona jurídica por definición.

En cuanto hace al área metropolitana, o a la zona metropolitana como se dice más en México, la gran ciudad no se quedó dentro de los límites trazados para que fuera sede de los poderes nacionales. Conforme al fenómeno sociológico metropolitano se expandió sobre los municipios vecinos, en este caso del Estado de México, como Bogotá lo ha hecho sobre los municipios circulantes del Departamento de Cundinamarca.

Por virtud de ese expansionismo de la ciudad, se habla del Distrito Federal, de una parte, y de la zona metropolitana, de otra. Esta última comprende 17 municipios del Estado de México, pero existen programas metropolitanos que cubren más municipios, hasta alcanzar la suma de 53.

Los municipios que hacen parte del área metropolitana de la capital mexicana están sometidos a sus autoridades locales, como Chía, La Calera, Mosquera, Madrid, Soacha, etc., que están al lado de Bogotá. A esos municipios circundantes se les llama en México con propiedad sociológica "municipios conurbados". Con ellos existen obvios conflictos de jurisdicción, cuya solución se busca a través de vínculos de coordinación y de planeación común.

6. LA ORGANIZACION DE OTTAWA-HULL Y DE BOGOTA COMO CAPITALS

Me permití llevar al coloquio de Acatlán un trabajo, que espero haya sido publicado en Colombia, sobre la manera cómo se han venido organizando en nuestra capital y la del Canadá.

Existen muchas diferencias entre las ciudades de Ottawa-Hull y Bogotá, pero el desenvolvimiento institucional como capitales metropolitanas ofrece ciertos rasgos en que pueden haber algunas comparaciones, así sea para encontrar las distancias entre ellas.

Siendo Bogotá una ciudad antigua en América, de 450 años de historia, no se la puede cotejar en términos de edad con una ciudad nueva como Ottawa-Hull, cuyo establecimiento principal procede del siglo pasado y del actual.

Ottawa-Hull tiene un bello emplazamiento y sus territorios los divide el Río Ottawa, y pertenecen la primera a la Provincia de Ontario y la segunda a la Provincia de Québec, de cultura anglosajona la primera, de cultura francesa la segunda. No obstante, las dos hacen parte del territorio de la Capital Nacional, sede de las autoridades federales del Canadá.

Las distintas condiciones del desarrollo económico y social del Canadá y Colombia marcan muchos contrastes en cuanto a zonas verdes, su conservación, limpieza de calles y avenidas, número y espíritu cívico de sus habitantes y particularmente de conductores de vehículos, planeación urbana, y posibilidades de ensanche, para mencionar algunos elementos, entre Ottawa-Hull y Bogotá.

No obstante, ambas son capitales y como tal se puede uno preguntar si el modelo organizativo es semejante o muy distante. Los términos de referencia están en cuanto a si son distritos capitales o federales, dentro de un concepto y una terminología bastante aceptada, o responden a lo sociológico y jurídico de esta área metropolitana.

En el trabajo que llevé en septiembre de este año a la Ciudad de México relaté cómo siendo un país federal lo más propio, de acuerdo con la teoría en la materia, es que Ottawa-Hull fueran un distrito capital, como lo son las ciudades capitales de Washington, Brasilia, Caracas, Buenos Aires, y Ciudad de México, por ejemplo.

A pesar de que, como allí se puede leer, se ha propuesto ese modelo y la cercanía de Washington hubiera podido inspirar el esquema organizativo en esa dirección, no ha sido así. Ottawa-Hull son la capital de una Nación federal pero no tienen el carácter jurídico que se atribuye a la noción de capital federal. De otro lado, ellas, como ya se ha dicho, siguen haciendo parte de las Provincias de Ontario y de Québec, y sometidas al régimen municipal, con sus autoridades elegidas por sus habitantes.

Existe una autoridad federal, la National Capital Commission, con facultades principalmente de planificación y expropiación, digamos resumiendo, pero sus poderes son de excepción al lado de los que reposan en manos de las autoridades (concejos y alcaldes) municipales.

Mas el fenómeno de la conurbanización ha hecho que Ottawa esté integrada metropolitanamente hablando con otros municipios de la Provincia de Ontario, y otro tanto puede decirse de Hull como municipio de Québec. O sea que la figura del área metropolitana está muy clara, particularmente en Ottawa, con funciones y realidad de ese alcance.

En Bogotá hemos utilizado mal el concepto de distrito capital y no hemos trabajado con el que necesitamos para su desarrollo, que es el de área metropolitana. Siendo un país centralista, en 1905 se adoptó la fórmula federalista del distrito capital y aún ella se predica como panacea, cuando la sociología va por el lado de la necesidad de organizar el área metropolitana.

Sin mencionarlo, se hizo empleo de este concepto en 1945, cuando se dieron las bases del Distrito Especial, pero se pecó al anexarle a Bosa, Engativá, Usaquén, Fontibón, Usme y Suba, contra el principio de que los entes que integran una zona metropolitana deben conservar su calidad municipal y su personalidad jurídica; así aparece claro en la doctrina española en la materia que cito en este trabajo.

El reto de Bogotá actualmente es cómo regular sus relaciones de conurbación con los municipios circunvecinos del Departamento de Cundinamarca. Ser declarado distrito capital no resuelve las cosas, puede complicarlas.

De todos modos el examen comparativo me hace pensar que las soluciones canadienses para su capital consultan mejor la teoría y la práctica que las que hasta ahora hemos venido poniendo en marcha para Bogotá.

Ottawa, noviembre de 1988.

LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Armida Quintana M.
Abogado

A lo largo de nuestra vida democrática se ha insistido, primero, en el olvido y abandono que hacia la justicia ha demostrado la democracia y luego, añadiéndose a ello, en la severa limitación que a su administración ha originado la politización de sus integrantes, cuya designación ha respondido a las exigencias de las organizaciones políticas representadas en el organismo al cual corresponde, paradójicamente, garantizar la independencia, idoneidad y estabilidad de los titulares de los tribunales.

No se nos escapa que la garantía básica de la perfectibilidad del Poder Judicial, desiderátum al que debemos consagrar nuestro mejor y mayor esfuerzo, reside en los recursos humanos que titularizan sus órganos, de modo que el énfasis debe hacerse en la selección de los titulares de los tribunales y en la preservación de su permanencia al servicio de la judicatura, aislándolos de la contaminante influencia política, del compadrazgo y del amiguismo, que en conjunción execrable, no han hecho sino desvirtuar la importante función pública que la Ley confiere a los jueces, desvinculándolos del fin de interés general que con ella concretan, para volverlos, abriendo paso a la desbocada corrupción, hacia intereses sectarios y mezquinos, en franco descrédito de la institución ante el hombre de la calle.

La selección adecuada y la preservación de la permanencia de los mejores en el Poder Judicial exige, inicialmente, una modificación en la misma concepción constitucional del órgano que lo gobierna y de los dispositivos que rigen la carrera judicial en nuestro país. En efecto, para que el Poder Judicial apuntale el Estado de Derecho y el régimen democrático, se requiere que no exista sometimiento alguno del mismo respecto de las otras ramas del Poder Público Nacional.

Por ello, rechazamos la integración del órgano de gobierno del Poder Judicial, encargado de asegurar la independencia, autonomía y estabilidad de los jueces e implementar la carrera judicial en nuestro país, con representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. La colaboración entre los órganos del Poder Público que según la exposición de motivos de la Constitución persigue esta participación, puede lograrse a través de mecanismos diferentes, a la par que la integración de estos representantes no es precisamente elemento indispensable para que el órgano realice, en ejercicio de las atribuciones a que lo obliga la Ley, si fuere necesario, funciones legislativas o jurisdiccionales con carácter eventual.

De este vicio original surgen las concepciones que han llevado, a partir de la norma constitucional, a considerar al órgano de gobierno del Poder Judicial, como un órgano de jerarquía superior de carácter tridimensional que puede ejercer a la par que potestades administrativas, potestades jurisdiccionales y legislativas.

El Consejo de la Judicatura, es un órgano administrativo, como lo declara tajantemente la reciente Ley de 1988, enmarcado dentro de lo que se ha llamado en doctrina "las administraciones con autonomía funcional", que podría ejercer, si fuere el caso, y con carácter eventual, atribuciones legislativas o jurisdiccionales al igual que las funciones administrativas, jurisdiccionales o legislativas que también incidentalmente ejercen órganos de las otras ramas del Poder Público en una demostración palpable de lo irrealizable de la teoría de la separación de los poderes que se remonta a la época que precedió a la Revolución Francesa.

No obstante la posibilidad de ejercicio accidental de funciones diferentes a las que por naturaleza le corresponden, en virtud de estar enmarcado dentro de la organi-

zación administrativa venezolana el análisis de las atribuciones que la Ley le otorga como propias al citado organismo revela que todas, sin excepción, son de estricto carácter administrativo, puesto que en ninguno de los veintidós apartes que contiene el Artículo 15) de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1988, aparece atribuida al Consejo la posibilidad de dirimir conflictos entre partes (función jurisdiccional), ni tampoco la de crear normas reglamentarias que incidan en la esfera de actuación de los administrados para tipificar el ejercicio de una potestad legislativa en sentido material.

La potestad reglamentaria del organismo se reduce a la simple elaboración de reglamentos administrativos, de carácter organizativo, referidos a aspectos internos de su funcionamiento o a la materia de la organización de los concursos a celebrarse para el ingreso y ascenso de los jueces, en los cuales las condiciones o requisitos que pueden afectar los derechos o intereses de los aspirantes están preestablecidos en la Ley de Carrera Judicial, de manera que la regulación de dichos requisitos o condiciones por parte del organismo tipificaría una clara extralimitación de las funciones que por Ley le corresponden. Consideramos en este aspecto que la Ley debe reglamentarse por el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria original que constitucionalmente le está otorgada para desarrollar las previsiones que la conforman e incorporar una mayor objetividad en las ponderaciones e interpretaciones que en estos y otros aspectos realice el organismo.

No compartimos la concepción de la norma fundamental, según explica su exposición de motivos, de que necesariamente debía darse cabida en la integración del organismo a representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la rama nacional del Poder Público y entendemos que la misma opera como factor distorsionante del objeto que se persiguió al crearlo, y que aparece explañado en el Artículo 217 del texto constitucional. Creemos que el Consejo de la Judicatura y así lo hemos sostenido con antelación en estudios referidos al Poder Judicial, debe estar integrado por personas provenientes de la judicatura que reúnan estrictos requisitos de idoneidad moral y profesional, cuya vinculación a la administración de justicia los dota de una especial calificación y los habilita para ponderar en todos sus aspectos las consecuencias de las decisiones que le corresponde adoptar en el gobierno del poder judicial, y en concreto en la materia que asegura indiscutiblemente la tan anhelada independencia, esto es, en relación al ingreso (selección) de los jueces, en el aseguramiento o preservación de la permanencia y progreso de éstos dentro de la carrera judicial (ascensos, traslados, etc. . .) y en especial respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los mismos, para amonestarlos, suspenderlos o destituirlos, en un procedimiento que si bien está regulado detalladamente por la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de 1988, que derogó en este aspecto a la Ley de Carrera Judicial, y está dirigido inicialmente a asegurar la adecuación del organismo a los parámetros legales que definen su actuación en esta esfera, pretende garantizar ante todo, el derecho de defensa del encausado (juez interesado), en normativa que halla fuente supletoria a nuestro juicio, en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1982.

Estimamos que la independencia del Poder Judicial descansa primordialmente sobre la designación (ingreso) y retiro de los titulares de los tribunales; en otras palabras en una sólida carrera judicial, y exige asimismo autonomía en el manejo presupuestario del cual se excluya la intervención del Poder Ejecutivo Nacional, como se advierte en la legislación comparada.

Consideramos prioritario en relación a las potestades de designación y retiro de los jueces que ostenta el citado organismo, reformar la Ley especial de 1980, para que los niveles inferiores del escalafón sean ocupados por personas que reuniendo los requisitos legales, sean elegidas uninominalmente de manera que la intervención del Consejo de la Judicatura, integrado sólo por personas provenientes del Poder Judicial, se reduzca y establezca a partir del tercer nivel del escalafón judicial, cuando

el juez ya cuenta con antigüedad en el servicio y se ha profesionalizado mediante su capacitación y perfeccionamiento. Este es el modelo, con algunas variantes, que han adoptado otros sistemas más desarrollados que el nuestro, en los cuales el oficio de juez goza de credibilidad ante la opinión pública y es digno de respeto, valores que cada día se deterioran más entre nosotros.

En la reforma debe reorientarse también el ingreso en los niveles superiores del escalafón de quienes reúnan los especiales requisitos de que trata el Artículo 13) de la Ley de Carrera Judicial, porque aun cuando reconocemos la importancia de la contribución que éstos pueden dar a la judicatura, la norma opera como mecanismo obstaculizador del desarrollo de la carrera judicial, y marca la pauta para la puesta en juego de factores distorsionantes de carácter discrecional que maneja el organismo, al establecer un techo para quienes ingresan desde los niveles inferiores, en limitación decepcionante y excluyente de quienes reúnen méritos suficientes para desarrollarse profesionalmente en la judicatura.

El estricto alcance que debe darse a la norma tuvo que ser establecido por vía de interpretación jurisprudencial, y correspondió a la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia al sentar en fallo de fecha 3 de octubre de 1985 ... "no ha podido ser la intención del legislador permitir que ingresen directamente a la judicatura en las categorías A y B personas ajenas al Poder Judicial mediante un simple concurso de credenciales y someter, en cambio a jueces en ejercicio, quizás con muchos años en la judicatura que aspiran a un ascenso en la categoría máxima de la carrera judicial a un examen de oposición ... La Ley de Carrera Judicial ... fue concebida y sancionada con un claro desiderátum: el que el Poder Judicial venezolano esté integrado en su totalidad (jueces y suplentes), por funcionarios de carrera ...".

Ahora bien, la Ley de Carrera Judicial en su Artículo 1º), señala como objetivo primordial de su normativa el de ... "asegurar la idoneidad, estabilidad, e independencia de los jueces y regular las condiciones para su ingreso, permanencia y terminación en el ejercicio de la judicatura, así como determinar la responsabilidad disciplinaria en que incurran los jueces en ejercicio de sus funciones". Señala la norma diversidad de elementos que constituyen o se dirigen a configurar una carrera para los jueces, entendida como el ingreso, permanencia y terminación en el ejercicio de la judicatura, permanencia y terminación que descansa fundamentalmente en el derecho de estabilidad que al Juez reconoce el Artículo 3º) de la Ley y que éste define como el derecho de éstos a no ser removidos o suspendidos en el ejercicio de sus cargos salvo en los casos y mediante el procedimiento que determina la Ley, que ahora lo es la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura de octubre de 1988. Este derecho a la estabilidad que se origina en el ingreso, de conformidad a la Ley, en el nivel "D" del escalafón, es origen y fuente de una serie de derechos del Juez, puesto que la permanencia y continuidad que el mismo involucra, permiten a éste desarrollarse profesionalmente en el ejercicio de esta función pública y escalar las diferentes categorías que según el texto legal conforman el escalafón judicial.

Hemos dicho que en el desarrollo de la carrera tiene importancia vital la actuación del órgano de gobierno del Poder Judicial, al cual por Ley le corresponde garantizar a los jueces los beneficios de la misma, de allí que se atribuya al organismo, la designación de los jueces entre los aspirantes que reúnan las condiciones que señala el Artículo 14º) de la Ley de 1980. Esta designación la debe hacer el Consejo de la Judicatura mediante el trámite de un procedimiento complejo (Régimen de Concursos), cuya regulación que data de 1982, y ha sido reformada en enero de 1985, se ha quedado en teoría y sigue siendo violentada por el organismo, como lo demuestran las declaraciones a la prensa de sus propios integrantes planteando, aún en octubre de 1987 (diario El Universal del 10 y 11 de octubre de 1987), la necesidad de im-

plantar el régimen de concursos, y el cuestionamiento de la selección de los jueces a dedo.

La arbitrariedad del organismo y su olvido de la regulación que existe en la materia ha cobrado tanta amplitud que ha sido necesario que la Sala Político Administrativa intervenga para determinar (Sentencia de fecha 27 de octubre de 1987) el alcance y naturaleza de la actuación de los jurados creados por la Ley de Carrera Judicial, para establecer que el organismo no puede realizar "válidamente el nombramiento de los jueces sin el concurso de los jurados creados por la Ley, cuya autonomía en la evaluación de los aspirantes así como la naturaleza vinculante de esta evaluación para el órgano que formalmente emite el nombramiento aseguran el éxito del sistema y excluye intereses distintos a los que persiguió el legislador de 1980. . . .".

La carrera en todos sus aspectos está sujeta a las decisiones del organismo y dentro de ellas cabe destacar las amplias facultades que éste ostenta en la materia de la evaluación del rendimiento de los jueces la cual es fuente del ascenso en el escalafón. Esta evaluación la realiza el Consejo de la Judicatura anualmente, o cuando lo considere conveniente, y si no existieren jueces con méritos suficientes para ascender de una categoría a otra el Consejo debe llamar a concurso de oposición para la provisión del cargo vacante (Artículo 30 LCJ), podemos preguntarnos ante la situación actual de la judicatura ¿hasta qué punto es estrictamente objetiva esta evaluación o calificación que realiza el organismo? Debemos hacer notar el riesgo que para la permanencia en la carrera deriva de las amplias potestades que se le han otorgado a dicho órgano, en las cuales aparece evidenciada claramente la discrecionalidad administrativa que permite a éste apreciar, valorar e interpretar factores, elementos y requisitos que inciden directamente en los derechos de los titulares de los tribunales, como ocurre en la materia relativa a la evaluación del Juez, dada la circunstancia de que la escala de rendimiento satisfactorio la fija el Consejo de la Judicatura.

En el ámbito que esta discrecionalidad otorgada al Consejo de la Judicatura aparece como más peligrosa es en el del régimen disciplinario, porque si bien las Leyes que conjuntamente regulan la materia (LOPJ-LOCJ y LCJ) pretendieron establecer un régimen de carácter legalista con sujeción rigurosa, en principio, a la previsión constitucional conforme a la cual no hay pena ni delito si no están establecidos en norma legal, basta examinar las conductas infractoras que regula la Ley de 1980 para establecer sin duda, que la potestad discrecional del órgano administrativo, tiene amplia cabida en el ámbito disciplinario mediante la calificación de supuestos que tipifican las infracciones que pueden dar origen a la imposición de sanciones, que van desde la amonestación pasando por la suspensión, hasta la muy grave de la destitución, que implica el retiro de la judicatura y desde luego la terminación de la carrera del juez sancionado. Basta así con leer algunos de los supuestos infractores tipificados por los Artículos 42), 43) y 44) de la Ley de Carrera Judicial, en los cuales mediante la utilización de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados se deja a la apreciación subjetiva del órgano la calificación de la conducta del Juez cuando ésta, p.e. traspase los límites racionales de su autoridad respecto a sus auxiliares y subalternos . . . cuando pongan en tela de juicio el decoro o la imparcialidad que les son propios, . . . cuando observen una conducta censurable que comprometa la dignidad del cargo o le hagan desmerecer en el concepto público, . . . cuando atenten contra la respetabilidad del Poder Judicial, o cometan hechos graves que sin constituir delitos, comprometan la dignidad del cargo, o le hagan desmerecer en el concepto público . . . etc.

Quien aprecia, quien determina, quien da contenido a estos conceptos es el organismo que ejerce la potestad disciplinaria prevalentemente sobre los jueces, esto es, el Consejo de la Judicatura. La discrecionalidad del organismo se ha exagerado

tanto que dio lugar a la aplicación de la máxima sanción disciplinaria contra jueces, cuyo criterio jurídico no se compartía, en lesión directa de la autonomía e independencia que desde el texto fundamental son consideradas como factores esenciales en el ejercicio de su ministerio.

De manera que el derecho a la estabilidad que la Ley regula tan celosamente para asegurar a los jueces su permanencia, continuidad y terminación en el ejercicio de la judicatura queda a juicio del organismo administrativo, el cual por lo demás hasta la promulgación de la Ley Orgánica que lo regula en octubre de 1988, había ejercido omnímodamente la potestad disciplinaria en virtud de la previsión contenida en el Artículo 62) de la Ley de Carrera Judicial que establecía que contra las decisiones del organismo no había recurso alguno y que fue interpretando restrictivamente para considerar que ellas eran irrecurribles en vía jurisdiccional. La situación grave de por sí al lesionar el derecho de defensa y de igualdad de los titulares de los tribunales, fue parcialmente modificada por la Ley de 1988 al señalar que las decisiones del organismo serían recurribles sólo en los casos de destitución, con ello a la par que se reconoció que tales decisiones no ostentan el carácter de sentencias que se les pretendió atribuir en desconocimiento de la naturaleza administrativa del órgano, y de la potestad disciplinaria, también de neto carácter administrativo, enfatiza la inconstitucionalidad de la disposición contenida en el Artículo 79) de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura cuya nulidad hemos solicitado ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena, en virtud de considerar que dicha norma consagra un privilegio a un órgano enmarcado en la estructura administrativa del Estado, lesiona los derechos de defensa e igualdad que consagra la Carta Fundamental para todos los habitantes del país, en sus Artículos 61) y 68) e infringe, asimismo, el Artículo 206) de la misma que garantiza la recurribilidad jurisdiccional de todo acto administrativo, entre los cuales se cuentan indubitablemente las decisiones que emanan del Consejo de la Judicatura, las cuales por lo demás consideramos recurribles también en vía administrativa, mediante el mecanismo recursorio que consagra la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, garante *per se* de los derechos e intereses de los administrados frente a la privilegiada administración.

La anterior es la imagen negativa que nos transmite hoy el Poder Judicial, y es la que debe transformarse para alcanzar ese Poder Judicial, "medida del bien y del mal de los ciudadanos", en frase del Libertador, (Lima, 25 de mayo de 1826. Discurso del Libertador al Congreso Constituyente de Bolivia), cuyo ejercicio encarna la libertad, base fundamental de la democracia.

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL CUARTO 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. Ministerio de Fomento. b. Ministerio de Agricultura y Cra. c. Ministerio de Educación. d. Ministerio del Trabajo. e. Ministerio de la Familia. f. Ministerio de Justicia. 2. *Administración Descentralizada.* A. Institutos Autónomos. a. Instituto Nacional de la Vivienda. b. Instituto Autónomo Ferrocarriles del Estado. c. Corporación de Turismo de Venezuela. d. Instituto Nacional de Obras Sanitarias. e. Instituto Nacional de Hipódromos. f. Corporación Venezolana de Fomento. B. Fundaciones. C. Banco de Desarrollo Agropecuario. 3. *Estados.*

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Presupuestario.* A. Presupuesto Nacional. B. Presupuesto del Distrito Federal. 2. *Sistema Financiero.* 3. *Sistema de Estadística e Informática.* 4. *Sistema de Contratación de Obras y Adquisición de Bienes.* 5. *Sistema de Personal.* 6. *Sistema de Control Fiscal.*

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores.* A. Acuerdos y Convenios Internacionales. B. Organización Consular. 2. *Régimen Parlamentario.* 3. *Justicia.* A. Competencia de los Tribunales. B. Concursos de Oposición de los jueces. C. Registros y Notarías. 4. *Sistema Electoral.*

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo.* A. Impuesto Sobre la Renta. B. Aduanas. 2. *Régimen de las Finanzas.* A. Regulaciones Bancarias y Crediticias. a. Política Habitacional. B. Deudores Hipotecarios. C. Fondo Especial Hipotecario. D. Tasas de Interés y Comisiones. E. Conversión de la Deuda en Inversión. F. Normas sobre Emisión de Certificados Financieros. 3. *Régimen de la Industria.* 4. *Régimen del Comercio Interno.* 5. *Régimen del Comercio Exterior.* 6. *Régimen de Desarrollo Agropecuario.* 7. *Régimen de Energía y Minas.* 8. *Desarrollo Turístico.*

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación.* 2. *Seguridad Social.*

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Autoridad de Area.* 2. *Desarrollo Urbano.* 3. *Régimen de protección de los Recursos Naturales.* A. Recursos Acuáticos. B. Recursos Forestales. C. Premio de Conservación. 4. *Régimen de Transporte y Tránsito.* A. Transporte Terrestre. B. Transporte Marítimo.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

—Decreto Nº 523, mediante el cual se reforma el Decreto Nº 70 de fecha 1-3-89 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza. (COPEP) *G.O.* Nº 34.320 de 5-10-1989.

—Decreto Nº 533 mediante el cual se reforma el Decreto Nº 1.161 de 9-7-1986 relativo al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria. *G.O.* Nº 34.323 de 10-10-1989.

—Decreto Nº 575, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Concercación con los Medios de Comunicación Social, la cual estará integrada por los ciudadanos que en él se mencionan. *G.O.* Nº 34.343 de 9-11-1989.

—Decreto Nº 592, mediante el cual se crea la Comisión para el Estudio Integral de la alternativa Paso Litoral del Lago de Maracaibo. *G.O.* Nº 34.349 de 17-11-1989.

—Decreto Nº 607 mediante el cual se crea un Comité Nacional Asesor con el objeto de prestar asesoría técnica y científica al servicio autónomo para la Protección, Restauración, Fomento y Racional Aprovechamiento de la Fauna Silvestre y Acuática del país (PROFAUNA). *G.O.* Nº 34.358 de 30-11-1989.

—Decreto Nº 653, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial Asesora para el Desarrollo de la Costa Oriental del Lago de Maracaibo, la cual estará integrada por los ciudadanos que en él se mencionan. *G.O.* Nº 34.367 de 13-12-1989.

—Decreto Nº 672 mediante el cual se crea una Comisión la cual tendrá a su cargo la coordinación de los estudios que realicen los organismos competentes, a los fines de la creación de un régimen especial para el tratamiento de las prestaciones sociales y el diseño de un sistema de seguridad social que proteja al trabajador en sus años de retiro. *G.O.* Nº 34.370 de 18-12-1989.

B. *Organización Ministerial*

a. *Ministerio de Fomento*

—Decreto Nº 297 mediante el cual se dicta el Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento. *G.O.* Nº 34.342 de 8-11-1989.

—Resolución Nº 3.850 del Ministerio de Fomento de 20-12-89 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Fomento. *G.O.* Nº 34.375 de 26-12-1989.

—Resolución Nº 3.850 del Ministerio de Fomento de 20-12-89 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Ministerio de Fomento. *G.O.* Nº 4.147 Extraordinario de 26-12-1989.

b. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución Nº 592 del Ministerio de Agricultura y Cría de 18-12-1989 mediante la cual se modifican los artículos 7 y 11 del Reglamento que regirá las actividades del Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas. *G.O.* Nº 34.371 de 19-12-1989.

c. *Ministerio de Educación*

—Resolución Nº 987 del Ministerio de Educación de 28-09-89 mediante la cual se designa una Comisión que se encargará de evaluar, a nivel nacional, la situación formativa de cada una de las áreas de la expresión artística. *G.O.* Nº 34.317 de 2-10-1989.

—Resolución N° 1.140 del Ministerio de Educación de 27-11-89 mediante la cual se designa una Comisión que se encargará de revisar el proyecto de Reglamento de la Profesión Docente. *G.O.* N° 34.358 de 30-11-1989.

d. *Ministerio del Trabajo*

—Decreto N° 581, mediante el cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Ministerio del Trabajo. *G.O.* N° 34.343 de 9-11-1989.

—Resolución N° 425 del Ministerio del Trabajo de 20-12-89 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de la Contraloría Interna del Ministerio del Trabajo. *G.O.* N° 34.372 de 20-12-1989.

e. *Ministerio de la Familia*

—Decreto N° 540 mediante el cual se reforma el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Familia. *G.O.* N° 34.328 de 18-10-1989.

—Resolución N° 123 del Ministerio de la Familia de 3-11-89, por la cual se crea la Comisión que se encargará de implementar los objetivos atribuidos a la Fundación Escuela de Gerencia Social. *G.O.* N° 34.340 de 6-11-1989.

f. *Ministerio de Justicia*

—Resolución N° 82 del ministerio de Justicia de 1-12-1989 mediante la cual se crea una Comisión con el propósito de prestar asistencia integral a la población penitenciaria. *G.O.* N° 34.360 de 4-12-1989.

2. *Administración Descentralizada*

A. *Institutos Autónomos*

a. *Instituto Nacional de la Vivienda*

—Decreto N° 279, mediante el cual se dispone que el Ministerio del Desarrollo Urbano instruirá al Directorio del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI) para que de inmediato proceda a elaborar un programa de reorganización interna de ese Instituto, conforme a lo previsto en el artículo 11, literal j de su Ley de creación. *G.O.* N° 34.333 de 26-10-1989.

b. *Instituto Autónomo Ferrocarriles del Estado*

—Resolución N° 318 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 23-10-89 mediante la cual se establece como límite económico para los actos, contratos, convenios y negociaciones sometidas a plena administración del Presidente del Instituto Autónomo de Ferrocarriles del Estado, la cantidad de diez millones de bolívares. *G.O.* N° 34.331 de 23-10-1989.

c. *Corporación de Turismo de Venezuela*

—Decreto N° 490, mediante el cual se procede a adoptar las decisiones necesarias para dotar a la Corporación de Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO) de una nueva estructura organizativa y funcional con la finalidad de implantar la estrategia para el desarrollo del turismo de Venezuela. *G.O.* N° 34.318 de 3-10-1989.

d. *Instituto Nacional de Obras Sanitarias*

—Decreto Nº 551, mediante el cual se reforma el Decreto Nº 1.049 del 19-03-86 contentivo del Reglamento del Decreto de Creación del Instituto Nacional de Obras Sanitarias. *G.O.* Nº 34.329 de 19-10-1989.

e. *Instituto Nacional de Hipódromos*

—Decreto Nº 689, mediante el cual se declara en reorganización al Instituto Nacional de Hipódromos. *G.O.* Nº 34.373 de 21-12-1989.

f. *Corporación Venezolana de Fomento*

—Decreto Nº 688, mediante el cual se proroga hasta el día 30 de junio de 1990 el lapso estipulado para que tenga lugar el proceso de supresión y consecuente liquidación de la Corporación Venezolana de Fomento. *G.O.* Nº 34.373 de 21-12-1989.

B. *Fundaciones*

—Decreto Nº 531, mediante el cual se constituye una fundación que se denominará “Fundación para el Servicio de Asistencia Médica Hospitalaria para los Estudiantes de Educación Superior” la cual funcionará bajo la tutela del Ministerio de Educación y tendrá su domicilio en la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 34.323 de 10-10-1989.

—Decreto Nº 532, mediante el cual se procede a construir una Fundación que se denominará: “Fundación Exposición Quinto Centenario”, con el objeto de promover, auspiciar y lograr la participación de Venezuela en la Exposición Universal de Sevilla 1992. *G.O.* Nº 34.323 de 10-10-1989.

—Decreto Nº 552, mediante el cual se procede a constituir una Fundación, que se denominará “Fundación Escuela de Gerencia Social”. *G.O.* Nº 34.329 de 19-10-1989.

—Decreto Nº 648 mediante el cual se constituye una fundación que se denominará “Fundación Museo de Bellas Artes”, la cual funcionará bajo la tutela del Consejo Nacional de la Cultura y tendrá su domicilio en la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 34.366 de 12-12-1989.

—Decreto 649 mediante el cual se constituye una fundación que se denominará “Fundación Galería de Arte Nacional”, la cual funcionará bajo la tutela del Consejo Nacional de la Cultura y tendrá su domicilio en la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 34.366 de 12-12-1989.

C. *Banco de Desarrollo Agropecuario*

—Resolución Nº 2.503 del Ministerio de Hacienda de 29-11-89 mediante la cual se somete al Banco de Desarrollo Agropecuario al régimen de reorganización recomendado por la Junta Interventora. *G.O.* Nº 34.357 de 29-11-1989.

3. *Estados*

—Ley Orgánica de Descentralización Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. *G.O.* Nº 4.153 Extraordinario de 28-12-1989.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. Sistema Presupuestario

A. Presupuesto Nacional

—Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1990. *G.O.* N° 4.149 Extraordinario de 28-12-1989.

—Decreto N° 709 mediante el cual se establece la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos para el Ejercicio Fiscal 1990. *G.O.* N° 4.151 Extraordinario de 28-12-1989.

—Resolución N° 39 del Consejo Nacional de Universidades de 16-10-89 mediante la cual se aprueba la Reformulación del Presupuesto de las Universidades Nacionales en el ejercicio fiscal 1989, al incorporar las asignaciones autorizadas mediante los Créditos Adicionales que en ella se especifican. *G.O.* N° 34.354 de 24-11-1989.

—Resolución N° 180 de la Oficina Central de Presupuesto de 21-12-89 mediante la cual se aprueba el Instructivo N° 1 que regirá el Sistema de Programación de la Ejecución del Presupuesto de Gastos para el ejercicio fiscal 1990. *G.O.* N° 34.374 de 22-12-1989.

—Resolución N° 181 de la Oficina Central de Presupuesto de 21-12-89 mediante la cual se dicta el Instructivo N° 2 Clasificador de Partidas para el Presupuesto de Gastos 1990. *G.O.* N° 4.147 Extraordinario de 26-12-1989.

B. Presupuesto del Distrito Federal

—Ley de Presupuesto del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1990. *G.O.* N° 4.150 Extraordinario de 28-12-1989.

—Decreto N° 714 mediante el cual se establece la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 1990. *G.O.* N° 4.152 Extraordinario de 28-12-1989.

2. Sistema Financiero

—Ley de Reforma Parcial de la Ley que autoriza al Ejecutivo Nacional para que efectúe operaciones de crédito público interno hasta por la cantidad de ocho mil millones de bolívares (Bs. 8.000.000.000) para la conclusión, reconstrucción y conservación de obras que están incluidas dentro de los Programas Ambientales, Educativos, Médico-Asistenciales, Culturales, Deportivos, Edificaciones Varias, Programas de Viabilidad Terrestre, Transporte Aéreo, Seguridad y Defensa y Mejoramiento de Barrios, los cuales adelantan el Ministerio del Desarrollo Urbano; Instituto Nacional de la Vivienda; Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas; Fundación para el Mantenimiento de la Infraestructura Médico-Asistencial para la Salud Pública. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; Instituto Nacional de Obras Sanitarias y Ministerio de Transporte y Comunicaciones, en los diferentes Estados y Territorios Federales durante el período 1988-1990. *G.O.* N° 4.153 Extraordinario de 28-12-1989.

—Ley de Reforma Parcial de la 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 las operaciones de reducción de la Deuda Pública Externa, hasta por

un monto de quince mil quinientos cincuenta millones de bolívares (Bs. 15.550.000.000). *G.O.* Nº 4.153 Extraordinario de 28-12-1989.

—Resolución Nº 89-11-04 del Banco Central de Venezuela de 23-11-89 mediante la cual se dicta el Reglamento de la Cuarta Emisión de Bonos del Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 34.355 de 27-11-1989.

3. *Sistema de Estadística e Informática*

—Resolución Nº 307 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 27-11-89 mediante la cual se dispone reformar la Resolución Nº 288 del 27 de diciembre de 1988, mediante la cual se creó la Comisión Asesora para el Programa Censal de 1990. *G.O.* Nº 34.355 de 27-11-1989.

4. *Sistemas de Contratación de Obras y Adquisición de Bienes*

—Decreto Nº 602, mediante el cual se dictan las Normas sobre la Contratación de Obras y Servicios y la Adquisición de Bienes a Nivel Local por parte de los Entes y Organismos del Sector Público. Se derogan los Decretos Nos. 136 y 137 de 4-6-1974. *G.O.* Nº 34.356 de 28-11-1989.

—Resolución Nº 306 de la Oficina Central de Estadística e Informática de 21-11-89 mediante la cual se dispone que toda persona natural o jurídica interesada en contratar con la República, deberá inscribirse en el Registro Nacional de Contratantes. *G.O.* Nº 34.351 de 21-11-1989.

—Resolución Nº 78 del Ministerio de la Secretaría de la Presidencia de 4-12-1989 mediante la cual se designan los miembros de la Comisión de Licitaciones del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa. *G.O.* Nº 34.360 de 4-12-1989.

—Resolución Nº 153 del Ministerio de Desarrollo Urbano de 4-12-1989 mediante la cual se designa el Comité de Licitaciones del Ministerio. *G.O.* Nº 34.361 de 5-12-1989.

—Resolución Nº 404 del Ministerio del Trabajo de 4-12-1989 mediante la cual se designa el Comité de Licitaciones del Ministerio. *G.O.* Nº 34.361 de 5-12-1989.

—Resolución Nº 1.257 del Ministerio de Educación de 19-12-89 mediante la cual se crea la Comisión de Licitación Pública y Concursos Privados del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el Personal del Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 34.373 de 21-12-1989.

5. *Sistemas de Personal*

—Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. *G.O.* Nº 4.153 Extraordinario de 28-12-1989.

—Decreto Nº 612 mediante el cual se reforma el Reglamento Parcial sobre el Sistema Especial de Clasificación de Cargos y Remuneraciones para el Personal de Investigación del Servicio Autónomo Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias. *G.O.* Nº 34.359 de 1-12-1989.

—Decreto Nº 676 mediante el cual se dispone que el sueldo mensual de los funcionarios de la Administración Pública, será incrementado de acuerdo a las modalidades y porcentajes que en él se especifican. *G.O.* Nº 34.370 de 18-12-1989.

—Decreto Nº 677 mediante el cual se dispone que el sueldo o salario de los empleados y obreros al servicio de la Administración Pública Nacional, de las empresas del Es-

tado y de las fundaciones y asociaciones civiles del sector público que estén amparados por contratación colectiva, actas convenios o instrumentos de similar naturaleza o que de algún modo gocen de sus beneficios, será aumentado de acuerdo a las modalidades y porcentajes que en él se especifican. *G.O.* N° 34.370 de 18-12-1989.

—Decreto N° 678 mediante el cual se dispone que los sueldos mensuales para todos los empleados de la Administración Pública Nacional estarán comprendidos dentro de la escala que en él se indica. *G.O.* N° 34.370 de 18-12-1989.

—Decreto N° 679 mediante el cual se establece una asignación especial de alimentación de trescientos bolívares mensuales, para cada funcionario público que devengue como remuneración por su empleo, un sueldo básico mensual inferior o igual a siete mil ochocientos bolívares (Bs. 7.800). *G.O.* N° 34.370 de 18-12-1989.

—Decreto N° 680 mediante el cual se establece una asignación especial de transporte de trescientos bolívares (Bs. 300) mensuales, para cada funcionario público que devengue como remuneración por su empleo, un sueldo básico mensual inferior o igual a siete mil ochocientos bolívares (Bs. 7.800). *G.O.* N° 34.370 de 18-12-1989.

—Resolución N° 0068-89 del Consejo Supremo Electoral de 30-10-89 mediante la cual se ordena la corrección y reimpresión del texto del artículo 9° del Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los miembros, funcionarios y obreros al servicio del Consejo Supremo Electoral. *G.O.* N° 34.343 de 9-11-1989.

6. *Sistema de Control Fiscal*

—Resolución N° CG-009 de la Contraloría General de la República de 22-9-89 por la cual se aprueba la Publicación N° 26 "Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal de la Renta Aduanera". *G.O.* N° 4.138 Extraordinario de 22-11-1989.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Acuerdos y Convenios Internacionales*

—Acuerdo por intercambio de Notas para la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos, Oficiales y de Servicio. *G.O.* N° 34.342 de 8-11-1989.

—Prórroga hasta el 31 de diciembre de 1989, del Acuerdo Pesquero entre los Gobiernos de la República de Venezuela y de la República de Suriname. *G.O.* N° 34.344 de 10-11-1989.

—Acuerdo de Cooperación Turística entre la República de Venezuela y la República Oriental del Uruguay. *G.O.* N° 34.361 de 5-12-1989.

—Acuerdo de Asistencia Técnica en Materia Fiscal y Aduanera entre la República de Venezuela y la República Francesa. *G.O.* N° 34.361 de 5-12-1989.

—Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Intercambio Cultural, Científico y Técnico entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Francesa en el Area de la Formación Tecnológica Superior. *G.O.* N° 34.361 de 5-12-1989.

—Acuerdo Complementario al Convenio Básico de Intercambio Cultural Científico y Técnico entre el Gobierno de la República de Venezuela, y el Gobierno de la Re-

pública Francesa en el Area de la Transfusión Sanguínea y Actividades Conexas. *G.O.* Nº 34.361 de 5-12-1989.

—Acuerdo por Canje de Notas por medio del cual se suprime el requisito de visas en los pasaportes diplomáticos y de servicio entre los representantes de los Gobiernos de la República de Venezuela y de la República Popular China. *G.O.* Nº 34.371 de 19-12-1989.

—Convenio de Cooperación Científica, Cultural y Tecnológica entre la República de Bolivia y la República de Venezuela. *G.O.* Nº 34.342 de 8-11-1989.

—Convenio entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República de Suriname, relativo a la Prevención del Consumo, la Represión y la Lucha Contra la Producción y el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* Nº 34.344 de 10-11-1989.

—Convenio de Cooperación entre la República de Venezuela y el Gobierno de la República Francesa para combatir el uso y el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. *G.O.* Nº 34.361 de 5-12-1989.

—Convenio Complementario al Convenio Básico de Intercambio Cultural, Científico y Técnico entre el Gobierno de la República de Venezuela y el Gobierno de la República Francesa en el área de la Innovación Tecnológica. *G.O.* Nº 34.361 de 5-12-1989.

B. Organización Consular

—Resolución Nº DGRC-314 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 21-11-89 mediante la cual se suprime el Consulado General de Venezuela en Santiago, Chile, quedando los asuntos consulares a cargo de la Embajada de Venezuela en ese país. *G.O.* Nº 34.352 de 22-11-1989.

2. Régimen Parlamentario

—Reglamento del Congreso de la República. *G.O.* Nº 4.148 de 27-12-1989.

—Reforma Parcial del Reglamento Interior y de Debates. *G.O.* Nº 4.146 Extraordinario de 26-12-1989.

—Reglamento Interior y de Debates. *G.O.* Nº 4.148 Extraordinario de 27-12-1989.

—Ley que establece Normas Especiales de Procedimiento referidas a la Responsabilidad Civil de los Parlamentarios. *G.O.* Nº 4.153 de 28-12-1989.

—Acuerdo de la Cámara de Diputados mediante el cual esta Cámara exige al Ejecutivo Nacional la prohibición de sorteos, propaganda o juegos que directa e indirectamente promueven la compra de cigarrillos, todo esto de acuerdo a la Ley y Reglamento sobre propaganda comercial en su artículo 4º ordinal 5º de la Ley. *G.O.* Nº 34.350 de 20-11-1989.

3. Justicia

A. Competencia de los Tribunales

—Resolución Nº 219 del Consejo de la Judicatura de 29-11-89 por la cual se crea la Comisión para el estudio de la competencia de los Tribunales de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* Nº 34.370 de 18-12-1989.

—Resolución N° 150 del Consejo de la Judicatura de 17-10-1989 por la cual se establece la distribución obligatoria de los asuntos Civiles y Mercantiles en los tribunales superiores de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con sede en Caracas. *G.O.* N° 34.344 de 10-11-1989.

—Resolución N° 204 del Consejo de la Judicatura de 29-11-1989 mediante la cual se le atribuye competencia en materia mercantil a los Juzgados Segundo, Sexto y Octavo de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda. *G.O.* N° 34.362 de 6-12-1989.

B. Concursos de Oposición de los Jueces

—Resolución N° 218 del Consejo de la Judicatura de 29-11-1989 mediante la cual se dicta el Reglamento de los Concursos de Oposición. *G.O.* N° 34.362 de 6-12-1989.

C. Registros y Notarías

—Resolución N° 81 del Ministerio de Justicia de 1-12-1989 mediante la cual se dispone que todo funcionario que se desempeñe como Registrador o Noario está en la obligación, para continuar en el desempeño de sus respectivos cargos, de atender, asistir regularmente y aprobar el “Curso Superior de Derecho Registral y Notarial”. *G.O.* N° 34.360 de 4-12-1989.

4. Sistema Electoral

—Resolución N° 0074-89 del Consejo Supremo Electoral de 15-11-89 mediante la cual se dicta el Reglamento de Testigos Electorales para las Elecciones de Gobernadores, Alcaldes y Concejales del 3 de diciembre de 1989. *G.O.* N° 34.350 de 20-11-1989.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen Impositivo

A. Impuesto sobre la Renta

—Decreto N° 690, mediante el cual se renuevan por el lapso de un año contado a partir del 21 de diciembre de 1989, las exoneraciones de Impuesto sobre la Renta a que se refieren los Decretos Nos. 922 del 4-12-85, 1.396 del 17-12-86, 1.815 del 4-11-87 y 2.600 del 14-12-88. *G.O.* N° 34.373 de 21-12-1989.

B. Aduanas

—Decreto N° 555 mediante el cual se reforma el Reglamento de la Ley Orgánica de Aduanas. *G.O.* N° 4.140 Extraordinario de 1-12-1989.

—Resolución N° 2.507 del Ministerio de Hacienda de 30-11-89 mediante la cual se procede a efectuar la corrección por error material en los ítems del Arancel de Aduanas, modificado mediante Resolución Conjunta de los Ministerios de Hacienda, Dirección General Sectorial de Aduanas N° 2.422 y Fomento, Dirección General Sectorial de Industrias N° 2.928 de fecha 22-09-89, los cuales se señalan en la forma que en ella se especifica. *G.O.* N° 34.358 de 30-11-1989.

2. Régimen de las Finanzas

A. Regulaciones Bancarias Crediticias

a. Política Habitacional

—Ley de Reforma Parcial de la Ley de Política Habitacional. *G.O.* Nº 4.153 Extraordinario de 28-12-1989.

—Resolución del Ministerio del Desarrollo Urbano mediante la cual se dictan las Normas Operación de la Ley de Política Habitacional. *G.O.* Nº 34.378 de 29-12-1989.

B. Deudores Hipotecarios

—Decreto Nº 603, mediante el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Protección al Deudor Hipotecario. *G.O.* Nº 34.356 de 28-11-1989.

C. Fondo Especial Hipotecario

—Resolución Nº 89-11-05 del Banco Central de Venezuela de 30-11-1989 mediante la cual se dictan las Normas sobre la Organización y Funcionamiento del Fondo Especial Hipotecario. *G.O.* Nº 34.360 de 4-12-1989.

D. Tasas de Interés y Comisiones

—Resolución Nº 89-10-01 del Banco Central de Venezuela de 19-10-89 mediante la cual se fija la tasa anual de interés a cobrar por el Banco Central de Venezuela y el Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO) en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo; y se deroga la Resolución Nº 89-08-01 de fecha 03-08-89. *G.O.* Nº 34.332 de 25-10-1989.

—Resolución Nº 89-10-02 del Banco Central de Venezuela de 19-10-98 mediante la cual se fijan la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar y la tasa anual mínima de interés que deberán pagar los bancos e institutos de crédito regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y por leyes especiales; se fija una comisión máxima que podrán cobrar los bancos hipotecarios, las sociedades financieras, las arrendadoras financieras y las sociedades de capitalización se deroga la Resolución Nº 89-08-02 de fecha 03-08-89. *G.O.* Nº 34.332 de 25-10-1989.

—Resolución Nº 89-10-03 del Banco Central de Venezuela de 19-10-89 mediante la cual se fija la tasa anual máxima de interés que podrán cobrar las empresas dedicadas a la emisión de tarjetas de crédito, se dispone que deben enviar mensualmente un estado de cuenta a sus tarjetahabientes y copia de sus estados financieros al Banco Central de Venezuela, y se deroga la Resolución del Banco Central de Venezuela Nº 89-08-03 del 03-08-89. *G.O.* Nº 34.332 de 25-10-1989.

—Resolución Nº 89-12-01 del Banco Central de Venezuela de 7-12-1989 mediante la cual se fija en cuarenta por ciento la tasa anual de interés a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo. *G.O.* Nº 34.366 de 12-12-1989.

—Resolución Nº 89-12-02 del Banco Central de Venezuela de 7-12-1989 mediante la cual se fija en cuarenta y dos por ciento la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos e institutos de crédito regidos por la Ley General de Bancos y otros institutos de crédito y las Leyes Especiales, por sus operaciones activas. *G.O.* Nº 34.366 de 12-12-1989.

—Resolución N° 89-12-03 del Banco Central de Venezuela de 14-12-1989 mediante la cual se fija en cuarenta y tres por ciento (43%) la tasa de interés a cobrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo, con excepción de lo dispuesto para el sector agrícola. *G.O.* N° 34.369 de 15-12-1989.

—Resolución N° 89-12-04 del Banco Central de Venezuela de 14-12-1989 mediante la cual se fija en cuarenta y cinco por ciento (45%) la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos e institutos de crédito regidos por la Ley General de Banco, por sus operaciones activas, salvo lo dispuesto para el sector agrícola. *G.O.* N° 34.369 de 15-12-1989.

—Resolución N° 89-12-05 del Banco Central de Venezuela de 14-12-1989 mediante la cual se fija en cuarenta y cinco por ciento (45%) la tasa anual máxima de interés que podrán cobrar las empresas a la emisión de tarjetas de crédito, por el financiamiento otorgado a sus tarjetahabientes. *G.O.* N° 34.369 de 15-12-1989.

E. Conversión de Deuda en Inversión

—Resolución N° 89-11-01 del Banco Central de Venezuela de 2-11-89 mediante la cual se dispone que los contratos de fideicomisos que suscribirán, conforme al artículo 27 de las Normas de Operaciones de Conversión de Deuda en Inversión, el fiduciario, el fideicomitente (el inversionista) y el beneficiario (la empresa receptora), deberán contener, sin perjuicio de aquellas otras que acuerden dichas partes, cláusulas en la que se disponga lo indicado. *G.O.* N° 34.339 de 3-11-1989.

—Resolución N° 2.462 del Ministerio de Hacienda de 26-10-89 mediante la cual se prorroga por un año el plazo que tienen los titulares de créditos en moneda extranjera contraídos antes del 18-02-83, sus cesionarios o causahabientes, para solicitar ante la Superintendencia de Inversiones extranjeras la autorización para capitalizar dichos créditos en las empresas deudoras. *G.O.* N° 34.336 de 31-10-1989.

F. Normas sobre Emisión de Certificados Financieros

—Resolución N° 89-10-04 del Banco Central de Venezuela de 19-10-89 mediante la cual se dictan las normas que rigen la emisión de certificados de depósito negociables y no negociables, certificados de ahorro y bonos quirografarios; se deroga la Resolución N° 81-08-02 de 25-08-81. *G.O.* N° 34.332 de 25-10-1989.

3. Régimen de la Industria

—Decreto N° 622 mediante el cual se dictan las Normas sobre Política Lechera Integral. *G.O.* N° 34.365 de 11-12-1989.

4. Régimen del Comercio Interno

—Resolución Conjunta N° 3.105 y 414 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 19-10-89 mediante la cual se establecen en todo el Territorio Nacional los precios máximos de venta al público de la Harina de Maíz Precocida. *G.O.* N° 34.329 de 19-10-1989.

—Resolución Conjunta N° 3.184 y 456 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 23-10-89 mediante la cual se establecen en todo el Territorio Nacional los precios máximos de venta al público de la Harina de Maíz Precocida. *G.O.* N° 34.332 de 25-10-1989.

—Resolución Nº 3.422 del Ministerio de Fomento de 10-11-89 por la cual se fija en todo el Territorio Nacional el precio máximo de venta al público del papel higiénico (por unidad) clase "C". *G.O.* Nº 34.344 de 10-11-1989.

—Resolución Conjunta Nº 2.949 y 377 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 29-09-89 mediante la cual se establece en todo el Territorio Nacional el precio máximo de venta al público del kilogramo de azúcar lavada en quince bolívars (Bs. 15,00). *G.O.* Nº 34.317 de 2-10-1989.

—Decreto Nº 368, mediante el cual se dictan las Normas para la determinación de las Tarifas del Servicio Eléctrico. *G.O.* Nº 34.321 de 6-10-1989.

5. Régimen del Comercio Exterior

—Resolución Nº ICE-265 del Ministerio de Relaciones Exteriores de 17-10-89 mediante la cual se adoptan las Normas para el Auto Cálculo del Valor Agregado Nacional. Se deroga la Resolución Nº 177 de 11-8-1989. *G.O.* Nº 34.328 de 18-10-1989.

6. Régimen de Desarrollo Agropecuario

—Decreto Nº 608, mediante el cual se crea una Comisión que tendrá a su cargo la realización de los estudios necesarios para la creación de un Fondo de Garantía para el Pequeño y Mediano Productor Agropecuario, la cual estará integrada por los ciudadanos que en él se indican. *G.O.* Nº 34.358 de 30-11-1989.

—Resolución Conjunta Nº 3.106 y 415 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 19-10-89 mediante la cual se fijan para todo el Territorio Nacional los precios mínimos del maíz blanco y amarillo y del sorgo a ser pagados a los productores en los sitios habituales de recepción, los cuales registrarán a partir de la cosecha de invierno de 1989. *G.O.* Nº 34.329 de 19-10-1989.

—Resolución Conjunta Nos. 3.354 y 123 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría, de 6-8-89 por la cual se modifica el artículo 1º de la Resolución MF-DGSC Nº 1.392 y MAC-OPSA-DEA Nº 181 de fecha 4 de mayo de 1989 referente al maíz híbrido y otras variedades de maíz. *G.O.* Nº 34.342 de 8-11-1989.

—Resolución Conjunta Nº 3.601 y 573 de los Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría de 28-11-89, 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 posterioridad al día primero de septiembre del año en curso. *G.O.* Nº 34.356 de 28-11-1989.

—Resolución Conjunta Nos. 3.750 y 581 de los Ministerio de Fomento y de Agricultura y Cría de 12-12-1989 mediante la cual se fija en nueve bolívars con 00/100 (Bs. 9,00) el precio mínimo de soporte o garantía en todo el Territorio Nacional por litro de leche cruda natural a puerta de corral. *G.O.* Nº 34.368 de 14-12-1989.

—Resolución Nº 583 del Ministerio de Agricultura y Cría de 18-12-89 por la cual se fijan para todo el Territorio Nacional los precios mínimos del girasol y soya a ser pagados a los productores en los sitios habituales de entrega. *G.O.* Nº 34.370 de 18-12-1989.

7. Régimen de Energía y Minas

—Decreto Nº 563, mediante el cual se dispone que el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Hacienda, otorgará los contratos y autorizaciones para explotación

de salinas, a tenor de lo dispuesto en los artículos 4º y 5º de la Ley Orgánica de la Renta de Salinas, previa opinión de la Comisión que se crea en el artículo 7º de este Decreto. *G.O.* N° 34.338 de 2-11-1989.

—Resolución N° 444 del Ministerio de Energía y Minas de 9-11-89 por la cual se fijan en todo el Territorio Nacional los precios de venta de las gasolinas de motor suministradas al por mayor a los “Expendios de Combustibles”, de la forma que en ella se especifica. *G.O.* N° 34.343 de 9-11-1989.

—Resolución N° 451 del Ministerio de Energía y Minas de 15-11-89 por la cual se encomienda a la Corporación de Desarrollo del Estado Falcón, Instituto Autónomo adscrito al Ejecutivo del mismo Estado la realización de los trabajos de exploración, desarrollo y explotación de carbón de manto en el área que en ella se indica. *G.O.* N° 34.349 de 17-11-1989.

8. *Desarrollo Turístico*

—Decreto N° 549, mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial de la Ley de Turismo sobre Clasificación por Tipos y Categorías de los Establecimientos de Alojamiento Turístico. *G.O.* N° 34.330 de 20-10-1989.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación*

—Decreto 652 mediante el cual se crea el Instituto Universitario de Tecnología Bomberil, adscrito al Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal. *G.O.* N° 34.365 de 11-12-1989.

—Resolución N° 41 del Consejo Nacional de Universidades de 27-10-89 mediante la cual se emite opinión favorable acerca de la creación del “Instituto Universitario Tecnológico de Administración Industrial”, con sede en Anaco, Estado Anzoátegui, con las carreras y títulos que en ella se especifican. *G.O.* N° 34.357 de 29-11-1989.

—Resolución N° 35 del Consejo Nacional de Universidades de 04-10-89 mediante la cual se aprueba la transformación de la Sección de Inmunopatología de la Facultad de Medicina en Instituto de Inmunología de la Universidad Central de Venezuela. *G.O.* N° 34.357 de 29-11-1989.

—Orden emanada del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) de fecha 12-12-89 sobre la aplicación del Programa Nacional de Aprendizaje. *G.O.* N° 34.370 de 18-12-1989.

—Decreto N° 599, mediante el cual se dicta el Reglamento del Seguro Social a la contingencia de Paro Forzoso. *G.O.* N° 34.358 de 30-11-1989.

2. *Seguridad Social*

—Decreto N° 673, mediante el cual se dispone que el sueldo o el salario de los trabajadores a tiempo completo del sector privado que figuren en nómina para la fecha de publicación del presente Decreto, será incrementado de acuerdo a las modalidades y porcentajes que en él se especifican. *G.O.* N° 34.370 de 18-12-1989.

—Decreto N° 674, mediante el cual se dispone que la bonificación especial de transporte a que se refiere el artículo 1º de la Ley para el Pago de Bono Compensatorio

de Gastos de Transporte, será percibida por los trabajadores que devenguen un salario básico inferior o igual a siete mil ochocientos bolívares (Bs. 7.800,00) mensuales. *G.O.* Nº 34.370 de 18-12-1989.

—Decreto Nº 675 mediante el cual se dispone que serán beneficiarios del Programa de Comedores para los trabajadores, quienes devenguen como remuneración por su trabajo un salario básico inferior o igual a siete mil ochocientos bolívares (Bs. 7.800,00) mensuales. *G.O.* Nº 34.370 de 18-12-1989.

—Resolución Nº 40 del Consejo Nacional de Universidades de 29-09-89 mediante la cual se aprueba el Plan de Asistencia Médica y de Hospitalización para Estudiantes de Educación Superior. *G.O.* Nº 34.357 de 29-11-1989.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Autoridad de Area*

—Decreto Nº 591, mediante el cual se dictan las Normas sobre la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Integral del Area Uribante-Arauca. *G.O.* Nº 34.354 de 24-11-1989.

2. *Desarrollo Urbano*

—Decreto Nº 536, mediante el cual se crea con carácter permanente, la Comisión Nacional de Normas Técnicas para Edificaciones y Urbanizaciones, la cual tendrá por objeto coordinar y mantener el proceso continuo de estudio, elaboración y revisión de las Normas Técnicas y Especificaciones relativas a Proyectos y Construcción de Edificaciones y Urbanizaciones. *G.O.* Nº 34.323 de 10-10-1989.

3. *Régimen de Protección de los Recursos Naturales*

A. *Recursos Acuáticos*

—Resolución Conjunta Nº 379 y 120 de los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 6-10-89 mediante la cual se dictan las Normas para el Ingreso al país de ejemplares vivos de diferentes especies de organismos acuáticos con fines de cultivo y comercialización. *G.O.* Nº 34.322 de 9-10-1989.

—Resolución Conjunta Nº 380 y 123 de los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 6-10-89 mediante la cual se dispone que además de las disposiciones de la Resolución Conjunta Ministerio de Agricultura y Cría, Dirección General Sectorial de Pesca y Acuicultura Nº 459, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Despacho del Ministro Nº 66, del 29-09-88, queda sometida a las normas previstas en la presente Resolución la pesca de atunes con red de cerco en las costas marinas del territorio nacional o fuera de aguas territoriales con embarcaciones de bandera nacional y todas aquellas de bandera extranjera adquiridas por armadores nacionales bajo modalidad de arrendamiento con opción a compra. *G.O.* Nº 34.322 de 9-10-1989.

—Resolución Nº 124 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 6-10-89 mediante la cual se dispone que en los casos excepcionales donde la pesca pueda permitirse en los Parques Nacionales, tal actividad será regulada por

los respectivos Planes de Ordenación y Manejo y Reglamento de Uso. *G.O.* N° 34.321 de 6-10-1989.

—Resolución N° 418 del Ministerio de Agricultura y Cría de 13-10-89 mediante la cual se dispone que para la captura del Botuto o Guarura (*Strombus gigas*), se requerirá un permiso especial expedido por el Ministerio de Agricultura y Cría, a través de las respectivas Unidades Estatales de Desarrollo Agropecuario. *G.O.* N° 34.325 de 13-10-1989.

—Resolución N° 127 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 20-10-89 mediante la cual se dispone que el ejercicio de la Cacería Deportiva se regirá por las especificaciones contenidas en el calendario cinegético anexo a la misma. *G.O.* N° 34.331 de 23-10-1989.

—Resolución N° 488 del Ministerio de Agricultura y Cría de 31-10-89 mediante la cual se dispone que para la extracción del Guacuco (*Tivela mactroides*) en todo el territorio nacional, se requerirá un permiso otorgado por el Ministerio de Agricultura y Cría, a través de las respectivas Unidades Estatales de Desarrollo Agropecuario. *G.O.* N° 34.337 de 1-11-1989.

—Resolución N° 138 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 6-12-1989 mediante la cual se dictan las Normas para el Manejo Racional de la Especie Baba (*Caimán Crocodilus*). *G.O.* N° 34.362 de 6-12-1989.

B. *Recursos Forestales*

—Decreto N° 582 mediante el cual se reforma el Reglamento de la Ley de Protección a la Fauna Silvestre sobre el Consejo Nacional de la Fauna Silvestre. *G.O.* N° 34.348 de 16-11-1989.

—Resolución N° 133 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 2-11-89 mediante la cual se dictan las Normas para el Pago de Servicios Técnicos Forestales. *G.O.* N° 34.338 de 2-11-1989.

—Resolución N° G-313 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 27-10-89 mediante la cual se dispone que las actividades de producción, comercialización y movilización de plantas frutales, forestales, ornamentales y de material vegetal de propagación, quedan sometidas a las normas establecidas en la misma y los establecimientos dedicados o que se destinen a las actividades antes mencionadas, deberán registrarse ante el Ministerio de Agricultura y Cría, la cual para autorizar su funcionamiento hará las inspecciones correspondientes. *G.O.* N° 34.334 de 27-10-1989.

C. *Premio de Conservación*

—Resolución N° 136 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 22-11-89 mediante la cual se modifican los artículos 1º, 2º, 5º, 7º y 8º de la Resolución N° 116 del 31 de julio de 1978 y se incorpora un nuevo artículo, contenido de las Normas para el otorgamiento del Premio Nacional de Conservación. *G.O.* N° 34.352 de 22-11-1989.

4. *Régimen de Transporte y Tránsito*

A. *Transporte Terrestre*

—Decreto N° 601, mediante el cual se deroga el Decreto N° 252 de fecha 20 de agosto de 1984, contenido del Reglamento Parcial de la Ley de Tránsito Terrestre. *G.O.* N° 34.454 de 24-11-1989.

—Resolución Conjunta de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones mediante la cual se fijan las tarifas del servicio de transporte público de pasajeros en rutas extraurbanas y suburbanas, en la modalidad colectivo (autobús) y de alquiler (por puesto) que tengan su origen, destino y viceversa según se especifica en los listados anexos. *G.O.* Nº 4.137 Extraordinario de 17-11-1989.

—Resolución Conjunta Nº 3.528 y 336 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 10-11-89 mediante la cual se dispone que a los efectos de la aplicación de la tarifa por la cual se regirá el servicio de transporte público de personas en vehículos de alquiler, modalidad LIBRE, entre el Area Metropolitana de Caracas y el Aeropuerto Internacional de Maiquetía y viceversa, se divide la ciudad de Caracas y su Area Metropolitana en siete sectores, y el Litoral Central en seis sectores. Cada uno de estos sectores comprende las Urbanizaciones y/o centros poblados que en ella se señalan. *G.O.* Nº 34.351 de 21-11-1989.

—Resolución Conjunta Nº 3.578 y 341 de los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones de 24-11-89 mediante la cual se dispone que el monto a pagar por los servicios de transporte público de personal en vehículos de alquiler modalidad "LIBRE", dotados de taxímetros, en el Area Metropolitana de Caracas, Municipio Vargas del Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, será el que en ella se especifica. *G.O.* Nº 34.355 de 27-11-1989.

B. *Transporte Marítimo*

—Decreto Nº 614, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para el Estudio de la Política del Transporte Marítimo. *G.O.* Nº 34.358 de 30-11-1989.

—Decreto Nº 550, mediante el cual se ordena a los propietarios de restos de gabarras, remolcadores, ferrys y cualquier otro tipo de embarcaciones abandonadas en diferentes sitios de la isla de Margarita, tales como: Punta de Piedra, Bahía de Guamache, Bahía de Los Cocos, Bahía adyacente al Hotel Meliá, Morro de Porlamar, La Gale-
ra, Ensenada de Taguantar, Playa La Restinga, Playa de Pampatar y en las islas de Coche y Cubagua, en jurisdicción del Estado Nueva Esparta, la inmediata remolcación de tales restos. *G.O.* Nº 34.329 de 19-10-1989.

—Resolución Nº 322 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 30-10-89 mediante la cual se fijan las tarifas por utilización de obras de canalización que habrá de pagar el propietario, agente o representante de cada buque que navegue por el Canal Boca Grande-Matanzas del Río Orinoco. *G.O.* Nº 34.335 de 30-10-1989.

—Resolución Nº 334 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 10-11-89 por la cual se fijan las tarifas por Utilización de Obras de Canalización que habrá de pagar el propietario, agente o representante de cada buque que navegue por el Canal Boca Grande-Matanzas del Río Orinoco. *G.O.* Nº 34.345 de 13-11-1989.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

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

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

SUMARIO

- I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO
 1. *El Poder Público*. A. Poder Judicial: Regulación de Jurisdicción. B. Contraloría General de la República: Límites de sus competencias. C. Organismos electorales: Integración. 2. *Derechos fundamentales*. A. Derechos laborales.
- II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO
 1. *Municipios*. A. Autonomía municipal. B. Solución de conflictos entre autoridades municipales.
- III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO
 1. *Principio de la legalidad tributaria*.
- IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
 1. *Procedimiento administrativo*. A. Ambito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. B. Solicitudes: Carga de los interesados. 2. *Los actos administrativos*. A. Notificación. a. Procedencia. b. Notificación personal. B. Motivación. C. Ejecución. D. Vicios. a. Vicios en la motivación. a'. Motivación errónea. b'. Inmotivación. b. Falso supuesto. c. Incompetencia manifiesta. D. Revocación. 3. *La excepción de ilegalidad*.
- V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL
 1. *Recurso de inconstitucionalidad*. 2. *Amparo*. A. Competencia judicial. a. Competencia de los Tribunales de Primera Instancia. b. Criterio de la afinidad de la competencia. c. Competencia en caso de acumulación de la acción de amparo y el recurso contencioso-administrativo de anulación. B. Objeto. C. Relación procesal. a. Legitimación activa: Representación. b. Parte agravante. D. Motivos: Violación directa de la Constitución. E. Inadmisibilidad. a. Situaciones irreparables. b. Caducidad. F. Efectos restitutorios. G. Sentencia: Improcedencia de la apelación.
- VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
 1. *Organos*. A. Corte Suprema de Justicia. a. Competencia de acciones contencioso-administrativas. b. Competencia en caso de conflictos entre autoridades administrativas. 2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*. A. Objeto. B. Condiciones de admisibilidad. a. Legitimación. a'. Legitimación activa. b'. Legitimación pasiva. b. Lapso de caducidad. C. Suspensión de efectos del acto administrativo. D. Sentencia. a. Vicios de ultrapetita. b. Apelación. E. Perención. 3. *Contencioso de anulación y amparo*. 4. *Recurso contencioso-administrativo contra las conductas omisivas*. 5. *El recurso contencioso-administrativo de interpretación*. 6. *Contencioso de las demandas*. 7. *Recursos contencioso-administrativos especiales*. A. Contencioso de la Carrera Administrativa. a. Competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa. b. Legitimación pasiva. c. Agotamiento de la vía conciliatoria. B. Contencioso-tributario. a. Objeto. b. Admisión.

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

VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Propiedad*. A. Registro de Propiedad. B. Régimen urbanístico. 2. *Expropiación*. A. Legitimación. B. Indemnización.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Regulación legal: Ambito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa*. 2. *Cargos*. 3. *Derechos*. 4. *Retiro*. A. Remoción. B. Renuncia. 5. *Responsabilidad*.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Poder Público*A. *Poder Judicial: Regulación de Jurisdicción*

CSJ-SPA (253)

9-10-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Es de principio que toda controversia debe ser dirimida por los tribunales, esto es, por los órganos competentes del Poder Judicial venezolano, salvo que el conocimiento del asunto corresponda a un tribunal extranjero o algún ente u órgano no judicial y que específicamente sea parte de la administración pública.

Concretamente, los asuntos contenciosos que se susciten con motivo de las cuestiones legales en materia agraria son sustanciados y decididos por los tribunales que forman la llamada jurisdicción agraria, desarrollada en la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, tal como se dispone en los artículos 1º y 2º de esa Ley; y, específicamente, corresponde a los Juzgados de Primera Instancia Agraria conocer de las acciones derivadas del derecho de permanencia, como lo dispone el literal g) del artículo 12 *ejusdem*, pero también conocen en general de todas las "acciones, medidas y controversias en materia agraria" (literal "w" del mismo artículo 12).

Por tanto, el que una controversia agraria quede sustraída de la jurisdicción judicial es excepcional y debe estar consagrada expresa y especialmente en alguna regla legal.

Al respecto, en cuanto al derecho de permanencia que establece el literal c) del artículo 2º de la Ley de Reforma Agraria existen las dos normas invocadas por el apoderado del demandado en el presente caso, cuales son las contenidas en el artículo 148 de esa Ley y en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, que, ciertamente, consagran la intervención del Instituto Agrario Nacional y de los Procuradores Agrarios.

Ahora bien, examinados ambos preceptos legales, se aprecia:

1. Así como en materia de contratos de arrendamientos de inmuebles urbanos celebrados a tiempo indeterminado —y salvo la causal de falta de pago— no puede pedirse el desalojo o desocupación sin la previa autorización del organismo competente (la Dirección de Inquilinato o los Concejos Municipales, según el caso), en materia de arrendamiento de predios rústicos —a tiempo fijo o indeterminados— el arrendador no puede solicitar el desalojo sin la previa autorización del Instituto Agrario Nacional, tal como lo dispone el artículo 148 de la Ley de Reforma Agraria.

Por ello, la intervención y actuación del Instituto lo es cuando el arrendador pretende el desalojo del predio arrendado, en cuya virtud tal intervención no corresponde al caso de autos, pues la demanda es de pretendidos arrendatarios y no del arrendador, que se limitó a una notificación, pero sin promover un desalojo en forma.

Y consecuentemente no ocurre la falta de jurisdicción respecto del Instituto Agrario Nacional, pues no se está en presencia de una solicitud de desalojo, sino de una demanda incoada por los presuntos arrendatarios para que se les reconozca el derecho de permanencia.

2. En cuanto a la intervención del Procurador Agrario, a éste, conforme al invocado artículo 38, le corresponde otorgar, con carácter provisional, el certificado de amparo administrativo previsto en la Ley de Reforma Agraria.

Este amparo es la acción que tiene el ocupante de la tierra para que se le mantenga en la posesión cuando se encuentre ante un desalojo por parte del dueño, y por eso el Procurador concede la protección provisional hasta tanto resuelva lo conducente —y de manera definitiva— el Instituto Agrario Nacional.

Como dice el artículo 38, el amparo tiene por fin impedir “las perturbaciones al predio rural ocupado por el tenedor de este certificado”, y se trata de una medida para impedir los hechos de desalojo o perturbación al tenedor o detentador de la tierra.

Ahora bien, en el caso no se ha solicitado del Tribunal que otorgue un amparo —provisional o definitivo— del derecho de detentar el inmueble, sino que se ha promovido una acción para que se determine que los actores son beneficiarios del derecho de permanencia como consecuencia del carácter de arrendatarios que dicen tener y respecto del cual se pide también pronunciamiento judicial.

En tal virtud, estima la Sala que en el caso no se está en presencia de una solicitud de desalojo ni de una solicitud de amparo administrativo al derecho de permanencia, sino de una típica acción judicial que corresponde a los órganos jurisdiccionales competentes, por lo que no hay el derecho o falta de jurisdicción invocado, pronunciamiento éste que no prejuzga acerca de ningún otro extremo de forma ni de fondo.

CSJ-SPA (319)

16-11-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Independientemente de la naturaleza del contrato de arrendamiento de inmuebles en cuanto a su duración (por tiempo determinado o indeterminado), es claro —y así lo ha reiterado la Sala— que toda controversia sobre continuación, cumplimiento o resolución es una típica acción judicial que corresponde a los Tribunales de Justicia y no a la autoridad administrativa correspondiente (Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento o Concejos Municipales), pues conocen de autorizaciones para la desocupación o desalojo, pero no de la reclamación directa que tienda a lograr la desocupación y entrega del inmueble.

En el caso, la parte actora no se ha dirigido al tribunal para que autorice la desocupación o desalojo, sino que pretende, de manera directa, que se le entregue el inmueble, en cuya virtud se trata, sin duda, de una cuestión que es de Poder Judicial.

Distinto es la admisibilidad y/o la procedencia de la pretensión, y no pueden confundirse —como hizo la decisión objeto de la solicitud de regulación— con la falta de jurisdicción. Por eso, lo planteado por la demandada del caso de autos es un problema que concierne a la admisibilidad de la demanda y, a la postre, a su procedencia, pero no es un asunto de falta de jurisdicción en sentido estricto, puesto que la autoridad administrativa no conoce de demandas para lograr la entrega y desocupación de inmuebles urbanos dados en arrendamiento.

En consecuencia, no existe en el caso la falta de jurisdicción, lo que no prejuzga acerca de ningún extremo de forma ni de fondo, en especial de la admisibilidad y procedencia de la demanda incoada.

B. *Contraloría General de la República: Límites de sus competencias*

CSJ-SPA (240)

5-10-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

De las razones dadas para fundar la apelación, aparece que no se discute el alegato —de hecho— de la recurrente que consiste en afirmar que la deducción “proviene de instrucciones precisas y terminantes del propio Ministerio de Energía y Minas, quien decidió que para el cálculo del impuesto... debía deducir la tasa por la utilización del Canal...”. Esto es, el organismo contralor, a través de su representante en este juicio, no niega ese hecho, no lo discute ni controvierte; al contrario, da por supuesto que es cierto y veraz, tal como se aprecia de la transcripción que se hizo de la formalización.

Por eso el alegato del organismo contralor es de estricto derecho o jurídico: que el Ministerio no tendría facultad ni atribución para autorizar descuentos o deducciones en concepto de tasas pagadas por la contribuyente para la utilización de los canales de la Barra del Lago de Maracaibo y del río Orinoco. Por otra parte, tampoco se discute que el impuesto de exportación que establecía el ordinal 1º del artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos (vigente para ese entonces), se convino en pagarlo —tal como lo permitía el artículo 50 de esa Ley— en efectivo, caso en el cual se aplicaba lo pautado en el párrafo 2º del mismo artículo 50.

Al respecto, mientras la contribuyente y recurrente alega que cuando el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (hoy de Energía y Minas), ordenó deducir lo pagado por tasas de uso de la Barra, obró dentro de las facultades que le confiere la letra a) del párrafo 2º del artículo 50. y, de su lado, el organismo contralor sostiene que el único aspecto que se deja a la determinación convencional es el “valor mercantil” del petróleo en el campo de producción y la Ley sólo admite una deducción: la contenida en la letra b) del párrafo 2º del artículo 50, y que una cosa es dejar al criterio del Ministerio y del concesionario fijar el valor mercantil y otra, distinta, es contemplar rebajas o deducciones del impuesto; que es función de la Contraloría examinar en los ingresos los efectos de aplicación de la Ley, sin tener por qué intentar la nulidad del acto.

La Corte, al respecto, observa:

Es cierto que conforme a la letra a) del párrafo 2º del artículo 50 de la Ley de Hidrocarburos, el impuesto —pagadero en efectivo— se calcula “de acuerdo con el valor mercantil del petróleo en el campo de producción”, y también es cierto que, conforme a la letra b), del precio fijado “sólo se hará una deducción que se fijará por convenio y que en ningún caso excederá de medio céntimo de bolívar (Bs. 0,005) por metro cúbico y por kilómetro de la distancia entre el campo de producción y el puerto...”; empero, conforme a la letra a) el valor se calculará “sobre las bases que se establezcan convencionalmente entre el Ministro... y el concesionario”, y la única limitación es que el valor mínimo no podía ser inferior al establecido en la letra c), cuestión que no es la planteada en el caso de autos.

Ahora bien, si la rebaja por la tasa fue un acuerdo o convenio entre el Ministerio y la concesionaria —aspecto que no discute el organismo contralor— la circunstancia de que tal acuerdo fuese violatorio de las letras a (por indebida aplicación) y b (por no haberse aplicado la única deducción permitida): la disposición es clara cuando dice “sólo se hará una deducción que se fijará por convenio...”, la Corte, dentro de este asunto, no puede entrar a resolver la ilegalidad o no del convenio, pues de lo que se trata es de un reparo por haberse hecho una deducción no autorizada por la Ley,

pero permitida por el Despacho que, según la Ley, tenía la facultad o potestad de fijar las bases mediante convención celebrada con el concesionario.

La controversia acerca de si es una sola deducción; acerca de que el valor es en el "campo de producción", lo cual excluiría cualquier gasto de traslado distinto del contemplado en la letra b (una cantidad por metro cúbico y por kilómetro computado sobre los oleoductos que existan), es imposible de examinarse en un proceso como el presente.

En verdad la Contraloría puede reparar los ingresos y es su función, pero cuando media una deducción, descarga o rebaja que presente algún contribuyente en materia de tributos —incluso el llamado "impuesto de exploración" de las concesionarias— el reparo se justifica en caso de que visto aislada e individualmente, la rebaja, descarga o deducción, no esté permitida por la Ley o ésta expresa o implícitamente la rechace; mas, cuando se hace en virtud de un convenio que, por Ley celebra el contribuyente y uno de los órganos de la administración (un Ministerio concretamente) facultado o autorizado para celebrar ese convenio, entonces el problema no es ni puede ser de "reparo" al ingreso, sino de cuestionamiento en las atribuciones del Despacho, esto es, impugnación a su proceder o actitud que sería violatoria de la Ley y constituiría un exceso o usurpación de sus funciones específicas y concretas. El problema, por tanto, no concierne al contribuyente, sino al organismo que, dentro de sus facultades (con o sin exceso), dio la autorización o permiso correspondiente.

El control de la legalidad de los actos que, en materia de ingresos provenientes de impuestos o tributos, tiene el organismo contralor, no puede llegar, en lo que respecta al contribuyente, hasta descalificar su declaración de ingresos (y deducciones o rebajas) por considerar que el Despacho de la Administración activa obró o actuó mal cuando celebró un convenio en la materia; cuando la autoridad tributaria obrando simplemente como tal acepta o admite deducciones infundadas o ilegales, en tales casos procede el reparo de la Contraloría; empero, cuando la autoridad no obra con el mero carácter de encargado de lo fiscal o tributario, sino que cumple funciones distintas, como son las de fijar "por convenio" el valor comercial que determina el monto del impuesto, el posible error, equívoco, yerro o imprudencia del funcionario no puede conducir a un reparo fundado exclusivamente en que dicho funcionario obró mal y celebró un convenio desajustado a la ley.

Ciertamente no se trata de un contrato en el cual prive la autonomía de la voluntad y ciertamente la ley —en el caso— orienta la actuación del organismo para convenir acerca del "valor mercantil del petróleo en el campo de producción", pero, salvo el mínimo que se deduce de la letra c) del párrafo 2º del artículo 50 de la Ley de Hidrocarburos, en lo demás el posible exceso o desviación del funcionario al conceder otras deducciones o rebajas no autoriza al organismo contralor para corregir o enmendar la posible falta cometida haciendo uso de la vía del reparo que le concede y otorga su Ley Orgánica.

Permitir que sea la Contraloría quien decida acerca de cómo se establece —correctamente, según ella— el valor mercantil del petróleo, sería permitir que se violasen las letras a) y b) del párrafo 2º del artículo 50 de la Ley de Hidrocarburos (desde luego, si el valor fijado —con o sin deducciones— fuese inferior al mínimo de la letra c, aquí sí puede actuar la Contraloría por vía de reparo). A la Contraloría le corresponde "el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes. . ." (artículo 234 de la Constitución y 1º de su Ley Orgánica), pero, en manera alguna puede revocar unilateralmente lo dispuesto o convenido entre el Ministerio de Minas y el concesionario de hidrocarburos, pues ello constituye usurpación de atribuciones.

Como dijo la Sala en sentencia del 29 de julio de 1982 (caso Creole Petroleum Corporation) cuando la Contraloría formula el reparo por considerar que el pago que hizo la concesionaria por tasa de utilización del canal de navegación no es deducible

“pretendió desconocer los efectos económico-fiscales que ese acto (la orden del Ministerio autorizando la deducción) producía respecto de la Hacienda”, y con eso pretendió llegar a sustituir a los órganos controlados en el ejercicio de las funciones que le son propias. Y aun cuando la determinación del “valor comercial” tiene influencia en la cuantía del llamado impuesto de explotación, sucede que esa determinación —con la única limitación establecida en la letra “c” del párrafo 2º del artículo 5º— es función o atribución privativa del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Minas e Hidrocarburos (hoy de Energía y Minas).

Por tanto, la Contraloría se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones, pues, so pretexto del control de la legalidad de los actos económico-administrativos relacionados con un ingreso público, como son las liquidaciones fiscales del impuesto de explotación, realizó acto de administración activa, como es apreciar lo que debe ser “el valor comercial del petróleo en el campo de producción”. Y —como lo dijo la Corte en la aludida sentencia— la omisión del Ejecutivo (al autorizar una deducción) no puede ser, por sí sola, motivo determinante de la formulación de un reparo al contribuyente que ha procedido, precisamente, con arreglo a la decisión del propio Ejecutivo, y la vía del reparo no es la expedita para subsanar o corregir el posible error por él cometido.

En consecuencia, no habiendo actuado el contribuyente *motu proprio*, esto es, efectuando una rebaja por su sola y única cuenta, sino previamente autorizada por el Ejecutivo dentro del convenio que prevé la ley (bien o mal aplicado, lo que poco importa), es improcedente el reparo formulado porque el contribuyente no ha incurrido por su voluntad y riesgo, en violación de las disposiciones que rigen la cuantía o monto del impuesto de explotación; por todo lo cual ha de considerarse que la Contraloría al formular el reparo usurpó las atribuciones propias de la Administración activa, en concreto del Ministerio de Minas e Hidrocarburos (hoy de Energía y Minas) al sustituirse a éste en la fijación o determinación del “valor comercial” de los hidrocarburos para calcular el impuesto que debe pagar la concesionaria. Así se declara.

C. Organismos electorales: Integración

CSJ-SPA (350)

30-11-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Pablo Medina vs. Consejo Supremo Electoral.

En materia electoral y de elecciones, se entiende por mayoría absoluta el número mínimo que represente más de la mitad de la cantidad total.

Motivaciones para decidir:

El artículo 24 de la Ley Orgánica del Sufragio, objeto de la controversia, es del tenor siguiente:

“El Consejo Supremo Electoral, por Resolución dictada al efecto, determinará la forma de integración en escala nacional de los organismos electorales, de la siguiente manera: la mayoría absoluta con candidatos escogidos de los presentados por los distintos partidos políticos que hayan obtenido las mayores cifras nacionales de votación en las últimas elecciones para Cámara de Diputados del Congreso de la República, y el resto, con ciudadanos sin afiliación política o

con candidatos de los demás partidos políticos que hayan obtenido las mayores votaciones en las respectivas circunscripciones o combinando una parte con candidatos de estos partidos con independientes”.

Ahora bien, conforme se explica en la demanda, ciertamente tales juntas estarán integradas por dos grupos de miembros: el primero formado por miembros de los partidos políticos que, en escala nacional, obtuvieron los primeros puestos o lugares en el total de votos; y el segundo por otros representantes escogidos fuera de los representantes de los partidos mayoritarios.

De otra parte, conforme al artículo 50 de la misma Ley, los miembros principales de tales juntas son siete (7) en total y, entonces, cabe preguntarse: ¿cuál es la mayoría absoluta? Pues CUATRO (que representa más de la mitad de ese total), y no CINCO como pretende el recurrente. En efecto, es inaceptable la tesis según la cual “mayoría absoluta” no es número fijo, que sea superior a la mitad. Es verdad, sí, que tanto cuatro como cinco y seis indican mayoría con respecto al número siete, pues todos representan más de la mitad de este número. Empero, sostener que mayoría absoluta debe corresponder a los cinco partidos mayoritarios del país es una interpretación no cónsona con el espíritu, propósito y razón de ser de la norma, al indicar que se integra por la mayoría absoluta de los siete miembros que componen la correspondiente junta principal.

El recurrente se apoya en el artículo 41 de la misma Ley para pretender que la mayoría absoluta es cinco, pero tal alegato no es procedente. En efecto, mientras siete son los miembros de las Juntas Electorales Principales, el Consejo Supremo Electoral está integrado —según el artículo 41— por nueve miembros, y eso explica, lógicamente, que cinco representen a los partidos mayoritarios, es decir, a los que hayan ocupado los cinco primeros lugares a nivel nacional, y configuran, justamente, la mayoría absoluta por antonomasia: más de la mitad del total de miembros.

Por eso, si aplicamos el criterio que imperó en el artículo 41 al conceder automáticamente cinco puestos —de nueve en total— a los representantes de los partidos que obtuvieron los cinco primeros lugares, cuando se trata de juntas principales esa mayoría es de cuatro y no de cinco, por lo que el criterio que tuvo el legislador para establecer, a nivel del máximo organismo electoral, es el de mayoría absoluta que representa el número entero que sigue inmediatamente a la mitad, mismo criterio que debe acogerse para las juntas principales de las distintas circunscripciones electorales, y es que el artículo 41 no habla directa, clara, precisa y exactamente de mayoría absoluta, pero se sobrentiende que es más de la mitad del número total de miembros. Además, esa norma —ni ninguna otra de la Ley— no dispone que para todos los efectos de la integración de las juntas locales la mayoría sea siempre cinco; luego, del artículo 41 no puede inferirse que, a los fines de las juntas principales, cinco sea numéricamente la mayoría absoluta, pues si bien es mayor de la mitad de siete, el número inmediatamente mayor es cuatro y, por ende, éste debe tenerse como el de la mayoría.

En materia electoral y de elecciones, se entiende por “mayoría absoluta” el número mínimo que represente más de la mitad de la cantidad total, y cuatro cumple ese requisito, por lo que el Consejo Supremo Electoral obró ajustado al artículo 24 cuando emitió la Resolución impugnada, puesto que tal artículo 41 —también denunciado— no puede desprenderse que cinco sea la mayoría, ya que ésta lo es con relación al número de miembros del Consejo Supremo Electoral, pero no con respecto a los de las juntas principales; y es que si cinco representasen la verdadera “mayoría”, entonces no se entenderían las normas de la Ley —contenidas en sus artículos 52 y 57— según las cuales los integrantes de las juntas municipales y mesas electorales son en total CINCO y, por tanto, ya no sería “mayoría” sino totalidad o unanimidad, lo que no es admisible en un sistema que, como el venezolano, funciona con base en

la representación proporcional de las minorías. Y es que más de número 4 y con respecto a 7, es realmente una mayoría *calificada o cualificada*, que es la exigida por encima de la estricta mayoría absoluta, como son los dos tercios (o dos terceras partes) o los tres cuartos (o tres cuartas partes) del total, y por ello matemáticamente 5 no es mayoría absoluta estricta, sino que representa *las dos terceras partes de siete* (exactamente los dos tercios son 4,66 y, por tanto, ya 5 equivale a las dos terceras partes) y el número 6, con respecto a 7, representa más de las tres cuartas partes (que es 5,25).

En consecuencia, 5 con relación a 7, y a los fines eleccionarios, representa una mayoría calificada y no una mayoría absoluta, aun cuando ciertamente implica mayoría al igual que 6 y 4, pero para distinguir mayoría absoluta de otras calificadas o especiales, hay que atender al número entero que inmediatamente sigue a la fracción matemática que represente la mitad, y en el caso —se repite— ese número es CUATRO. Ejemplo de mayoría calificada la hallamos en el artículo 44 de la misma Ley Orgánica del Sufragio cuando prevé que para remover al Presidente y Vicepresidente del Consejo Supremo Electoral se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes; la propia Constitución habla, en general, de “mayoría absoluta” (artículos 145, 150, ordinal 8º, y 154, 157, 163, 167 y 173, entre otros) y artículo 6º de la Enmienda Nº 2, y cuando quiere referirse a otra calificada, lo indica expresamente, tal como ocurre con el voto de censura a los ministros que, para acarrear remoción, requiere del voto favorable de las “dos terceras partes de los diputados presentes” (artículo 153, ordinal 2º); con la remoción de los gobernadores (artículo 24); la aprobación de la ley para la elección directa de los gobernadores (artículo 22); con la reforma de la Constitución (artículo 246) y con la Ley que atribuya a los estados y municipios determinados, materias de la competencia nacional (artículo 177), y con la autorización a la comisión legislativa (artículo 5º de la Enmienda Nº 2). Casos éstos en los que rige el criterio de una mayoría absoluta especial: que sea mucho más de la cantidad representada en el número que sigue a la mitad, pues todo lo que sea más de la mitad es mayoría absoluta, pero en algunos casos tal mayoría debe ser calificada ($\frac{2}{3}$ del total) como se requiere en las normas constitucionales que se acaban de mencionar.

Por lo demás no dice la norma contenida en el artículo 24 de la Ley Orgánica del Sufragio que los integrantes de los partidos mayoritarios deben representar “la mitad más uno”, sino simplemente “mayoría absoluta”; si hubiera dicho “la mitad más uno”, entonces la mayoría sería cinco, porque no puede ser el número 4,5 tratándose, como se trata, de personas físicas y huelga decir que no se concibe la existencia de $\frac{1}{2}$ persona.

No puede sostenerse que “mayoría absoluta” fuesen todos los números superiores a la mitad, pues lo es el entero que sigue a la mitad del número de que se trata, y los demás configuran —se repite— mayorías calificadas o especiales. Así, 5 significa mayoría absoluta con respecto a 8, pero calificada con respecto a 7; y 6 es mayoría absoluta con respecto al número 13, pero calificada con respecto a 7, ciertamente 5 y 6 son números mayores —en términos absolutos— de 7, pero la “mínima mayoría absoluta” la cumple el número entero inmediato a la mitad, y por eso 5 cumple con tal requisito con relación a 8 y no con relación a 7.

2. *Derechos fundamentales*

A. *Derechos laborales*

CPCA

7-9-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Se ha denunciado igualmente la violación del artículo 86 de la Constitución conforme al cual todos los trabajadores disfrutarán de descanso semanal remunerado y de vacaciones pagadas en conformidad con la Ley. En este caso el derecho a vacaciones sí constituye un derecho de rango constitucional, pues se halla previsto directamente en la Constitución y la Ley sólo debe reglamentarlo. No obstante, no encuentra esta Corte que por el hecho de la designación de la cual fue objeto el accionante se le haya vulnerado su derecho a vacaciones pagadas de conformidad con la Ley. En efecto, por la circunstancia de haber sido designado en un cargo en el servicio interno de la Cancillería, cuando se encontraba ocupando otro en el extranjero, no se viola el derecho al disfrute de las vacaciones. Además, el propio accionante reconoce (folio tres) que solicitó dos meses y medio de vacaciones y se le respondió que tal solicitud sería considerada al incorporarse al servicio interno.

CPCA

7-9-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

La estabilidad de la cual puede gozar un funcionario público no constituye una garantía consagrada en la Constitución.

El accionante ha denunciado la violación del derecho a la estabilidad previsto, según aduce, en el artículo 88 de la Constitución. Con respecto a tal dispositivo cabe observar que el mismo remite a la Ley a objeto de que ésta adopte las medidas tendientes a garantizar la estabilidad en el trabajo. Por tanto, la estabilidad de la cual puede gozar un funcionario público no constituye una garantía consagrada en la Constitución. Se goza de estabilidad en un cargo público en la medida y bajo las condiciones y requisitos establecidos por el Legislador, por lo que el análisis de la violación de tal derecho requeriría la determinación del *status* del demandante a la luz de las disposiciones legales aplicables, cuestión ésta sobre lo cual deberá pronunciarse el *a quo* al decidir la pretensión a que se refiere el recurso contencioso administrativo de anulación y así se declara.

II. EL ORDENAMIENTO ORGANICO DEL ESTADO

1. Municipios

A. Autonomía municipal

CSJ-CP

13-11-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Corte delimita el concepto de autonomía municipal y establece el alcance atribuido en la Constitución a la potestad del legislador en relación con el ejercicio de tal autonomía.

Expuestos como han sido los fundamentos del recurso, considera esta Corte indispensable, antes de examinar la denunciada inconstitucionalidad, *delimitar el concepto de autonomía municipal* adoptado por el Constituyente de 1961 y establecer el alcance atribuido en las normas de la Constitución a la potestad del legislador nacional en relación con la regulación del ejercicio de esa autonomía y, a tal efecto, observa:

Expresa el artículo 25 de la Constitución de la República lo siguiente:

“Los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional. Son personas jurídicas, y su representación la ejercerán los órganos que determine la Ley”.

Y el artículo 29 constitucional dispone:

“La autonomía del Municipio comprende:

- 1º La elección de sus autoridades;
- 2º La libre gestión en las materias de su competencia; y
- 3º La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con esta Constitución y las leyes”.

Estas son las normas constitucionales invocadas por el recurrente que, a su juicio, encierran la “esencia” de la autonomía municipal. Para la Corte, sin embargo, ellas deben ser interpretadas de manera armónica concordante y unitaria con el conjunto de disposiciones de la Constitución vigente que regulan la organización y funcionamiento de los Municipios, en especial con las contenidas en el Capítulo IV del Título I del Texto Fundamental y las que señalan las competencias del Poder Nacional y de los Estados, tal como aparece expresado en las deliberaciones de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional y en las del Congreso Constituyente.

Bajo esa óptica, destaca este Supremo Tribunal las normas contenidas en los artículos 17 (ordinal 2º), 26, 27, 30, 31, 32, 33, 34, 136, 229, 233 y 235 de la Constitución, las cuales establecen limitaciones a la autonomía municipal, bien directamente o mediante habilitación de las ramas legislativas del Poder Nacional y de los Estados.

Ahora bien, es a partir de la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales invocadas por el recurrente que enuncian y garantizan la autonomía municipal, en concordancia con las citadas normas contentivas de limitaciones a esa

autonomía, que se puede establecer el carácter autonómico de los Municipios y la legitimidad constitucional de la intervención del mismo. Por esta razón se podría afirmar que la autonomía municipal en nuestro país, como en muchos otros, es un concepto de estricto derecho positivo, no obstante provenir de postulados ideológicos básicos del Estado venezolano.

Ya en el año 1937 este Alto Tribunal sentenció que no estaban vigentes los “criterios impregnados del concepto tradicional o histórico de autonomía municipal que pudiéramos haber heredado de España; porque al implantarse desde nuestra emancipación política el régimen constitucional, las municipalidades, como partes integrantes que son de los Estados federales que han venido suscribiendo las bases de la Unión, renunciaron implícitamente aquel concepto colonial de la autonomía de los municipios y adoptaron de manera expresa el que surge de la Constitución, esto es, una autonomía que no puede ir más allá de lo que rectamente se desprenda de las normas del derecho positivo constitucional. O lo que es lo mismo, no se trata de un gobierno libre dentro del Estado, sino de un poder regulado por el constituyente y por el legislativo ordinario...” (por oposición al legislativo constituyente). Más adelante, advertía la misma sentencia, “...aunque desde el punto de vista sociológico puede afirmarse que la autonomía municipal es emanación del pueblo, anterior a los preceptos constitucionales de cualquier país, se la considera como emanada exclusivamente de la Constitución, porque es ésta la que distribuye el Poder Público, entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal (Art. 50) y les señala sus respectivos límites (Art. 41)...”. (CFC-SPA 2-12-1937).

En criterio de esta Corte, las afirmaciones consignadas en el fallo parcialmente transcrito conservan actualidad, a pesar de estar referidas a un ordenamiento constitucional derogado y no obstante el énfasis puesto por el constituyente de 1961 en las normas que consagran la autonomía de los Municipios. En este sentido, en la Exposición de Motivos de la Constitución vigente, los redactores del proyecto expresaban: “...dejamos al legislador la posibilidad de organizar mejor numerosos aspectos de la vida política, tales como los detalles del *régimen municipal*, el sistema de elecciones, la organización del Poder Judicial o de la Contraloría General de la República, pero todo ello con base en los requisitos esenciales que la Constitución incorpora. Y para que no queden a la sola tramitación de la legislación ordinaria aspectos que puedan ser trascendentes, hemos dado base constitucional a la institución de las leyes orgánicas, intermedias entre la norma constitucional y la ley ordinaria”. Más adelante, en cuanto concierne al Capítulo *De los Municipios*, señalaban los redactores que “El régimen municipal ha sido objeto de importantes innovaciones al consagrarse normas flexibles que permitirán al legislador ordinario adecuar las instituciones a las características regionales o locales”. Por ello indicaban que “...la organización de las entidades locales se regirá por la Constitución, por las leyes orgánicas nacionales y por las leyes estatales, *pero aclarando que tanto unas como otras deberán ser dictadas sólo para desarrollar los principios constitucionales*. La aspiración del Proyecto es la de permitir diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios...” atendiendo a diversas condiciones de importancia. No obstante, precisaban los redactores, “...Esta variedad supone la afirmación de ciertos *principios generales ineludibles*, tales como el de que la organización municipal en todo caso será democrática y responderá a la naturaleza del gobierno local y el que determina que la autonomía del Municipio comprende la elección de sus autoridades, la libre gestión en las materias de su competencia, el establecimiento, recaudación e inversión de sus rentas y el exclusivo control jurisdiccional de sus actos”. (Los subrayados son de la Corte).

Se observa con claridad que la intención de los redactores del Proyecto de la Constitución vigente, que quedó plasmada en las normas aprobadas por el Congreso

Constituyente, no fue la de consagrar la autonomía municipal con carácter absoluto sino relativo, es decir, dentro del marco de los principios y limitaciones establecidos en la propia Constitución y en las leyes orgánicas nacionales y en las leyes estatales habilitadas para desarrollar el contenido de las normas constitucionales, debiendo esas leyes conservar y respetar ciertos "principios generales ineludibles" establecidos en el Texto Fundamental. Luego, el ámbito de esa autonomía sólo podría ser delimitado con la interpretación unitaria de la red normativa de referencias, sin que pueda afirmarse que alguna de las disposiciones constitucionales se basta a sí misma para dar un cabal concepto de la autonomía municipal, por más esencial que ella sea.

Precisado lo anterior, la autonomía municipal aparece delimitada constitucionalmente, respecto a cada uno de los aspectos que la integran, así:

1. La Constitución atribuye *autonomía política* a los municipios en el ámbito local, siempre que su ejercicio no interfiera en el ámbito de competencia de las otras ramas del Poder Público. En efecto, a los municipios corresponde elegir a sus autoridades, las cuales darán la orientación fundamental o gobierno a cada una de las entidades municipales. Sin embargo, según lo señala el artículo 25 de la Constitución, la representación de los Municipios la ejercerán los órganos que determine la Ley nacional y el régimen electoral aplicable será establecido por el legislador nacional, según lo prescrito en el ordinal 24 del artículo 136 *ejusdem*.

2. La Constitución confiere *autonomía normativa* limitada a las municipalidades, entendida ella no como el poder soberano de darse su propia ley y disponer de su existencia, que sólo corresponde a la República de Venezuela, sino como el poder derivado de las disposiciones constitucionales de dictar normas destinadas a integrar el ordenamiento jurídico general, en las materias de la competencia local, incluso con respecto a aquellas que son de la reserva legal; circunstancia ésta que ha dado lugar a que la jurisprudencia de este Supremo Tribunal haya otorgado carácter de "leyes locales" a las ordenanzas municipales. En cuanto al valor de esas fuentes de derecho emanadas de los municipios, en algunos casos se equiparan a la Ley Nacional, supuestos en los cuales se da una relación de competencia, mientras que en otros deben subordinarse a las leyes nacionales y estatales, supuestos en los cuales se da una relación de jerarquía normativa, todo ello según lo predispuesto en el texto constitucional.

3. La Constitución atribuye *autonomía financiera y tributaria* a los municipios dentro de los parámetros estrictamente señalados en su artículo 31, con las limitaciones y prohibiciones prescritas en los artículos 18, 34 y 136 del mismo texto constitucional, derivadas de las competencias del Poder Nacional, a fin de garantizar la autosuficiencia económica de las entidades locales. No obstante, la Constitución sujeta a la Ley nacional y a las leyes estatales el aporte que reciben las municipalidades, por intermedio de los Estados, del Poder Nacional, a cual se denomina Situado Constitucional. Por lo que respecta a los límites de la autonomía tributaria municipal, su ejercicio debe supeditarse a los principios de la legislación reglamentaria de las garantías constitucionales, que corresponden al Poder Nacional, ya que la legalidad tributaria es una garantía ligada al surgimiento mismo del Estado de Derecho.

4. En materia de *organización*, la Constitución deja escaso margen a las municipalidades para el ejercicio de la autonomía, por cuanto establece con carácter mandatario en su artículo 26 que la organización de los municipios se regirá por la Constitución, por las leyes orgánicas nacionales dictadas para desarrollar las normas constitucionales y por las leyes estatales que se dicten en conformidad con las normas superiores mencionadas. A lo cual se agrega que, según lo previsto en el artículo 27 *ejusdem*, podrá la ley nacional establecer "diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia". Estos han sido, precisamente, los cometidos asignados por la Constitución a la Ley

Orgánica de Régimen Municipal, con lo cual ha dejado al legislador nacional la posibilidad de regular la organización de las entidades locales de modo flexible, es decir, desde los principios básicos hasta el detalle de la composición orgánica y funcional, según la ponderación y valoración de oportunidad que tuviere el Poder Legislativo nacional.

5. La Carta Magna otorga igualmente *personalidad jurídica y autonomía administrativa* a los municipios, con arreglo a lo previsto en sus artículos 25 y 29, ordinales 2º y 3º. En efecto, con la personalidad jurídica les da patrimonio independiente y les confiere la posición jurídica inherente a la titularidad patrimonial, tanto por lo que respecta a la esfera de los derechos como a la de las obligaciones, y en tal sentido el manejo de sus bienes e ingresos es también de su competencia, como lo confirma el artículo 30 constitucional. Además de la personalidad jurídica, la Constitución garantiza a los municipios “la libre gestión en las materias de su competencia”, así como también, “la creación, recaudación e inversión de sus ingresos”, con lo cual asegura el ejercicio independiente de la función administrativa que corresponde a los municipios, tanto en su ámbito interno como frente a los ciudadanos y a la colectividad.

La “libre gestión” garantiza a los municipios la no interferencia de otros poderes en la administración de sus bienes y asuntos y la exclusión de la relación de jerarquía o dependencia administrativa frente a las autoridades nacionales y estatales. Es por ello que “los actos de los municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes”, según lo dispone el aparte de su artículo 29. De manera que la autonomía administrativa, a la que la Constitución denomina como “libre gestión”, se equipara a la no subordinación o independencia de los municipios en su actividad administrativa.

Sin embargo, es importante advertir que la Constitución, en su artículo 233, ordena que las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y de los Municipios, en cuanto sean aplicables. Ello significa que ha sido voluntad del constituyente supeditar la gestión o administración de los bienes e ingresos de los municipios a la normativa constitucional y a la contenida en las leyes nacionales que regulan la gestión o administración de la Hacienda Pública Nacional. Con ello no se establece un vínculo de dependencia o subordinación administrativa entre las autoridades nacionales y las municipales, sino que queda condicionada la administración municipal por lo dispuesto por el legislador nacional en referencia con la gestión de los bienes e ingresos nacionales y por las normas que dicte para la aplicación de las reglas nacionales a la Hacienda Municipal.

Igualmente cabe advertir que el artículo 33 de la Constitución supedita el uso del crédito público de los municipios a las limitaciones y requisitos de la Ley nacional. Vale decir que en materia de crédito público la autonomía local se encuentra severamente restringida y podría decirse que se reduce a una participación del municipio en un procedimiento cuya dirección corresponde al Poder Nacional.

En conclusión, la forma en que la Constitución vigente regula la autonomía de los municipios hace difícil la delimitación de su concepto de manera global y absoluta, porque esa tarea queda sujeta a la interpretación del entramado de normas constitucionales y legales destinadas a regular los diversos atributos de la autonomía local, como ha quedado expuesto.

Así también se debe concluir que los municipios no gozan de la “plena libertad” para la inversión de sus ingresos, como pretende el recurrente, porque esa plenitud no parece ser la característica general de la “libre gestión” que garantiza la Constitución a los municipios en las materias de su competencia, pues se trata más bien de una libertad condicionada, no sólo por las limitaciones que directamente impone el constituyente sino por todas aquellas que pueden imponer el legislador nacional y los

legisladores estatales al ejercicio de la autonomía municipal, de acuerdo con las normas de la propia Constitución y dentro de los límites por ella indicados.

Aplicadas las consideraciones precedentes al caso de autos, este Alto Tribunal observa:

Sostiene el recurrente que el artículo 93 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978 viola la norma contenida en el ordinal 3º del artículo 29 de la Constitución y, consecuentemente, el artículo 25 de la misma, consagradorio del principio de la autonomía municipal.

Expresa el artículo 93 de la mencionada Ley Orgánica, lo siguiente:

“Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o a servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del municipio.

Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente.

Los concejales serán responsables personalmente del incumplimiento de este artículo.

Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los ordinales 4º y 5º del artículo 89, cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado”.

Afirma el recurrente que la norma impugnada restringe al municipio a capacidad para disponer de sus ingresos, los cuales son de su libre inversión, bien sean ordinarios o extraordinarios, según lo establecido en el artículo 29 constitucional.

La conformidad constitucional de la norma impugnada debe ser analizada a la luz de los principios y criterios sentados *supra* en relación a la delimitación de la autonomía municipal y, en tal sentido, se observa:

Los artículos 88 y 89 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal promulgada en 1978, acogen la distinción entre “ingresos ordinarios” e “ingresos extraordinarios” del municipio, la cual proviene de la legislación nacional sobre la Hacienda Pública. En efecto, dicha distinción aparece en el Título II de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, referente a las “Rentas Nacionales”; particularmente, en sus artículos 42 y 43. Con posterioridad, fue actualizada en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario promulgada el 30 de julio de 1976, en cuyo artículo 13, referente al Presupuesto de Ingresos, se distinguen los ingresos ordinarios de los extraordinarios.

Tal distinción se basa en el criterio económico de la recurrencia o no de los ingresos públicos. Así, expresa el artículo 13 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que “Son extraordinarios los ingresos fiscales no recurrentes, tales como los provenientes de operaciones de crédito público, de leyes que originen ingresos de carácter eventual o cuya vigencia no exceda de tres años y de la *venta de activos de propiedad del Estado*”. (Subrayado de la Corte).

Según ha expuesto la doctrina hacendística nacional, la mencionada distinción obedece a “. . . la normalidad (frecuencia, permanencia) o accidentalidad (contingencia, ocasionalidad) con que se produzcan los ingresos”. “. . . ingreso ordinario no es otro que el producto periódico y habitual de una fuente estable y permanente, es decir, la renta que fluye normal y fatalmente de un bien, actividad o complejo económico mientras se mantengan en las condiciones indispensables para producir tal hecho. . .”. Según esa misma doctrina, los ingresos ordinarios “. . . de acuerdo al destino que se le reconoce, normalmente sirven para atender necesidades regulares, habituales y periódicas del Estado”.

“El ingreso extraordinario —continúa la doctrina citada— reverso del anterior, supone, en el criterio que venimos siguiendo, la compensación o el precio, si se quiere, del sacrificio total de la fuente productiva; al desaparecer la fuente surge el equivalente; no otra cosa es lo que sucedería con un bien cualquiera del dominio privado del Estado: la tierra pública, el bosque que sobre ella se encuentra, el edificio que antes producía alquileres, la empresa rentable, etc. Ingreso extraordinario es aquel que, por contraposición a la renta, se identifica con el capital como objeto de transacción, pero el dinero obtenido en la negociación, o el bien logrado a cambio, si de permuta se trata, acumulado, invertido o administrado, pueden nuevamente erigirse en fuente de ingresos ordinarios. Si la incolumidad de la fuente es la condición del ingreso ordinario, la desaparición de la misma es la condición necesaria del ingreso extraordinario. Y es lógico suponer en este juego de nociones correlativas, que el ingreso extraordinario sea destinado —aunque el criterio carezca hoy de la fuerza de otros tiempos— a la satisfacción de necesidades imprevistas o eventuales del Estado, o de otras que por su magnitud económica superen el producido de los ingresos ordinarios (industria pesada, guerra, colonización, etc.). (Ver: “Temas de Hacienda Pública”, por Luis R. Casado Hidalgo; Caracas 1978, Ediciones de la Contraloría, pp. 58 y 59).

De lo anterior se deduce, con facilidad, que *los ingresos ordinarios* deben ser destinados a los gastos igualmente ordinarios del Estado y por esta razón dichos ingresos están regidos por el principio presupuestario de “no afectación”, es decir, la prohibición de destinar *específicamente* el producto de algún ramo de ingresos con el fin de atender el pago de determinados gastos, establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de 1986 (artículo 15 después de la reforma de 1980). Mientras que los *ingresos extraordinarios*, por el contrario, están regidos por el principio de afectación, porque lo previsible legalmente es que tengan destinación a un *fin específico* asignado por el legislador ordinario, como se desprende del mismo artículo citado.

Pues bien, en los artículos 88 y 89 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se traduce, al nivel de la Hacienda Municipal, el principio de distinción de los ingresos públicos formulado en la legislación nacional pertinente. En efecto, en el segundo párrafo del artículo 114 de la Ley de Régimen Municipal se establece el principio de la “no afectación” de ingresos ordinarios y se indica la necesaria afectación legal de ciertos ingresos de naturaleza extraordinaria, enunciados en el artículo 89 *ejusdem*. En esta misma línea normativa, el artículo 93 impugnado prescribe que “los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o a servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio”.

Como puede apreciarse, estas normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal no son más que una proyección hacia el ámbito municipal de los principios que rigen la Hacienda Pública Nacional por lo que respecta a la Estructura del Presupuesto y al régimen general de afectación y destino de los ingresos nacionales. Efectivamente, tanto a nivel nacional como a nivel municipal, dichos principios persiguen recuperar o compensar el sacrificio o eliminación de la fuente del ingreso extraordinario, lo cual es un objetivo sano y plausible para cualquier economía pública. Se persigue también que los ingresos extraordinarios, que son temporales o contingentes u ocasionales, no sean aplicados a los gastos ordinarios del organismo público, que deben ser atendidos con ingresos cuya fuente sea estable y permanente.

En la actualidad, pues, los ingresos extraordinarios, sean nacionales o sean municipales, deben afectarse a un fin específico que asegure la recuperación del capital invertido o el incremento del patrimonio público, aunque no tenga mucha vigencia hoy en día el requerimiento de que con esos ingresos se satisfagan necesidades imprevistas o eventuales, como lo ha señalado la doctrina citada. En definitiva, es posible afirmar que el principio mencionado, contenido en el primer párrafo del artículo 93

de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es una norma genérica de buena administración, que debe presidir toda gestión de ingresos extraordinarios. Resulta entonces claro para esta Corte que fue voluntad del constituyente que se aplicara a la administración de la Hacienda Pública de los Municipios las normas que rigen la Hacienda Pública Nacional, en cuanto fueren procedentes.

En virtud de lo expuesto, habida consideración de que las disposiciones analizadas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario en materia de clasificación de ingresos públicos y de afectación de los mismos, son perfectamente aplicables a los municipios y de que la norma contenida en el primer párrafo del artículo 93 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal recoge esos principios y ordena su aplicación a la Hacienda Municipal, es necesario concluir que esta disposición legal del Poder Nacional no viola las normas de la Constitución que establecen y garantizan la autonomía del Municipio, ni exceden la competencia del legislador nacional en relación con el desarrollo de los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno y administración de los municipios. Así se declara.

II

En cambio, por lo que respecta al segundo párrafo del artículo 93 impugnado, esta Corte considera que el mismo sí excede la competencia del Poder Legislativo Nacional y, por consiguiente, viola las normas constitucionales que garantizan la autonomía municipal, por lo siguiente:

En el párrafo segundo del artículo 93 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se dispone que "cuando dichos ingresos (extraordinarios) provengan de la venta de terrenos desafectos de la condición de ejidos y demás inmuebles municipales, *deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente*". A lo cual agrega que "los Concejales serán responsables personalmente del incumplimiento de este artículo". (El subrayado es de la Corte).

Si es cierto que el dispositivo de esta norma se identifica con la finalidad de asegurar la recuperación de la inversión del municipio, sin embargo el mismo restringe drásticamente la esfera operativa de esa finalidad y reduce la posibilidad de inversión del ingreso extraordinario a la adquisición de bienes inmuebles, como si se tratara de la única alternativa admisible cuando el ingreso proviene de enajenación de inmuebles municipales.

Ahora bien, siendo consecuente con los criterios sentados en el presente fallo, este Supremo Tribunal observa:

a) No tiene conocimiento el sentenciador de ninguna disposición reguladora de la administración de la Hacienda Pública Nacional que ordene que *deberán ser necesariamente invertidos* en la adquisición de bienes inmuebles los ingresos extraordinarios provenientes de la enajenación de inmuebles nacionales. Es más, tal norma no sería racional ni podría ser erigida como regla de buena administración, porque la adquisición de inmuebles no sería más que una alternativa posible para asegurar la recuperación de la inversión, pero no sería la única y eventualmente pudiera ser inconveniente para la Hacienda Pública o para el interés general. Luego, el legislador nacional no podría válidamente imponer a los municipios una regla de administración que lejos de ser una proyección o desarrollo de las disposiciones que rigen la Hacienda Nacional, se aparta de ellas y de los criterios que presiden una administración sana y eficiente.

b) Si bien es cierto que el artículo 32 de la Constitución restringe la enajenación en los ejidos municipales, con el fin de asegurar que dichos inmuebles se empleen en la construcción para el desarrollo de los núcleos urbanos, esta restricción no se extiende necesariamente al producto de la enajenación y mucho menos bajo la mo-

dadidad de imponer al municipio la obligación de invertir ese producto en la adquisición de otros inmuebles. Esta modalidad de inversión podría ser una alternativa a utilizar para preservar al patrimonio municipal o para conservar la disposición de terrenos suficientes para el desarrollo de la ciudad, pero no podría válidamente ser impuesta como la única, porque podrían existir otras alternativas prioritarias de inversión para esos ingresos extraordinarios que satisficieran idóneamente los requerimientos de asegurar la recuperación del capital o el incremento del patrimonio municipal.

c) El particularismo de la norma en cuestión menoscaba la autonomía administrativa del Municipio. En efecto, la norma del segundo párrafo del artículo 93 de referencia, excede el cometido de señalar la necesidad de un destino reproductivo a los ingresos extraordinarios municipales e impone a las autoridades locales una alternativa determinada de inversión para el producto de la venta de inmuebles pertenecientes al municipio; con lo cual interfiere el legislador nacional en la función administrativa municipal e impide la libre gestión de los bienes e ingresos del municipio a sus órganos competentes.

d) Con ocasión de la reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sancionada el 9 de agosto de 1988, para entrar en vigencia el día 2 de enero de 1990, la disposición legal ha sido sustituida por la norma contenida en el artículo 116 de la nueva Ley. En esta disposición, el legislador nacional confirma el principio establecido en el primer párrafo del artículo 93 de la Ley de 1978, con respecto a la destinación de los ingresos extraordinarios del municipio, pero elimina la norma que impone a este último la obligación de invertir en adquisición de inmuebles el producto de la venta de ejidos desafectados y demás inmuebles municipales. En efecto, prescribe la nueva ley que "...Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al municipio o en programas de inversión de interés municipal". Coincide pues el legislador nacional, en esta reforma parcial de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, con los criterios sentados en el presente fallo y, en particular, parece haber tomado conciencia del exceso incurrido en la norma del segundo párrafo del artículo 93 de la Ley de 1978, cuyo tenor será derogado a partir del 2 de enero de 1990.

En conclusión, *para esta Corte la norma contenida en el segundo párrafo del artículo 93 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1978, según la cual "Cuando dichos ingresos (extraordinarios) provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente", colide con las normas contenidas en los ordinales 2º y 3º del artículo 29 de la Constitución, en la que se garantizan los atributos de la autonomía municipal. Así se declara.*

B. *Solución de conflictos entre autoridades municipales*

CSJ-SPA (289)

3-10-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La previsión contenida en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sólo procede en caso de la existencia de un conflicto entre autoridades municipales que amenace o ponga en peligro el normal desarrollo de las actividades del Municipio.

II

Ha sido pacífico y reiterado criterio de esta Corte el considerar que la previsión contenida en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en virtud del cual decide acerca de la legitimidad de las partes que pugnan entre sí y se arrojan mutuamente la representación del poder local, sólo procede en caso de controversias, conflicto, pugna u oposición entre autoridades municipales que amenacen o pongan en peligro el normal desarrollo de las actividades del Municipio.

En el presente caso, se desprende de autos que el asunto planteado por la solicitante Concejal Olimpia de Barrientos como conflicto de autoridades municipales se origina en el hecho de haberse destituido de la Presidencia del Concejo Municipal del Distrito San Fernando del Estado Apure al ciudadano José Cecilio Mendoza, quien a su juicio, se ha negado a entregar el cargo, produciéndose en consecuencia la paralización de las actividades de ese Concejo Municipal que amenaza su normalidad institucional.

Frente al alegato presentado por la solicitante, formuló oposición el ex Presidente del Concejo Municipal alegando que no existe la situación de anormalidad institucional en dicho Concejo Municipal, prevista en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pues se encuentra funcionando a cabalidad; que su destitución como Presidente del Concejo Municipal no ha generado conflicto alguno entre las autoridades municipales, pues dio lugar a la correspondiente acción de nulidad del acto de efectos particulares por el cual se le destituyó del cargo de Presidente del Concejo Municipal, por ante el tribunal competente.

Planteados así los términos del disenso es de ley verificar por este Supremo Tribunal si con vista a los recaudos presentados por la solicitante y el opositor, existe la situación de conflicto demostrable, o en su defecto, como lo afirma el opositor, no existe conflicto de autoridades y se trata de un punto que encuentra solución en nuestro sistema judicial en un medio procesal distinto al instaurado ante esta Sala...

...De acuerdo con los hechos expuestos se evidencia que la ciudadana Olimpia de Barrientos, Presidente del Concejo Municipal del Distrito San Fernando, ha venido actuando de manera regular como Presidente de ese Concejo y, en consecuencia, ha convocado y presidido sesiones, destituido y nombrado funcionarios, ha dado su aprobación, al igual que los demás concejales, para la celebración, renovación y ratificación de contratos de arrendamientos, etc.

Igualmente consta en autos la interposición del recurso de nulidad intentado por el ex Presidente del Concejo Municipal, ciudadano José Cecilio Mendoza, contra el acto de destitución del cargo de Presidente, todo lo cual evidencia que la previsión contenida en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no es aplicable al caso de autos pues no existe un conflicto entre las autoridades de ese cuerpo edilicio que impida el cumplimiento de los fines que tanto constitucional como legalmente tiene asignado el Concejo Municipal.

En efecto, la previsión del citado artículo de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, constituye un medio de protección jurisdiccional al desenvolvimiento normal de la actividad y al cumplimiento de los fines del poder local.

Ahora bien, el requisito de procedibilidad del medio procesal contenido en la aludida norma es la existencia de un conflicto entre autoridades municipales que entorpezca o amenace entorpezcar la actividad del municipio, y como consecuencia de ello la amenaza de interrupción de la prestación de servicio a la comunidad, situación que no es la del caso de autos, toda vez que el Concejo Municipal del Distrito San Fernando del Estado Apure ha venido actuando regularmente y el ex Presidente de dicho Concejo no ha planteado un conflicto que amenace su normal desenvolvimiento, pues éste acudió a la vía contencioso-administrativa para demandar la nulidad del acto de destitución, a tenor de lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte

Suprema de Justicia, escapando a la competencia de esta Sala cualquier pronunciamiento al respecto.

Por todo lo expuesto, considera la Sala que al no estar demostrada en el presente caso la existencia de una situación de conflicto entre autoridades capaz de poner en peligro la normal institucionalidad del Municipio, no se cumple el presupuesto esencial para la procedencia del recurso específico regulado por el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Así se declara.

CSJ-SPA (288)

26-10-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia es competente para decidir acerca de la legitimidad de las autoridades municipales. (Art. 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal).

Para decidir, esta Corte observa:

Los concejales que integran la Municipalidad del Distrito Los Salias son, tal como consta de los recaudos acompañados, los ciudadanos Yolina Yee Herrera Santeliz, Miren Arantzazu Gárate de Fe, Zenaida Flor Guerrero de Solórzano, Andrés López, Ligia Zapata de Bello, Carlos Alfredo Orta y Silverio Delgado (folio once).

La presidenta del Concejo, electa el 30 de abril de 1988, es la concejal Ligia Zapata de Bello, y sobre ello no existe ninguna controversia (folio 67 vto).

Ahora bien, los concejales Zenaida Flor Guerrero de Solórzano, Miren Arantzazu Gárate de Feo, Yolina Yee Herrera Santeliz y Andrés López, cuestionan la conducta asumida por la concejal presidenta Ligia Zapata de Bello por:

A. No haber asistido a la sesión del día 29 de diciembre de 1988, obstruyendo de esa forma la aprobación en tercera discusión de la Ordenanza de Presupuesto para el año 1989.

B. Haber ordenado la reconducción del presupuesto correspondiente a 1988.

Por su parte, la concejal presidenta, Ligia Zapata de Bello, ha consignado copia certificada de la sentencia del Juzgado Superior Primero en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Capital por medio de la cual se suspenden los efectos de la sesión del Concejo del 29 de diciembre de 1988, donde se aprobó el presupuesto en tercera discusión, razón por la cual solicita que esta Corte se declare incompetente para conocer de la solicitud de los concejales Zenaida Flor Guerrero de Solórzano, Miren Arantzazu Gárate de Feo, Yolina Yee Herrera Santeliz y Andrés López, por encontrarse el problema bajo la jurisdicción del citado tribunal.

Conviene entonces determinar si en el presente caso existe, efectivamente, un conflicto entre autoridades municipales que amenace la normalidad institucional del municipio, lo que haría procedente el pronunciamiento de este Alto Tribunal acerca de la legitimidad de las autoridades municipales.

Los solicitantes, al afirmar que la sesión correspondiente al día 29 de diciembre de 1988 tiene plena validez, fundamentan su razonamiento en el hecho de que tal sesión fue presidida por la concejal Yolina Yee Herrera Santeliz, en su carácter de vicepresidenta, y en virtud de la inasistencia de la presidenta Ligia Zapata de Bello.

Sin embargo, la presidenta Ligia Zapata de Bello ha manifestado ante esta Corte que la concejal Yolina Yee Herrera Santeliz no puede ejercer el cargo de vicepresidente, pues renunció a él el 30 de abril de 1988.

De acuerdo con lo expuesto, es lógico deducir que sí existe un conflicto entre autoridades municipales, pues para cuatro concejales (los solicitantes) la ciudadana Yolina Yee Herrera Santeliz es vicepresidenta del Concejo, mientras que para la presidenta del mismo, Ligia Zapata de Bello, no lo es, por haber renunciado. Por lo demás, tal conflicto amenaza la normalidad institucional del Concejo, lo que se revela por la controversia misma que se halla planteada, pues, en principio, si la vicepresidenta no ostentaba tal carácter, no podía presidir la sesión del día 29 de diciembre de 1988, lo que traería consecuencias por lo que respecta a los actos aprobatorios de la Ordenanza del Presupuesto.

No obstante, el pronunciamiento de esta Sala no puede versar, tal como se deduce del artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, sino sobre la legitimidad de las autoridades municipales. En consecuencia, la controversia queda circunscrita a la determinación de si la concejal Yolina Yee Herrera Santeliz es o no vicepresidenta del Concejo, es decir, acerca de si dicha ciudadana es o no autoridad legítima.

Por lo expuesto, esta Sala rechaza el alegato de incompetencia propuesto por la concejal Ligia Zapata de Bello, ya que es atribución de esta Sala, de conformidad con el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la decisión acerca de la legitimidad de las autoridades municipales en las circunstancias previstas en dicha norma y así se declara.

Voto salvado del Magistrado Luis H. Farías Mata

El Magistrado Luis Henrique Farías Mata disiente del criterio expresado por la mayoría en el caso de autos (expediente 6.493, caso "Conflicto de autoridades Concejales Municipales del Distrito Salías, Estado Miranda") y, en consecuencia, salva su voto por las siguientes razones:

Aparentemente el asunto se centra en considerar si los supuestos planteados configuran la hipótesis de procedencia del recurso excepcional previsto en el artículo 146 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal vigente. El texto de la norma es el siguiente:

"Artículo 146. En caso de conflicto entre las autoridades municipales, que amenace la normalidad institucional de un municipio, pueden aquéllas o el Gobernador del Estado solicitar la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa. Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia relativas a la legitimidad de las autoridades municipales deberán ser emitidas en el plazo de treinta (30) días contados a partir de la admisión de la solicitud, y bastarán para producirla los recaudos que se acompañen a ésta. Cuando la Corte Suprema solicitare recaudos adicionales, éstos deberán ser consignados dentro de un plazo de diez (10) días y la decisión de la Corte se producirá dentro de los ocho (8) días siguientes".

Como punto de partida debe tenerse presente que el propio carácter excepcional del recurso postula la necesidad de la interpretación restrictiva de los supuestos normativos que lo consagran, para evitar de esta manera su indebida utilización como medio sustitutivo de otras vías procesales consagradas por el ordenamiento jurídico (ejemplo: recurso de anulación), que serían las aplicables en caso de no darse los especiales presupuestos justificatorios del recurso cuyo conocimiento es atribuido por la ley, de manera exclusiva, al más Alto Tribunal de la República.

En tal sentido, la Sala se ha pronunciado en diversas oportunidades, con particular énfasis acerca de la necesaria comprobación en autos de los supuestos requeridos por la norma.

En el caso de Argenis de Jesús Moreno y otros (Distrito Silva, Edo. Falcón, exp. N° 5.177), se analiza el supuesto de existencia real de “amenaza a la normalidad institucional del Municipio” como consecuencia de un conflicto entre las autoridades municipales, haciendo referencia a anteriores decisiones que abordan el punto. S.s. de 9-6-81, 27-7-82 y 19-8-82).

También en relación a lo que debe entenderse por “conflicto de autoridades municipales” como supuesto de hecho de la norma y de la procedencia del recurso, la Sala ha sido constante en sostener que tal conflicto es el que pueda existir en relación a quienes ostentan la condición de concejales en una misma corporación local. (En este sentido puede verse: Gilberto José Gómez vs. Concejo Municipal del Dtto. Maracaibo, exp. N° 5.291; y Canache Mata vs. Municipio Andrés Bello, Edo. Miranda, exp. 5.021).

De los señalados precedentes jurisprudenciales se concluye que para que el recurso proceda es menester que coexistan al menos estos dos supuestos:

1º Un conflicto entre autoridades municipales, y

2º Una situación de hecho que permita concluir en la anormalidad funcional o amenaza real de tal circunstancia, en relación a la institución. Por otra parte, y como consecuencia de la propia naturaleza del recurso, el pronunciamiento que le ponga fin debe incidir en la solución jurídica del conflicto entre dos autoridades, cada una de las cuales se considera legítima.

En el presente caso (exp. N° 6.493), no se dan, a juicio del autor del presente voto salvado, los supuestos señalados, por lo cual sería improcedente el recurso planteado.

En efecto, por una parte el pronunciamiento se limita a reconocer que la concejal que actuó como vicepresidenta del Concejo, no tenía tal condición o cualidad; pero esto no tiene ninguna relevancia a los fines de la solución del conflicto, simplemente porque éste no existe.

Por otra parte, el acto concreto en el cual ella intervino fue sometido al conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, y existe ya un pronunciamiento previo sobre el mismo. Esta circunstancia elimina toda duda en cuanto a la existencia de una situación de amenaza a la normalidad institucional del municipio, ya que ha operado la figura de la reconducción presupuestaria.

El escrito contentivo del recurso se dirige a calificar de ilegal, personalista y arbitraria la conducta de algunos concejales, y a abogar en favor de la legalidad de la sesión del Concejo en la que se pretendió dar aprobación a la Ordenanza de Presupuesto, bajo la dirección de la concejal que renunció a su condición de vicepresidenta.

Por último, y también en opinión del autor del presente voto salvado, la parte dispositiva del precedente fallo no guarda absoluta correspondencia con el petitorio, ya que éste se contrae más bien a plantear que se constriña a la presidenta del Ayuntamiento a darle cumplimiento a la Ordenanza de Presupuesto de 1989, en tanto que el proyecto de decisión versa sobre la condición de vicepresidenta de la concejal.

En conclusión: estima quien discrepa que lo más adecuado hubiera sido declarar la improcedencia del recurso planteado, por no existir los supuestos previstos en la norma, ya que, como se ha indicado, no existe anormalidad institucional; y, por otra parte, el propio texto del proyecto reconoce implícitamente que quienes actúan no plantean un conflicto relativo a la legitimidad de las autoridades municipales, pues la concejal que asumió no tiene la condición que pretendió arrogarse, pronunciamiento que, a juicio de quien disiente, deberá surgir del recurso de anulación.

En respaldo de lo expuesto, el autor del presente voto salvado se permite citar algunas frases del proyecto:

Se expresa: de una parte (antepenúltimo párrafo de la p. 5) “que no existe ninguna controversia acerca del cargo de presidente”; por la otra, que las solicitantes

parecen limitarse a cuestionar “la conducta asumida por la concejal presidenta L. Z. de B.”, y que se le censura el “no haber asistido a la sesión del día 29 de diciembre de 1988, obstruyendo de esa forma la aprobación en tercera discusión de la Ordenanza de Presupuesto para el año 1989” y el “haber ordenado la reconducción del presupuesto correspondiente a 1988”.

Pienso, por tanto, quien discrepa, que la inadecuación de la vía elegida se pone de manifiesto por el hecho de que la solución del caso vendrá dada por la sentencia de anulación y no por la precedente, que más bien podría generar otro conflicto: una vicepresidenta que no lo es, presidió la sesión habiéndose emitido un acto, que se encuentra pendiente de declaratoria de anulación por instancia inferior a la nuestra. Estima por tanto, en cambio, el magistrado disidente, que hubiera sido la presente una excelente ocasión para hacer uso —en perfecto acuerdo con los patrones marcados por nuestra tradicional jurisprudencia sobre la materia— de la facultad de avocamiento que a la Sala concede el artículo 42, ordinal 29, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

III. EL ORDENAMIENTO TRIBUTARIO DEL ESTADO

1. Principio de la legalidad tributaria

CSJ-SPA (331)

16-11-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

El principio de la legalidad tributaria se aplica a la administración de la Hacienda Pública Estatal y Municipal.

Alega el recurrente que la Resolución Nº 530 de fecha 27 de julio de 1976, dictada por el Gobernador del Distrito Federal, es inconstitucional porque viola los artículos 224 y 233 de la Constitución. Las referidas normas constitucionales establecen:

Artículo 224. “No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos”.

Artículo 233. “Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables”.

El artículo 224 antes transcrito forma parte del Título VIII de la Constitución el cual regula a la Hacienda Pública Nacional. En consecuencia, la prohibición allí prevista de cobrar algún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, se aplica en principio, únicamente a la Administración de Hacienda Pública Nacional.

Sin embargo, el artículo 233 establece, como ya se indicó, que: “Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios *en cuanto sean aplicables*” (subrayado nuestro). La expresión “en cuanto sean aplicables” debe ser entendida en su sentido más amplio, es decir, solamente no serían aplicables a los Estados y Municipios aquellas disposiciones de la Constitución que por su naturaleza o contenido regulen única y exclusivamente a la Hacienda Pública Nacional y resultan imposibles de aplicárseles.

Tal es el caso, a manera de ejemplo, de los artículos 226 aparte único y 229 de la Constitución.

Si se analiza el artículo 224, el cual recoge un principio generalmente aceptado como es el de la legalidad tributaria, se debe concluir que nada obsta para que sea aplicado a la administración de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, por lo que los órganos encargados de la administración de la Hacienda Pública Estatal y Municipal no podrán cobrar ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley estatal o por ordenanza municipal respectivamente, y mucho menos podrán crearlos.

Es el caso que nos ocupa el órgano que tiene a su cargo la administración de la Hacienda Pública del Distrito Federal es el Gobernador, tal y como lo establece el artículo 11 de la Ley Orgánica del Distrito Federal vigente para la época. Ahora bien, el artículo 12 de la Constitución establece que el Distrito Federal será organizado por una ley orgánica, por ello no puede hacer pensar que en dicha Ley se podría autorizar al Gobernador del Distrito Federal para crear tributos, ya que la misma Constitución deja abierta la posibilidad de que se cree un sistema distinto al que ella misma estableció para los Estados y Municipios. La Ley Orgánica del Distrito Federal de 1936, bajo la vigencia de la Constitución de 1961, establece el principio de que son las leyes los cuerpos normativos que deben crear los tributos, sin que pueda delegarse en autoridades administrativas tal creación, más aún, el mencionado artículo 12 de la Constitución establece que en dicha Ley Orgánica se debe dejar a salvo la autonomía municipal, la cual, según el artículo 29 *ejusdem*, comprende “la creación, recaudación e inversión de sus ingresos” (ordinal 3º), y si se analiza cuáles son los ingresos de los municipios, éstos son las tasas por el uso de sus bienes o servicios, las patentes sobre industria, comercio y vehículos; los impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos y los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que crearen de conformidad con la ley (ordinales 2º, 3º y 6º del artículo 31 de la Constitución).

Por todo lo dicho anteriormente, se debe concluir que el Gobernador del Distrito Federal no puede crear ningún impuesto u otra contribución, ya que el órgano competente para ello es el Concejo Municipal del Distrito Federal a través de la respectiva ordenanza.

El artículo 1º de la Resolución N° 530 establece lo siguiente:

“Las personas naturales o jurídicas que efectúen remates eventuales de bienes y artículos de cualquier naturaleza, pagarán el 30 por mil del ingreso bruto producido por tal actividad”.

Como se puede observar dicho artículo consagra un impuesto a los remates eventuales de bienes y artículos de cualquier naturaleza. Sin embargo, para poder determinar si dicho impuesto fue creado por el Gobernador del Distrito Federal hay que analizar los artículos 14, ordinal 3º de la Ley Orgánica del Distrito Federal y 9 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio, los cuales, según la mencionada Resolución, son la base legal que atribuye al Gobernador la competencia de dictar dicha Resolución.

El ordinal 3º del artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal vigente para la época, establece:

Artículo 14. “Corresponde al Gobernador del Distrito Federal, en su carácter de Primera Autoridad Ejecutiva, en lo Administrativo y Económico, los siguientes deberes y facultades:

3º Dictar los Reglamentos que considere necesarios referentes a la ejecución de las Ordenanzas y Resoluciones del Concejo Municipal, sin alterar su espíritu, propósito y razón”.

A su vez, el artículo 9 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio del 2 de abril de 1976, establecía lo siguiente:

Artículo 9. "El comercio eventual, el ambulante y el efectuado en kioscos en la vía pública, se regirán por normas especiales que dictará la Municipalidad".

Como se puede observar, el artículo 14, ordinal 3º, autoriza al Gobernador a reglamentar las ordenanzas sin alterar su espíritu, propósito y razón, por lo que podría regular, por ejemplo, la forma de recaudación, de un tributo previsto en una ordenanza. Sin embargo, la Resolución Nº 530, en su artículo 1º, prevé un impuesto que no está creado en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio. Por otra parte, el Anexo "A" de dicha Ordenanza contiene el Clasificador de Actividades Económicas donde están previstos todos los renglones sujetos al pago de patentes. Por tanto, esta Sala concluye que el Gobernador creó un tributo no previsto en forma expresa en la mencionada Ordenanza. Es el caso que en este Clasificador, no está prevista la carga tributaria que el ciudadano Gobernador ha impuesto por medio de la Resolución impugnada.

El artículo 8 de la Ordenanza sobre Patentes de Industria y Comercio derogada, sí establecía un impuesto a los remates públicos, el cual era del treinta por mil sobre el producto bruto del remate, de lo cual se puede deducir que el Gobernador del Distrito Federal lo que quiso fue subsanar la omisión de la nueva Ordenanza con lo cual se excedió en sus competencias.

Por todo lo dicho anteriormente, esta Sala declara que la Resolución Nº 530 es inconstitucional por violar el artículo 224 de la Constitución, y así se establece.

Es importante aclarar que el artículo 233 de la Constitución es una norma de remisión, por lo que la norma violada directamente por la Resolución Nº 530 es el artículo 224, y así se decide.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *Procedimiento administrativo*

A. *Ambito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

CSJ-SPA

26-10-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Juan B. Díaz vs. Consejo Supremo Electoral.

Para decidir, la Sala observa:

En relación a lo manifestado por el recurrente, que el Consejo Supremo Electoral tardó más de siete (7) meses en pronunciarse sobre la solicitud, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 12 de la citada Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, cabe precisar ciertos puntos.

El Capítulo II de la Ley en referencia, relativo a la constitución de los partidos, incluye dos disposiciones que merecen particular atención, ellas son las contenidas en los artículos 8 y 12, y a las cuales vamos a referirnos, de seguidas.

El dispositivo del artículo 8 aparece como una normativa previa a la solicitud de inscripción de una organización política, aspecto éste regulado por el artículo 12, de manera tal que la solicitud de inscripción para que pueda autorizarse deberá de

antemano estar precedida del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8, *ejusdem*, en especial en lo relativo al uso de la denominación o nombre provisional correspondiente. En tal sentido, el propio Consejo Supremo Electoral se ha pronunciado por medio de la Resolución de fecha 11-5-1982, reglamentaria del citado artículo 8, al pautar la necesidad de obtener la autorización del Consejo Supremo Electoral para usar la denominación o nombre provisional correspondiente antes de dar inicio a la tramitación administrativa del caso (artículo 1º).

Sin embargo, en la referida Resolución no se estipula plazo o lapso alguno durante el cual el Consejo Supremo Electoral debe otorgar la autorización respectiva. Ante tal hecho, vigente ya la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sus disposiciones pueden tenerse como principios generales en materia de procedimientos que siguen los organismos de la Administración Pública, no indicados expresamente en su artículo 1º, como sujetos a su aplicación, como es el caso del Consejo Supremo Electoral. Por tanto, a la solicitud de referencia podría serle aplicado el plazo general de cuatro meses a que se contrae el artículo 60 de la Ley mencionada, para resolverla dentro de dicho lapso establecido en el mencionado artículo; es decir, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la presentación de la misma. Sin embargo, el incumplimiento de los lapsos por los órganos administrativos no acarrea consecuencia alguna, distinta a la potestad del recurrente de ejercer el recurso correspondiente, cosa que no hizo.

En consecuencia, estima la Sala que no ha existido violación del artículo 12 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, toda vez que dicha norma está referida al proceso de solicitud de inscripción de la organización política de que se trate, *una vez acordada la autorización para el uso del nombre o denominación provisional* (subrayado de la Sala), aspecto éste al cual se contraría la solicitud del recurrente.

B. *Solicitudes: Carga de los interesados*

CPCA

19-10-89

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Tello Diagoni vs. RECADI.

Cuanto la violación del derecho a la defensa, esta Corte considera que la impugnación del acto se dirige básicamente a cuestionar la negativa del registro por entender que debía habersele notificado y requerido en forma distinta a la que constituye la notificación por prensa, es decir, que ha debido notificársele a través del procedimiento ordinario que para ello tiene establecido nuestro Sistema Jurídico Administrativo, del requisito del Documento de Registro ante la Superintendencia de Inversiones Extranjeras.

Para la determinación de tal cuestión resulta esencial destacar que conforme a lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto 1.930, modificado por el Decreto N° 44; y en el artículo 4º literal E de la Resolución 1.673 se requiere para los acreedores que no estén constituidos en Venezuela, que la deuda haya sido registrada ante la Superintendencia de Inversiones Extranjeras y, por ello, es que la señalada Resolución 1.673 exige para las deudas financieras del sector no financiero se acompañe a la solicitud de registro de la deuda financiera constancia del registro del contrato correspondiente otorgada por la Superintendencia de Inversiones Extranjeras. De esto claramente se deriva como carga del solicitante del registro el acompañar a dicha solicitud la anotada

constancia, no tenía por qué, en consecuencia, el ente administrativo notificar a la solicitante el incumplimiento de tal requisito; aún más, el artículo 19 del Decreto 1.988 impuso a los interesados la obligación de hacer plena prueba, y el anexo los documentos necesarios y la competencia y potestad para negar el registro solicitado por incumplimiento a la obligación de acompañar todos los recaudos exigidos, deriva para la Administración de los artículos 4 y 5 del Decreto Nº 61.

La comisión relativa al Decreto Nº 61 está autorizada para requerir recaudos del interesado tal como lo dispone el artículo 6 del señalado Decreto, tal autorización no puede suponer haya exonerado la carga que corresponde al solicitante, no puede suponer que la administración deba señalar los recaudos que debe presentar el solicitante y pueda así sólo formularse, por ejemplo, la solicitud sin recaudo alguno y deba por ello la administración notificar tal incumplimiento. La autorización a que se refiere el señalado artículo 6º es sólo para solicitar recaudos complementarios; y aun cuando lo hubiese así requerido no podía entenderse que ha librado con ello al interesado de la carga que *ab initio* le correspondía al interesado. Resulta imposible interpretar, deba ese esencial requisito notificársele cuando la exigencia —la de la documentación básica— la formula un acto de efecto general como el que constituye la norma cambiaria señalada y no surge de obligación de notificación alguna que corresponda a la administración.

Cuestión distinta sería si la administración hubiese notificado por prensa que requería una documentación complementaria y hubiese luego, por no haberla aportado el solicitante, negado el registro de la deuda. Tal eventualidad ciertamente implicaría la obligación para la administración de efectuar la notificación correspondiente conforme a los artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y no a través del procedimiento de notificación por prensa. Todo ello por cuanto, para el ejemplo en comento, no constituiría carga del solicitante el aportar dicho documento complementario al inicio del procedimiento, por ello sólo podría agregarse como nueva obligación para el interesado a través de una legítima notificación.

2. *Los actos administrativos*

A. *Notificación*

a. *Procedencia*

CPCA

27-11-89

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: José A. Gelot vs. Inquilinato.

Al respecto, se observa que si bien es cierto que la notificación es un requisito necesario para que cobre eficacia el acto administrativo, a partir de cuyo momento se abre para el notificado la vía para impugnarlo en sede jurisdiccional, no es requisito indispensable que se dé cumplimiento a la formalidad notficatoria cuando los interesados se han dado por notificados voluntariamente, ya que notificarles lo que ya ellos conocen constituiría un trámite inútil y, además, el lapso para interponer el recurso contencioso de nulidad —que es de caducidad— comienza a correr en forma independiente para cada interesado desde el momento en que se encuentra notificado.

b. *Notificación personal*

CSJ-SPA (266)

10-10-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Betty E. Toscano vs. Contraloría General de la República.

La forma de dar eficacia a los actos de efectos particulares emanados de la Contraloría General de la República, es la de la notificación personal (artículo 74, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) y no la de la publicación en la Gaceta Oficial.

No obstante tal imprecisión, la Sala interpreta que, efectivamente, lo que se está impugnando es el acto del Contralor General, es decir la decisión sobre el recurso jerárquico. Avala tal criterio el hecho de que el propio recurrente se refiere en la parte final del *petitum* de su recurso, al hacer referencia al lapso de caducidad, a la decisión que resuelve el recurso jerárquico.

Debe, por tanto, esta Sala determinar con carácter previo si el recurso se interpuso o no en tiempo hábil, es decir, dentro del lapso de seis (6) meses, a que hace referencia el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En el caso bajo análisis, es necesario determinar a partir de qué momento comenzó a correr el referido lapso, si fue a partir de la notificación del acto o a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

De conformidad con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículos 72 y 73) los actos administrativos de carácter particular, como es el caso, deberán ser notificados, o publicados sólo cuando así lo exija la Ley. Por otra parte, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en su artículo 113, dispone:

“Las notificaciones que debe efectuar la Contraloría se harán *personalmente* o mediante publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela y en dos (2) de los diarios de mayor circulación en la República” (subrayado de la Sala).

Según este texto, existirían dos maneras o modalidades para hacer del conocimiento de los interesados sus decisiones: una, la notificación personal; y otra, mediante publicación en la *Gaceta Oficial* y en dos (2) diarios de mayor circulación en la República. De manera que hacerlo de una u otra forma pareciera constituir una facultad discrecional de la Contraloría General de la República. Sin embargo, la Sala estima de aplicación preferente el texto del artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos aplicable a la Contraloría General de la República, no sólo porque esta Ley resulta especial en lo referente a la materia procedimental administrativa, sino también porque de manera expresa el párrafo segundo del artículo 1º de dicha Ley, sujeta a sus disposiciones la actividad del órgano contralor. En consecuencia, estima esta Sala que no existe tal discrecionalidad, de modo que la forma de dar eficacia a los actos de efectos particulares de dicho organismo, es la de la notificación personal, tal como lo dispone el artículo 74 *eiusdem*, y no la de la publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

De acuerdo con lo expuesto, aunque constituye práctica habitual de la Contraloría General de la República, que sus decisiones definitivas sean notificadas personalmente y además publicadas en la *Gaceta Oficial* con mucha posterioridad, el lapso de caducidad para el ejercicio del recurso de anulación, se inicia a partir de la noti-

ficación personal al interesado de la decisión, ya que por ella es como adquiere eficacia y surte efectos frente a aquél. Por tanto la publicación en la *Gaceta Oficial* y en dos diarios de mayor circulación en la República, no serían necesarios para su exigibilidad, y si acaso sólo tendría el efecto de una información a la colectividad respecto de la actividad del control que ejerce la Contraloría. De manera que, en este segundo supuesto, la publicación no es la determinante para el inicio del lapso de caducidad a que se refiere el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino la notificación personal, que es el medio por el cual el interesado tiene conocimiento directo de la decisión administrativa que lo afecta.

B. Motivación

CPCA

1-11-89

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

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

La Corte pasa a analizar los motivos de impugnación del recurrente en la siguiente forma:

- a) Infracción de los requisitos de forma estatuidos en los artículos 9 y 18, ordinal 5º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y del precepto contenido en el artículo 162 del Código de Procedimiento Civil, vigentes para la época en el que se dictó la decisión.

En relación con la impugnación aludida, la Corte observa que los dispositivos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos denunciados como infringidos, confluyen en la necesidad de que el acto administrativo resulte motivado. Al respecto conviene traer a colación el resumen doctrinario de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en materia de motivación de los proveimientos administrativos. En tal sentido, en reciente sentencia expresó:

“Que la motivación tiene por objeto, además de preservar el acto administrativo de la arbitrariedad del funcionario, hacer del conocimiento de la persona afectada las causas de este acto, para que se pueda ejercer su derecho a la defensa, en caso de que le perjudique; que la motivación —al menos con anterioridad a la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y para los casos por ella regidos— no necesariamente debe contenerse en el acto administrativo siempre y cuando el interesado haya tenido la posibilidad evidente de conocer esas razones de hecho y de derecho en que se funda dicho acto; que pueda ser anterior o concomitante, pero nunca posterior al acto mismo; que puede sólo remitirse a la norma jurídica de cuya aplicación se trata, si supuesto es unívoco o simple, es decir, si no puede prestarse a dudas por parte del interesado”. (Sentencia del 29 de febrero de 1988).

El análisis del caso de autos a la luz de la doctrina transcrita, pone en evidencia que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia dio cumplimiento a los dispositivos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos denunciados como violados por el recurrente. En efecto, en la decisión impugnada se expresa que en relación a la cuestión de fondo, en el acto de contestación de la reclamación, los representantes

del Colegio de Ingenieros de Venezuela alegaron que el trabajador no estaba amparado por la Ley contra Despidos Injustificados, en razón de que ejercía funciones que lo calificaban como trabajador de dirección, de confianza y de representación del patrono, y que en tal sentido demostraron ese alegato mediante pruebas documentales contenidas en los folios que van del 37 al 168 del expediente administrativo, los cuales si bien fueron desconocidos por el trabajador, al practicarse la respectiva prueba de cotejo, quedó plenamente demostrado que provenían del mismo reclamante. Después de hacer ese análisis, finaliza el órgano administrativo su decisión confirmando el acto apelado. Es cierto que el órgano administrativo de segundo grado no hizo un análisis de cada uno de los documentos probatorios de la condición detentada por el trabajador a los efectos de su exclusión del campo de aplicación de la Ley contra Despidos Injustificados, como sí lo hizo el de primer grado; pero en tal sentido se observa que la revisión —apelación— del acto administrativo terminó en un proveimiento confirmatorio, cuando en el mismo se expresa "...y al *confirmar* la resolución apelada ordena que surta todos sus efectos". Como bien lo asienta la doctrina acogida por esta Corte el acto confirmado es el resultado de una nueva ponderación de los intereses a la luz de las argumentaciones del recurrente (en este caso apelante) por parte del órgano decisor; lo cual lo lleva a estimar que el proveimiento adoptado estaba ajustado a derecho, y es precisamente esto el contenido de la nueva decisión, la cual por tanto ratifica. Lo anterior es lo que ha sido denominado como confirmación verdadera y propia, o confirmación en sentido estricto, en la esfera de los procedimientos de segundo grado. (M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, tomo II). La enseñanza doctrinaria transcrita conduce a pensar que en los casos en que el órgano administrativo de segunda instancia *confirme* propiamente el acto recurrido, hace suya la motivación del mismo. El análisis de los autos revela que la Comisión Tripartita de Segunda Instancia motivó su decisión partiendo del hecho de que las pruebas documentales que obraban en el expediente demostraban fehacientemente que el trabajador reclamante estaba excluido de la esfera de aplicación de la Ley contra Despidos Injustificados por ser de confianza y de dirección, lo que evidentemente constituye una motivación, como se expresó anteriormente; pero, además, al confirmar la decisión recurrida con un nuevo acto, pasan a formar parte de la motivación de éste, los motivos esgrimidos por la Comisión de Primera Instancia para fundamentar su resolución. Sobre la base de las anteriores consideraciones esta Corte estima que la decisión impugnada se ajusta a los supuestos normativos contenidos en los artículos 9 y 18, ordinal 5º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y, por tanto, desestima el alegato del recurrente en este sentido y así se declara.

CSJ-SPA (344)

23-11-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Lesmes Martín Urbina vs. República (Ministerio de Justicia).

Conviene destacar que en el presente caso se trata de una decisión en la que se confirma la de un funcionario de menor jerarquía en la estructura administrativa del Ministerio de Justicia sobre la negativa de protocolizar un documento de venta de un inmueble, por lo cual entiende esta Corte que, refiriéndose a una decisión que puede afectar uno de los atributos del derecho de propiedad, cual es la facultad de disponer del mismo mediante la realización de un negocio jurídico capaz de transmitirlo, tal acto impeditivo debe ser razonado, con el objeto de que los intervinientes en el

negocio afectados por la decisión, puedan corregir la falla que impide la protocolización, o hacer valer en las instancias correspondientes los alegatos que enerven los argumentos de la negativa.

C. Ejecución

CSJ-SPA (332)

9-11-89

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Arnaldo Lovera vs. Inquilinato.

El principio de “ejecutoriedad” de los actos administrativos está fundamentado en la presunción iuris tantum de legalidad que los acompaña y en la necesidad de dar cumplimiento sin dilación a los intereses públicos que persigue la Administración, cuyo logro no puede ser entorpecido por la actuación de los particulares.

A los fines de decidir la cuestión planteada, la Sala observa:

El Decreto legislativo sobre Desalojo de Vivienda establece de manera taxativa, que procederá el desalojo, cuando:

- a) El arrendatario haya dejado de pagar el canon de arrendamiento después de haber transcurrido quince días consecutivos a contar de la fecha del vencimiento;
- b) Se compruebe suficientemente, a juicio de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, que el propietario o alguno de sus parientes consanguíneos hasta el segundo grado tengan necesidad de ocupar el inmueble;
- c) Se trate de demolición, reconstrucción total, de reparación que exija el desalojo, o de utilización necesaria del inmueble por causa de interés público;
- d) El inmueble sea destinado por el inquilino a usos deshonestos; y, finalmente, cuando
- e) El inquilino ocasione al inmueble deterioros mayores que los provenientes del uso normal del mismo, siempre a juicio de la Dirección de Inquilinato.

Por otra parte, el procedimiento que para obtener la desocupación del inmueble establece el referido Decreto legislativo, depende de la causal invocada. Así la letra a) del artículo 1, que se refiere a la desocupación por falta de pago de cánones de arrendamiento, consagra uno de índole judicial; en cambio que para las demás debe cumplirse la tramitación administrativa ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, organismo legalmente facultado para autorizar o negar la “petición de desocupación”.

Por tanto, para decidir el caso de autos es necesario analizar previamente la interpretación que se ha venido haciendo sobre el alcance de la autorización de desalojo emanada de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento cuando el inquilino se niega a desocupar el inmueble dentro del plazo legal acordado. En tal supuesto —se ha sostenido reiteradamente—, para hacer efectiva la decisión administrativa autorizatoria del desalojo debe ejecutársela acudiendo a la vía judicial; distinguiéndose entonces: primero y de una parte, la resolución firme en vía administrativa, cuya ejecución estaría a cargo de la jurisdicción judicial ordinaria —según dicha interpretación—, mediante el procedimiento establecido por el Código de Procedimiento Civil para los juicios breves; de la —segundo, y por otra parte— decisión administrativa contra la cual se interpusiere recurso, cuya ejecución, resuelto o agotado el mismo,

correspondería a los tribunales contencioso-administrativos que de éste hubieren conocido.

Así planteado el asunto, el acto administrativo autorizatorio de desalojo basado en una causal diferente de la insolvencia, constituiría un simple requisito de admisibilidad de la acción que posteriormente ha de ser ejercida acudiendo a la vía judicial. Se argumenta, en efecto, que la autorización administrativa para obtener la desocupación del inmueble sólo permitiría al interesado su acceso al órgano judicial para hacer valer sus derechos; a diferencia de la sentencia judicial que acuerde el desalojo, la cual ordena el cumplimiento de una obligación de hacer, ejecutable por el propio juez de la causa.

Como puede apreciarse, la interpretación precedentemente expuesta descansa, sin la menor duda, en la concepción de que los derechos que derivan de las decisiones administrativas autorizatorias del desalojo sólo pueden hacerse efectivas en virtud de una decisión judicial complementaria.

A este respecto, la Corte observa:

1. Dispone la Administración, de poderes conforme a los cuales puede modificar unilateralmente las situaciones jurídicas de los administrados sin necesidad de acudir al juez; en estos casos no emite aquélla simples pretensiones, sino que adopta verdaderas decisiones. Es sin duda un privilegio del que carecen los particulares, quienes —por indiscutibles que sean sus derechos— no pueden imponerlos por sí mismos, sino a través de los órganos judiciales.

En efecto, en la relación jurídica de carácter privado, aunque ésta se encuentre revestida de eficacia, si el sujeto pasivo se niega a cumplir las obligaciones que en virtud de dicha relación le incumben, el sujeto activo deberá intentar a través de un proceso de cognición ante un órgano del Poder Judicial la declaratoria de la existencia de tal derecho. Y si, pese a ello, el obligado se resiste a observar la conducta debida para obtener la realización material del derecho judicialmente reconocido y declarado, el acreedor habrá de acudir aun al proceso de ejecución.

Pero, observa la Sala, no ocurre lo mismo en la relación jurídico-administrativa regulada por nuestro Derecho positivo en forma, por lo demás, semejante a como lo hacen la mayoría de los ordenamientos extranjeros: el acto administrativo al dictarse se presume legítimo y, amparado por la presunción de legalidad que lo acompaña desde su nacimiento, se tiene por válido y productor de su natural eficacia jurídica. Puede afirmarse entonces que el acto administrativo desde que existe tiene fuerza obligatoria y debe cumplirse a partir del momento en que es *definitivo*, es decir, en tanto resuelva el fondo del asunto; característica general que la doctrina (Zanobini, Sayagues, González Pérez, Garrido) es coincidente en bautizar con el nombre de “ejecutividad”.

Pero además la Administración, tal como se ha dejado expuesto, tiene —cuando los actos, de suyo ejecutivos, impongan deberes o limitaciones—, la posibilidad de actuar aun en contra de la voluntad de los administrados, y sin necesidad de obtener previamente una declaración judicial al respecto; atributo al que —distinguiéndolo del género “ejecutividad”— se ha dado la denominación específica de “ejecutoriedad”. En el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se reconoce esta posibilidad, atribuida a la Administración, de materializar ella misma, e inmediatamente, sus actuaciones: “Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán inmediatamente”.

Este principio adicional, al que suele darse la denominación de *ejecutoriedad* —para distinguirlo del género “ejecutividad”— de los actos administrativos, ha sido fundamentado en la presunción *iuris tantum* de legalidad que los acompaña y en la

necesidad de que se cumplan sin dilación los intereses públicos que persigue la Administración, cuyo logro no puede ser entorpecido por la actuación de los particulares.

Las consecuencias prácticas de tales prerrogativas son las siguientes:

1ª) La interposición de recursos contra los actos administrativos no suspende la ejecución de los mismos, así éstos no hayan alcanzado todavía firmeza. De ahí que su derogatoria por vía de suspensión de los efectos del acto venga legalmente establecida únicamente en circunstancias excepcionales. El particular puede, ciertamente, impugnar su validez ante el juez, pero el recurso, de ordinario, no tiene efectos suspensivos, e, independientemente de su eventual anulación posterior, la decisión es ejecutable al estar amparada por una presunción de "cosa decidida" —terminología del eminente administrativista George Vedel— en un todo semejante a la de "cosa juzgada judicial";

2ª) Además, es consecuente también con lo anteriormente señalado, la facultad que se le reconoce a la Administración de ejecutar por sí misma, materialmente, los derechos que de tales actos deriven —aun enfrentándose a la resistencia del obligado—, sin necesidad para lograrlo de acudir a la intervención de los tribunales. Esta posibilidad de ejecución material o forzosa por la Administración de sus propias decisiones, encuentra su justificación, como se ha dicho, en la propia naturaleza de la actuación administrativa, y le es expresamente reconocida por el artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en los siguientes términos: "La ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia Administración, salvo que por expresa disposición legal, deba ser encomendada a la autoridad judicial".

Y es también en atención a semejante privilegio, que la misma Ley exige como requisito para la ejecución forzosa (consecuencia lógica del principio de ejecutoriedad) la existencia de un acto previo. So pena de hacerse reo la Administración de las gravísimas consecuencias que comportaría una actuación irregularmente realizada al no existir otra, necesariamente previa, que la justifique ("vía de hecho"). Reza, en efecto, el artículo 78: "Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirve de fundamento a tales actos".

Se observa, por último, que la ejecución forzosa de los actos administrativos por la propia Administración debe cumplirse a través de los medios que a tal efecto establece la ley. En este sentido, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 80, consagra especialmente dos, genéricos: en caso de actos de ejecución personal por el obligado, prevé como medio de cumplimiento forzoso la sanción por incumplimiento. y, si se tratare de actos que no requieran de ejecución personal, se procederá a su ejecución subsidiaria, bien por la Administración o por la persona que ésta designe, a costa del obligado. En efecto, dispone el mencionado texto legal:

Artículo 80. "La ejecución forzosa de actos por la administración se llevará a cabo conforme a las normas siguientes:

1. Cuando se trate de actos susceptibles de ejecución indirecta con respecto al obligado, se procederá a la ejecución, bien por la administración o por la persona que ésta designe, a costa del obligado.

2. Cuando se trate de actos de ejecución personal y el obligado se resistiere a cumplirlos, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía y, en el caso de que persista en el incumplimiento, será sancionado con nuevas multas iguales o mayores a las que ya se le hubieran aplicado, concediéndole un plazo razonable, a juicio de la administración, para que cumpla lo ordena-

do. Cada multa podrá tener un monto de hasta diez mil bolívares (Bs. 10.000,00), salvo que otra ley establezca una mayor, caso en el cual se aplicará ésta”.

Respecto del caso de autos, la Sala observa:

Las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento (así como las correlativas dictadas por los Concejos Municipales cuando actúan en materia inquilinaria) son actos administrativos. La decisión que autoriza el desalojo del inquilino de una vivienda, constituye, en efecto, un acto administrativo de autorización, encaminado a suprimir los obstáculos jurídicos previamente impuestos por la ley al libre ejercicio del derecho propio del arrendador. Concretamente, el acto autorizatorio es un acto constitutivo, entendiendo por tal el que crea, modifica o extingue una situación jurídica. Se trata de una forma de intervención de la Administración en el ámbito jurídico de los particulares, fundamentada en que la ley concede potestades al órgano administrativo para producir efectos jurídicos aun en situaciones que afectan a otros individuos. Así dictado el acto administrativo —habilitado su autor por la norma—, obra como título legitimador de un derecho.

En el caso *subiudice*, el acto administrativo contenido en la Resolución N° 3.530 del 2 de diciembre de 1986, emanado de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, acuerda al arrendador Arnaldo Lovera, la desocupación de la vivienda que, con el carácter de arrendatario, ocupa Luis Antonio Albornoz, autorización que implica la devolución del inmueble en el plazo establecido para realizar la desocupación.

Por estar dotado de ejecutoriedad, el acto administrativo adoptado en los términos expuestos, no requiere de homologación alguna por parte del juez: la ejecución de dicha decisión opera por su propia virtualidad, y con los mismos efectos, para el caso de una sentencia judicial. Además, téngase presente que, en tanto que la ley especial en la materia no exige la intervención de los tribunales para proceder a su ejecución cuando a ésta se opusieren los afectados, no precisa en cambio el órgano administrativo de habilitación alguna para llevarla a cabo por sí mismo, pues, como se ha dejado expuesto, le basta —por regla— con disponer de los ya reseñados medios que, para lograr tal propósito, establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En el caso que nos ocupa, al dirigirse el beneficiario de la aludida Resolución N° 3.530 del 2 de diciembre de 1986 al Poder Judicial para solicitar su ejecución, está poniendo de manifiesto que el acto no fue ejecutado por el inquilino —así lo destaca el mencionado Juez Noveno de Parroquia en su auto de 21 de mayo de 1987, folio 15 del presente expediente—, a pesar de que dicha decisión estaba dotada de la correspondiente ejecutividad, por lo que la Administración podía, y puede, poner en práctica los medios coercitivos de que dispone para tal efecto, si el particular así lo solicitare.

Es, en efecto, un órgano de la Administración Pública —la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, en el caso— el competente para proceder a la ejecución forzosa de su propia decisión y, por tanto, el juez carece de jurisdicción para acordarla a través de un proceso judicial, como le ha sido solicitado por el interesado Arnaldo Lovera. En consecuencia, y conforme a lo dispuesto en el artículo 59 del Código de Procedimiento Civil, así lo declara expresamente este Supremo Tribunal en Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

Finalmente, considera la Sala su deber el hacer un llamado a los jueces que conozcan de este tipo de asuntos, para que —en aras de la uniformidad de criterios y aun cuando la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia no tenga carácter vinculante para ellos— tomen en cuenta la decisión de este Alto Tribunal sobre la materia objeto del presente procedimiento.

Publíquese y regístrese. Devuélvanse los autos al Juez Noveno de Parroquia del Municipio Libertador del Distrito Federal y comuníquese, mediante oficio, el contenido de la presente decisión al Presidente del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

Voto salvado del Magistrado Román J. Duque Corredor

El Magistrado Román J. Duque Corredor, salva su voto de la anterior decisión, por cuanto estima que la Sala ha debido regular la jurisdicción en favor del Juzgado Noveno de Parroquia del Municipio Libertador del Distrito Federal, para que éste conociera de la acción de desocupación ejercida por el ciudadano Arnaldo Lovera en contra del ciudadano Luis Antonio Albornoz, sobre el inmueble ubicado de Puente Nuevo a Puerto Escondido, Edificio Torre del Oeste, piso 2, apartamento 102-A, de la Parroquia San Juan, de esta Ciudad. Voto salvado que el Magistrado disidente sustenta en las siguientes razones:

1. La ejecutividad es una cualidad genérica de todo acto administrativo, que explica el carácter obligatorio de tales actos como actos de autoridad, y que significa la capacidad de la Administración de obligar unilateralmente a los administrados. "Fuerza obligatoria" o "exigibilidad", llama Dromi a la ejecutividad (*Acto administrativo, ejecución, suspensión de recursos*, Buenos Aires, Ed. Macchi, 1973, p. 20). Decir que el acto administrativo es ejecutivo, es "tanto como afirmar que tiene fuerza obligatoria y debe cumplirse (...)" (Gordillo, *El acto administrativo*, Buenos Aires, Ed. Avelado Perrot, 1969, pp. 578 y ss.). Este carácter ejecutivo está implícitamente consagrado en el artículo 8º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

2. La ejecutoriedad, por el contrario, es una potestad, suerte de competencia especial, de la administración, para ejecutar por sí misma sus actos administrativos eficaces, sin necesidad de recurrir a los tribunales. Competencia ésta consagrada en los artículos 8º y 79, *eiusdem*. Sin embargo, a diferencia de la ejecutividad la ejecutoriedad no es propia de todos los actos administrativos, sino de algunos de ellos. Así lo reconoce la Ley citada en el artículo 8º, también mencionado, cuando aclara que sólo "los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la administración (...)". Quiere decir, entonces, que existen actos que a pesar de ser ejecutivos (obligatorios) no son ejecutorios, porque no requieren ser cumplidos. Por ejemplo, los actos que no imponen obligaciones de hacer o no hacer (declarativos), o los que carecen de ejecutividad por disposición expresa de la ley (v.gr., los actos fiscales o tributarios. Ver artículos 190 y 213 del Código Orgánico Tributario y 653 del Código de Procedimiento Civil). Estos actos no son ejecutorios y, por ende, no requieren "ser cumplidos mediante actos de ejecución" y, por tanto, la administración carece de competencia para ejecutarlos por sí misma. No tienen, en consecuencia, ejecutoriedad.

3. En mi criterio, la autorización de desalojo no es un acto constitutivo, como se afirma en la sentencia de la cual disiento, porque no crea el derecho a desalojar, sino que remueve el obstáculo que existía para ejercerlo. Este es un derecho general que nace del contrato de arrendamiento y no del acto autorizatorio (artículos 1.594, 1.606 y 1.608 del Código Civil) y un derecho particular que reconoce la Ley a los dueños de casas y demás edificios y que no crea la administración (artículo 1.615, *eiusdem*). Sólo que por razones económicas y sociales el legislador sujetó su ejercicio a la previa autorización de la administración en los casos de arrendamientos indefinidos (artículo 1º, letras "b" a "e" del Decreto legislativo sobre Desalojo de Viviendas). Por esta razón, el organismo administrativo competente al resolver una solicitud de autorización de desalojo se limita a dar una "autorización" para que el arrendador pueda válidamente obtener la desocupación del inmueble; derecho éste que la normativa de inquilinato supone preexistente (letra "b", *in fine*: "(omissis)", pero se exi-

girá la autorización previa de la Comisión Nacional de Abastecimiento o la Delegación respectiva". Letra "c": "Cuando se trate de demolición, reconstrucción total, de reparación que exija el desalojo o de utilización necesaria del inmueble por causa de interés público. Tales circunstancias serán demostradas ante la Comisión Nacional de Abastecimiento o la delegación respectiva, la que, a su juicio *concederá la autorización...*". Artículo 2º, *eiusdem*: "Cuando *fuere autorizada* la petición de desocupación de un inmueble..."). Trátase, por tanto, la autorización de desalojo de un acto declarativo que faculta al arrendador para que proceda al desalojo, a que tiene derecho de acuerdo a los artículos 1.594, 1.606, 1.608 y 1.615 del Código Civil. En otras palabras, lo capacita para su ejercicio, pero no lo crea o instituye. La doctrina nacional apunta el carácter habilitante de la autorización de desalojo, en el sentido de que de ésta no nace el derecho a desalojar, sino la posibilidad de su ejercicio, es decir, "una actividad autorizada", *sin negar la existencia de tales derechos*. (Vid. Larés Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, 7ª ed. pp. 154 y 155). Esta autorización es, pues, un acto administrativo pero no ejecutorio, porque no requiere ser cumplido por actos de ejecución.

4. La obligación del inquilino de desalojar, desde otro punto de vista, no nace del acto autorizatorio, sino del contrato de arrendamiento y del Código Civil. Este acto lo que hace es remover la limitación legal impuesta al derecho de los propietarios para pedir la devolución del bien arrendado, cuando el inquilino no lo quiera hacer voluntariamente. Removida tal restricción de su derecho de propiedad, el propietario puede lograr coactivamente el cumplimiento de tal obligación contractual. Pero lo importante es que la obligación de desocupar no la crea el acto autorizatorio. Esta preexiste en el contrato o, en todo caso, en la Ley.

5. Además de que la autorización de desalojo es un acto administrativo no ejecutorio, ocurre que la administración carece de competencia para ejecutarlo en razón de que, dado su carácter declarativo, en dicho acto no se contempla una decisión que le sirva de fundamento a la administración para ello, ya que se limita a declarar que el arrendador puede obtener la desocupación de su inmueble. Por tanto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la administración no puede llevar a cabo actos materiales en contra del inquilino, porque le falta la decisión que en ese sentido le sirva de fundamento. Y finalmente, la Ley citada no contempló dentro del procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos, previsto en el artículo 80, *eiusdem*, ninguna competencia para que la administración lleve a cabo medidas ejecutivas de apremio sobre bienes privados, para hacer cumplir obligaciones de hacer en favor de otros particulares. Debe observarse que si bien el artículo 79, ya citado, expresa que la ejecución forzosa de sus actos la puede cumplir la administración sin acudir a la autoridad judicial, debe entenderse, por la integración de esta norma con la contenida en el artículo 78, *eiusdem*, y en el artículo 8º, *eiusdem*, que ello es posible cuando se trate de actos ejecutorios. Y por otro lado, a pesar de que el referido artículo 79 dispensa a la administración de acudir a la autoridad judicial para ejecutar sus decisiones, es igualmente verdad, que limita tal ejecutoriedad a que se lleve a cabo a través de las formas taxativas indicadas en el artículo 80, *eiusdem*, en donde no figuran medidas ejecutivas de apremio sobre bienes de los particulares.

Por lo expuesto, el Magistrado disidente considera que la Sala ha debido regular favorablemente la jurisdicción del Tribunal Noveno de Parroquia del Municipio Libertador del Distrito Federal, puesto que es a dicho Juzgado, en este caso, de una demanda de desalojo, previamente autorizado por el organismo competente de inquilinato, a quien corresponde ejercer el poder jurisdiccional y no a la Administración Pública.

Voto salvado del Magistrado Pedro Alid Zoppi

Igualmente disiente del criterio de la mayoría sustentado en la anterior sentencia y, en consecuencia, salva su voto por los motivos que, a continuación, pasa a explicar así:

La posibilidad de que el órgano administrativo —Dirección de Inquilinato o Concejo Municipal— ejecute la decisión que adopten, conforme a las letras b), c), d) y e) artículo 1º del Decreto legislativo sobre Desalojo de Viviendas, sería factible si el “desalojo” fuese un procedimiento administrativo que concluye con un pronunciamiento que lo ordene, caso en el cual —lógicamente— corresponde ejecutar al propio ente administrativo.

Mas, lo que ocurre, en materia inquilinaria, es que hay un requisito de admisibilidad de la demanda: la autorización correspondiente.

Estamos en presencia de un contrato civil de arrendamiento, y si es a tiempo indeterminado, el arrendador tiene una acción especial —una variante de ejecución o cumplimiento de contrato— conocida como *desalojo* o *desocupación*, según el artículo 1.615 del Código Civil, esto es, los contratos de arrendamiento a tiempo indeterminado pueden deshacerse libremente por cualquiera de las partes, y si la pretensión es del arrendador, se llama desalojo o desocupación, lo que es, sin duda *una acción judicial*.

Luego, al ente administrativo *no se le pide desocupación o el desalojo* (típica acción judicial), sino simplemente *que lo autorice* porque así lo exige una Ley especial (el Decreto legislativo).

En este sentido, el artículo 2º, del propio Decreto es esclarecedor: el ente administrativo se limita a autorizar la petición de desocupación, esto es, no desocupa, sino que autoriza a ello; naturaleza de la intervención que ratifica el artículo 57 del Reglamento cuando dice: “En caso de ser autorizado el desalojo...”.

Por tanto, no es una decisión administrativa de *desalojo* o *desocupación*, sino un permiso, una autorización previa para que el arrendador pueda —salvo falta de pago— ejercer la acción judicial que contempla el artículo 1.615 del Código Civil. Es un requisito de admisibilidad de la demanda judicial, pero el ente administrativo no es el que ejecuta o hace cumplir su “autorización”. Por eso, si bien el artículo 1º dice que “sólo podrá solicitar y acordarse válidamente la desocupación de casa... b) Cuando a juicio de la Comisión...”, el artículo 2º indica el sentido y alcance de la petición: obtener una simple autorización a fin de poder accionar judicialmente.

A este respecto, la sentencia de la Corte Plena del 1º de febrero de 1982 (*Gaceta Oficial* Nº 2.927 Extraordinario, del 23 de marzo de 1982) —dictada ya vigente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos— es precisa y terminante cuando dice:

“A juicio de esta Corte no existe una absoluta contradicción o colisión entre las referidas normas legales que obliguen a declarar que ha sido derogado totalmente en ese respecto la primera parte del mencionado artículo 1.615 del Código Civil. En efecto, no aparece que la nueva legislación le hubiere quitado al propietario arrendador de manera absoluta la facultad para solicitar la resolución del contrato, sino que, simplemente sujeta el ejercicio de esa facultad al cumplimiento de determinados requisitos administrativos, con el fin de tutelar el interés de la parte más débil en la parte jurídica. Con ello el legislador ha querido dar cumplimiento tanto al postulado constitucional que establece que la propiedad —derecho *in sito* en la relación arrendataria— debe cumplir una función social y estar sometida, por lo tanto, a las restricciones que exija el bien colectivo, como el postulado, también fundamental, que propugna la realización de los principios de justicia social en beneficio del interés de la comunidad. (Artículos 95 y 99 de la Constitución).”

En razón, pues, de que las normas denunciadas por el recurrente no consagran principios absolutamente inconciliables o incompatibles, puesto que las normas nuevas sólo establecen los límites de aplicación de las anteriores, debe declararse que, en cuanto atañe a la facultad del arrendador para solicitar la resolución del contrato por tiempo indeterminado, la primera parte del artículo 1.615 del Código Civil no ha sido derogada tácitamente por los artículos 1º y 2º del Decreto legislativo sobre Desalojo de Viviendas”.

Esa sentencia que, por resolver una demanda de nulidad del artículo 1.615 del Código Civil, tiene efectos plenos y absolutos al declarar que no es nula la primera parte del artículo 1.615 del Código Civil, revela, pues, que el arrendador tiene la acción judicial de desocupación o desalojo, sujeta, para su viabilidad, al requisito de haber obtenido previamente la autorización administrativa de que trata el Decreto legislativo.

Siguiendo, por ello, el contenido del fallo citado, considero que la administración no puede ejecutar directamente la Resolución autorizatoria emitida, porque la ejecución significa una reclamación judicial de la que debe entender y conocer el órgano jurisdiccional competente.

Por lo cual estimo que la Sala —sobre todo en atención al fallo del Pleno— tenía que declarar improcedente la falta de jurisdicción y, por el contrario, afirmar la jurisdicción del Poder Judicial por tratarse de una previa autorización que obsta a la admisión o procedencia de la demanda, pero que no configura tal falta.

D. *Vicios*

a. *Vicios en la motivación*

a'. *Motivación errónea*

CPCA

25-10-89

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Caso: Reina M. González Coll vs. Comisión Nacional de Valores.

El vicio de motivación errónea, es equivalente a la falta de motivación.

En cuanto al segundo vicio, del que según la formalizante adolece el fallo apelado se observa que si bien es cierto que en el acto de remoción se señalaron los fundamentos del mismo, no es menos cierto que no basta para que un acto se considere suficientemente motivado que en el acto del mismo se expresen las razones de hecho y de derecho que privaron al emitirlo, sino que, además, estas razones deben corresponder con las circunstancias de cada caso.

Ahora bien, la Administración, al expresar los fundamentos que motivaron su actuación, invoca el artículo 145, ordinal 1º, de la Ley de Mercado de Capitales. Dicha norma, textualmente, dispone lo siguiente:

“Serán sancionados con multa de dos mil bolívares (Bs. 2.000,00) a veinte mil bolívares (Bs. 20.000,00): 1º El miembro de la Comisión Nacional de Valores o de su personal que suministre datos o informaciones confidenciales en viola-

ción a lo dispuesto en el artículo 17 de esta Ley sin perjuicio de la remoción de su cargo. Si el infractor fuese miembro de la Comisión Nacional de Valores la sanción será impuesta por el Ministerio de Hacienda”.

Tales supuestos no se corresponden con el caso de autos donde en ningún momento aparece la querellante como infractora de esa disposición. Por tanto, considera esta Alzada que la recurrida hizo una apreciación justa al expresar que habiendo fundamentado la Administración su remoción en el ordinal 1º del artículo 145 de la Ley de Mercado de Capitales, norma por demás improcedente, se constituye el vicio de motivación errónea equivalente a la falta de motivación y así se declara.

b'. *Inmotivación*

CPCA

27-11-89

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Clara de Aguilera vs. República (Ministerio de Fomento).

Ahora bien, en cuanto a las denuncias formuladas por la parte actora en su respectivo escrito de formalización, encuentra esta Corte que la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, por inmotivación, por incidir en el derecho de defensa de los administrados, es de orden público, por lo tanto, afectados de nulidad absoluta, no pueden ser convalidados con motivaciones sobrevenidas, porque el vicio en cuestión es insubsanable, de allí que el Tribunal de la Carrera Administrativa no podía considerar los actos administrativos que afectaron a la querellante como nulos de nulidad absoluta por inmotivados y, al mismo tiempo, ordenar que se subsanara el vicio, pues está haciendo ineficaz el control de la legalidad y el restablecimiento de la situación subjetiva lesionada. Considera esta Corte, por tanto, que al resolver como lo hizo, el Tribunal de la Carrera Administrativa viola el artículo 243, ordinal 5 del Código de Procedimiento Civil, por lo que la sentencia debe ser revocada, y así se declara.

b. *Falso supuesto*

CSJ-SPA (349)

30-11-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Enrique Melo S. vs. República (Ministerio de Educación).

La situación descrita revela que existe contradicción entre lo decidido por el órgano administrativo y las pruebas que reposan en sus archivos, lo que conduce a la Sala a concluir que el Despacho de Educación incurrió en el vicio de falso supuesto al dictar los actos recurridos, ya que hubo errada apreciación de los presupuestos de hecho en que se encontraba el recurrente para el momento en que se dictaron.

El anterior criterio es reforzado por la circunstancia de que, aun cuando la Procuraduría General de la República —en la oportunidad en que el recurrente solicitó se declarara el asunto como de mero derecho— se opuso a dicho pedimento alegando la necesidad de presentar pruebas, sin embargo no aportaron al proceso documentos

que comprobaran los vicios que, en criterio de la Procuraduría, afectaban de nulidad el título de bachiller otorgado al demandante y, por el contrario, se aprecia confusión tanto en los memorandas internos, como en las providencias dictadas, de allí que se pueda afirmar la configuración del falso supuesto en la actuación administrativa.

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia emanada de esta Corte, existe falso supuesto cuando se le atribuye a un documento o acta menciones que no existen, o cuando la Administración da por ciertos hechos que no comprueba, partiendo de la sola apreciación del funcionario.

En el caso de autos, no existiendo correspondencia entre la situación de hecho en que se encontraba el recurrente —comprobada por los documentos aportados al proceso— y los actos dictados por el órgano administrativo aquí impugnados, los mismos se encuentran viciados por falso supuesto y así se declara.

c. Incompetencia manifiesta

CSJ-SPA (270)

19-10-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Edgard G. Lugo vs. República (Ministerio de Fomento).

Para que el vicio de incompetencia ocasione la nulidad absoluta del acto, es necesario que la incompetencia sea manifiesta (artículo 19, ordinal 4, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

Declarada como ha sido la facultad de la Administración de reconocer en cualquier momento la nulidad absoluta de sus actos, adquiere máxima relevancia en el presente juicio la determinación de si efectivamente la Superintendencia de Protección al Consumidor era o no manifiestamente incompetente —tal y como lo declaró el Ministerio de Fomento en la Resolución de revocatoria impugnada— para dictar la decisión de fecha 22 de febrero de 1984.

Al respecto se destaca que conforme a lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los actos de la administración serán absolutamente nulos "...cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes...".

Inherente a la validez de todo acto administrativo es que emana de una autoridad administrativa competente, es decir, que tenga la potestad para dictarlo en razón de que se encuentre facultada legalmente para ello. La competencia implica el poder legal de realizar un acto jurídico y, respecto de la Administración —cuando actúa en el campo jurídico público—, únicamente existe cuando la ley expresamente la otorga.

En cuanto al vicio de incompetencia básicamente pueden distinguirse tres tipos de irregularidades: la llamada usurpación de autoridad, la usurpación de funciones y la extralimitación de funciones.

La usurpación de autoridad ocurre cuando un acto es dictado por quien carece en absoluto de investidura pública. Este vicio se encuentra sancionado con la nulidad absoluta del acto, conforme a lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Nacional.

La usurpación de funciones comprende la situación en la que determinado órgano administrativo con investidura pública ejerce funciones igualmente públicas atribuidas a otro Poder del Estado.

Finalmente, la extralimitación de funciones consiste fundamentalmente en la realización por parte de la autoridad administrativa de un acto para el cual no tiene competencia legal expresa.

Todo acto dictado por una autoridad incompetente se encuentra viciado. Ahora bien, el vicio de incompetencia de que adolezca no apareja necesariamente la nulidad absoluta del acto, ya que conforme a lo dispuesto en el ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para que se configure en ese supuesto, es necesario que la incompetencia sea manifiesta. Efectivamente, la disposición en cuestión dispone que serán absolutamente nulos los actos que "...hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes...".

En la interpretación de esta norma, prevista también en ordenamientos jurídicos extranjeros tales como la Ley de Procedimiento Administrativo española en su artículo 47, la doctrina ha querido distinguir de acuerdo al tipo de incompetencia de que se trate, entre la incompetencia absoluta y la relativa, concluyendo que tales vicios dan lugar respectivamente a la nulidad absoluta o relativa. Con base en tal distinción, se ha estimado que la incompetencia por la materia y por el territorio, así como también la usurpación de funciones, constituyen una incompetencia absoluta y, por tanto, implican un vicio de nulidad absoluta.

De tal forma se ha pretendido dar contenido al vicio de nulidad absoluta por incompetencia manifiesta, y se ha marginado el criterio básico al que hace referencia la Ley para identificarlo, cual es el de su notoriedad, vale decir que sea, como antes se dijo "manifiesta". Tal marginamiento ha ocurrido en razón de que algún sector de la doctrina ha considerado como carente de todo rigor técnico este criterio de la ostensibilidad y, por ello, poco seguro (cfr. García Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Editorial Civitas, Madrid 1982, p. 521). Ahora bien, es cierto, como bien lo afirma el profesor Jesús González Pérez respecto de la interpretación del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo española, similar al 19 de nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que a tenor del precepto legal analizado no importa el grado de incompetencia sino el grado de ostensibilidad, abstracción hecha de otra consideración (Cfr. González Pérez, Jesús: *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo*, Editorial Civitas, S.A., Madrid 1977, pp. 321 a 323). En igual sentido se pronuncia el autor Ernest Forsthoff, quien hace depender la nulidad absoluta de si la desviación de competencia es o no patente, ya que sólo así puede negarse la protección de la confianza en el acto administrativo, por no tener éste apariencia de válido (Cfr. Forsthoff, Ernest: *Tratado de Derecho Administrativo*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1958, pp. 323 y 324).

En nuestro derecho, y en opinión de esta Sala Político-Administrativa, es evidente también que para determinar el grado de invalidez de un acto viciado de incompetencia, es necesario atender a la manera en que la misma se presenta. Así, si la incompetencia es "manifiesta", vale decir notoria y patente, de modo que sin particulares esfuerzos interpretativos se compruebe que otro órgano sea el realmente competente para dictarlo, o que se pueda determinar que el ente que la dictó no estaba facultado para ello, la nulidad será absoluta (ordinal 4º del artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos). Si la incompetencia no es manifiesta la nulidad será relativa (artículo 20, *eiusdem*).

En resumen, puede decirse que la usurpación de autoridad determina la nulidad absoluta del acto, conforme a lo previsto en el artículo 119 de la Constitución Nacional; ahora bien la usurpación de funciones y la extralimitación de funciones, como tales, no aparejan por sí la nulidad absoluta del acto, ya que ello dependerá del grado de ostensibilidad como se presente el vicio de incompetencia.

En el caso *subjudice*, la Superintendencia de Protección al Consumidor con base en lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Propiedad Horizontal, “decide sancionar con una multa por la cantidad de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00) a la Sociedad Mercantil «Inversiones Maroa», C.A., y ordena restablecer la situación al estado previsto por el Documento de Condominio del Edificio Centro Villasmil, ubicado de Ño Pastor a Puente Victoria, Parroquia Candelaria del Distrito Federal, el cual se encuentra anotado en la Oficina Subalterna del Segundo Circuito de Registro del Departamento Libertador del Distrito Federal, el día 23 de febrero de 1987, bajo el número 17, folio 55, Protocolo Primero, tomo 40”, dejando a salvo las acciones civiles y penales a que hubiere lugar.

El artículo 47 de la citada Ley dispone:

Artículo 47: “Quien tuviese interés en ello, podrá denunciar por ante la Superintendencia de Protección al Consumidor o a la respectiva Ingeniería Municipal cualquier alteración, cambio o modificación en el edificio, *efectuado por el vendedor o su representante*, con el fin de que el organismo correspondiente tome las providencias necesarias y ordene restablecer la situación que determine el documento de condominio.

Comprobada que sea la infracción cometida, además del restablecimiento de la situación al estado anterior, el infractor o infractores serán sancionados por el organismo antes mencionado, con una multa que oscilará entre diez mil bolívares (Bs. 10.000,00) y quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00), según la gravedad de las faltas y sin perjuicio de las sanciones civiles y penales a que haya lugar.

En los casos contemplados por este artículo, la Superintendencia de Protección al Consumidor o la Ingeniería Municipal podrá proceder de oficio cuando se tuviere conocimiento del hecho cometido.

La investigación e instrucción del expediente, en todo caso se hará conforme al procedimiento administrativo previsto en el Capítulo II del Título V de la Ley de Protección al Consumidor.

Comprobada que sea la infracción cometida, si el infractor o infractores se negaran a restablecer la situación al estado anterior que determina el documento de condominio, en el transcurso de los treinta (30) días continuos siguientes, la Superintendencia de Protección al Consumidor o la Ingeniería Municipal podrán ejecutar la orden por sí mismos, trasladando los gastos de tal ejecución al infractor o infractores, teniendo la planilla de liquidación de los gastos ocasionados, fuerza de título ejecutivo”. (Subrayado nuestro).

La norma transcrita establece la posibilidad de que a instancia de parte interesada o aun de oficio, la Superintendencia de Protección al Consumidor o la Ingeniería Municipal respectiva, en caso de alteraciones, cambios o modificaciones efectuadas por el vendedor o su representante en edificios en venta bajo el régimen de propiedad horizontal, tome las providencias del caso, ordene restablecer la situación al estado determinado en el documento de condominio, y sancione al infractor con la imposición de una multa. Se trata de un supuesto de hecho en el que sin necesidad de esfuerzos interpretativos puede determinarse: que la Administración está facultada para actuar si el sujeto activo de la infracción es el vendedor o su representante; y que, en la hipótesis contemplada en la norma bajo análisis no se encuentra incluido el supuesto en que la alteración provenga de la conducta de un copropietario adquirente de algún apartamento o local. Por tanto es obvio, que en base al citado artículo 47 los órganos indicados sólo pueden sancionar las alteraciones, cambios o modificaciones violatorias del documento de condominio, que hayan sido efectuadas por el vendedor o su repre-

sentante, resultando incompetentes para actuar en los casos en los que el sujeto activo de la infracción no sean tales personas.

Además, esta Corte destaca que la Superintendencia de Protección al Consumidor, de acuerdo al artículo 23 de la Ley especial que la rige, tiene básicamente como ámbito de competencia la protección del consumidor frente a las transgresiones de la normativa allí consagrada; y que tal cuerpo normativo tiene a su vez como objeto fundamental "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".

Por tanto, es evidente que la esfera de competencia de este organismo se encuentra determinada por la necesidad de proteger a las personas en su carácter de consumidores frente a la actuación de quienes ofrecen y generan bienes de consumo, principalmente aquellos declarados de primera necesidad, inclusive bienes durables tales como los inmuebles. Resulta entonces claro que la Superintendencia de Protección al Consumidor tiene signado el radio de acción de su competencia, por la circunstancia de que las personas frente a las cuales actúe entren dentro de la calificación de consumidores, por un lado, y oferentes o generadores de bienes, por el otro. De tal forma es obvio que las relaciones generadas dentro del binomio antes especificado, constituyen propiamente la materia de la competencia de la Superintendencia de Protección al Consumidor.

En el presente caso, la Superintendencia de Protección al Consumidor afirmó en su decisión del 22 de febrero de 1984, que los denunciados, ciudadanos Edgard Lugo Valbuena y José Miguel García Carvajal, efectuaron su denuncia en sus caracteres de propietarios de las oficinas números 604 y 617 del Edificio Centro Villasmil, y que la empresa denunciada, "Inversiones Maroa", C.A., es la propietaria de los locales en los que se habría consumado la violación del documento de condominio, y que además habría efectuado un indebido aprovechamiento de áreas comunes. Por tanto, resulta evidente que el mismo organismo administrativo admite que el problema originalmente planteado surgió con ocasión de la conducta de un copropietario —la empresa denunciada— quien habría infringido el documento de condominio al hacer alteraciones en el edificio. Igualmente es claro que la citada Superintendencia tuvo en cuenta la cualidad del sujeto denunciado como copropietario y no como vendedor o representante del vendedor, y que aún así se consideró competente para ejercer la facultad que le confiere el artículo 47 de la Ley de Propiedad Horizontal.

Todo ello, a juicio de la Sala, configura una clara y evidente violación del citado artículo 47, el cual únicamente permite a la Superintendencia de Protección al Consumidor sancionar las alteraciones, modificaciones o cambios en edificios en venta bajo el régimen de propiedad horizontal, si éstas son hechas por el vendedor o su representante. Por tanto, al no estar facultado expresamente dicho ente para actuar en los casos en los que la infracción tenga como sujeto activo a otro copropietario, es claro que al dictar el acto sancionatorio de fecha 22 de febrero de 1984, el citado órgano incurrió en una evidente extralimitación de funciones, lo que determina su incompetencia.

El vicio de incompetencia antes señalado se constata con la simple lectura del texto del acto sancionatorio revocado y del artículo 47 de la Ley de Propiedad Horizontal, en el que expresamente se basó. En consecuencia, dada la ostensibilidad de la incompetencia en este caso, la misma es manifiesta, lo que configura un vicio de nulidad absoluta que afecta la decisión de fecha 22 de febrero de 1984 tomada por la Superintendencia de Protección al Consumidor en contra de la Empresa "Inversiones

Maroa", C.A. Por tanto, resulta plenamente ajustada a derecho la Resolución número 000441 de fecha 7 de marzo de 1986 del Ministro de Fomento y recurrida en el presente juicio, mediante la cual se confirmó la Resolución número 3.993 del día 21 de noviembre de 1985, que declaró la nulidad absoluta por adolecer del vicio de incompetencia manifiesta la decisión antes indicada de la Superintendencia de Protección al Consumidor, y así se declara.

E. *Revocación*

CSJ-SPA (270)

19-10-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Edgard G. Lugo vs. República (Ministerio de Fomento).

La Corte señala los casos en que procede la revocación del acto.

Para decidir, esta Sala observa:

1. Esta Sala Político-Administrativa, en fallo del 14 de mayo de 1985 (Caso: Freddy M. Rojas contra la República de Venezuela —Ministerio de Educación—), reconoció que la Administración en general está facultada para privar de efectos a los actos administrativos dictados por ella, ya sea de oficio o a instancias de parte, por razones de legitimidad, cuando el acto esté viciado y, por tanto, no pueda tener plena validez y eficacia o, por razones de mérito o de oportunidad, cuando las transformaciones de la realidad exigen la adopción de medidas más apropiadas al interés público. Todo ello constituye lo que en la doctrina se ha llamado la potestad de autotutela, consagrada en el artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El ejercicio de esta potestad de autotutela está sometida básicamente a las siguientes reglas:

a) La revocatoria, de oficio o a solicitud de parte, procede en cualquier tiempo cuando el acto adolezca de un vicio de nulidad absoluta (artículo 83, *eiusdem*). Los vicios que aparejan esta clase de nulidad radical, están especificados en el artículo 19 de la Ley analizada, entre los que se encuentra en su ordinal 4º, la circunstancia de haber sido dictado el acto administrativo "...por autoridades manifiestamente incompetentes...". Fuera de los vicios que se indican en tal artículo, las demás irregularidades afectan al acto de nulidad relativa o anulabilidad (artículo 20, *eiusdem*).

b) Cuando se trate de vicios de nulidad relativa el acto será revocable, salvo que haya creado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular (artículo 82 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), y haya quedado firme por haber vencido los lapsos para impugnarlo ya sea en vía administrativa o judicial. En este último supuesto, si la Administración revoca el acto, la providencia revocatoria será absolutamente nula por razón de lo dispuesto en el ordinal 2º del artículo 19 de la Ley en referencia.

La nulidad absoluta o de pleno derecho implica una violación de tal grado al ordenamiento jurídico, que determina que la Administración o cualquier interesado puedan pedir la declaratoria o el reconocimiento de tal infracción, sin que el transcurso del tiempo lo impida, ya que tal acción no es prescriptible. A la par que el transcurso del tiempo no subsana el vicio de nulidad absoluta de que adolece el acto, tampoco resulta susceptible de ser convalidado mediante otro acto administrativo posterior. Por último, debe destacarse que una vez declarada la nulidad absoluta del acto,

ésta tendrá efectos *ex tunc*, por lo que se considerará como si la providencia nunca hubiere existido.

En el presente caso, el Ministerio de Fomento, mediante la Resolución impugnada —signada con el número 000441—, ha ratificado el reconocimiento de la nulidad absoluta de la decisión emanada de la Superintendencia de Protección al Consumidor el 24 de febrero de 1984, por cuanto considera que esta última fue dictada por una autoridad manifiestamente incompetente. Se trata entonces del reconocimiento por parte de la Administración, de que un acto dictado por ella adolece de un vicio de nulidad absoluta y, por ello, es revocado.

Sin entrar a considerar que si el vicio reconocido es o no de nulidad absoluta, aspecto éste que se analizará más adelante en este fallo, debe señalarse que no constituyen obstáculos para la validez de tal reconocimiento de nulidad absoluta y la subsiguiente revocatoria del acto así viciado, la circunstancia de que se haya agotado la vía administrativa, así como tampoco el que se trate de un acto creador de derechos subjetivos o de intereses legítimos, personales y directos en cabeza de un particular, en este caso en la persona del actor, Edgard Lugo Valbuena, quien como copropietario del Edificio Centro Villasmil, se ve favorecido por la orden de restablecimiento del uso de los locales ocupados por la Empresa "Inversiones Maroa", C.A., así como también de ciertas áreas comunes. Ello, en razón de que, como antes se acotó, y como claramente lo dispone el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la nulidad absoluta de los actos dictados por la Administración puede ser reconocida por ella, de oficio o a instancia de parte, en cualquier momento.

Igualmente se destaca que la Resolución impugnada, al revocar la decisión de la Superintendencia de Protección al Consumidor, al contrario de lo sostenido por el recurrente, no necesariamente tenía por qué pronunciarse sobre la Resolución número 5.537 del 13 de diciembre de 1984, ya que en esta última la Administración lo único que decide es declarar inadmisibles y, por ende, sin lugar, por razones meramente formales, un recurso jerárquico intentado por la Empresa "Inversiones Maroa", C.A., en contra de un auto de fecha 31 de octubre de 1984 emanado de la citada Superintendencia.

Por tanto, se desechan los alegatos de la parte actora en el sentido de que el Ministerio de Fomento es incompetente para reconocer la nulidad absoluta de sus actos, por el hecho de haberse agotado la vía administrativa, y así se declara.

3. *La excepción de ilegalidad*

CSJ-SPA (266) ' .

10-10-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Betty E. Toscano vs. Contraloría General de la República.

La excepción de ilegalidad no constituye un modo alternativo de la acción de nulidad para impugnar los actos administrativos, sino por el contrario un medio extraordinario ante la consumación de la caducidad, que sólo puede hacerse valer al extinguirse la acción de nulidad.

Ahora bien, el recurso de anulación fue presentado ante esta Sala, en fecha 10-7-86, casi dos meses después de haber terminado el lapso de caducidad. Tal hecho está reconocido por el propio recurrente en la parte final de su escrito, al expresar que

si la Corte tomaba "como fecha del inicio del término de caducidad el correspondiente a la notificación del auto a mi poderdante, y no el de la fecha de publicación del mismo en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 33.439, de fecha 1° de abril de 1986", procedía a demandar la nulidad del acto administrativo por ilegalidad, *por vía de excepción*, por creerlo procedente. En verdad el interesado tomó como inicio del lapso la fecha de publicación y no la de notificación de la decisión en la *Gaceta Oficial* y al plantear la excepción de nulidad en su solicitud, pretende cubrir su consciente apreciación de la caducidad de la acción, siendo que tal defensa no puede ejercerse por la vía principal de la demanda, como lo advierte el citado artículo 134, *in finis*. Tal precisión se deriva de la expresión "por vía de excepción", que esta norma emplea al referirse a la nulidad como defensa frente a los actos firmes. Ahora bien, aunque en el presente caso el examen de esta cuestión no puede profundizarse por cuanto el mismo se limita a una cuestión de inadmisibilidad, sin embargo, considera esta Sala conveniente advertir que la excepción de ilegalidad no constituye un modo alternativo de la acción de nulidad para impugnar los actos administrativos, sino por el contrario un medio extraordinario ante la consumación de la caducidad, que sólo puede hacerse valer al extinguirse la acción de nulidad. De ahí que se estima inadmisibles también por este motivo el recurso de anulación, y así se declara.

V. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Recurso de inconstitucionalidad*

CSJ-SPA (360)

30-11-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Las infracciones a las Constituciones de los Estados no otorgan a la acción, a los efectos de la competencia, categoría de recurso por inconstitucionalidad pues éste deviene exclusivamente de posibles violaciones de preceptos contenidos en la Constitución Nacional.

Es cierto que, conforme al artículo 181 de la Ley Orgánica de la Corte, le corresponde conocer y decidir los recursos o acciones de nulidad fundados en razones de inconstitucionalidad contra actos emanados de autoridades estatales o municipales.

Ahora bien, apartando las alegadas infracciones de garantías constitucionales que apoyan el amparo en lo que hace a la nulidad misma, aun cuando se invocan y citan varias disposiciones de la Constitución Nacional (antes mencionadas en esta decisión) estima la Sala que tales violaciones están apoyadas en la circunstancia de que el Presidente de la Asamblea consideró que la recurrente no podía percibir la dieta (remuneración) como Diputado por desempeñar otro cargo, y entonces el problema sería al determinar si existe legalmente la incompatibilidad o no para el ejercicio de ambas funciones y la percepción de dos remuneraciones, en cuya virtud la posible infracción de los artículos 19, 46, 117, 119, 121, 123, 140 y 143 de la Constitución Nacional lo sería en tanto en cuanto legalmente no exista impedimento para percibir ambas remuneraciones, lo que requiere un examen que va más allá de lo meramente constitucional.

De otra parte, advierte la Sala que, las infracciones a las Constituciones de los Estados no otorgan, a los efectos de la competencia, categoría de recurso por incons-

titucionalidad pues éste deviene exclusivamente de posibles violaciones de preceptos contenidos en la Constitución Nacional.

2. *Amparo*

A. *Competencia judicial*

a. *Competencia de los tribunales de primera instancia*

CSJ-SCC

21-9-89

Magistrado Ponente: Luis Darío Velandia

En el caso en que el acto impugnado no sea pronunciado por una autoridad judicial en ejercicio de la función jurisdiccional, el tribunal competente para conocer de la acción de amparo es el de Primera Instancia que lo sea en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violados.

Considera la Sala necesario pronunciarse en primer lugar sobre la competencia del Tribunal Superior ante el cual se propuso la acción de amparo constitucional en el presente caso, para establecer si efectivamente dicho órgano jurisdiccional es el llamado por la ley a tutelar la presente infracción de la garantía constitucional a que se alude en la solicitud, especialmente dada la naturaleza del órgano a quien se le atribuye la supuesta infracción, y a tal efecto se observa:

De la misma solicitud de amparo constitucional antes transcrita, aparece que el solicitante le imputa la violación de la garantía constitucional de la libertad económica, contenida en el artículo 96 de la Constitución de la República de Venezuela, al Registrador Mercantil que es, en el caso, el mismo titular del Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Tránsito y Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo. Igualmente en la parte petitoria de la solicitud de amparo, pide el exponente que se ordene al mencionado Registrador Mercantil, dejar sin efecto legal el oficio Nº 2.421 de fecha 16 de octubre de 1987, dirigido al Registrador Subalterno del Distrito Valera del Estado Trujillo. Del análisis de lo solicitado, aparece que la petición de Amparo Constitucional no obra contra una resolución o sentencia o acto emanado de un Tribunal de la República actuando como tal órgano jurisdiccional, que sería el caso en que la acción de amparo debe interponerse ante un Tribunal Superior al que emitió el pronunciamiento.

Si bien, en el caso, el acto al cual se le atribuye la violación de la garantía constitucional emana de un juez y de un tribunal, no ha sido dictado con ocasión del ejercicio de la función propiamente jurisdiccional de ese órgano. No ha sido dictado obrando como tribunal creado y constituido para dirimir los conflictos de intereses que se susciten entre partes en relamación de algún derecho, ni siquiera ha sido dictado en actuación de jurisdicción graciosa o voluntaria. En criterio de esta Sala, el acto al cual se le atribuye la violación constitucional ha sido relaizado por el Registrador Mercantil del Estado Trujillo y no por el Juez de Primera Instancia y, en consecuencia, es de índole absolutamente administrativa y, por ello, no se encuentra dentro del predicado del artículo 4º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, pues, no emana de un Tribunal de la República, obrando como tal.

Lo que ocurre es que de conformidad con el artículo 17 del Código de Comercio venezolano, en la Secretaría de los Tribunales de Comercio se llevará un registro en

que los comerciantes harán asentar todos los documentos que, según el Código, deben anotarse en el Registro de Comercio.

Todas las disposiciones que sobre esta materia trae el mencionado Código, son normas de carácter administrativo, pues reglan la conducta del órgano y de los usuarios con miras a cumplir las finalidades de la institución registral en la materia. Mas, en criterio de la Sala, no aparece de estas normas que el organismo registral esté realizando una labor jurisdiccional propiamente dicha; de ahí que haya presentado problemas el ejercicio de los recursos que las partes pueden ejercer cuando el Registro Mercantil es llevado por la Secretaría de los Tribunales de Comercio. Como es sabido, a partir de 1952 se crearon en el país oficinas autónomas e independientes de los Tribunales de Comercio para llevar el registro mercantil a que alude el artículo 17 y siguientes del Código de Comercio. No existe duda acerca del carácter administrativo de la actividad realizada por estas oficinas. Así opina el Dr. Alfredo Morles Hernández, en su *Curso de Derecho Mercantil*, sosteniendo que tal actividad debe regirse por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Si manifiesta dudas el mencionado autor en lo que respecta a los recursos que puedan tener los usuarios cuando el Registro Mercantil sea llevado por la Secretaría de los Tribunales de Comercio, sin embargo, siendo que la actividad que realizan tanto el Registro Mercantil como oficina autónoma, así como la Secretaría de los Tribunales de Comercio, actuando como Registro Mercantil, son en esencia las mismas, no hay razón alguna para discriminar la naturaleza de esas funciones, pues, en uno u otro caso, son, en el parecer de la Sala, de naturaleza eminentemente administrativa, y así se establece.

En consecuencia de lo anterior, el tribunal competente para conocer de la acción de amparo constitucional contra los actos que realizan los registradores mercantiles en general, que presuntamente violen una garantía constitucional, son los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violados o amenazados de violación, en la jurisdicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo, tal cual lo establece el artículo 7 de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales; norma que sería la aplicable al caso y no la del artículo 4º *ejusdem* por cuanto, el acto al cual se le imputa la violación no emana de un tribunal actuando como tal, sino de una actuación administrativa confiada por la ley a ese órgano.

Otra razón que motiva a la Sala a asentar el criterio anterior es que en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo se establece el principio de la doble instancia al conferir el recurso de apelación, y de consulta obligatoria a falta de aquél.

De tal manera que si contra las actuaciones de carácter puramente administrativo de un tribunal se pudiera aplicar el artículo 4º de la Ley Orgánica de Amparo, se le privaría de un grado de conocimiento tanto a las partes como al Ministerio Público con evidente menoscabo del ejercicio de los recursos que le confiere la Ley y, en consecuencia, se incurriría en violación del derecho de defensa. Por ello la Sala considera que la norma del artículo 4º sólo es aplicable al caso de que la resolución, sentencia o acto del tribunal que lesione un derecho constitucional haya sido dictada o realizada en ejercicio de la función jurisdiccional, en cuyo caso sí sería competente para conocer de la acción de amparo un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento.

En casos como el presente en que el acto impugnado no fue pronunciado en ejercicio de la función jurisdiccional, el tribunal competente para conocer de la acción de amparo es el de Primera Instancia que lo sea en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucional violados, esto es, en el caso concreto, el que tenga competencia en el Estado Trujillo en materia civil en Primera Instancia y así se establece.

Siendo que la sentencia de la cual conoce en alzada esta Sala, fue dictada por un órgano jurisdiccional incompetente para conocer de la acción de amparo propuesta, como es el Tribunal Superior, deviene totalmente nula y así se declara.

Voto salvado del Magistrado Dr. Carlos Trejo Padilla, disidente del criterio sustentado en el presente fallo por la mayoría sentenciadora, porque considera que, como la Sala de Casación Civil no es Tribunal de alzada de los Juzgados Superiores, la decisión de la Corte ha debido ser la de no tener materia sobre la cual decidir, por no ser ella el Tribunal Superior competente para conocer de las apelaciones y consultas a que se refiere el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. En consecuencia, pasa de seguida a salvar su voto en forma muy breve, en los términos siguientes:

1º) La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, no es órgano de alzada de los Tribunales Superiores Civiles de la República.

2º) En consecuencia de lo antes establecido, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia no es el Tribunal Superior respectivo a que se refiere el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Por lo tanto, no conoce de apelaciones, ni de consultas de las decisiones de dichos tribunales.

3º) La competencia para conocer de los recursos de amparo está asignada por regla general a los Tribunales de Primera Instancia; y, excepcionalmente, a los Juzgados de Distrito o Departamento, de Parroquia o Municipio, cuando no existan los de Primera Instancia en la localidad.

4º) Los Tribunales Superiores son Tribunales de Alzada de los Juzgados de Primera Instancia y, excepcionalmente éstos, lo serán de las decisiones que sobre amparo dicten los Juzgados de Distrito o Departamento; y éstos, a su vez, conocerán de las dictadas por los jueces de parroquia o municipio.

Como consecuencia de lo precedentemente expuesto, considera el Magistrado disidente que, no siendo la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior para conocer de la apelación o consulta que resuelve las acciones de amparo, el dispositivo de la sentencia ha debido ser el de no tener materia sobre la cual decidir, por no ser esta Sala el Tribunal Superior competente para conocer de ella, en los términos de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Fecha *ut supra*.

b. *Criterio de la afinidad de la competencia*

CSJ-SPA (317)

16-11-89

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Varios vs. Comisión Electoral Nacional (Copei).

Considera la Sala:

Ha sido criterio reiterado de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, que el Código de Procedimiento Civil es norma supletoria en materia de amparo. Precisamente este Código aporta normas precisas que regulan los problemas de competencia, y en concreto el artículo 69:

“La sentencia en la cual el juez se declare incompetente, aun en los casos de los artículos 51 y 61, quedará firme si no se solicita por las partes la regulación de la competencia dentro del plazo de cinco días después de pronunciada, salvo

lo indicado en el artículo siguiente para los casos de incompetencia por la materia o de la territorial prevista en el artículo 47. Habiendo quedado firme la sentencia, la causa continuará su curso ante el juez declarado competente, en el plazo indicado en el artículo 75”.

La norma transcrita consagra la posibilidad que tienen las partes de solicitar la regulación de competencia cuando el juez se declare incompetente para conocer de determinada causa. Dicha regulación no es más que un medio de impugnación, o sea, la acción y el efecto de atacar para obtener la revocación o anulación de la decisión mediante la cual el juez declare su incompetencia. En concreto, éste es el único recurso que cabe ahora, según nuestro todavía reciente ordenamiento positivo procesal, contra la declaratoria de incompetencia por parte de un juez. En este sentido, la exposición de motivos del Proyecto del Código de Procedimiento Civil, deja sentado que la regulación de competencia “funciona, por una parte, como un medio para resolver los problemas de competencia y *como sustitutivo de la apelación ordinaria* a que están sometidos actualmente (en el Código de 1916) las decisiones sobre la competencia” (subrayado de la Sala). En definitiva, es la regulación un medio de impugnación de la sentencia que resuelva una cuestión de competencia; con singular importancia, por tratarse del único medio del cual disponen las partes para obtener la revocación de una decisión de esta naturaleza y, a falta de su utilización, dicha sentencia quedaría firme.

Por su parte, el artículo 71 del Código de Procedimiento Civil establece que en ese caso la solicitud se propondrá ante el juez que se haya pronunciado sobre la competencia, expresando las razones o fundamentos que se aleguen. Este remitirá inmediatamente copia de la solicitud al tribunal superior de la circunscripción, para que decida la regulación.

En consecuencia: visto que la Ley Orgánica de Amparo no establece ningún tipo de recurso o medio de impugnación contra la sentencia en la cual un juez se declara incompetente, y siendo el Código de Procedimiento Civil norma supletoria en materia de amparo, la Sala considera procedente, y así lo declara expresamente, la aplicación de dicho sistema a los procedimientos de amparo. Ello con la finalidad de asegurar una eficaz garantía de acceso a la justicia y de acatar el principio de doble instancia que debe regir nuestro proceso.

Asimismo, y con el objeto de no contrariar el carácter sumario y breve del procedimiento de amparo, el juez regulador, al momento de conocer una solicitud de esta naturaleza, debe decidirla con preferencia a otro asunto y dentro de un lapso perentorio.

Como Tribunal Superior de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, y en aplicación de las normas supletorias del Código de Procedimiento Civil, pasa la Sala —por vía de regulación de competencia— a conocer de la decisión de fecha 23 de agosto de 1989, dictada por esa Corte, mediante la cual se declaró incompetente para pronunciarse acerca de la presente acción de amparo.

II

Al respecto observa:

El artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, reza:

“Son competentes para conocer de la acción de amparo, los Tribunales de Primera Instancia que lo sean en la materia afín con la naturaleza del derecho o de la garantía constitucionales violados o amenazados de violación, en la juris-

dicción correspondiente al lugar donde ocurrieren el hecho, acto u omisión que motivaren la solicitud de amparo.

En caso de duda, se observarán, en lo pertinente, las normas sobre competencia en razón de la materia.

Si un juez se considerare incompetente, remitirá las actuaciones inmediatamente al que tenga competencia.

Del amparo de la libertad y seguridad personales conocerán los Tribunales de Primera Instancia en lo Penal, conforme al procedimiento establecido en esta ley".

Considera la Sala:

Conforme al 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. Cuando no hubiere disposición precisa de la ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y si hubiere todavía dudas se aplicarán los principios generales del derecho".

Dando primacía a la interpretación gramatical (distinta de la literal) el texto se constituye en norma rectora para la aplicación de la ley, cualquiera sea el rango de ésta. De donde su ubicación adecuada resultaba más bien la Carta Magna (s. de 2/11/82, S. P-A caso: "Depositaria Judicial").

Conforme a los postulados interpretativos que consagra el texto transcrito, no cabe duda de que la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, establece por vía general un criterio material o sustantivo en materia de competencia, en detrimento del criterio orgánico. El artículo 7 de la Ley Orgánica de Amparo monta, en efecto, la competencia sobre la base de la afinidad con la materia en juego ante el derecho o la garantía, ambas de rango constitucional, violados.

Tal concepción no es nueva; arranca incluso de época anterior a la promulgación de la Ley de Amparo en el año 1988. En tal sentido, la sentencia de Sala (20.10.83, caso: "Andrés Velásquez") que fijó directrices sobre la materia, acogió este criterio, señalando que los jueces debían limitar su facultad de admitir el recurso de amparo, ateniéndose a la afinidad que con su competencia natural tuvieron los derechos que se pretendieren vulnerados. Tal jurisprudencia fue incesantemente reiterado, y acogida luego por el propio texto legal hoy vigente.

La apreciación se ve corroborada asimismo cuando se analiza el Diario de Debates de la Cámara de Diputados. En efecto, al momento de llevarse a cabo la primera discusión del proyecto de Ley, el diputado David Morales Bello, sostuvo:

"Cabe igualmente destacar que el conocimiento de la solicitud de amparo constitucional debe hacerse en absoluto sometimiento a las normas establecidas en la ley y que su conocimiento sólo debe corresponder al juez competente, a quien le haya sido atribuida la competencia por virtud de la ley, y que esa competencia, con el apoyo de la jurisprudencia elaborada por los tribunales y en especial, por la Corte Suprema de Justicia, debe ser múltiple guardando afinidad con el derecho conculcado. Lo cual significa que no es posible a cualquier juez conocer de la solicitud, sino que es necesario que tenga un ámbito de actuación dentro de la esfera objeto de la acción". (Subrayado de la Sala).

Más adelante agrega:

"El Título III trata con exclusividad la materia de la atribución de competencia de los jueces y entiende la temática procesal de la competencia múltiple, de conformidad con la evolución de la jurisprudencia en su más alto nivel de la República, estableciendo las pautas procedimentales atinentes "de acuerdo con

la afinidad con que su competencia natural tenga los derechos vulnerados". Este último título está integrado por los artículos 8 al 13, ambos inclusive. (Diario de Debates de la Cámara de Diputados, Tomo XVII, Volumen III, octubre-diciembre 1987 enero-marzo 1988, página 1.233) (Subrayados de la Sala).

De esta manera, el artículo 7 de la Ley, y en general el régimen de competencia en materia de amparo, es producto de una evolución jurisprudencial que acogió el criterio de la afinidad, *y que otorgó a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de amparos cuando se denunciaba infracción a derechos conectados con su esfera de conocimiento*.

Aparte del señalado antecedente legislativo, donde se perfilan los rasgos fundamentales que en materia de competencia rigen para el amparo constitucional, la Cámara no tuvo pronunciamiento preciso en la Ley, sobre el alcance del artículo 7º de la misma (8º del Proyecto). En efecto, consta en la página 1.298 del Diario de Debates de la Cámara de Diputados (Tomo XVII, Vol. III), que este artículo se aprobó sin discusión.

No fue por tanto sino más tarde —en el momento posterior de la discusión del artículo 10 del proyecto, 9 de la actual ley—, cuando se analizó el problema de cuáles serían los tribunales competentes para conocer de la acción de amparo, en caso de que no existiere ningún tribunal de primera instancia en la localidad donde se produjo el hecho perturbador o acto lesivo que origina la acción de amparo. A este respecto, las intervenciones estuvieron orientadas a justificar que por vía de excepción cualquier tribunal de la localidad, en caso de que no existiere un Tribunal de Primera Instancia, pudiera conocer de las acciones de amparo, pero nunca se entró a considerar si la competencia en materia de amparo sólo estaba atribuida a los Tribunales de Primera Instancia, es decir, de los que, específicamente, tienen el rango, clase o jerarquía de tales (acepción estricta) o a los que conocen en primera instancia, aunque no ostenten esa específica denominación (concepción amplia).

En consecuencia, de una discusión incidental sobre otro punto, considera la Sala que no le es dable concluir, de manera precisa, que la intención del legislador fuere la de atribuir la competencia en materia de amparo a estos Tribunales de Primera Instancia en su acepción estricta, dejando a un lado todo el marco y fundamento del sistema que informa la Ley, y que tenía su base en una concepción material por la cual se otorgaba la competencia al tribunal que la tuviere en la misma materia del derecho vulnerado. Esto, aparte de que no resulta rigurosamente exacto asimilar los propósitos del proyectista o de los parlamentarios en particular, con la intención del legislador, que sólo surge del propio texto concreto de la Ley, desentrañable con efectos de cosa juzgada sólo por el juez con arreglo a las normas interpretativas y en relación con el ordenamiento jurídico en toda su integridad. Así se declara.

Para la Sala resulta concluyente que si el sistema parte de esta concepción material, el principio rector es el de que el conocimiento de las acciones de amparo debe estar atribuido a los tribunales de primera instancia de mayor rango que tengan competencia afín con el derecho vulnerado, con dos excepciones bien claras: 1) si no existiere un tribunal de primera instancia de esas características, conocerá cualquier otro tribunal, también de primera instancia, existente en la localidad, pero indudablemente de rango inferior; y 2) un fuero especial para la Corte Suprema de Justicia —mas, siempre en Sala con competencia afín al derecho lesionado (criterio material de afinidad, todavía presente)— cuando se tratare de amparos contra ciertas autoridades, de alto rango, especialmente señaladas por el legislador.

Resulta obvio para la Corte que con el criterio de la afinidad quiso aquél —al menos como principio general— que el amparo fuese conocido por un juez especializado y familiarizado con el contenido del derecho o garantía lesionados; mas, para

garantizar la efectividad de la institución, dispuso la excepción contenida en el artículo 9 de la Ley. Y si este es el criterio prevalente, resultaría absurdo negar el conocimiento de amparos autónomos a cierta categoría de tribunales en virtud de la interpretación literal de una norma contenida en la Ley Orgánica de Amparo, en contradicción con los principios rectores que existen en materia de interpretación, y negando el fundamento y la base sobre los cuales se construyó el sistema de competencia en materia de amparo.

En efecto, si la idea fue la de que el amparo sea conocido por el juez idóneo, familiarizado y especialista en la materia objeto de la institución protectora: ¿por qué negar a sólo una categoría de esos jueces de primera instancia, por el hecho de no llevar la denominación "Tribunal de Primera Instancia", la competencia natural para conocer de los amparos que denuncien la violación de derechos y garantías integrados dentro de su esfera de competencia por la materia?; más aún y por otra parte, cuando este mismo tribunal actúa y conoce, con el máximo rango, en primera instancia dentro de su jurisdicción.

El criterio adoptado por la Sala, en sentencia de fecha 28 de julio de 1988 (casos: "IUPC" y "COLECTIVOS BRIPAZ"), niega a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de amparos autónomos —es decir, desligados del recurso de anulación que por esencia corresponde a aquélla—, aunque se denunciaren lesiones a derechos o garantías constitucionales que se encuentren dentro de la esfera de su competencia. En efecto, existen garantías y derechos constitucionales que nadie mejor que esta jurisdicción puede tutelar. Entonces, si la intención del legislador y las bases del sistema se sustentan efectivamente sobre el criterio de afinidad, con el fin de buscar que el conocimiento del asunto controvertido esté en manos del más idóneo: ¿por qué negar —se insiste— esa posibilidad de conocer de amparos autónomos a la jurisdicción contencioso-administrativa?

Resta agregar que, otorgándole a la jurisdicción contencioso-administrativa competencia para conocer de acciones de amparo, no se pierde en ningún momento el carácter directo y efectivo del ejercicio de dicha acción, ya que el artículo 9 de la Ley Orgánica de Amparo permite que, de manera excepcional, cualquier juez de la localidad asuma la competencia cuando en el lugar donde se produjo el hecho perturbador o acto lesivo no exista un tribunal *ad hoc*. En tal sentido la presente decisión mantiene algunos de los principios señalados en el citado fallo de 28.7.88 y sus afines (31.1.89, 13.2.82 y 16.3.89).

Reitera la Sala: de la lectura de los Diarios de Debate de la Cámara de Diputados y del Senado, no se desprende que en el momento de la discusión del Proyecto de Ley Orgánica de Amparo se planteara esta controversia concreta, y que se concluyera en que el juez contencioso-administrativo no era competente para conocer de amparos autónomos. Y si, en efecto, el punto hubiere sido suscitado, y planteada de manera directa y específica tal controversia, seguramente —vista la base sobre la cual está construido el sistema de competencia en materia de amparo— el legislador habría resuelto nítidamente la correspondiente a los tribunales contencioso-administrativos de primera instancia en la localidad para que conocieran de acciones de amparo autónomas, en el caso de que se denunciaren violaciones a derechos o garantías constitucionales colindantes con su esfera de conocimiento; y nadie mejor que aquéllos podrían juzgarlas.

Sin duda alguna, admitir que la jurisdicción contencioso-administrativa es la sola que no puede atender "a la índole del derecho o garantía violados o amenazados" para conocer de una acción de amparo, resultaría absurdo dentro de este razonamiento interpretativo. Téngase en cuenta que, conforme a la tesis jurisprudencial imperante, en caso de violación de derechos o garantías de "índole administrativa", sólo podían —hasta el presente— conocer tribunales de primera instancia civiles,

mercantiles, laborales, de tránsito o de menores; mas no tribunales de primera instancia con competencia general contencioso-administrativa como son los superiores en la materia (que actúan siempre en primera instancia) o la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo; todos, sin duda, los más adecuados para ello, y también los sólo competentes para hacerlo, si nos acogemos a una interpretación del texto legal que exceda de la puramente literal.

Por otra parte, señala la Sala, hay una específica “materia contencioso-administrativa”, consagrada en el artículo 206 de la Constitución, cuyo conocimiento está atribuido a la jurisdicción contencioso-administrativa que corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que la ley determine. Y, en efecto, estos juzgados contencioso-administrativos son, conforme al texto constitucional, los únicos e idóneos tribunales competentes para restablecer situaciones jurídicas subjetivas infringidas por la administración.

Por tanto: cuando en materia de amparo lo que se pretenda sea el restablecimiento de situaciones infringidas por la Administración, para la Sala no cabe duda de que el único juez competente —y cuya competencia le es inderogable— sería el juez contencioso-administrativo. Igualmente, la jurisprudencia no podría contrariar lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que confió esa jurisdicción especial contenciosa en primera instancia, tanto a los Tribunales Superiores (artículo 181 de dicha ley) o a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (artículos 181 y 184 *ejusdem*), como a la propia Sala Político-Administrativa.

En mérito de lo anteriormente expuesto, la Sala considera que la jurisdicción contencioso-administrativa se encuentra también habilitada, conforme a sus propias competencias y como cualquier jurisdicción especializada, para conocer de acciones de amparo autónomas, en caso de violación de derechos y garantías afines con la competencia natural originariamente tiene atribuida. Así se declara.

Sentado como quedó la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer de amparos autónomos cuando se denuncian violaciones a derechos o garantías constitucionales de materia afín con su competencia natural, resta determinar si en el caso concreto se denuncian derechos o garantías constitucionales que sean afines con esta jurisdicción y, en su caso, concretar cuál es el tribunal de primera instancia competente, dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, para conocer del presente amparo.

Al respecto la Sala observa:

1. Los accionantes alegan que el hecho perturbador o acto lesivo, lo constituye la decisión del Presidente de la Comisión Electoral Nacional del Partido Social Cristiano COPEI de fecha 3 de agosto de 1989, mediante la cual se les niega “la revisión de los resultados que comprendería la verificación del material electoral, tales como cuadernos de votación y de escrutinio y totalización, así como el material de computación y la revisión del material y verificación de los cómputos electorales”.

Dicho hecho perturbador o acto lesivo, a decir de la parte actora, lesiona “los artículos 68, 50, en concordancia con el 67, de la Constitución, así como el 4, 110, 113, 114 y 43; el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 17 y 24 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; el 23 de la Convención Americana de los Deberes y Derechos del Hombre y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4, 5 y 25 de la Ley de Partidos Políticos. 143 de la Ley Orgánica del Sufragio, en lo que respecta a la publicidad del procedimiento electoral; 8 y 56 de los Estatutos de COPEI; 2, 88 y 90 del Reglamento del Proceso Electoral Interno del Partido COPEI”.

Resulta concluyente, por tanto, que los derechos y garantías constitucionales denunciados como vulnerados por el presunto agravante son, fundamentalmente, derechos

políticos que tienen que ver con el derecho de sufragio y el derecho de asociarse a un partido político. Igualmente se denuncian como vulnerados el derecho a la defensa y el derecho de petición, cuyo contenido, en el caso concreto, es de naturaleza administrativa.

En efecto, la naturaleza y contenidos de los derechos denunciados encuentra sede jurisdiccional afín con los tribunales contencioso-administrativos. En consecuencia, el conocimiento de amparos cuyo objeto tutelado sean derechos de índole político-administrativa, como en el caso concreto, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. Así se declara.

2. Ahora bien, determinado como ha quedado que la competencia corresponde, conforme al criterio material de afinidad predominante en la Ley, a la jurisdicción contencioso-administrativa, pasa la Sala a precisar cuál es dentro de esta jurisdicción, el tribunal competente para conocer en primera instancia, del presente caso.

Al respecto, la Sala observa:

El conocimiento del amparo en materia —como la del caso de autos— de derechos políticos conectados con el sufragio y el de asociarse a un partido político, fue atribuido por la Ley Orgánica de Amparo (artículo 8), a esta Sala Político-Administrativa, no exclusivamente en razón del criterio material de la afinidad que preside la señalada Ley, sino esta vez —excepcional y prioritariamente— atendiendo a la jerarquía del órgano del cual pudieren emanar hechos o actos vulneradores de garantías y derechos protegibles en amparo: el Consejo Supremo Electoral.

El legislador del amparo —a pesar de que por razones enteramente contingentes y coyunturales (la reforma legislativa se produjo ante la inminencia del último proceso electoral celebrado en diciembre del pasado año), extendió el fuero privilegiado del Consejo Supremo Electoral a todos los organismos electorales— guardó, sin embargo, congruencia con las prescripciones contenidas en el artículo 42, numeral 12, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo que podría conducir a la tesis de que también el presente caso entraría dentro de la competencia de este Supremo Tribunal. Mas, ha de tenerse en cuenta en lo que toca al de autos:

Conforme al contenido del artículo 185, numeral 3º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, es a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo a la que le corresponde el conocimiento:

“De las acciones o recursos de nulidad que puedan intentarse por razones de ilegalidad contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes a las señaladas en los ordinales 9º, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta Ley, si su conocimiento no estuviere atribuido a otro Tribunal”.

En otras palabras, conocería residualmente esa Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo la materia afín con los derechos políticos conectados con el sufragio y con el de asociación a un partido político, garantizados plenamente por la Constitución, pero sólo en la medida en que no se tratare de la competencia en razón de la alta jerarquía del Consejo Supremo Electoral (extendida por razones prácticas y siempre excepcionales a otros organismos electorales); competencia excepcional contemplada en el numeral 12 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Sentada la afinidad por la materia que en el caso concreto tiene la jurisdicción contencioso-administrativa y, concretamente, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, resulta concluyente la competencia de ésta para conocer de todos y cada uno de los aspectos del amparo planteado; así lo decide la Sala, por vía de declaración de competencia.

c. *Competencia en caso de acumulación de la acción de amparo y el recurso contencioso-administrativo de anulación*

CSJ-SPA (360)

30-11-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La competencia para conocer en caso de la acumulación de la acción de amparo y el recurso contencioso-administrativo de anulación, le corresponde al juez natural de la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cuanto al amparo se observa:

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 “ante 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 tienen vigencia cuando se acumulen la acción de amparo y la de nulidad del acto, porque aquélla 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 tampoco es competente para conocer de la acción de amparo acumulada, pues habiendo declarado antes que no la tiene para conocer de la nulidad por tratarse de un recurso fundado en razones indirectas de inconstitucionalidad y que no se trata de un conflicto de autoridades, resulta que la competencia es del tribunal superior regional, como se desprende del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo.

B. *Objeto*

CSJ-SPA (331)

16-11-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Resulta improcedente una acción de amparo para resolver la titularidad de un derecho, pues, en tal caso, la sentencia de amparo sería constitutiva del mismo, contraria al carácter cautelar de este tipo de fallo el cual debe circunscribirse a la declaratoria de violación de un derecho constitucional y al mandamiento de su reparación.

Vistos los alegatos de los solicitantes del amparo, las opiniones traídas al expediente, así como las consideraciones expresadas en la audiencia constitucional, pasa esta Sala a decidirla en los siguientes términos:

1. Observa, en primer lugar, que se ha propuesto la acción de amparo invocando como fundamento el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad (artículo 42 de la Constitución), el derecho a ser expropiado (artículo 47), la violación del derecho de propiedad (artículo 99), el derecho a no ser confiscado (artículo 101) y el derecho de igualdad (artículo 61).

Tal acción tiene por origen el Decreto Nº 270, del 9 de junio de 1989, por cuyo intermedio se ordenó proceder a ejercer las acciones y aplicar las medidas necesarias para el saneamiento del Parque Nacional Mochima y la recuperación de los ecosistemas dañados. El considerando del referido Decreto establece que el uso del Parque Nacional Mochima está regulado en el Decreto Nº 1.305 del 26 de noviembre de 1981, y "se han generado actividades y ocupaciones contrarias a los fines de su creación e incluso las normas que restringían su uso, ocasionándose con ello graves perjuicios al ambiente, a los recursos naturales renovables y a la colectividad".

Por su parte, el artículo 1º establece la orden de proceder a ejercer las acciones y aplicar las medidas necesarias para el saneamiento del Parque "y la recuperación de los ecosistemas dañados como consecuencia de la ocupación ilegal y la depredadora actividad humana".

Asimismo, el artículo 2 del Decreto estatuye:

Artículo 2. "Quienes incumplieron lo establecido en el artículo 2 del Decreto Nº 1.305 del 26 de noviembre de 1981 y, en general, quienes actualmente son propietarios u ocupantes de construcciones existentes sobre aguas, manglares, superficies que anteriormente lo fueron, así como sobre cayos, islas o sobre cualquier área de terreno ubicada dentro de los linderos del Parque, deberán proceder a la remoción de dichas construcciones en un plazo de noventa (90) días a partir de la fecha de este Decreto; en caso contrario, el Ejecutivo Nacional procederá a su demolición inmediata".

2. De otro lado conviene destacar que lo que subyace en la acción de amparo propuesta, es la supuesta violación o amenaza de violación del derecho de propiedad, garantizado por el artículo 99 de la Constitución. Es por tal circunstancia que los accionantes aluden a que la violación de tal derecho "se materializa en la demolición ordenada por el Decreto Nº 270, con lo cual se impone más que la desnaturalización, la desaparición del derecho de propiedad que nuestros mandantes tienen respecto a las construcciones cuya demolición se ordena".

Ciertamente, por contraerse la acción de amparo a la supuesta violación del derecho de propiedad, los accionantes se refieren al derecho a ser expropiados. En efecto, sostienen que “habiendo sido demostrada la existencia del derecho de propiedad de nuestros mandantes sobre construcciones en el Parque Nacional Mochima y, siendo la única forma de traslación coactiva de dicha propiedad la expropiación, es obvio que se le está violando a nuestros representados el derecho a ser expropiados”.

Lo mismo puede decirse respecto del derecho a ser confiscado, dado que también para referirse a él, los accionantes han expresado: “Estando demostrada la existencia del derecho de propiedad de nuestros mandantes sobre construcciones en el Parque Nacional Mochima, y no habiéndose procedido a la expropiación previamente a la demolición de sus construcciones, se están confiscando dichas propiedades, con lo cual se viola el señalado derecho a no ser confiscados”.

Los demás derechos constitucionales invocados por los accionantes, se revisarán luego de que esta Corte examine si está o no vulnerado el derecho de propiedad. Se pasa a examinar si el acto administrativo (Decreto N° 270) vulnera de manera directa la garantía al derecho de propiedad tutelado por el artículo 99 de la Constitución.

3. El Decreto N° 270 se dirigió expresamente a los “*actuales propietarios u ocupantes de construcciones sobre agua, manglares o superficies que anteriormente lo fueron, así como sobre cayos, islas o sobre cualquier área del terreno ubicado dentro de los linderos del Parque*”. (Subrayado nuestro).

Sigue de lo expuesto que, contrariamente a lo sostenido por los accionantes, el Decreto parece no desconocer el derecho de propiedad de los ocupantes, antes bien, la obligación que por su virtud se impone va dirigida a quienes ostenten tal condición en las bienhechurías construidas en las áreas a que el Decreto se contrae. Es precisamente a los propietarios y ocupantes, a quienes se impone la obligación de remover dichas construcciones ilegales en un plazo de noventa (90) días a partir de la fecha del decreto y, en caso de que ello no ocurra, el Ejecutivo Nacional procedería a su demolición inmediata.

Entiende la Corte que cuando los accionantes invocan su derecho a expropiación de bienhechurías, indemnización de bienhechurías, propiedad, derecho a expropiar, derecho a no ser confiscados, ya de suyo que el supuesto o fundamento común de ello encuentra su origen en la propiedad de las construcciones y, en consecuencia, la procedencia o no de tales derechos, deriva del estudio y consideraciones concernientes a la posesión ejercida sobre ellas y localizadas en las islas ubicadas dentro de los límites del Parque Nacional Mochima, y en el caso particular, en la Isla Arapo.

A tal convencimiento ha llegado esta Corte, incluso por las afirmaciones de los accionantes, quienes en el escrito que origina esta decisión se califican como “propietarios u ocupantes de bienhechurías construidas sobre las islas ubicadas en el Parque Nacional Mochima”. Ello también se advierte de los poderes que han sido consignados a los autos, en donde los poderdantes se atribuyen la condición de propietarios u ocupantes de bienhechurías sobre islas ubicadas en el Parque Nacional Mochima y, finalmente, ello también se deduce con claridad de los títulos supletorios traídos al expediente en procura de demostrar la propiedad de las bienhechurías.

4. Queda claro que la amenaza invocada es la demolición contenida en el Decreto N° 270, respecto de sus bienhechurías construidas dentro del Parque Nacional, concretamente en las islas.

El derecho de propiedad de los accionantes trae aparejado entrar a analizar la posesión o propiedad de sus obras construidas sobre las islas ubicadas dentro del Parque Nacional, e implicaría consecuentemente para esta Corte, pronunciarse acerca de los siguientes aspectos:

– Si tales bienhechurías están construidas en terrenos baldíos pertenecientes al dominio privado de la Nación o de los Estados.

- Si, en concreto, las islas del Parque Nacional Mochima son inalienables, a tenor del ordinal 10º del artículo 136 de la Constitución y del ordinal 4º del artículo 13 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.
- Si es posible adquirir tierras baldías inalienables por usurpación.
- Si los accionantes poseen conforme a los términos del artículo 772 y 788 del Código Civil.
- Si resultan aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional —prescripción abreviada veintenal— o lo prevenido en el artículo 1979 del Código Civil —prescripción abreviada decenal—, y el alcance del artículo 148 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.
- Si se aplica o no la disposición contenida en el artículo 1.959, en orden a lo cual hay que precisar su alcance e interpretación.
- El contenido e inteligencia de lo dispuesto en los artículos 13 y 145 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos, relativos a la inalienabilidad de determinada categoría de terrenos baldíos y a la imposibilidad de poseer tales tierras baldías, so pena de no producir los efectos que atribuye el Código Civil a la posesión.
- Las consecuencias que derivan de la declaratoria de Parque Nacional, en atención a lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley Forestal de Suelos y Aguas. Así como lo dispuesto en la Ley Orgánica del Ambiente en sus artículos 2, 3, ordinal 3º; 4, 24 y 25.
- Determinar las limitaciones a la propiedad o su extinción reguladas en los artículos 63 a 65 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio.
- Si el Decreto Nº 1.305 de 26 de noviembre de 1981 es un Reglamento de uso del Parque Nacional Mochima.
- Conclúyese de lo anterior, que en el caso de autos, la acción de amparo propuesta como medio de protección de los derechos y garantías fundamentales o amenazados de inminente violación, no pueden desvincularse del análisis de varios textos legales, entre otros, de los mencionados por la Sala precedentemente.

5. Por otra parte, por lo que se refiere al derecho de propiedad, es lo cierto que para acusar su violación se precisa que el accionante, sin que ello suponga para esta Corte conocer de la legalidad del acto recurrido, demuestre, precisamente que ostenta la cualidad de propietario. En efecto, el juez de amparo debe tener la certidumbre de que quien alega el derecho de propiedad como conculcado es, sin más, el propietario de la cosa, en términos que ello no suponga ningún tipo de discusión sobre la titularidad o legalidad de la propiedad.

En este sentido, se impone indicar que, como punto previo a lo atinente a la propiedad de las bienhechurías, en este caso particular, sería de rigor entrar a conocer y decidir acerca de las circunstancias y textos legales a los que se ha aludido precedentemente y así se declara.

En consideración a lo anterior, hará preciso referirse a los títulos supletorios traídos a los autos con el fin de demostrar el derecho de propiedad de las bienhechurías. Sobre el particular se observa que el título supletorio carece de características contenciosas y, por ende, no constituye una prueba judicial, mientras no haya sido ratificado su contenido en juicio. Además, resulta improcedente una acción de amparo para resolver la titularidad de un derecho, pues, en tal caso, la sentencia de amparo sería constitutiva del mismo y es sabido el carácter cautelar de este tipo de fallo, el cual se debe circunscribir a la declaratoria de violación de un derecho constitucional y al mandamiento de su reparación.

6. Por otra parte, observa la Sala que el procedimiento destinado a adquirir la propiedad en terrenos ajenos, está previsto en el Código Civil y el procedimiento regulado en el Código de Procedimiento Civil. En concreto, existen medios procesa-

les sumarios y eficaces; éstos son, los interdictos de amparo y restitutorios para la defensa de la posesión. En el caso concreto, los accionantes de amparo no han hecho uso de él, y la acción de amparo no está prevista para sustituir recursos precisa y específicamente consagrados por el legislador, en orden a lograr de esta manera el propósito que se pretende en autos, sobre todo si la propiedad de las bienhechurías y su virtual indemnización es una actividad regulada por el legislador.

7. De otra parte estima esta Corte que los derechos invocados como conculcados a que se refieren los artículos 43, 72, 73 y 95, de la Constitución están en relación directa al derecho de propiedad invocado y de acuerdo al Decreto N° 270, éste busca garantizar a la colectividad la actividad y el disfrute del Parque Nacional Mochima y su mandato, sin entrar a juzgar su legalidad, atiende a asegurar el acceso al referido Parque.

8. Asimismo se han referido los accionantes a la violación del derecho a la defensa; sin embargo, siendo el acto administrativo emanado del Presidente de la República en Consejo de Ministros, su control corresponde precisamente a esta Sala, y al acceder a ésta, los actores, y vista la naturaleza jurídica del Decreto N° 2270, no cabe la denuncia del referido derecho constitucional invocado como conculcado.

9. Finalmente, por lo que atañe a la violación del derecho a la igualdad, es preciso indicar que el artículo 3 del Decreto N° 270, sin entrar a considerar su adecuación a la Ley, diferencia no en cuanto a sujetos, sino en cuanto a las actividades que el régimen de Parques Nacionales permite. En consecuencia, se desestima tal violación al derecho constitucional.

C. Relación procesal

a. Legitimación activa: representación

CPCA

14-9-89

Magistrado Ponente: Héctor Paradisi

Caso: Norma Medina vs. Gobernación del Distrito Federal.

El recurso de amparo debe ser solicitado por aquel cuyos derechos hubieren sido menoscabados.

Con carácter previo al objeto fundamental de la acción de amparo, debe esta Corte proceder a analizar la cualidad de la accionante ciudadana Norma Medina Rodríguez, quien se identifica como Presidente del Colegio de Profesionales de Enfermería de Venezuela, Seccional Metropolitana y quien se dice autorizada por los profesionales de la enfermería adscritos al Servicio Autónomo de Coordinación de Salud Distrital y Municipal de la Gobernación del Distrito Federal.

En efecto, la Ley de Abogados, en su artículo 3º, establece que para comparecer por otro en un juicio se requiere poseer el título de abogado, calificación que obviamente no posee la accionante y que, aun cuando así fuera, no ha acreditado en ningún momento durante este proceso. Sin embargo, no podemos dejar de apreciar la asistencia permanente a la actora por profesionales del Derecho en todos y cada uno de los actos de este procedimiento en los cuales ha intervenido, lo cual vendría a suplir, "en principio", la exigencia en cuestión. Ahora bien, la citada ciudadana dice proceder en su carácter de Presidente de un Colegio Profesional que agrupaba a los profesionales de la Enfermería, quienes, según sus propias afirmaciones, aparecen como presuntos agraviados en el caso *subjudice*. Sin embargo, no ha acreditado formalmen-

te la existencia de tal asociación, ni su carácter de Presidente de la misma ni el poder de representación que supuestamente deriva del ejercicio de dicho cargo, ni la afiliación a la misma por parte de las personas que dice representar. Más aún, la accionante no ha presentado instrumento poder otorgado por parte de las personas que dice representar, requisito indispensable para que la acción hubiese sido admitida.

La ciudadana Norma Medina Rodríguez se limita a consignar en 86 folios útiles (folios 9 al 94 de la primera pieza del expediente), un conjunto de nombres, números de cédulas de identidad y firmas de personas que dicen autorizarla para representar sus derechos en esta acción de amparo constitucional, autorización que no ha sido presentada por ante ningún funcionario competente para certificar la identidad de tales personas ni la autenticidad de tales firmas, por lo cual tal autorización no podría, en ninguna forma, asimilarse a un poder legítimo o auténtico a los fines de ley. Tampoco la afirmación contenida en este acto autorizatorio de que la accionante Norma Medina Rodríguez ostenta el carácter de "Presidente del Colegio de Profesionales de Enfermería, Seccional Metropolitana", le confiere veracidad procesal a este planteamiento, ya que mal podría colegirse de este instrumento la existencia de tal Colegio Profesional el cual, sea cual fuere su naturaleza jurídica, para poder ser reputado como una persona moral, requeriría de la publicidad que le confiere el registro civil correspondiente; menos aún podría admitirse el que sea hábil legalmente para representar a los presuntos agraviados la que se afirma ser Presidente de dicho Colegio, ya que el acto de su designación como tal no ha sido producido durante el proceso. Y aun en el caso de que ambos supuestos hubieran sido debidamente probados, faltaría analizar las atribuciones que corresponden al Presidente del referido Colegio para representar a sus afiliados, conforme al texto asociativo debidamente protocolizado.

En efecto, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, al referirse al contenido de la demanda, establece:

"Artículo 18. En la solicitud de amparo se deberá expresar:

- 1) Los datos concernientes a la identificación de la persona agraviada y de la persona que actúa en su nombre, y en este caso con la suficiente identificación del poder conferido".

Es por ello que el Tribunal *a quo*, en acatamiento al dispositivo contenido en el artículo 19 de la misma ley debió, antes de admitir el recurso, notificar al solicitante del amparo para que llenara el requisito anteriormente especificado dentro del lapso que establece la norma en cuestión y, de no haberse obtenido tal corrección, la acción de amparo debió ser declarada inadmisibles por mandato expreso de la Ley.

Ya en anteriores oportunidades se ha pronunciado esta Corte sobre casos similares, habiendo llegado a afirmar:

"Es de señalar que el artículo 48 *ejusdem*, remite a la aplicación de la normativa adjetiva de las disposiciones legales vigentes y así, conforme al artículo 211 del Código de Procedimiento Civil, debe analizarse la naturaleza del acto írrito que se ha analizado. El recurso de amparo, conforme a la Ley, es un recurso tendiente a restablecer la situación jurídica que ha sido infringida. Obvio es, que tal recurso debe ser solicitado necesariamente por aquel cuyos derechos hubieren sido menoscabados. Ella es la legitimación activa que exige el artículo 1º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Ahora bien, en el caso de autos, el recurrente, si bien dice proceder en nombre y representación de otros —los agraviados—, no posee, como arriba se señaló, las cualidades para comparecer en juicio en nombre de éstos, quienes en ningún momento han concurrido por sí, o por medio de apoderados legalmente constituidos, en la defensa de los intereses que se dicen le fueron vulnerados. Así es de concluir en la total ausencia de legitimación activa en el presente procedimiento.

Y así se declara". (Sentencia de fecha 5-5-88. Caso del Sindicato Unico de Profesores del Instituto Universitario de Mejoramiento Profesional del Magisterio).

Siendo los requisitos exigidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales de estricto orden público, y demostrada en autos la ausencia total de instrumentos que acrediten la legitimación activa allí exigida, resulta ineludible la declaratoria de la nulidad absoluta del auto de admisión y de la totalidad de los actos cumplidos en el presente procedimiento. Y así se declara.

b. *Parte agraviante*

CPCA

7-9-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

La parte agraviante en un proceso de amparo puede ser una persona natural o una persona jurídica.

Para decidir, esta Corte observa:

En primer lugar debe pronunciarse esta Corte sobre la legitimación del Procurador General de la República para actuar en el presente proceso y, al efecto, observa:

La parte agraviante, dentro de un proceso de amparo constitucional, puede serlo tanto una persona natural como una persona jurídica. En el primer caso, poco importa que se trate de un funcionario público. En ese supuesto la representación le corresponde a ese funcionario público, quien puede actuar en el proceso asistido de abogado, o puede designar un apoderado judicial que lo represente. En consecuencia, en todos aquellos casos en que el agraviante señale en forma precisa al funcionario público autor del agravio, es a éste, y sólo a éste, a quien le corresponde actuar en el proceso, sea cual fuere su jerarquía, y en modo alguno al Procurador General de la República.

Ahora bien, en el caso de autos, el ciudadano Gonzalo Espina Faría ha señalado como autor del agravio al Ministerio de Relaciones Exteriores en los siguientes términos:

"...ante ustedes comparecemos a fin de recurrir en amparo y nulidad conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y en la Ley de Carrera Administrativa contra la ilegal actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores..."

"...esta actuación de hecho de la Administración colocó en total indefensión a nuestro poderdante ante el perjuicio irreparable que significa truncarle su carrera de diplomático..."

"...Si la Cancillería ha considerado necesario el nombramiento del ciudadano Gonzalo Espina dentro del organismo, debió antes que nada analizar su expediente, y con base en ello, de mediar razones de servicio, producir un acto de traslado rodeado de todas las seguridades legales del caso..."

"...Hasta el presente la Cancillería no le ha situado los pasajes para sus dos hijas solteras y acompañantes..."

"...exigimos se le solicite al agraviante (Ministerio de Relaciones Exteriores) exhiba el acta de nombramiento de la persona que lo sustituyó..."

En consecuencia, al señalar como autor del agravio al Ministerio de Relaciones Exteriores, y siendo como es que el agravio puede ser producido por una persona na-

tural o una persona jurídica, resulta obvio que la actuación del Ministerio de Relaciones Exteriores es imputable a la persona jurídica República de la cual dicho Ministerio es sólo un órgano. Distinto hubiera sido el caso si el agravante, de conformidad con el artículo 18, ordinal 3, de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales señala suficiente y ampliamente como autor del agravio al ciudadano Enrique Tejera París, pues en tal caso hubiese resultado obvio para esta Corte que éste es el agravante y, por tanto, debió actuar en el proceso personalmente, o mediante apoderado legalmente constituido. Sin embargo, sólo existe una mención incidental a dicho funcionario en el folio 15, a quien ni siquiera se le identifica debidamente, sino sólo por sus apellidos "Tejera París". Ello, sin embargo, no hubiese tenido mayor relevancia si del contexto general de la acción apareciere éste como agravante, pero como clara y diáfana se desprende de los párrafos transcritos, la imputación de las actuaciones presuntamente inconstitucionales se hacen al órgano *Ministerio de Relaciones Exteriores*, por lo que su proceder es imputable a la República cuyo representante judicial es, obviamente, el Procurador General de la República y así se declara.

Admitir lo contrario constituiría un desconocimiento de la posibilidad de lesión de garantías constitucionales por parte de las personas jurídicas, interpretación que no puede desprenderse del texto de la Ley. Por el contrario, su artículo 23 hace referencia, dentro de los sujetos agravantes, a las entidades y organizaciones sociales, las cuales pueden revestir alguna de las formas previstas para las personas jurídicas en el Código Civil.

En el caso de autos, como antes se señaló, existe una permanente referencia en la solicitud de amparo al Ministerio de Relaciones Exteriores como órgano autor del agravio, por lo que el sujeto pasivo de la presente relación procesal es la República y así se ratifica.

D. *Motivos: violación directa de la Constitución*

CSJ-SPA

5-10-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Jesús A. Acuña vs. Consejo de la Judicatura.

El amparo constitucional tiene por fin restablecer la situación cuando se ha infringido alguna de las garantías consagradas en la Constitución o cuando se ha vulnerado otro derecho inherente a la persona humana.

Ahora bien, en el caso de autos la única garantía que se dice infringida es la contenida en el artículo 68 de la Constitución, el cual habría sido violado cinco veces por la decisión impugnada, así:

1º) Ese artículo y el 12 del Código de Procedimiento Civil "en detrimento de mi derecho de defensa, pues la sentencia... se basa en falso supuesto".

2º) Ese artículo, los artículos 12 y 243 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 3º del Reglamento de la Ley de Abogados, también en detrimento del derecho de defensa al establecer la dispositiva de la sentencia que el recurrente no habría cumplido lo preceptuado en la Ley sobre Depósito Judicial y no haber actuado prudentemente, incurriendo en vicio de incongruencia y falso supuesto.

3º) Ese artículo y los artículos 12 y 243 del Código de Procedimiento Civil al cercenársele el derecho de defensa con afirmaciones que según el recurrente, serían falsas.

4º) Ese artículo y el 74 de la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura por cuanto no se analizaron las pruebas; y

5º) Ese artículo y los artículos 12 y 243 del Código de Procedimiento Civil por haberse incurrido en un error de interpretación del artículo 44 de la Ley de Carrera Judicial.

De lo anterior se aprecia que la alegada violación del artículo 68 de la Constitución en cuanto consagra el derecho de defensa lo sería, según el recurrente, en concordancia con los preceptos legales y reglamentos que acompañan cada una de las cinco denuncias por lo que, en el caso, no se trata de infracciones directas del precepto constitucional, sino de infracciones que dicen relación con las otras normas de rango subconstitucional invocadas, en cuya virtud es improcedente el amparo, lo que, desde luego, no prejuzga acerca de la nulidad reclamada.

CSJ-SPA (286)

26-10-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La acción de amparo procede contra todo acto administrativo, actuaciones materiales, vías de hecho, abstenciones u omisiones que violen o amenacen violar los derechos o garantías constitucionales. Tal y como lo ha señalado la jurisprudencia de este Alto Tribunal, la acción de amparo sólo procedería cuando el acto lesivo infrinja inmediata, manifiesta, incontestable y directamente un derecho garantizado por la Constitución.

Ahora bien, la accionante alega en la solicitud que el hecho perturbador o acto lesivo que se concreta en el acto de apertura de un procedimiento disciplinario dictado por el Consejo de la Judicatura lesiona los artículos 46, 60 y 217 de la Constitución y 63, ordinal 2º y 2 de la Ley Orgánica de la Judicatura.

A los efectos de determinar la procedencia o no de la presente acción, la Sala debe pasar a analizar si el acto impugnado vulnera los derechos denunciados. Al respecto, el artículo 46 constitucional, primera norma denunciada, establece:

“Todo acto del poder público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que le sirva de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes”.

La norma transcrita no es contentiva de un derecho constitucional en sí, sino que constituye uno de los principios básicos del estado de derecho por el cual se establece la consecuencia que comporta la vulneración de derechos constitucionales por parte de un acto del poder público. En conclusión, dicha norma no puede ser invocada como fundamento de una acción de amparo, pues ella no constituye un derecho susceptible de ser lesionado sino la consecuencia misma, es decir, la responsabilidad, derivada de la lesión a derechos constitucionales. Así se declara.

Igualmente la actora señala que el acto del Consejo de la Judicatura vulnera el artículo 60, ordinal 8º, el cual reza:

“La libertad y seguridad personales son inviolables y, en consecuencia, nadie podrá ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente”.

El acto objeto de la presente acción es un acto que se limita a ordenar la apertura de un proceso administrativo disciplinario y, por ende, dicho acto no comporta *per se* una decisión susceptible de lesionar esta garantía constitucional. En efecto, la simple apertura del procedimiento administrativo no lesiona ni la libertad ni la seguridad personal, ya que no se impone ni pena restrictiva de la libertad ni se pone en juego la seguridad del presunto agraviado. Además, dada la independencia de la responsabilidad administrativa de cualquier otra, en que puedan incurrir los funcionarios públicos, no puede afirmarse que en el presente caso la apertura de dicho procedimiento supone un nuevo juicio sobre hechos que otras autoridades, a los fines civiles o penales, puedan haber conocido, o juzgado. Por tanto, la apertura de un proceso disciplinario no es suficiente para que se justifique la autorización del remedio judicial especial denominado amparo, tanto más si dicho proceso, en el cual se pueden ejercer las defensas que crea conveniente y los alegatos que desvirtúen la denuncia, puede concluir en un acto que establezca la improcedencia de la denuncia y el cierre definitivo del proceso disciplinario, sin acarrear ningún tipo de sanción. Así se declara.

Por último, invoca la actora la violación del artículo 217 de la Constitución el cual no es más que una norma de creación y organización del Consejo de la Judicatura, y no consagratoria de un derecho subjetivo público susceptible de protección por este medio judicial.

Asimismo, fundamenta la actora el presente amparo en normas de carácter legal que no son objeto de protección por vía de amparo constitucional; menos aún si son normas de organización y normas adjetivas contenidas en la Ley Orgánica del Consejo de la Judicatura. Así se declara.

E. *Inadmisibilidad*

a. *Situaciones irreparables*

CPCA

7-9-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Cuando la violación del derecho o la garantía constitucional constituya una evidente situación irreparable, no siendo posible el restablecimiento de la situación jurídica infringida, no se admite la acción de amparo.

Para decidir, la Corte observa:

El artículo 74 de la Constitución prevé:

“La maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre. Se dictarán las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables”.

Ahora bien, tal como ocurre con otros derechos de rango constitucional, el de la protección de la maternidad se encuentra condicionado por las normas legales y reglamentarias que al efecto se dicten. Entre tales normas se encuentra la prevista en el artículo 63 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa conforme al cual se otorgará permiso remunerado desde seis semanas antes del alumbramiento hasta seis semanas después.

En consecuencia, como a través de la acción de amparo lo que se aspira es al goce del ejercicio del derecho mediante el restablecimiento inmediato de la situación jurídica infringida (artículo 1º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales), el ordinal 3 del artículo 6 de la citada Ley previó:

“No se admitirá la acción de amparo:

Cuando la violación del derecho o la garantía constitucional 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 puedan volver las cosas al estado que tenían antes de la violación”.

Ahora bien, en el caso de autos el parto se produjo, tal como lo señala el Tribunal de la Carrera Administrativa, el 5 de diciembre de 1988 y la acción de amparo fue incoada por la ciudadana Libia Carrillo el 11 de mayo de 1989, es decir cinco meses y seis días con posterioridad al parto. Resulta imposible, en consecuencia, que a la accionante le pueda ser restablecido su derecho presuntamente violado a disfrutar de permiso pre y post natal durante 6 semanas antes y después del parto, pues nos encontramos frente a una situación irreparable que no es posible restablecer, ya que no puede retrotraerse el tiempo transcurrido. Corresponderá entonces al *a quo*, en la oportunidad correspondiente, pronunciarse acerca de la legalidad de la actuación administrativa al decidir el recurso contencioso administrativo de anulación ejercido conjuntamente con la acción de amparo, de ser aquel admisible y, en el supuesto de ser procedente, podrá acordar las pretensiones indemnizatorias solicitadas por la querellante.

Se deja constancia de que no se tipifica en el presente caso la temeridad manifiesta, de conformidad con el artículo 28 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

b. *Caducidad*

CSJ-SPA (293)

1-11-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

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

La extinción de la acción de amparo por el transcurso del tiempo se produce en todos los casos, salvo que la forma como se hubiese producido la lesión revista tal gravedad que constituya un hecho lesivo de la conciencia jurídica.

La Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, en el numeral 4º del artículo 6º, establece que no se admitirá la acción de amparo:

“Cuando la acción u omisión, el acto o la resolución que viole el derecho o las garantías constitucionales hayan sido consentidos expresa o tácitamente, por el agraviado, a menos que se trate de violaciones que infrinjan el orden público o las buenas costumbres.

“Se entenderá que hay consentimiento expreso, cuando hubieren transcurrido los lapsos de prescripción establecidos en leyes especiales o, en su defecto, seis (6) meses después de la violación o la amenaza al derecho protegido. El consentimiento tácito es aquel que entraña signos inequívocos de aceptación”.

De la norma transcrita se desprende que la acción de amparo es inadmisibile cuando la vulneración haya sido consentida expresa o tácitamente por el agraviado, a menos que la violación infrinja el orden público y las buenas costumbres.

Ahora bien, la propia norma define qué debemos entender por consentimiento expreso o tácito. El consentimiento expreso operaría cuando transcurren los lapsos de prescripción establecidos en las leyes especiales, o en su defecto seis (6) meses después de la violación o amenaza de violación; el tácito, por su parte, es aquel que entraña signos inequívocos de aceptación.

En efecto, el Legislador estimó que, vista la naturaleza breve y sumaria del procedimiento de amparo, así como su carácter especial para proteger derechos y garantías vulnerados cuando no exista una vía adecuada, y aun existiendo ésta, no es la idónea para restablecer inmediatamente la situación vulnerada debía establecer un lapso que justificara la utilización de este medio y, si dentro del mismo no se ejercía la acción, se perdía este requisito de actualidad que otorgaba la posibilidad de utilización del remedio judicial llamado amparo.

Ahora bien, la caducidad no opera si la violación infringe el orden público y las buenas costumbres. Tal como lo ha señalado la jurisprudencia, una interpretación textual de dicha expresión, nos llevaría a concluir que toda la materia de amparo, en virtud del artículo 14 de la Ley Orgánica de Amparo, es de orden público y nunca operaría el consentimiento expreso para extinguir la acción. De allí que, debe interpretarse que la extinción de la acción de amparo por el transcurso del tiempo se produce en todos los casos, salvo que la forma como se hubiese producido la lesión revista tal gravedad que constituya un hecho lesivo de la conciencia jurídica. Se trataría, por ejemplo, de las violaciones flagrantes a los derechos individuales que no pueden ser renunciados por el afectado: privación de libertad; sometimiento a tortura física o psicológica; vejaciones; lesiones a la dignidad humana y otros casos extremos.

Hechas las anteriores consideraciones debemos entonces determinar si el amparo propuesto contra los actos descritos anteriormente es admisible o no.

En efecto, tal y como señalamos, los actos de la administración objeto de amparo y que constituyen, según el agraviado, el hecho perturbador en la presente acción de amparo, son una serie de actos dictados por diferentes autoridades del Ministerio de Justicia entre el año 1981 y el año 1988, para ser más específico, el último de ellos fue dictado el 13 de abril de 1988. De ello se evidencia que la caducidad en la presente acción de amparo se ha producido por haberse realizado en el presente caso el supuesto de consentimiento expreso previsto por el transcurso de un tiempo superior a los seis (6) meses contados a partir de que el presunto agraviado haya tenido conocimiento de la eventual violación a derechos constitucionales. Así, del último acto administrativo tuvo conocimiento el presunto agraviado el 13 de abril de 1988, fecha en la cual le fue notificado, habiendo transcurrido desde ese momento hasta la fecha de la presentación de esta solicitud quince (15) meses.

De ello se desprende que en quince (15) meses, contados a partir del último de los actos impugnados, ha podido recurrir a las vías ordinarias contenciosas para impugnar los actos que presuntamente lesionan sus derechos e intereses. En consecuencia, queda determinado que existe caducidad y con ello opera la causal de inadmisibilidad prevista en el ordinal 4º del artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Así se declara.

F. *Efectos restitutorios*

CPCA

19-10-89

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne Alonso

Los efectos restitutorios perseguidos con la acción de amparo se consumen igualmente cuando, durante el juicio, se demuestre que la parte supuestamente agravante ha suplido la omisión denunciada (derecho de petición) y, en la actualidad, haya cesado la situación de lesión.

Por lo que respecta a tal derecho esta Corte comparte el criterio del *a quo* en el sentido de que los efectos restitutorios perseguidos con la acción de amparo se consuman igualmente cuando, durante el juicio, se demostrase que la parte supuestamente agravante ha suplido la omisión denunciada y, en la actualidad, haya cesado la situación de lesión.

Por lo expuesto, la supuesta conducta omisiva del Ministerio de Educación, por no haber dado contestación a la solicitud de la accionante, quedó subsanada con la consignación en los autos, por parte del Ministerio de Educación, del oficio N° 371-A del 8 de junio de 1989, suscrito por el Director General del Ministerio de Educación, y por el cual se ordena a la funcionaria su reingreso a la Escuela Básica de Nueva Cúa con el cargo de Subdirectora.

G. *Sentencia: Improcedencia de la apelación*

CSJ-SPA (243)

5-10-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

No proceden las apelaciones contra las decisiones emanadas de la Corte Suprema de Justicia por vía de amparo.

La ya tradicional jurisprudencia de la Sala en materia de apelaciones contra las decisiones de ella emanadas por vía de amparo, ha dejado establecido:

1. El artículo 216 de la Constitución no dispone que las decisiones de las Salas tengan apelación para la Corte en Pleno.
2. Aun cuando el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo establece que la decisión de "primera instancia" es apelable y hasta consultable con el "Tribunal Superior respectivo", es lo cierto que la Corte en Pleno no esalzada de cada una de las Salas, y además, en materia de amparo ella conoce en "única instancia" en Sala de competencia afín, tal como lo dispone el artículo 8 de la misma Ley.
3. Y, conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica que rige sus funciones, contra las decisiones que la Corte dicta "En pleno" o en alguna de sus Salas, no se oírán ni se admitirá recurso alguno", disposición no contrariada por la Ley Orgánica de Amparo ni por otra de la propia Constitución" (autos de fechas 7-8-88, caso "Asociación de Vecinos de la Urbanización El Conde y San Agustín del Norte" y 26-6-89, caso Iván Pulido Mora).

En esta ocasión, la Sala reitera los transcritos principios jurisprudenciales.

II

Como punto central de la nueva argumentación esgrimida en el caso para tratar de demostrar la procedencia de su actuación, los apelantes expresan:

“se nos ha privado del procedimiento de tramitar este recurso, e, igualmente, se nos ha quitado un grado para hacer posible la apelación pues correspondía al Juzgado de Sustanciación admitir o no el amparo y darnos el derecho de apelar a la Corte en Pleno. Al privársenos de ese grado del recurso, se nos está menoscabando el derecho a la defensa y dejándonos sin proceso debido. Pedimos que esta apelación sea oída y admitida, constituyéndose una Sala Especial al efecto. . . nos reservamos la instancia internacional por privación de justicia debida”.

Se observa:

También en sentencias anteriores esta Sala Político-Administrativa ha recordado insistentemente cómo, según lo que dispone el artículo 204 de la Constitución, el Poder Judicial en Venezuela se encuentra constituido por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que determine la Ley Orgánica; pero que, asimismo, conforme al artículo 211 *ejusdem*: “La Corte Suprema de Justicia es el más Alto Tribunal de la República. Contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno”.

De lo transcrito y expuesto resulta evidente que esta Alta Corte es no sólo el único Tribunal expresamente contemplado como tal en la Carta Magna, sino que, además, se establece asimismo en ésta la normativa fundamental sobre su calificación como Máximo Tribunal de la República, así como la irrecurribilidad de sus decisiones, su estructura organizativa, que se concreta en Salas, y la delimitación de las atribuciones que corresponden a la Corte en Pleno y a las Salas. Todo, como se ha señalado al más alto rango de Derecho positivo: el Constitucional.

Siendo la Corte Suprema de Justicia un Tribunal único, de rango constitucional, y consagrada como se encuentra en la misma Carta Fundamental la prohibición de admitir recursos contra sus decisiones, resulta inadmisibles el argumento de los apelantes, conforme al cual debe constituirse una Sala Especial. Así se declara expresamente.

Aparte de que, aun dentro de la normativa legal, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, al desarrollar las disposiciones constitucionales, permite que se desprenda de su artículo 24 que la Corte es la misma, ya actúe en Pleno o en Sala; y deja asimismo claramente establecido en el artículo 1º que, contra las decisiones que dicte la Corte, en Pleno o en alguna de sus Salas, no se oirá ni admitirá recurso alguno.

Por lo que hace al argumento de haberse quitado un grado, se observa:

El Juzgado de Sustanciación existente lo es de esta misma Sala, por lo que sus decisiones son apelables para ante ella y no por ante la Corte en Pleno, pues que, como se ha dicho, no hay recurso contra las decisiones de cada Sala.

Además, si, en definitiva, la decisión última es de la Sala, ella misma, en algunos casos, asume directamente el conocimiento del asunto sin la previa intervención de su Juzgado de Sustanciación, y tal se hizo en el presente, por lo que no se ha privado de un grado. Así, reiteradamente, la propia Sala —sin la previa actuación del Juzgado de Sustanciación— asume resolver la materia de amparo, y nótese como ello lo estableció al dar curso a la presente acción; en efecto, el auto dictado el 6 de julio de 1989 es muy claro al respecto, pues en él se dijo:

“Se designa ponente. . . a los fines de decidir el presente recurso”.

Luego la providencia inicial de la Sala fue terminante y precisa: resolvió —como ha sido criterio reiterado— conocer directamente, sin pasarlo al Juzgado de Sustanciación.

De otra parte, siendo el amparo una acción breve y sumaria, no se violan reglas de procedimiento, de manera que es posible decidir con los alegatos de los interesados, todos, obviamente, de estricto derecho por referirse a garantías constitucionales y derechos inherentes a la persona humana.

Finalmente, no hay privación del derecho de defensa, porque, constitucional y legalmente, contra los fallos de la Corte o de Salas no hay recurso alguno dentro del sistema jurisdiccional venezolano.

En este sentido es de principio que para que exista apelación es necesario e indispensable que haya un superior jerárquico o en grado del tribunal que falló, y resulta que esta Sala —y las demás Salas de la Corte— no tienen tal superior que pueda conocer de una “apelación”, y tan es así que los propios recurrentes solicitan que se constituya una “Sala Especial a ese efecto”, algo extraño porque no está previsto en la ley y sería entonces un tribunal *ad hoc* y de la misma categoría —no superior en grado— quien conocería de un recurso que, por ley, correspondería a “un tribunal de alzada”. Por eso, las únicas Salas especiales que contempla la Ley Orgánica de la Corte (artículos 23 y 25) son las que pueden constituirse para conocer y decidir asuntos pendientes cuando éstos excedan de cien y estarían formadas por cuatro de los Magistrados titulares y un Suplente o Conjuez, esto es, deciden asuntos pendientes, pero no tienen por función “conocer” de apelaciones contra decisiones pronunciadas por la Sala natural y, por ende, ya resueltos y que lógicamente no se hallan en situación de pendencia.

CSJ-SPA (307)

9-11-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Carlos Alvarez vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

En cuanto al amparo, se observa:

El artículo 67 de la Constitución no establece cómo debe ser la respuesta o contestación del funcionario, y basta que la dé aun cuando no satisfaga las aspiraciones del interesado.

Ahora bien, en el caso de autos es lo cierto que el Jefe del Area N° 5 le informó que su solicitud quedaba pendiente mientras se dirimía un problema previo; y, con ello, se cumple el objeto y propósito del artículo 67 de la Constitución.

Si el interesado está conforme con esa peculiar respuesta, su planteamiento no puede ser amparo por violación del artículo 67, sino ejercer los recursos siguientes, específicamente el jerárquico y, eventualmente, el contencioso administrativo.

No se configura, pues, la denunciada infracción del artículo 67.

VI. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. Organos

A. Corte Suprema de Justicia

a. Competencia en acciones contencioso-administrativas

CSJ-SPA (287)

26-10-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi.

Caso: HOTACA vs. CORPOTURISMO.

Ciertamente, el demandado es un instituto autónomo al que se reclaman daños y perjuicios estimados en siete millones de bolívares, por lo que, a tenor del ordinal 15° del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, tal reclamación es de la competencia de esta Sala, como lo indican la recurrente y el tribunal superior.

No obstante lo anterior, en el caso se acumuló a la demanda de daños y perjuicios una acción de nulidad de acto emanado de ese instituto y la Sala no es competente para conocer de nulidades contra actos administrativos emitidos por los institutos autónomos, y es que, pese haberse ejercido el recurso jerárquico y ser resuelto por el Ministerio de Fomento, la demanda es clara en cuanto a pretender la nulidad del acto del instituto y no de la resolución emitida por el Ministro de Fomento, respecto de la cual sí es competente la Sala, de acuerdo al ordinal 10 del mismo artículo 42, siendo que el acto del instituto se impugna por razones de legalidad y no de inconstitucionalidad.

Es extraño, pues, que habiendo emitido el acto final el Ministro, se impugne la resolución del instituto autónomo y, al mismo tiempo, se reclamen daños y perjuicios contra ese ente de la administración Pública descentralizada.

II

De lo anterior, resulta:

1. Que se ha acumulado una demanda ordinaria contra un instituto autónomo, que se tramita por el Código de Procedimiento Civil y las reglas específicas de la Sección Primera, Capítulo II del Título V de la Ley Orgánica de la Corte a una demanda de nulidad de un acto de efectos particulares, que se tramita por las reglas de la Sección Tercera del mismo Capítulo, en cuya virtud es inadmisibles por tratarse de procedimientos incompatibles y, por tanto, dentro de la inadmisión que prevé el ordinal 4° del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte y también el ordinal 4° del artículo 124 *ejusdem*.

2. Pero si se piensa que la acción es la de nulidad del acto, a la que se acumula la reclamación prevista en el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte y, por tanto, no de una demanda ordinaria autónoma por daños y perjuicios, la Sala no es competente porque no conoce de recurso de nulidad contra actos emanados de institutos autónomos y hay también inepta acumulación.

3. Si se piensa —tercera hipótesis— que en definitiva la acción de nulidad se dirige contra el acto del ministro, también habría una inepta acumulación porque los daños y perjuicios no se reclaman de la República sino del instituto autónomo y en este caso serían dos acciones autónomas y separadas, aun cuando basadas en la misma

y única *causa petendi*, de manera que la Sala sería competente para conocer de una y no de la otra.

4. Y por último, si se piensa que es un contrato administrativo, corresponde a la Sala cuando el ente público contratante fuese la República, algún estado o municipio, tal como claramente lo dispone el ordinal 13 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte, y en el caso el contrato fue celebrado por un instituto autónomo, esto es, no aparece como parte directa algunos de los entes territoriales (la República, los estados o municipios), a lo que se ha acumulado el cobro de daños y perjuicios (acción ordinaria estimada en Bs. 7.000.000,00).

Pero, como en cualquiera de las hipótesis aparece que, en verdad, la Sala es competente para conocer, al menos, de una de las dos reclamaciones, acepta la competencia. Sin embargo, por ocurrir las situaciones señaladas que conducen a una inepta acumulación, la conclusión es que tal como se planteó, se trata de una demanda inadmisibile de acuerdo a los artículos 84, ordinal 4º, y 124, ordinal 4º, de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, y así se declara.

CSJ-SPA (315)

9-11-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor.

Caso: Mantenimientos Cordero, C.A. vs. INOS.

Considera la Sala en el contexto de la problemática planteada precisar lo siguiente:

La competencia es de orden público. “En materia procesal, lo relativo a la competencia es de orden público” (s. SPA de 3 de noviembre de 1981). “La competencia judicial es materia de orden público (s. SPA de 5-8-1980) y en cuanto al orden público, al concepto en sí, la Sala de Casación Civil, en sentencia de 3 de julio de 1985, expresó: “el concepto de orden público tiende a hacer triunfar el interés general de la sociedad y del Estado frente al particular del individuo, para asegurar la vigencia y finalidad de determinadas instituciones” y al respecto “nada puede hacer o dejar de hacer un particular y aun una autoridad” ya que “la ejecución de voluntades de la ley demandan perentorio acatamiento”.

Al concluirse que en el caso *subjudice* la normativa aplicable es de orden público y que éste a su vez es de obligatorio acatamiento, quedan por verificar las disposiciones legales concernientes al caso. A tal efecto se observa:

El ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, le atribuye a la Sala Político-Administrativa la competencia para resolver asuntos como lo son los del caso *subjudice*.

“Es competente la Sala Político-Administrativa... ordinal 15, artículo 42: “Conocer de las acciones que se propongan contra la República, o algún instituto autónomo o empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, si su cuantía excede de cinco millones de bolívares, y su conocimiento no está atribuido a otra autoridad”.

Visto que en la presente causa la demandada es el INOS que es un instituto autónomo, que se trata de la resolución de contratos (según la pretensión de la parte actora) y que el valor de la demanda es de Bs. 7.148.975,83, con base en los textos legales y doctrina anteriormente señalados, esta Sala Político-Administrativa, quien en definitiva resuelve sobre su propia competencia, acepta conocer del caso *subjudice*.

b. *Competencia en caso de conflictos entre autoridades administrativas*

CSJ-SPA (360)

30-11-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

La Corte es competente para dirimir las controversias que se susciten “entre autoridades políticas o administrativas de una misma o diferentes jurisdicciones, con motivo de sus funciones (ord. 22, arts. 42 y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia).

Ciertamente corresponde a esta Sala —ordinal 22 del artículo 42 y artículo 43 de la Ley Orgánica de la Corte— dirimir las controversias que se susciten “entre autoridades políticas o administrativas de una misma o diferentes jurisdicciones, *con motivo de sus funciones*”.

Ahora bien, es claro que no toda cuestión entre autoridades está comprendida dentro del ordinal 22 del artículo 42, pues para ello es necesario e indispensable que se trate de una controversia atinente a las funciones, atribuciones y gestiones que cumplen los diferentes funcionarios de la entidad, esto es, una controversia relativa a la competencia de ellos y respecto de la cual se disputa o contiende acerca de quién es el encargado de cumplirla o llevarla a cabo. Se trata de dirimir el enfrentamiento en virtud del cual dos o más funcionarios pretenden que a ellos les corresponde ejercer o cumplir determinada actividad funcional y es así un conflicto de autoridades.

Es claro que ello no es lo que ocurre en el caso de autos, pues aun cuando se cuestiona la actuación del presidente de la Asamblea, no pretende la recurrente que a ella le correspondería ejercer la función de suspender la dieta, declarar la incompatibilidad de cargos o negar o coartar la inmunidad parlamentaria, en cuya virtud se está, sí, en presencia de una contienda, pero no de un enfrentamiento entre funcionarios atinentes a ciertas funciones para determinar quién tiene la facultad o potestad de ejercer la actividad pública —política o administrativa— en disputa.

No se está, por tanto, en la situación especial que prevé el ordinal 22 del artículo 42.

2. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*

A. *Objeto*

CSJ-SPA (286)

26-10-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Los actos de trámite no son susceptibles de ser impugnados directamente mediante el recurso contencioso-administrativo, salvo que causen indefensión o prejuzguen sobre lo definitivo.

Vista la improcedencia de la acción de amparo, y por encontrarse los autos en la Sala, ésta pasa a considerar los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación contra el acto objeto de impugnación mediante la presente acción.

Se analizó la naturaleza del acto administrativo impugnado definiéndolo como un acto de mero trámite o preparatorio de un posterior procedimiento administrativo. En consecuencia, dicha decisión sólo pone en marcha el proceso, el cual concluiría con un acto definitivo contentivo de un pronunciamiento sobre la denuncia formulada por ante dicho Consejo. En vista de ello, el objeto del presente recurso lo constituye un acto que no es definitivo y que, por ende, no agota la vía administrativa, porque ni resuelve el fondo del problema, ni tampoco impide, ni obstaculiza, el trámite procedimental. Por el contrario, sólo constituye el comienzo de un procedimiento administrativo que implica una etapa sustanciadora y otra decisoria. Tal precisión resulta determinante para la no admisión del recurso de anulación, pues, como regla, los actos de trámite no son susceptibles de ser impugnados directamente mediante el recurso contencioso-administrativo, salvo que cause indefensión, o prejuzgue sobre lo definitivo.

En tal sentido, el ordinal 2º del artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia establece que no se admitirá el recurso de nulidad, cuando el recurrente no hubiere agotado la vía administrativa. En el caso concreto opera este supuesto de inadmisibilidad, en virtud de que el acto objeto del recurso no es un acto que causa estado. Así se declara.

En mérito 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, declara improcedente la solicitud de amparo, e inadmisibles el recurso de nulidad formulado conjuntamente contra el acto de fecha 30 de marzo de 1989, dictado por el Consejo de la Judicatura.

B. *Condiciones de admisibilidad*

a. *Legitimación*

a'. *Legitimación activa*

CPCA

19-10-89

Magistrado Ponente: Humberto Bricceño León

Caso: Varios vs. Inquilinato.

Al respecto esta Corte observa que la referencia hecha por el propietario al artículo 51 del Reglamento es errada, pues alude a un reglamento derogado, como lo es el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda del 9 de septiembre de 1960 cuyo equivalente en el Reglamento actual (del 26 de enero de 1972) es el artículo 34.

En consecuencia, y en el entendido de que el propietario ha querido referirse al artículo 34 del Reglamento vigente, pasa esta Corte a determinar si el ciudadano Amadeo Mir Mir ostenta o no legitimación para actuar en el presente proceso.

El artículo 34 del Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres y del Decreto Legislativo sobre Desalojo de vivienda establece:

“Se consideran interesados:

- a) El propietario,
- b) El arrendador o arrendatario, subarrendador o subarrendatario,
- c) El titular de algún derecho que le permita el uso, goce o disfrute del inmueble,

- d) Aquellos cuyos derechos legítimos, personales y directos, pudieren resultar afectados por la regulación de un inmueble o la exención de tal regulación”.

Además, de conformidad con el artículo 35 *ejusdem* son igualmente interesados las personas naturales o jurídicas que tengan como actividad habitual la administración de inmuebles.

Ahora bien, ambas disposiciones reglamentarias se encuentran ubicadas dentro del capítulo IV denominado “Del procedimiento administrativo”. En consecuencia, tales disposiciones regulan la condición de interesado a los fines del procedimiento administrativo, mas no a los fines del ejercicio de los recursos contencioso-administrativos, con respecto a los cuales rige la disposición contenida en el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en ausencia de cualquier otra disposición especial de carácter legal. Por tanto, el recurso contencioso-administrativo de anulación puede ser interpuesto por quien ostente un interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate, con lo cual evidentemente, los titulares de derechos públicos subjetivos pueden, con más razón, accionar ante los tribunales contencioso-administrativos.

En el presente caso, el recurrente Amadeo Mir Mir no es propietario del inmueble objeto de la regulación, como antes se precisó, sino propietario de cincuenta cuotas de participación de una de las compañías copropietarias del inmueble. Ahora bien, ¿tal condición le confiere un interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de regulación?

Tal como lo tiene decidido nuestra jurisprudencia (sentencia de la Sala Político-Administrativa del 3 de octubre de 1985, caso Iván Pulido Mora). los interesados legítimos son aquellos particulares que sin ser titulares de derechos públicos subjetivos se encuentran en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general o colectivo por parte de la Administración al violar la Ley. Mas, aun permitiendo el acceso de los interesados legítimos quienes aparecen en el proceso como defensores del interés general vulnerado por una actuación administrativa —se trata, sin embargo, todavía, de un sistema de recurso “subjetivo”, pues se protege la integridad de la norma sólo en función de las *situaciones jurídicas subjetivas* igualmente alteradas.

Por lo expuesto, no habiéndose consagrado en nuestro sistema un mecanismo de legitimación únicamente referido a aquellos cuyos derechos subjetivos se encuentren lesionados, sino también a los interesados legítimos, es obvio entonces concluir en que el ciudadano Amadeo Mir Mir, en su condición de propietario de cincuenta cuotas de participación de una de las compañías propietarias del inmueble objeto de la regulación ostenta un interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto que lo afecta. En efecto, y tal como lo decidió esta Corte en su fallo del 7 de mayo de 1984 (caso Tropiburger, S.A.):

“Existe interés directo:

Cuando la anulación del acto supone un beneficio para el demandante. Cuando de prosperar la acción intentada se origine un beneficio en favor del accionante...”.

“Existe interés personal:

Cuando el beneficio que ha de reportar la anulación del acto sea en favor de la persona que actúa como demandante”.

“Existe interés legítimo:

Cuando el demandante resulte lesionado a causa de la decisión administrativa impugnada”.

A la luz de tales consideraciones, es obvio el interés legítimo, personal y directo del señor Amadeo Mir Mir en impugnar el acto cuestionado, pues la anulación del mismo supone un beneficio que va a repercutir sobre él en su condición de dueño de cuotas de participación de una de las propietarias del inmueble y así se declara.

b'. *Legitimación pasiva*

CSJ-SPA (272)

19-10-89

Aparte de que la postulante no acreditó su carácter de Síndico, es improcedente la reposición solicitada. En efecto, la reposición es la consecuencia de la nulidad de actos procesales y proceder cuando la ley lo ordena o cuando se haya dejado de cumplir alguna formalidad esencial (artículos 206 y 211 del Código de Procedimiento Civil).

Ahora bien, en materia de acciones o recursos de nulidad, la Ley Orgánica de la Corte no ordena la notificación del Síndico Procurador Municipal aun cuando el acto impugnado emane de una autoridad municipal, ni tampoco lo exige la aún vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo cual no procede lo solicitado. Y es que la necesidad de la notificación viene contemplada en el artículo 103 de la nueva Ley Orgánica de Régimen Municipal que entrará en vigencia el 2 de enero de 1990, norma que sí prevé, a solicitud del Síndico Procurador, la reposición por la falta de notificación, tal como actualmente sucede respecto del Procurador General de la República y los intereses patrimoniales de ésta.

Por lo expuesto, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar el pedimento de reposición y, como consecuencia, ordena proseguir la tramitación del presente asunto.

b. *Lapso de caducidad*

CSJ-SPA (292)

1-11-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Néstor Villabon vs. República (Ministerio de Fomento).

No procede la aplicación del artículo 314 del Código de Procedimiento Civil, al procedimiento que regula los recursos de nulidad por ilegalidad contra actos administrativos de efectos particulares.

Tal y como lo invoca el propio recurrente tratase de un recurso de nulidad por ilegalidad de un acto administrativo de efectos particulares, contenido en la Resolución N° 1.312 de fecha 11 de mayo de 1988, publicado en el *Boletín de la Propiedad Industrial* N° 339, correspondiente al 29 de julio de 1988, emanado de la Dirección General Sectorial de Consultoría Jurídica del Ministerio de Fomento, actuando por delegación del ministro.

La Resolución en referencia fue publicada en el *Boletín de la Propiedad Industrial*, en consecuencia, tal y como lo prevé el artículo 56 de la Ley de Propiedad Industrial, tiene vigor desde ese momento.

En orden a lo anterior, es preciso indicar que para el trámite del recurso de nulidad por ilegalidad de los actos administrativos de efectos particulares han de aplicarse las normas previstas en las secciones tercera y cuarta del Capítulo II, del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, a más de las disposiciones generales contempladas en el Capítulo I del mismo Título y, en consecuencia, menester es observar lo dispuesto en el artículo 134 de la mencionada Ley, que establece:

Artículo 134. "Las acciones o recursos de nulidad contra los actos generales del Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo, pero los dirigidos a anular actos particulares de la Administración, caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación en el respectivo órgano, o de su notificación al interesado, si fuere procedente y aquella no se efectuare. Sin embargo, aun en el segundo de los casos señalados, la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones generales.

El interesado podrá intentar el recurso previsto en el artículo 121 de esta Ley, dentro del término de seis meses establecido en esta disposición, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha de interposición del mismo.

Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días".

Ahora bien, es lo cierto que desde que ocurrió la publicación del acto administrativo —29 de julio de 1988— hasta que se presentó la demanda de nulidad —31 de enero de 1989— transcurrió un lapso que excede del prevenido en la disposición que se ha transcrito, y así fue declarado por el Juzgado de Sustanciación de esta Sala Político-Administrativa.

El recurrente ha observado a esta Corte que previniendo la imposibilidad de presentar el recurso el día laborable siguiente, como lo establece el artículo 200 del Código de Procedimiento Civil en concordancia con el artículo 197 *ejusdem*, presentó el recurso por ante la Notaría Duodécima del Distrito Sucre del Estado Miranda, de acuerdo a lo establecido en el artículo 314 del Código de Procedimiento Civil en su primer aparte. "Por tanto, el Tribunal deberá admitir el citado recurso por interpretación analógica del artículo 315 del Código de Procedimiento Civil".

No obstante lo anterior, el Juzgado de Sustanciación tuvo en cuenta para su decisión lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, habida consideración de lo establecido en el artículo 81 de la misma Ley que ordena que las acciones o recursos de que conozca la Corte se tramitarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en los Códigos y Leyes Nacionales, a menos que en la ley que regula las funciones de esta Corte o en su Reglamento interno, se señale un procedimiento especial, motivo por el cual se declaró improcedente la aplicación del artículo 314 del Código de Procedimiento Civil, invocado por el recurrente.

A los fines de la decisión que corresponde a esta Corte, conviene destacar, en primer lugar, que el artículo 314 del Código de Procedimiento Civil —el cual pretende aplicar el recurrente para justificar la extemporaneidad de su recurso— está inscrito dentro del Título VIII del Código de Procedimiento Civil relativo al Recurso de Casación y que, según la intención del legislador expresada en la exposición de motivos, su jerarquía es suficiente para reglamentarlo en un título aparte, "lo cual indica una cierta autonomía del mismo dentro de la reglamentación general de los recursos".

El referido artículo establece:

Artículo 314. "El recurso de Casación se anunciará ante el tribunal que dictó la sentencia contra la cual se recurre, dentro de los diez (10) días siguientes al

vencimiento de los lapsos indicados en el artículo 521, según los casos.

Sólo en caso de haber imposibilidad material de hacerlo ante aquél, podrá anunciarse ante otro tribunal o ante un registrador o notario de la circunscripción para que éste lo pase de inmediato al tribunal que debe admitirlo o negarlo, a los fines del pronunciamiento de ley.

Toda intervención del tribunal que dictó la sentencia contra la cual se recurre para frustrar u obstaculizar el anuncio del recurso, será sancionada por la Corte Suprema de Justicia con multa hasta de veinte mil bolívares, sin perjuicio de que se declare admitido el recurso posteriormente y se proceda a su tramitación. La Corte Suprema de Justicia podrá oír, sustanciar y pronunciar sobre cualquier reclamo de parte interesada relativo a la tramitación del anuncio y admisión del recurso, imponiendo a los responsables multa de hasta veinte mil bolívares, sin perjuicio de la responsabilidad personal a que pudiere haber lugar”.

En efecto, la especialidad de la norma atañe en concreto, al anuncio del recurso de casación, que obviamente debe hacerse ante el tribunal que dictó la sentencia contra la cual se recurre, sin embargo, el nuevo Código ha utilizado una fórmula clara conforme a la cual se puede hacer el anuncio “ante otro tribunal, registrador o notario de la circunscripción”.

Síguese de lo expuesto, que en orden a lo estatuido en el mencionado artículo 314, por vía excepcional, el recurso de casación puede interponerse por ante otro tribunal, registrador o notario de la circunscripción cuando hubiese imposibilidad material de hacerlo. “Es el tribunal que dictó la sentencia”. Ello, sin embargo, supone que el anuncio se haga en el lapso señalado por la ley y que el anunciante indique el anuncio ante el tribunal sentenciador, con la precisión de que dicha imposibilidad debe estar referida únicamente al tribunal sentenciador, no siendo permisible prevalerse de tal disposición para dispensar circunstancias atribuibles al anunciante, pues ello contribuiría al relajamiento de la norma y a la aparición de toda suerte de “imposibilidades materiales” las más de las veces sin trascendencia jurídica y, en todo caso, contrarias al propósito del precepto.

Siendo esa la ajustada interpretación del artículo 314 del Código de Procedimiento Civil, esta Corte declara improcedente su aplicación en lo atinente al procedimiento que regula los recursos de nulidad por ilegalidad contra actos administrativos de efectos particulares, y así se declara.

C. Suspensión de efectos del acto administrativo

CPCA

9-11-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Grafis, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

La solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo requiere de alegatos precisos que lleven al juzgador la convicción de la existencia de irreparabilidad o dificultad de los daños que se le causan al interesado por la ejecución del acto administrativo impugnado.

El artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia permite la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo impugnado. La norma

citada establece, para la procedencia de la suspensión excepcional, que la misma sea indispensable para evitar que la ejecución del acto produzca perjuicios de imposible o de difícil reparación por la definitiva si luego el acto es impugnado.

Ahora bien, cualquier solicitud de suspensión de efectos requiere de alegatos precisos que lleven al ánimo del juzgador la convicción de la existencia de irreparabilidad o dificultad de los daños que se le causan al interesado por la ejecución del acto administrativo impugnado y, en este sentido, esta Corte, en decisión del 30 de enero de 1980, sostuvo:

“...No basta para solicitar la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido que el particular alegue un perjuicio sino que es necesario que se aleguen hechos concretos de los cuales nazca la convicción de un perjuicio real y personal para el recurrente”.

Aplicando lo antes expuesto al caso de autos se observa:

1. En la demanda de nulidad la recurrente solicitó la suspensión de efectos del acto administrativo impugnado sin ningún tipo de fundamentación, se limitó a señalar:

“Igualmente solicitamos, de acuerdo con el artículo 136 *ejusdem*, la suspensión del acto administrativo, cuya nulidad es motivo de este procedimiento”.

2. En diligencia del 7 de agosto de 1989 la recurrente acompañó copia del expediente que cursa por ante el Juzgado de Primera Instancia del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Aragua y en el cual consta una demanda incoada por Juan Ramos Cedeño y Alvaro Diego Campos Flores contra “Grafis”, C.A., por cobro de salarios caídos y prestaciones sociales. Expone la diligenciante:

“Esto pone de manifiesto al gravamen irreparable que puede ocasionar a mi mandante, la no suspensión de los efectos de la Resolución impugnada. Por tanto, ratifico mi pedimento de que se suspenden dichos efectos”.

No se señala en forma alguna cómo la demanda laboral de Juan Ramos Cedeño por la suma de veinticinco mil doscientos bolívares (Bs. 25.200,00) y la de Alvaro Diego Campos Flores por la suma de treintiocho mil trescientos cincuenta y dos bolívares (Bs. 38.352,00) pueda ocasionar a la recurrente el “gravamen irreparable” que señala su poderdante. En efecto, no se indica en modo alguno los daños que tales demandas, por los montos indicados, producirían sobre la marcha de la Empresa, su relación o vinculación con respecto a su capital, su capacidad económica, o, en fin, cualquiera otra razón que permitiera justificar la suspensión de efectos del acto administrativo impugnado en virtud del “gravamen irreparable” que se le causaría a la accionante.

En cambio, mediante escritos de fecha 26 de septiembre de 1989 y 10 de octubre de 1989 la empresa ha alegado que en el presente se encuentra en un período de recesión debido al grave siniestro que se produjo en sus instalaciones a consecuencia de un devastador incendio que se produjo el 21 de septiembre de 1989, a cuyos efectos acompaña un ejemplar del diario *El Nacional* de fecha 22 de septiembre de 1989 en el cual aparece reseñada la noticia. A su diligencia del 10 de octubre de 1989 acompaña fotografía del estado en que quedaron las instalaciones de la Empresa.

Esta Corte observa que los hechos últimamente reseñados sí hacen procedente la suspensión de efectos del acto impugnado. En efecto, la ejecución de acto que ordena el reenganche de los trabajadores puede ocasionar daños de difícil reparación por la definitiva a la Empresa recurrente, por cuanto, como aparece de autos, en el presente ésta tiene dificultad en cumplir la orden de reincorporación de tales trabajadores debido al incendio que, según reseña la prensa, le ocasionó pérdidas inicialmente calculadas en ciento cincuenta millones de bolívares. Además, los daños pudieran aumentar

para la accionante con motivo de un inmediato reenganche en una empresa momentáneamente inactiva. Tales perjuicios, considera esta Corte, son de difícil reparación por la definitiva si este órgano jurisdiccional estima procedente el recurso y anula la orden de reenganche y pago de salarios caídos.

Por las razones expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley acuerda, previa presentación y aceptación de una fianza bancaria o de compañía de seguros hasta por un monto de ciento sesenta y ocho mil ciento diez bolívares con cuarenta céntimos (Bs. 168.110,40) por parte de la empresa recurrente, suspender la ejecución de la Resolución de fecha 28 de febrero de 1989 dictada por la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en los Estados Aragua y Guárico.

CSJ-SPA (302)

9-11-89

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: RCTV vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

Para fundamentar la solicitud de suspensión, la recurrente alega: "...la Resolución impugnada, ... le ocasionaría pérdidas patrimoniales cuantiosas por no poder transmitir los espacios publicitarios que tenía contratados con los anunciantes y, en consecuencia, no devengará los beneficios económicos que dicha actividad le traería y a los cuales tiene legítimo derecho. Asimismo, la suspensión temporal del permiso para operar, producirá a nuestra representada daños morales toda vez que la misma afecta su prestigio comercial, lo cual será irreparable en la definitiva. Dicho prestigio, vale decir, ya ha sido bastante dañado con la publicación (por un celo excesivo e inadecuado de la Administración) de la Resolución recurrida en la *Gaceta Oficial*. Por lo que respecta a los perjuicios irreparables que se producirán a los anunciantes con la suspensión temporal del permiso de operar, ellos son evidentes si se considera la importancia que tiene la publicidad (sobre todo aquella que se produce por medio de la televisión) para la comercialización de los bienes anunciados".

Ahora bien, del análisis de los elementos de autos y de los propios términos en que se ha fundamentado el presente recurso, según el cual concluyen: "Solicitamos asimismo de esta Sala Político-Administrativa que, de conformidad con el artículo 131 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y en caso de que no se produzca la suspensión efectiva de los efectos del acto impugnado, se condene a la República a la reparación de los daños económicos que producirá a nuestra representada la suspensión del permiso para operar la estación televisora que tiene concedido nuestra representada por el lapso comprendido entre las 6:00 a.m. del día jueves 9 de noviembre de 1989 y las 6:00 a.m. del día viernes 10 de noviembre de 1989, y que se estiman en la cantidad de treinta millones de bolívares (Bs. 30.000.000,00)", se desprende, que no están dadas las circunstancias de irreparabilidad, indispensables en la medida de suspensión a que alude la norma transcrita. En consecuencia, en ejercicio de la facultad discrecional que tiene esta Sala para acordar o no la suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, niega, en el presente caso la solicitud formulada por Radio Caracas Televisión R.C.T.V., y así se declara.

CSJ-SPA (295)

2-11-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Varios vs. Contraloría General de la República.

Procede la solicitud de suspensión de efectos del acto administrativo cuando se trata del pago de multas.

La presunción de validez (*iuris tantum*) del acto administrativo en cuanto a su legitimidad y legalidad le imprime al acto eficacia, ejecutoriedad y ejecutividad según lo que se desprende del artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; razón por la cual los recursos que se intenten en su contra no suspenden su ejecución, salvo previsión legal en contrario, como lo establece el artículo 87 *eiusdem*.

Por su parte, el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en los casos de los recursos de nulidad prevé la suspensión de los efectos de un acto administrativo de efectos particulares "cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva. Ahora bien, tal medida constituye una facultad de la Corte (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 28 de abril de 1983, *G.F.* Nº 120, 3ª Et. Vol. I, p. 123) y, por ende, es necesariamente casuística (sentencia de la Sala Político-Administrativa de 27-2-85, *G.F.* 127, 3ª Et. Vol I, p. 430).

En este orden de ideas se observa que los recurrentes formularon la solicitud en los términos siguientes:

"En el supuesto que no se acordara dictar sentencia como asunto de mero derecho, de acuerdo al artículo 135 ya citado de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, solicitamos respetuosamente sean suspendidos los efectos de la Resolución impugnada, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 136 del mismo instrumento legal, con el fin de prevenir perjuicios de difícil reparación, ya que la situación económica de la mayoría de nuestros representados no les permite cumplir con la cancelación de las multas de montos tan considerables aplicadas".

A este respecto la Sala observa:

Cuando los recurrentes alegan el perjuicio que les puede causar el pago de las multas, en consideración de su situación económica, la Sala no puede desconocer la dificultad que supone para los administrados lograr el reintegro de sumas pagadas, si los actos que imponen sus pagos resultan anulados, por cuanto, las más de las veces han de acudir a la vía judicial con los perjuicios que supone todo litigio. Se trata, pues, de un perjuicio económico de "difícil reparación por la definitiva" el que se le causa a los interesados de ejecutarse inmediatamente las decisiones administrativas que los obliga a cancelar sumas de dinero, si sus recursos de anulación son estimados favorablemente.

En sentencia de fecha 21 de noviembre de 1985 (caso Banco Caribe) la Sala estableció:

"Que según la doctrina administrativa más reciente, la suspensión no sólo procede en el supuesto de que un interés fundado de orden administrativo lo justifique, sino también «cuando lo justifique un respetable y atendible interés del respectivo administrado», pues el imperio del derecho y de la justicia no sólo rigen en favor del Estado, sino también y principalmente en beneficio de los particulares".

En el caso *subjudice*, el mencionado "interés" se refiere a la dificultad de la reparación, de ser anulado el acto de cuya nulidad se trata, por los perjuicios económicos que supone para los interesados, el de tener que seguir un trámite administrativo y judicial para lograr el reintegro, lo cual, además de lo que significa para ellos el desembolsar de su patrimonio sumas de dinero, implica nuevos e imprevisibles gastos. Esta situación, a juicio de la Sala, justifica en el presente caso, la excepción a la regla de ejecutoriedad del acto administrativo, en el contexto del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por las razones anteriores se declara procedente la solicitud de suspensión de los efectos del acto impugnado, medida que no prejuzga acerca de la controversia planteada, "es decir, no adelanta criterio sobre la legalidad o no del acto impugnado, sino acerca de la conveniencia de suspender sus efectos mientras culmina el proceso y el órgano jurisdiccional resuelve en definitiva si anula o confirma la decisión administrativa cuestionada" (S. *cit. supra*).

En concordancia con la jurisprudencia de la Sala mediante la cual se resolvieron favorablemente solicitudes de pronunciamiento previo (v.gr., Sentencia de 15 de diciembre de 1983, *G.F.* 122, 3ra. Et. Vol. I, p. 543 o la de 3 de agosto de 1989, caso "Granjas Congrapeca", entre otras), "con miras a asegurar que la Administración queda igualmente garantizada de las resultas del juicio, manteniéndose así la necesaria igualdad de los intervinientes en el proceso" (Sentencia de 15-12-83, *cit.*), se ordena a los recurrentes que presten, a satisfacción de la Sala, fianza solidaria, pura y simple y por tiempo indefinido, por la cantidad de cincuenta mil bolívares (B. 50.000,00) cada uno; fianza que, necesariamente, deberá ser otorgada por un Banco o empresa de Seguro autorizada para ello, para lo cual se les concede el término fijo de diez (10) días de despacho para que otorguen 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 los actores, dará lugar a la revocatoria por contrario imperio de la suspensión acordada.

CSJ-SPA (331)

16-11-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

No obstante todo lo expuesto y en razón de que conjuntamente a la acción de amparo, se ha propuesto el recurso de nulidad por ilegalidad contra el Decreto N° 270 y en virtud a que esta Sala, en la ocasión de decidir acerca de la admisión de la acción de amparo, admitió el recurso de nulidad y dejó establecido que "el acto administrativo impugnado y sobre el cual se argumentan razones de ilegalidad e inconstitucionalidad afecta a personas específicas... perfectamente identificables en la medida que se encuentre en el supuesto de hecho del acto administrativo en cuestión. En consecuencia, esta Sala Político-Administrativa es competente para conocer tanto del recurso de amparo como de la acción de nulidad, en razón de tratarse de un acto administrativo emanado del Ejecutivo Nacional de efectos particulares". Considera necesario la Sala entrar a decidir respecto de si procede o no en este caso acordar la medida a que se refiere el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige sus funciones.

En este sentido observa que los recurrentes expresaron en el escrito del recurso: "...siendo el acto de efectos generales no podemos pedir la suspensión que establece el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema...", por lo cual la voluntad de los solicitantes es precisamente la suspensión de los efectos y establecido por esta Sala que se trata de un acto de efectos particulares, pasa esta Sala a valorar si se llenan los demás extremos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La suspensión de los efectos del acto administrativo se justifica para evitar que la ejecución del acto administrativo produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado, que será imposible repararlo si posteriormente es anulado; o cuando sea de difícil reparación por la sentencia definitiva los daños que puedan resultar de la ejecución del acto. Si el acto administrativo impugnado está dirigido a propietarios y ocupantes, y quienes intentan el recurso de nulidad invocan tal condición, de ejecutarse la medida de demolición en el plazo estipulado en el decreto impugnado, y ante la expresa voluntad de los recurrentes, debe esta Sala decidir acerca de la procedencia o no de la suspensión de los efectos del acto, para lo cual procede a valorar la dimensión de esos posibles daños y la irreparabilidad o dificultad de reparación.

En el caso *subjudice*, y como consecuencia de los efectos del acto debe procederse a remover las construcciones en un plazo de noventa (90) días en caso contrario el Ejecutivo Nacional procederá a su demolición.

La remoción o demolición de las aludidas construcciones, envuelve para los recurrentes un daño de difícil reparación por la sentencia definitiva, caso de que su recurso prosperara, desde que devolver las bienhechurías a su estado original hace procedente lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esto es, la suspensión de los efectos del acto, y así se declara.

D. Sentencia

a. Vicios de *ultrapetita*

CPCA Acc.

30-11-89

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: C.A. Sindicato Los Guayabitos vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Pasa esta Corte a pronunciarse sobre el vicio imputado a la recurrida según el cual suplió alegatos y defensas no propuestas por el impugnante. Se imputó así violación al artículo 243, ordinal 5º, del vigente Código de Procedimiento Civil y del artículo 244 *eiusdem* por *ultrapetita*. Tal y como señala un procesalista contemporáneo el juez al decidir, efectivamente, debe rigurosamente ceñirse a los límites de lo controvertido en la *litis* y por esto mientras que por una parte está obligado a ocuparse de todas las cuestiones deducidas en juicio por las partes, no puede por la otra tratar y resolver cuestiones que aquéllos no hubieren discutido, ni sometido a su decisión. El magistrado no puede, pues, suplir en el dispositivo el silencio de las partes, haciendo valer en interés de alguna de ellas, una acción o una excepción que ésta no hubiere propuesto; y si se hiciese esto su sentencia quedaría sujeta a la nulidad como la que se pronunciase por *ultrapetita* (Mattiolo). Por ello este tribunal debe observar si, efectivamente, el llamado vicio en la causa llamado falso supuesto, fue alegado en el libelo original para de tal forma determinar si estaba o no autorizado, en virtud de las reglas señaladas, el juzgador *a quo* a pronunciarse sobre tal vicio o defensa por virtud de haberlo así alegado el impugnante. Consecuentemente es sólo, respecto de tal potestad sobre la que debe pronunciarse esta Corte.

Para ello observa que en el libelo propuesto ante el *a quo* el impugnante expuso: "Consta de oficio distinguido con el Nº 2.225 de fecha 21 de mayo de 1984, suscrito y dirigido por la Secretaría Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda que la Cámara Municipal acordó en fecha 10 de mayo de 1984, a solicitud de la Asociación

Civil de Propietarios y residentes de la Urbanización Los Guayabitos (PROGUAYA), representada por la señora María Krestschmann de von Craushaar, que la Dirección de Ingeniería Municipal “proceda a ordenar la paralización del movimiento de tierra que se está llevando a cabo en una parcela aproximadamente de ciento cincuenta hectáreas (150 Has), ubicada en la zona protectora adyacente a la Urbanización Los Guayabitos”, afirmación ésta por cierto falsa y tendenciosa que alegara el peticionante PROGUAYA en nuestra contra y la Cámara tomó como buena sin examen alguno”. Se observa, sostiene ese impugnante, que la afirmación es falsa, que la alegada por PROGUAYA, la Cámara Municipal la aceptó sin examen alguno; a juicio de esta Corte, esas afirmaciones en el libelo efectivamente implican que el impugnante alegó que la Cámara estimó la ubicación de los terrenos en la zona protectora adyacente a la Urbanización Los Guayabitos, para lo que sostuvo el afectado no era cierto, tal afirmación es expresa, indudable y determinante, no da lugar a interpretación distinta, por lo cual indudablemente con tal alegato el *a quo* debía verificar y pronunciar si era falsa o no la ubicación pretendida por la Cámara Municipal de los terrenos en cuestión, de ese modo efectivamente entró el juzgador *a quo* a revisar, verificar y constatar la señalada ubicación, a través de toda la actividad probatoria desplegada en juicio, así estimó el señalado alegato el *a quo*. En opinión de esta alzada estaba obligado a hacerlo por expresa solicitud del recurrente tal como se ha señalado. De esta forma, no encuentra la Corte haya suplido dicho alegato a la recurrente original el juez *a quo*, por el contrario cumplió con la obligación que le señalan las normas y reglas de nuestro Código de Procedimiento Civil al sentenciarlo. Cosa distinta es el haber acogido el juzgador una nomenclatura expuesta por la doctrina y jurisprudencia para el alegato opuesto, incluso en parte literalmente coincidente por el presentado en el libelo impugnatorio. Nombre al vicio que por no tener un origen de derecho positivo y una consagración en el sistema patrio de derecho procesal ordinario, no obliga a llamar de ese modo la imputación de falsedad que hizo el recurrente en su libelo original; no se excedió el juzgador, en opinión de esta Corte, cuando absorbió criterios doctrinales y jurisprudenciales para denominar tal imputación. No estaba el recurrente obligado, para que fuese estimado por el *a quo*, a llamar a tal falsedad falso supuesto, ya que como nombre al vicio proviene en el campo del derecho administrativo de la doctrina y jurisprudencia sin que hasta ahora lo haya nombrado así el derecho positivo procesal venezolano.

Fue efectivamente la ubicación expresamente aprobada por la Cámara Municipal, acto ese impugnado por el recurrente original, en efecto consta al folio 132 del expediente: “La presidencia: Sí, es decir que se lleve a cabo, o sea, que la Cámara acuerde la paralización de los movimientos de tierra que se están llevando a cabo en una parcela de aproximadamente 150 hectáreas, y ubicada en la zona protectora, adyacente a la Urbanización Los Guayabitos, eso es lo que hay que aprobar, siguiente punto... aprobado”; y fue tal imputación la señalada como falsa por el recurrente aspecto fallado por el juzgador *a quo*.

Una sentencia contiene *ultrapetita*, cuando concede a la parte vencedora más de lo que estaba reclamando de la vencida, así se observa claramente que las nulidades solicitadas fueron las acordadas por el juzgador *a quo*, por lo cual no ha incurrido en el vicio de *ultrapetita*, como tampoco en el vicio de *extrapetita* es decir, no concedió tampoco cosa distinta a la demandada, ya que fueron solicitadas las nulidades determinadas, de modo que no encuentra este juzgador haya incurrido en los vicios de *ultrapetita* ni *extrapetita* el *a quo*. Es de doctrina que tanto el vicio de *ultrapetita* como de *extrapetita*, sólo pueden cometerse en el dispositivo del fallo, por ello resulta absolutamente fundamental que los motivos versen sobre cosas de algún modo distintas a las expuestas o que contengan consideraciones excedentes de lo pedido en el libelo, la decisión será siempre inacatable si declara conforme las respectivas conclu-

siones de las partes tanto sobre la cosa como sobre el *quantum* que hayan sido objeto del debate. (Dr. Marcano Rodríguez, *Apuntaciones analíticas*).

Si bien es cierto no es función fundamental del juzgador la docencia jurídica a través de su fallo, no lo es menos tal como lo señala el profesor Eduardo Couture que "El aforismo reiteradamente citado en este libro del *iura novit curia* (el derecho lo sabe el juez) significa pura y simplemente, que el tribunal no se halla atado por los errores o las omisiones de las partes y que en la búsqueda del derecho todos los caminos se hallan abiertos ante él". Razones y reglas todas por las cuales esta Corte estima no excedió los límites de su oficio el *a quo* al juzgar y haber acogido de la doctrina el término de "falso supuesto" para señalar a la falsedad que imputó el recurrente al acto administrativo que cuestionó ante el juzgado accidental.

b. Apelación

CPCA (Acc.)

30-11-89

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: C.A. Sindicato Los Guayabitos vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

Observa esta Corte que está limitada esta alzada a pronunciarse sólo respecto de las cuestiones que por vía de apelación le fueron sometidas para la revisión de la decisión del *a quo*. De esta forma, en primer lugar, deberá pronunciar la Corte si fue suplido el alegato de falso supuesto y así determinar si las violaciones denunciadas efectivamente se constituyeron; también debe en consecuencia revisar el pronunciamiento que respecto a la violación al derecho a la defensa hizo el *a quo*, cuanto al procedimiento administrativo ocurrido en la sede municipal.

En efecto, es la apelación un recurso contra la sentencia, y aun cuando implica una nueva instancia no por ello constituye un nuevo juicio, de modo que tal recurso está dirigido efectivamente contra la sentencia, así por virtud del ejercicio del mismo del mismo se difiere a este juez de alzada el conocimiento de la materia que le fue planteada por virtud de la fundamentación a la apelación contra la sentencia del juez o tribunal *a quo*, por lo que en este momento únicamente ha de pronunciarse de los precisos puntos sometidos, que constituyen la materia de este fallo, por virtud del efecto devolutivo de la apelación. Esta Corte, en consecuencia, estima que en nuestro sistema jurídico está excluida, para la segunda instancia, la proposición de nuevos asuntos, como también restringidas las excepciones y pruebas del Libro Primero de las Disposiciones Generales llamando como tales al de apelación, al de adhesión a la apelación, al hecho y de la revocatoria, al de casación, y al de invalidación; de este modo puede entenderse, como lo hace un eminente procesalista foráneo, al término como aquel tipo de solicitudes o pretensiones vinculadas a otra que le es principal, es decir, a la acción que cursa a través del procedimiento relativo al juicio principal. Los recursos siempre se plantean ante incidentes que ocurren en el seno de un procedimiento principal producto de una acción autónoma que ha sido interpuesta, entendiéndose por acción ese poder jurídico general que corresponde a los ciudadanos para acudir ante los órganos jurisdiccionales, de esta forma el propio legislador del Código de Procedimiento Civil vigente —artículo 941— al utilizar el término recurso tiene que estarse refiriendo a lo que el mismo llama *recurso*, esto es, al de apelación, adhesión, recurso de hecho, casación, invalidación. No es a todo el procedimiento, interpuesto bajo la vigencia del Código derogado, ya que si esa hubiese sido la intención

del legislador hubiese usado otro término como el usado por el constituyente —artículo 44— “procesos” comenzados bajo la vigencia del anterior Código, o el de acciones o demandas. De otra forma hubiese violentado la propia norma constitucional, así hizo uso adecuado el legislador, del término *recursos*, ya que el artículo 44 de nuestra Carta Fundamental, dispone que “las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun hasta en los procesos que se hallaren en curso”. De modo que el constituyente que normalmente debe pronunciarse en la primera instancia ante la que se planteó acción. Tal determinación conlleva a la afirmación según la cual la segunda instancia no constituye una relación, conexión o enlace, con el debate ni la prueba, por ello sólo se pronunciara esta Corte en torno a lo que fue planteado por las apelaciones, en resumen si fue suplida la defensa de falso supuesto del *a quo* y de la decisión en torno al derecho a la defensa. Las anteriores consideraciones son a reserva de la excepción de la potestad inquisitiva del Juzgado Contencioso-Administrativo, expresamente acordada por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y por la naturaleza de sus funciones.

E. Perención

CPCA

Magistrado Ponente: Héctor Paradisi León

Caso: Nancy Cecilia Campos vs. Instituto Nacional Agrario.

La inactividad procesal, cualquiera que sea el origen de la misma, antes de vista la causa, debe producir la perención.

En su escrito de formalización de la apelación la representante del Instituto Agrario Nacional alega que el Tribunal de la Carrera Administrativa al decidir en su solicitud de perención no tomó en cuenta que la paralización del procedimiento se produjo después de que el tribunal acordó el inicio de la relación de la causa, y que en el contencioso de la Carrera Administrativa, a diferencia del procedimiento ordinario, el tribunal no dice “Vistos” después del acto de informes.

La Corte, al analizar la materia objeto de apelación, observa que el nuevo Código de Procedimiento Civil cuya vigencia se inicia el 16 de marzo de 1987 modifica el procedimiento civil ordinario prescindiendo de la tradicional relación, por lo cual a causa se considera vista una vez realizado el acto de informes, lo cual hace improcedente la perención por inactividad del juez, a partir de ese momento a la luz de lo dispuesto en el artículo 267 del referido Código. Mas no puede esta Corte dejar de apreciar el alegato de la apelante por cuanto el procedimiento contencioso de la carrera administrativa se rige por una Ley especial, la Ley de Carrera Administrativa, y el artículo 80 de la Ley en cuestión señala:

“Dentro de los tres (3) días continuos siguientes al término fijado para la relación de la causa o de haberse cumplido el auto para mejor proveer, el ponente presentará al tribunal el proyecto de sentencia. Si éste no fuere acogido por la mayoría, se nombrará nuevo ponente, quien presentará su proyecto de sentencia dentro de los trece (13) días continuos siguientes”.

De la lectura de texto transcrito se concluye que no considera Vista la causa hasta que no haya finalizado la relación.

Por su parte el artículo 267 del Código de Procedimiento Civil, establece:

“Toda instancia se extingue por el transcurso de un año sin haberse ejecutado ningún acto de procedimiento por las partes. *La inactividad del juez después de vista la causa, no producirá la perención*”. (Subrayado nuestro).

Luego, por argumento en contrario, la inactividad procesal, cualquiera que sea el origen de la misma, antes de vista la causa, debe producir la perención.

Esta conclusión cobra fuerza al analizar la práctica procesal que se desarrolla en el Tribunal de la Carrera Administrativa cuya directiva estampa, a petición de parte las correspondientes notas de continuación de la relación, fijando el número de audiencias para su realización, práctica que obliga a las partes a una especial diligencia en la verificación de transcurso de estos lapsos procesales, y a la provisión del correspondiente papel sellado, a los fines de evitar la paralización que opera en contra de su interés procesal.

De lo expuesto se concluye que en el caso *subjudice* operó la perención de la causa, por cuanto la querellante permitió la paralización del juicio en la etapa de la relación, antes de que el tribunal hubiese dicho “Vistos”, no pudiendo alegar en su favor la excepción contenida en el último párrafo del encabezamiento del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil vigente. Así se declara.

Es por las razones que anteceden, que esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara con lugar la apelación interpuesta por la sustituta del Procurador General de la República, contra la decisión dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa en fecha 15 de diciembre de 1988, y declara perimida la instancia en el juicio de nulidad intentado por la ciudadana Nancy Cecilia Campos Silva, plenamente identificada, contra el Instituto Agrario Nacional.

3. *Contencioso de anulación y amparo*

CSJ-SPA (252)

9-10-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

En caso de acción de amparo y recurso de nulidad ejercidos de manera conjunta, la competencia la asume el órgano jurisdiccional que conocería normalmente del recurso de nulidad.

Del libelo contentivo de la presente acción de amparo ejercida de manera conjunta con el recurso de anulación se desprende que el acto impugnado es la Resolución Nº 230 del 14 de agosto de 1987, emanada del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. Por su naturaleza, dicha providencia es un acto administrativo de efectos generales emanada de un órgano del Ejecutivo Nacional.

En el escrito contentivo de las acciones, la empresa accionante solicita se le “restablezca por la vía del amparo constitucional, de conformidad con el artículo 49 constitucional, en su derecho y garantía constitucional, contenido en los artículos 61, 95 y 96 de la norma constitucional, de publicar licores y cigarrillos en los vehículos de transporte público, prohibida por el mencionado artículo 3 de la Resolución Nº 230 del 14 de agosto de 1987, emanada del Ministerio de Transporte y Comunicaciones y, en consecuencia, suspenda sus efectos”.

Conjuntamente demanda “la nulidad del artículo 3 de la Resolución N° 230 del 14 de agosto de 1987, emanada del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 262.204 de la misma fecha, por ser contrario al espíritu, propósito y razón de los artículos 61, 95 y 96 de la Constitución Nacional, y nula conforme a las previsiones del artículo 18, numeral 5° y 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al incurrir en ilegalidad por errónea fundamentación en los artículos 33, ordinal 2°, de la Ley Orgánica de Administración Central y 18, ordinal 1°, de la Ley de Tránsito Terrestre, para establecer la prohibición de promoción de cigarrillos y locos en vehículos de transportación colectiva, terrestre, contenida en el artículo 3° de la mencionada Resolución”.

Se evidencia entonces que el recurso de nulidad ejercido de manera conjunta con la acción de amparo se fundamenta en razones de inconstitucionalidad e ilegalidad.

Ahora bien, el artículo 42, numeral 4° de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, establece que es de la competencia de la Corte, como más alto Tribunal de la República, declarar la nulidad total o parcial de los reglamentos y demás actos de efectos generales del Poder Ejecutivo Nacional, que coliden con la Constitución. Y el artículo 43 *eiusdem*, atribuye el conocimiento de tal competencia específicamente a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena.

En tal virtud, el conocimiento del recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad del acto de efectos generales emanado de un órgano del Ejecutivo Nacional, corresponde a la Corte en pleno y no a esta Sala Político-Administrativa. Cabe señalar igualmente, que en caso de acciones de amparo y recursos de nulidad ejercidos de manera conjunta la competencia la asume el órgano jurisdiccional que conocería normalmente del recurso de nulidad.

4. *Recurso contencioso-administrativo contra las conductas omisivas*

CSJ-SPA (307)

9-11-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Carlos Alvarez G. vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Es admisible la solicitud de recurso de abstención no sólo cuando haya abstención u omisión, sino cuando la autoridad administrativa se niegue a cumplir un determinado acto a que esté obligada en virtud de una disposición legal.

Siendo competente la Sala, pasa a examinar el recurso a que se contrae el invocado ordinal 23 y, al respecto, observa:

Es admisible el recurso contra la “abstención o negativa de los funcionarios nacionales a cumplir determinados actos a que estén obligados por las leyes cuando sea procedente en conformidad con ellas”.

Ahora bien, la solicitud es admisible no sólo cuando hay abstención u omisión, sino cuando la autoridad se ha negado a cumplir un determinado acto a que esté obligado en virtud de disposición legal.

En consecuencia, no debe confundirse este recurso con el silencio administrativo a que se refiere el artículo 67 de la Constitución y desarrolla el artículo 134 de la

Ley Orgánica de la Corte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Código Orgánico Tributario. En efecto, la actitud omisiva o negativa a que se contrae el ordinal 23 del artículo 42 dice relación con alguna norma o disposición legal expresa que ordene a un funcionario cumplir determinado acto, esto es, le ordena que cumpla específicamente cierta actuación concreta y precisa, pero no se relaciona con el deber general de contestar ("la oportuna respuesta") y el llamado "silencio administrativo" o "negativa tácita". No se trata, por ello, de la obligación genérica de la Administración de dar oportuna respuesta a las peticiones particulares. Y es que, como lo estableció esta Sala en sentencia del 28-2-85 (caso Igor Viscaya Paz), ha de tratarse de una obligación "concreta y precisa inscrita en la norma legal correspondiente, la cual ha de presentarse como un paradigma de contraste que sirva para verificar si la abstención existe, en efecto, respecto del supuesto expresa y especialmente previsto en la norma... el objeto del recurso por abstención no es... ni un acto administrativo ni la indebida ausencia, por vía general, de éste... sino «la abstención o negativa» del funcionario público a actuar, es decir, a cumplir determinado acto —en el sentido de actuación— del cual el supuesto de hecho se encuentra previsto en una Ley específica...".

Y, como el interesado se limitó a invocar la norma genérica del artículo 67 de la Constitución y otras tres garantías constitucionales, sin señalar regla legal específica violada por el funcionario, se concluye que el recurso por abstención es inadmisibles, y así se declara.

5. *El recurso contencioso-administrativo de interpretación*

CSJ-SPA (284)

26-10-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de interpretación es necesario que la Ley que se pretenda interpretar contenga dentro de su texto la norma permisiva.

La formulación de la anterior solicitud requiere, en primer término, precisar su naturaleza jurídica, calificación necesaria e indispensable para la solución judicial del caso.

En primer lugar se observa que el juez que presentó la consulta, solicita el pronunciamiento de esta Sala en relación a los alcances del artículo 9, por considerarlo en contraposición con el artículo 7 de la citada Ley.

A este respecto se observa que el recurrente formula la solicitud como una consulta: "motiva esta consulta", "consulta" (vid. *supra* la solicitud); y no como un recurso de colisión de leyes, lo cual se confirma con la petición de interpretación":

Cómo se debe interpretar (...) la excepcionalidad del artículo 9...?"

Ahora bien, la consulta (con la finalidad de calificar la acción intentada) constituye el medio por el cual los organismos públicos o los funcionarios en ejercicio de la función pública y con el propósito de cumplir con la misma o los particulares solicitan, de conformidad con la ley, la interpretación de un determinado texto legal y es ésta, precisamente, como ya se señaló, el objeto de la presente solicitud.

Precisada la verdadera naturaleza jurídica de la solicitud se elimina la duda referente a su calificación en el sentido de que ésta no podría considerarse como un planteamiento de colisión entre disposiciones legales con la consecuente declaratoria de

prevalencia ya que dada la ambigüedad de los términos “contraposición” y “consulta” utilizados por el recurrente, éstos tienen el significado y alcance de interpretación. Consecuentemente, la solicitud es de interpretación y su basamento legal resulta ser el ordinal 24º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual, en concordancia con el artículo 43 *ejusdem*, atribuye a esta Sala la competencia para:

“Artículo 42 (*omissis*). . .

24º Conocer del recurso de interpretación y resolver las consultas que se le formulen acerca del alcance e inteligencia de los textos legales, en los casos previstos en la Ley”.

Ahora bien, la interpretación judicial se inscribe en lo concreto a la solución de casos particulares y crea el derecho para un caso determinado frente al derecho abstracto de la Ley. Esta es la regla de modo que la citada norma resulta ser una excepción en el contexto de la interpretación judicial y se distingue de otros tipos de interpretación como la auténtica, la administrativa, la doctrinaria sistemática o la usual de las costumbres.

Por su posible vinculación, orientación y fijación de un criterio de uniformidad del sentido de la Ley y aplicación, para los nuevos casos, la interpretación judicial prevista en el ordinal 24º del artículo 42 de la citada ley (conjuntamente con el de colisión previsto en el ordinal 6º *ejusdem*), se podría ubicar entre la interpretación auténtica del legislador (que es obligatoria) y el pronunciamiento de la Corte sobre determinadas cuestiones de derecho expresado en reiterada jurisprudencia. De aquí la importancia de dicho recurso de interpretación y la razón de su excepcionalidad plasmada en la exigencia de que la ley que se pretenda interpretar contenga dentro de su texto la norma permisiva. En este sentido, esta Sala, en sentencia (entre otras) de 17 de abril de 1986, dijo: “Es condición necesaria para la correcta aplicación del inciso 24º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que la propia ley cuya interpretación se demanda autorice expresamente el ejercicio de tan singular y delicado recurso” (*Gaceta Forense*, Nº 132, 3ra. Etapa. Vol. I, p. 52). Asimismo, en sentencia de 10 de noviembre de 1986, se precisó que el recurso de interpretación consagrado en la citada norma procede solamente “en los casos previstos en la ley, de manera que son interpretables, por esa vía, solamente las leyes que lo estatuyen expresamente” (*Gaceta Forense* Nº 134, 3ra. Etapa. Vol. I, p. 382).

Ahora bien, el recurrente, como se señaló con anterioridad, pide por vía de consulta, la interpretación de normas de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (artículos 9 y 7) pero resulta que dicha Ley no contiene disposición alguna que autorice expresamente su interpretación con base en el ordinal 24º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consecuentemente, conforme a esta misma disposición legal y según la reiterada jurisprudencia de la Corte, la solicitud resulta ser inadmisibles y así se declara.

Sin perjuicio de lo anteriormente mencionado, esta Sala considera oportuno hacer la siguiente observación final:

Por la proximidad del recurso de *colisión* de normas legales y el de *interpretación*, al confrontarse o “contraponerse” dos o varias disposiciones y, como por medio de dichas acciones puede llegarse al mismo fin (interpretar y establecer la prevalencia), el desarrollo de la sentencia dejó entrever la preocupación de la Corte sobre la calificación jurídica del recurso intentado, preocupación acrecentada por el carácter de orden público de la normativa de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales y por tratarse de un asunto de competencia de los tribunales prevista en dicha Ley. Pero como la Corte no puede conjeturar sobre los posibles argu-

mentos de derecho que deba contener una solicitud por colisión de normas legales y luego ella misma resuelva dicha solicitud, *en consideración de los términos de la consulta formulada*, se calificó la solicitud como la de interpretación con base en lo previsto en el ordinal 24º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por las razones expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara inadmisibles las consultas formuladas por el ciudadano Artemio Antonio Ochoa, Juez Temporal Segundo de Primera Instancia en lo Civil, Mercantil, Agrario, del Tránsito y del Trabajo de la Circunscripción Judicial del Estado Yaracuy, con respecto a los artículos 7 y 9 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

6. Contencioso de las demandas

CSJ-SPA (269)

19-10-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Inversiones Verbena, C.A. vs. Concejo Municipal del Distrito Heres del Estado Bolívar.

Por eso, si bien el juez conoce y aplica el derecho (*jura novit curia*), el nuevo Código venezolano se afilia a la tesis de que el demandante debe expresar las razones de derecho en que funde su pretensión, lo que constituye, pues, una importante modificación a la tradición que se tenía en virtud de la cual el demandante se limitaba y concretaba a exponer, narrar o hacer una relación de los hechos, pudiendo, a su voluntad, dar razones de derecho, lo que ahora es obligatorio, porque así está claramente preceptuado.

La necesidad de que en el libelo se señalen los “fundamentos de derecho” está consagrada en la legislación de otros países, entre ellas la de Colombia, y por eso enseña Devis Echandía que tales fundamentos son “las normas legales que el demandante pretende que son aplicables, a su favor, al caso o materia del proceso”, aun cuando advierte que no hace falta señalarlas en forma detallada y, menos aún, que sean conducentes, pero, para llenar la simple formalidad y con miras a que la demanda sea admitida “y a que no prospere la excepción previa del ordinal 3º del 330 . . . (equivale al ordinal 5º de nuestro artículo 346) basta citar cualquier disposición legal en apoyo de la demanda”. Explica Devis Echandía que “basta indicar cuál es la ley o el artículo respectivo del Código, pero en ocasiones conviene agregar algunas breves explicaciones”. (*Tratado*, tomo III, p. 130; *Compendio*, tomo III, vol. I, p. 77).

En fin, para cumplir lo preceptuado en el nuevo Código venezolano hay que citar, al menos escuetamente, la norma o normas legales en que se basa la pretensión, sin que sea el caso discutir la bondad de la nueva exigencia formal.

Desde luego, otra cosa es que el tribunal, en la sentencia, pueda apartarse de la calificación jurídica y de las normas invocadas por el demandante y dar otras razones de derecho para soporte y sostén del fallo; mas, lo formal es que, a la luz del nuevo Código, el demandante está obligado a exponer “los fundamentos de derecho”, y como esto no se hizo en el caso, pues apenas se cita el artículo 42 pero sólo para atribuir competencia a la Sala, resulta que el demandante ha omitido, por completo, expresar las reglas o preceptos legales en que se funda todo lo que pretende, en cuya virtud se tiene que el libelo adolece del vicio que se le atribuye. Así se declara.

7. *Recursos contencioso-administrativos especiales*A. *Contencioso de la Carrera Administrativa*a. *Competencia del Tribunal de la Carrera Administrativa***CPCA****14-9-89**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Riquelmi Rojas vs. Universidad de los Andes.

El Tribunal de la Carrera Administrativa es competente para conocer de las controversias que se susciten con respecto del personal de las Universidades Nacionales Experimentales (Universidad de los Andes) por no estar excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa.

Ahora bien, por tratarse tal alegato de una cuestión de orden público, pasa esta Corte a pronunciarse sobre el mismo en los siguientes términos:

No obstante el mayor grado de autonomía que pueda reconocérsele a las Universidades Nacionales no experimentales, como la Universidad de los Andes, éstas, en ningún caso, pueden cambiar la competencia asignada a los órganos judiciales. En este orden de ideas el artículo 5º, ordinal 5º de la Ley de Carrera Administrativa excluyó de la aplicación de dicha Ley a los miembros del personal directivo, académico, docente y de investigación de las universidades nacionales. En consecuencia resulta lógico concluir que aun cuando con base en el régimen autonómico puede la Universidad de los Andes reglamentar algunos aspectos del régimen del personal administrativo, en ningún caso podrá variar la competencia asignada al Tribunal de la Carrera Administrativa para conocer de las controversias que con respecto a dicho personal se susciten, por no encontrarse excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y así se declara.

En el caso de autos, la misma Universidad de los Andes reconoce que el querrelante perteneció al personal administrativo, por lo que se impone la consecuencia lógica de que el Tribunal de la Carrera Administrativa, previsto en la Ley de Carrera Administrativa, era el órgano competente para conocer en primera instancia de la presente causa y así se declara.

b. *Legitimación pasiva***CPCA****27-11-89**

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharme A.

Caso: María A. E. de León vs. CORPOZULIA.

En cuanto al argumento esgrimido de falta de legitimación pasiva por haberse demandado a la República de Venezuela y no a la Administración Pública Nacional, encuentra la Corte que el propio texto normativo, esto es la Ley de Carrera Administrativa, en su artículo 66, establece: "Corresponderá a la Procuraduría General de la República representar y defender judicialmente los intereses y derechos de la República, en las controversias que se susciten entre éstas y los funcionarios públicos y

aspirantes a ingresar en la carrera administrativa, conforme a las disposiciones de la presente Ley". Ejercida tal representación por la sustituta tanto en la instancia como en esta alzada, mal puede solicitarse la reposición al estado de dictar nueva sentencia.

c. *Agotamiento de la vía conciliatoria*

CPCA

27-11-89

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Clara I. Porras A. vs. República (Ministerio de Fomento).

Las Juntas de Avenimiento son instancias de conciliación encargadas de armonizar dos intereses contrapuestos con el fin de evitar un litigio (entre el funcionario y la Administración).

Las Juntas de Avenimiento son instancias de conciliación encargadas de armonizar dos intereses contrapuestos con el fin de evitar un litigio: el del funcionario, por una parte, que tiene una pretensión al creerse en sus derechos, y el de la Administración, por la otra.

Ahora bien, de conformidad con el párrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa:

"Los funcionarios públicos no podrán intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber efectuado previamente la gestión conciliatoria ante la Junta de Avenimiento".

A su vez, el artículo 10 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa establece que la solicitud deberá contener entre otros requisitos, *el objeto de la misma*.

Del escrito-solicitud de conciliación no puede deducirse mención alguna relativa a los perjuicios que el acto de remoción pudiera causar, lo que se insiste no puede presumirse, pues la peticionaria puede conformarse con el establecimiento de la situación jurídica lesionada, su reincorporación, sin requerir indemnización económica de ninguna naturaleza.

Sentado lo anterior, cabe precisar que, si de conformidad con el párrafo único del artículo 15 de la Ley de Carrera Administrativa, los funcionarios no pueden intentar válidamente ninguna acción ante la jurisdicción contencioso-administrativa sin haber agotado la gestión conciliatoria, necesariamente las pretensiones que se formulen en vía contenciosa son aquellas que se sometieron a la instancia de conciliación. De otro modo podría ocurrir que el querellante obtuviera satisfacción a su pretensión en la vía conciliatoria para luego someter otras distintas al contencioso, frustrando así el cometido de la gestión conciliatoria, cual es el que la Administración pueda conocer de las pretensiones del funcionario para así evitar un eventual litigio.

Por la motivación precedente, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara sin lugar la apelación interpuesta por el Sustituto del Procurador General de la República y procedente la apelación interpuesta por los apoderados judiciales de la ciudadana Clara Isabel Porras Aguilera, anteriormente identificada, y, en consecuencia, revoca la sentencia dictada por el Tribunal de la Carrera Administrativa, en fecha 21 de mayo de 1987, ordena la reincorporación de la querellante al cargo que ejercía al momento del retiro o a otro de igual nivel y remuneración al que venía ejerciendo en el Ministerio de Fomento, en los términos expuestos y así se declara.

CPCA

27-11-89

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: María Auxiliadora E. de León vs. CORPOZULIA.

Se alega el incumplimiento de la gestión conciliatoria por ante la Junta de Avenimiento, por cuanto, en el texto de la querella no existe referencia alguna sobre tal requisito de admisibilidad. Al respecto se observa que el cumplimiento o no de este requisito no está en que se mencione o no en el texto de la querella sino que, efectivamente, se realice y se acompañe junto con la querella la documentación que acredite el haberse satisfecho, como efectivamente ocurrió en el caso de autos, donde al folio cinco aparece consignada copia del escrito que se le dirigiera a la Junta de Avenimiento del Instituto querellado, el cual presenta un sello de haber sido recibido por CORPOZULIA, Recursos Humanos, 1986 sep. 3 p.m. 3.17, así como la respuesta de la Junta de Avenimiento que corre inserta al folio 16.

B. *Contencioso-tributario*

a. *Objeto*

CSJ-SPA (231)

28-9-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Si el acto administrativo de efectos particulares no es de los susceptibles de ser impugnados en sede administrativa a través del recurso jerárquico consagrado en el Código Orgánico Tributario, su impugnación en sede judicial tampoco será posible mediante el recurso contencioso tributario.

Al respecto se observa que nada dice el Código Orgánico Tributario acerca de las causales de inadmisión del recurso contencioso tributario, de allí que se haya establecido que las mismas han de inferirse del análisis de su texto y, además, de las previstas en el artículo 124 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para el recurso de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares, ya que éste es el género del cual aquél es su especie.

Sin embargo, si regula el Código Orgánico Tributario los supuestos específicos en que tal recurso contencioso tributario es procedente. Así, el artículo 174 dispone lo siguiente:

“El recurso contencioso tributario procederá:

- 1) Contra los mismos actos de efectos particulares que pueden ser objeto de impugnación mediante el recurso jerárquico, sin necesidad del previo ejercicio de dicho recurso.
- 2) Contra los mismos actos a que se refiere el numeral anterior, cuando habiendo mediado recurso jerárquico éste hubiere sido denegado tácitamente conforme al artículo 160 de este Código.
- 3) Contra las resoluciones en las cuales se deniegue total o parcialmente el recurso jerárquico, en los casos de actos de efectos particulares”.

La norma transcrita describe la materia del recurso contencioso tributario, al circunscribir su objeto con referencia a la delimitación prevista para el ejercicio del recurso jerárquico a que se contrae el artículo 153 del Código Orgánico Tributario, pues el primero es procedente en la medida en que lo sea el segundo. De lo anterior resulta evidente que si el acto administrativo de efectos particulares no es de los susceptibles de ser impugnados en sede administrativa a través del ejercicio del recurso jerárquico consagrado en el Código Orgánico Tributario, su impugnación en sede judicial tampoco será posible mediante la interposición del recurso especial contencioso tributario a que se refiere el mencionado Código. En tal caso, el particular afectado deberá necesariamente para acceder al contencioso-administrativo recurrir al género, esto es, al ejercicio del recurso de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

La delimitación del objeto del recurso contencioso tributario constituye sin duda una regulación respecto de su admisibilidad, toda vez que si el acto no puede incluirse dentro del objeto o materia de éste, el recurso contencioso tributario que se hubiere interpuesto en su contra deberá ser declarado inadmisibile. Tal delimitación y consecuente regulación de la inadmisibilidad del recurso contencioso tributario, conforme al Código Orgánico Tributario admisible en los mismos supuestos en los que procede el citado jerárquico, los cuales se hallan regulados en el artículo 153 del Código Orgánico Tributario que establece:

“Los actos de la administración tributaria de efectos particulares o generales que determinen tributos, apliquen sanciones, o afecten en cualquier forma los derechos de los administrados, podrán ser impugnados por quien tenga interés legítimo mediante la interposición del recurso jerárquico reglado en este Capítulo”.

De acuerdo a la disposición transcrita, el recurso jerárquico y, por ende, el contencioso tributario procede contra los actos de la administración tributaria que:

- a) Determinen tributos;
- b) Apliquen sanciones; o
- c) Afecten en cualquier forma los derechos de los administrados.

b. Admisión

CSJ-SPA (231)

28-9-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Para decidir, esta Sala observa:

La presente apelación se refiere al auto de admisión dictado por el Tribunal Superior Tercero de lo Contencioso Tributario que a la letra señala:

“Visto el recurso contencioso tributario interpuesto en fecha 23 de diciembre de 1987, por los ciudadanos, doctores Luis José Arcia H. y Juan Andrés Wallis Brandt, en su carácter de apoderados judiciales de los ciudadanos Klaus Goetz Steinvorth, Elke Goetz Steinvorth de Fohrmeister y Ragnhild Goetz Steinvorth de Bornhorts, herederos de la “Sucesión de Inga Steinvorth de Goetz”, en contra de la Resolución Nº HJI-100-00996 de fecha 27 de noviembre de 1987, emanada de la Dirección Jurídico-Impositiva del Ministerio de Hacienda, la cual declaró sin lugar el recurso jerárquico ejercido en fecha 14 de septiembre de 1987 por los ya mencionados apoderados, y por cuanto a juicio de este Organismo Jurisdiccional y con vista de la documentación producida hasta el presente, se encuentran cumplidos todos los extremos legales del caso, con ajuste a lo dis-

puesto en el artículo 181 del Código Orgánico Tributario, se admite dicho recurso cuanto ha lugar en derecho...”.

Respecto a la admisión en materia del recurso contencioso tributario ha indicado esta Sala en sentencia de fecha 16 de diciembre de 1984 que el artículo 181 del Código Orgánico Tributario constituye una excepción al principio tradicional que rige aún en el contencioso-administrativo, conforme al cual "...la admisión es un auto de rutina o mero trámite que se acompaña a la socorrida frase en cuanto ha lugar en derecho, mientras que la admisión sí debe razonarse...”.

Ahora bien, en materia contencioso tributaria no rige la regla mencionada, pues conforme a la disposición citada la motivación debe proceder tanto la decisión que niega la admisión como aquella que admite el recurso. Es así como en el auto de admisión no bastaría con indicar que la misma se hace "cuanto ha lugar en derecho", pero tampoco sería suficiente fundamentarla en el cumplimiento de todos los extremos legales del caso, ya que ello no supone la expresión del razonamiento que ha llevado al tribunal a concluir en la admisión de recurso propuesto.

En consecuencia, no cumple el auto de admisión apelado el requisito de motivación a que se refiere el artículo 181 del Código Orgánico Tributario. No obstante, con vista a la economía procesal y a objeto de evitar dilaciones, entrará la Corte a conocer del asunto, lo cual así se declara.

VII. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Propiedad

A. Registro de la propiedad

CSJ-SPA (344)

23-11-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Lesmes Martín Urbina vs. República (Ministerio de Justicia).

La decisión que corresponde tomar en este punto de la demanda, está centrada en si en la decisión del Registrador Subalterno y principalmente en el acto administrativo del cual se recurre, emanado del ciudadano Ministro de Justicia, fueron dictadas dentro de los límites de su competencia. A tal respecto se observa que en sentencia dictada por este Alto Tribunal el 14 de agosto de 1989 en la cual se precisaron aún más los alcances del denominado principio del tracto sucesivo, fijándose criterios doctrinales sobre la mejor y correcta interpretación del artículo 77 de la Ley de Registro Público, se estableció el criterio de la presunción *iuris tantum* sobre la veracidad y corrección del asiento registral, en virtud del cual "los asientos registrales son válidos y eficaces una vez efectuados, y sólo pueden ser privados de tal condición por vía judicial”.

También estableció esta Corte en la misma sentencia comentada que en el proceso de examen del principio del tracto sucesivo, el Registrador debe 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 documentos existe la debida secuencia que permita asegurar la continuidad registral.

Ratifica este Alto Tribunal la doctrina establecida en la precitada sentencia; no obstante, conviene precisar que la presunción de veracidad y corrección de los asientos registrales no opera con la sola cita en el documento de enajenación de los datos registrales del supuesto documento o título inmediato de adquisición de adquisición, o con la mención de que el bien ha entrado en el patrimonio del enajenante por herencia, pues se hace menester de manera ineludible para que el documento se repunte como título inmediato del enajenante, que de la verificación que debe hacer el Registrador se observe identidad entre el objeto o bien que se pretende vender o gravar, con el que se identifica en el título inmediato, o que la herencia que se invoque esté debidamente comprobada. En el primero de los sentidos doctrinales, se pronunció expresamente esa Corte, en la misma sentencia del 14 de agosto de 1989, en la cual se estableció:

“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, el sujeto que transfiere o grava debe ser el mismo que lo adquirió anteriormente”.

Más adelante la misma sentencia que se cita estableció en cuanto a la obligación de hacer referencia al título inmediato de adquisición lo siguiente:

“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”.

En el caso de autos, tanto el Registrador Subalterno como el Ministro de Justicia, llegaron a la determinación, en el proceso de investigación o función calificadora del tracto sucesivo, que el documento que se pretende citar como título inmediato de adquisición inscrito bajo el Nº 23, folio 31, vuelto al 32 vuelto, Protocolo Primero, Segundo Trimestre 1947, en la Oficina Subalterna de Registro del Distrito Brion, es la misma escritura del año 1850, pero que tal documento no puede tenerse como título inmediato del vendedor, pues no es demostrativo de una operación por la cual adquirieron un bien hace 136 años los señores José Santiago Urbina y Bernardina Urbina. Por lo demás, del examen de los documentos que el recurrente pretende se tenga como su título inmediato, se desprende que no hay coincidencia entre los linderos del bien que pretende vender el recurrente y el que se cita como título inmediato de adquisición.

Asimismo resulta, en criterio de esta Corte, por lo menos una contradicción argumental del recurrente, que por una parte haya alegado la inmotivación del acto recurrido lo implica falta de razonamiento o de fundamentación sobre las razones para dictar la decisión, con el argumento que se esgrime en este punto, en el sentido que la resolución ha debido pura y simplemente limitarse a indicar al interesado como lo establece el artículo 50 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los requisitos faltantes, es decir que, en opinión del peticionante, el Registrador ha debido cumplir sólo funciones de “Despacho Saneador”.

En virtud de las consideraciones anteriores, esta Sala concluye que al resolver el ciudadano Ministro de Justicia en los términos a los que se refiere la resolución impugnada, actuó dentro de los límites de su competencia en razón de la materia y así se decide.

B. *Régimen urbanístico***CPCA****30-11-89**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Joao Da Silva vs. Concejo Municipal del Distrito Sucre del Estado Miranda.

El destinatario de las sanciones previstas en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones, no es tan sólo el propietario del inmueble, sino cualquier ocupante del mismo.

Como se expresara, la impugnación contra el fallo se dirige a rechazar la interpretación del juzgador de la responsabilidad del recurrente frente al acto, por estimar que los efectos del mismo, esto es, la orden de demolición y multa que establece no pueden recaer sobre su persona, por cuanto las obras se efectuaron con anterioridad a su adquisición del inmueble, por lo cual las sanciones en cuestión sólo podían recaer sobre el anterior propietario. Al efecto esta Corte observa que las pruebas aportadas por los oponentes al recurso y que aparecen expresamente mencionadas en el fallo, demuestran que las obras cuya demolición fuera ordenada, fueron realizadas por el recurrente, incluso figura la confesión que el mismo hiciera en diferentes escritos constantes en autos, prueba ésta que releva de cualquier otra, y que predomina sobre un título supletorio constituido por una declaración de las denominadas por el Código derogado para Perpetua Memoria que, por otra parte, fuera levantado con posterioridad a las denuncias formuladas ante el Concejo por los vecinos. Se observa igualmente que el destinatario de las sanciones previstas en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en General, no están sólo del propietario del inmueble, sino cualquier ocupante del mismo.

Por todo lo anterior se considera ajustado a derecho el criterio del juzgador que estuvo fundado en el válido y acucioso examen de las pruebas, y en una correcta interpretación de las normas.

2. *Expropiación*A. *Legitimación***CSJ-SPA (314)****9-11-89**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

En el procedimiento expropiatorio no todo compareciente adquiere la legitimación pasiva de expropiado, ya que ello es exclusividad de quien de manera fehaciente pruebe su condición de propietario del inmueble objeto de expropiación.

Potestad del juez expropiatorio para dilucidar las controversias suscitadas en torno a la propiedad del inmueble objeto de la expropiación.

Con vista a la decisión que corresponde dictar a esta Corte, se estima pertinente precisar las facultades del juez que conoce del juicio expropiatorio para determinar quiénes tienen derecho sobre el objeto de la expropiación.

Es lo cierto que en el procedimiento expropiatorio el legitimado activo es el ente expropiante, y el legitimado pasivo, el propietario o propietarios de los bienes objeto de la expropiación.

Asimismo, es verdad que el tribunal que conoce del juicio de expropiación debe emplazar a los dueños, poseedores, arrendatarios, acreedores y, en general, a todo el que tenga algún derecho en la finca que se pretende expropiar. Ahora bien, el objeto de dicha convocatoria no es otro que el de enterar a todos cuantos puedan tener algún interés en el inmueble para que hagan valer sus derechos en la oportunidad legal correspondiente, en orden a la condición que posean. Por ello, tal y como lo han reiterado los tribunales y esta Corte, no todo compareciente adquiere la legitimación pasiva de expropiado, ya que ello es exclusividad de quien de manera fehaciente pruebe su condición de propietario del inmueble objeto de expropiación.

Otros comparecientes tendrán, ciertamente, la condición de parte en el proceso judicial, mas no la legitimación pasiva necesaria para que ellos cumplan y con ellos se cumplan las demás etapas del procedimiento expropiatorio.

En este sentido, la determinación del legitimado activo no supone problema alguno, dado que se trata, en todo caso, del ente expropiante o su beneficiario. Precisar al legitimado pasivo es, en muchas ocasiones, fuente de problemas y dudas, pues no siempre se tiene la certeza respecto del verdadero propietario del inmueble objeto de la expropiación.

Por tanto, cuando el ente expropiante ha identificado en su solicitud al propietario (legitimado pasivo), y los datos suministrados por el Registrador, a petición de la autoridad judicial, permiten corroborar dicho señalamiento, ya no podría el ente expropiante negar el carácter de contraparte legítimo a quien fuere así llamado al proceso.

A propósito de lo expuesto, ha sido criterio de esta Corte que quien pretenda hacer oposición o bien arrogarse el carácter de legitimado pasivo en el proceso, tiene que aducir la prueba de su derecho a la cosa que versa la expropiación. En efecto, para ser reconocido como legitimado pasivo en un proceso de expropiación es necesario comprobar de manera fehaciente dos elementos fundamentales: 1) La condición de legítimo propietario de determinado inmueble; y 2) La absoluta identidad de dicho inmueble con el objeto de la expropiación.

Obsérvese que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, no estatuye formas procedimentales a seguir en los casos en que se presenten controversias sobre la titularidad del bien objeto de la expropiación, ni otorga al juez la competencia para que decida al respecto. Sin embargo, la doctrina tanto nacional como extranjera ha sido uniforme al referirse a la materia objeto del contencioso expropiatorio, y al respecto se indica que el objeto de los susodichos juicios consiste en la determinación de la legalidad de la expropiación y de la indemnización y, eventualmente, también puede impugnarse la individualización o determinación administrativa del bien a expropiar, si se tratare de una afectación genérica. Síguese de lo afirmado que no pueden ser motivos de la contestación a la solicitud de expropiación ni de oposición, los alegatos de los interesados sobre los derechos de propiedad de los inmuebles cuya expropiación se ha demandado; y, consecuentemente, no pueden estos asuntos ser decididos por el tribunal en el juicio de expropiación sino en juicio separado ante el mismo tribunal o ante el que sea competente.

Conviene observar que esta Corte, en decisión del 24 de febrero de 1983, al hacer referencia al tema de la competencia del juez contencioso que conoce del juicio de expropiación para establecer la titularidad sobre el bien expropiado, señaló que:

“... Esta pretensión debe hacerla valer frente al ente expropiante, y en ningún caso frente a otras personas que pretendan igualmente tener derechos de propiedad sobre el inmueble objeto de la expropiación, ya que problemas de esta última

naturaleza son extraños al ámbito del contencioso de expropiación y su dilucidación corresponde a los tribunales competentes de la jurisdicción ordinaria. El juez de la expropiación está facultado para apreciar exclusivamente las pruebas destinadas a determinar la legitimación pasiva de quienes se pretenden propietarios del inmueble objeto de la expropiación. Para decidir los problemas de propiedad que se plantean entre diversos comparecientes, la ley establece las acciones y los procedimientos que deben intentarse y seguirse, por ser materia de orden público, las normas correspondientes no pueden renunciarse ni relajarse, ni aun con el consentimiento de las partes, sin incurrirse en un manifiesto vicio de ilegalidad.

Dada la referida naturaleza del proceso de expropiación, el reconocimiento de la legitimación pasiva de algún compareciente tiene que estar sujeto a muy estrictos límites y requisitos, a fin de impedir que sea invadido el fuero que corresponde a los tribunales ordinarios en materia de propiedad. Supuesto que se daría en el caso de que el juez de la expropiación pretendiera resolver los conflictos de propiedad que suscitarse algún compareciente, mediante la confrontación de títulos o apreciación de pruebas encaminadas a demostrar hechos de posesión o la prescripción del derecho de propiedad.

Para hacer oposición o para obtener la calificación del legitimado pasivo, el compareciente debe aducir la prueba de su derecho a la cosa sobre que versa la expropiación de una manera fehaciente; esto es, cuya verosimilitud se imponga de una manera contundente e inmediata, sin que sea necesario el recurso a profundas investigaciones y confrontaciones, ni menos el apoyo en hechos que no aparezcan evidentes de las pruebas documentales producidas.

Como lo ha asentado este Supremo Tribunal en anterior ocasión y lo ha ratificado posteriormente en diversas decisiones, la ley faculta al juez para examinar el título que alguien presente en el curso del juicio solamente para determinar si admite o no a esa persona como oponente; pues para ello, quien pretende ese carácter, debe aducir las pruebas del derecho de propiedad o de otro derecho real sobre la cosa, prueba que tendrá que ser fundamentalmente documental, ser examinada por el tribunal y admitida como fehaciente". (Ver entre otras, sentencia de esta Sala Político-Administrativa de 26 de abril de 1965).

Por ello el oponente o cualquier otro compareciente que pretenda ser reconocido como legitimado pasivo, está obligado a presentar prueba documental amplia, precisa y contundente, que sea capaz de producir en el ánimo del juez la convicción de la certeza del derecho aducido.

Aunque el legislador no se haya referido expresamente a prueba documental, tratándose de derechos sobre un inmueble, ninguna otra podría ser admisible dentro del procedimiento sumario del juicio de expropiación y a tenor de lo dispuesto en los artículos 1.920 y 1.924 del Código Civil".

Por su parte, Sayagués Laso precisa que en aquellos casos en que el juicio expropiatorio se siga con la persona que no sea la auténtica propietaria del bien objeto de la expropiación sino que lo aparenta por los datos del Registro Público, si bien se opera la transferencia del dominio, tal resultado no implica desconocer el derecho de propiedad del verdadero dueño, porque la administración expropiante tiene que indemnizarlo plenamente, aunque ya hubiere pagado al propietario aparente.

El juez de la expropiación no es competente para dirimir conflicto alguno de propiedad entre los diversos comparecientes, y si bien está facultado para examinar el título que alguien presente en el curso del juicio, es solamente con la finalidad de determinar si se admite a esa persona como oponente y si se reconocen los derechos de los cuales pueda ser titular, esos derechos se trasladarían al "precio" del bien expropiado una vez que éste sea consignado en el tribunal, en cuyo caso quien argu-

menta tener derecho y acompañe prueba fehaciente puede oponerse a la entrega de tal "precio" pidiendo su depósito mientras se decide acerca de su pretendido derecho, ya que al juez de la causa le corresponde únicamente pronunciarse acerca de la procedencia o no de la expropiación.

B. *Indemnización*

CSJ-SPA (262)

9-10-89

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por último, en escrito de fecha 26 de septiembre de 1989, el ciudadano Silvio Alterio, ratifica sus pedimentos contenidos en sus escritos de fechas 11 de abril y 2 de mayo del mismo año, de que se le reconozca sobre la indemnización acordada por esta Sala, en sentencia de fecha 24 de febrero de 1986, un porcentaje por concepto de inflación. A este respecto se observa que tales pedimentos constituyen defensas y aspectos que han debido ser alegados y discutidos en el curso del proceso de expropiación, por lo que su proposición después de dictada la sentencia definitiva que declaró consumada la expropiación, y firme la indemnización, en la oportunidad de hacer oposición a la entrega del precio resulta extemporánea, y así se declara.

CSJ-SPA (274)

26-10-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Por último, para la fijación de la indemnización destinada a cubrir el perjuicio derivado de la privación del uso del inmueble expropiado desde la fecha de su ocupación previa, esta Sala ha aceptado en jurisprudencia constante y reiterada, que la estimación debe hacerse en un doce por ciento (12%) anual sobre el monto en que resulte fijada la indemnización hasta la fecha del pago.

En el presente caso, para dicha fijación, debe tenerse como fecha de tal ocupación el 1º de enero de 1980, por las razones indicadas por la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en su auto de fecha 21 de julio de 1988. Así se declara.

CSJ-SPA (274)

26-10-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Al respecto, la Sala observa:

Muy claramente la jurisprudencia de esta Corte tiene establecido que "...la expropiación es una institución de derecho público mediante la cual la administración, para el cumplimiento de fines públicos, logra coactivamente la adquisición de bienes muebles o inmuebles, siguiendo un procedimiento determinado y pagando una justa compensación...". (Sentencia de 24-2-1965).

Cuando la entidad estatal expropia, ejerce un poder jurídico que la Constitución consagra; pero como el ejercicio de ese poder supone un sacrificio en el derecho del propietario, es preciso que se le compense equitativamente por la privación de su propiedad.

Así pues, para que el mandato contenido en el artículo 101 de la Constitución quede cumplido, según el cual sólo por causa de utilidad pública o de interés social,

mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes, la suma a pagar cubrir, en la medida de lo posible, el daño que produce al expropiado.

De lo dicho se desprende que el concepto de justo valor no es equivalente al de justa indemnización y, por lo tanto, para que esta última se convierta en tal, debe incluirse dentro de la misma cualquier otro elemento que la integre, tal como lo indica la sentencia recurrida.

Con este proceder considera la Sala que obró correctamente el *a quo* al pronunciarse sobre la procedencia de los intereses devengables por el valor de la cosa expropiada para la determinación de la indemnización a cancelar por el ente expropiante y, por consiguiente, no hubo violación del artículo 12 del Código de Procedimiento Civil, toda vez que el mismo dispone que en sus decisiones el juez debe atenerse a las normas del derecho a menos que la ley lo faculte para decidir con arreglo a la equidad. Así se declara.

CSJ-SPA (274)

26-10-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Igualmente considera la Sala que no hubo violación por parte de la recurrida del artículo 244 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto, tal y como lo tiene establecido este Alto Tribunal en jurisprudencia pacífica y reiterada, el justiprecio es un medio para traer a los autos la información que requiere el tribunal para decidir si la indemnización es justa de tal modo que no haya lesión ni sobrebeneficio de ninguna de las partes.

Lo que se trata, pues, es de comprobar y apreciar si el monto de la indemnización es justo, pero siempre bajo el control del juez como conductor del proceso. Por esta razón resulta ajustado a principios de la más sana hermenéutica que el juez pueda tener en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas y aun los principios generales del derecho, en virtud de lo previsto en el artículo 4º del Código Civil y conforme a lo preceptuado en el artículo 101 de la Constitución, de tal forma de garantizar que no sean lesionados ni el interés público ni el privado.

En este sentido considera la Sala que la estimación que hace la recurrida de los intereses como ampliación del valor del bien expropiado a los fines de que la indemnización a cancelar resarza todos los daños causados como consecuencia directa del hecho de la expropiación es justa, ya que el inmueble dejó de estar en poder de sus propietarios desde la fecha en que fue ocupado por el ente expropiante, lo cual necesariamente les representa un lucro cesante que debe ser materia de indemnización.

En ese sentido ha dicho la Corte en la oportunidad de decidir sobre un caso semejante, que "...este lucro cesante, aun cuando el reclamante lo llame interés y esa es la denominación que suele utilizarse en casos similares, no es en realidad un interés propiamente tal, como lo es el que devenga las sumas líquidas y exigibles de dinero que no han sido pagadas en la oportunidad convenida para ello (interés moratorio) contemplado en los artículos 1.277 y 1.746 del Código Civil. Se trata aquí de una justa indemnización por el perjuicio que sufre la persona que ha sido privada de la posesión de un bien inmueble al cual de común acuerdo o por ser decisión judicial, se le ha fijado en justo valor". (Sentencia de 5-10-1987).

En consecuencia, considera la Sala que la recurrida no incurrió en *ultrapetita*, ni con su decisión invadió el campo del Poder Legislativo. Así se decide.

VIII. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. *Regulación legal: Ambito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa*

CPCA

5-10-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Solmar B. de Herrera vs. República (Ministerio de Relaciones Exteriores).

“Al personal en comisión” el cual forma parte del personal del servicio exterior le es aplicable la Ley de Carrera Administrativa.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º, ordinal 2º, de la Ley de Carrera Administrativa, quedan exceptuados de la aplicación de dicha Ley los funcionarios del servicio exterior amparados por la Ley del Personal del Servicio Exterior y por la Ley Orgánica del Servicio Consular. Corresponde, entonces, determinar si la querellante estaba o no amparada por la Ley del Personal del Servicio Exterior a objeto de precisar si le es o no aplicable el régimen establecido en la Ley de Carrera Administrativa.

La Ley del Personal del Servicio Exterior, en su artículo 1º, clasifica al personal del servicio exterior en personal de carrera, personal en comisión, personal técnico y auxiliar.

El personal de carrera es aquel que ingresa al servicio diplomático mediante concurso de oposición (artículo 13) y no puede ser sustituido sino conforme al procedimiento previsto en la sección 11ª de la Ley (artículo 12). El personal en comisión comprende a los funcionarios que desempeñan cargos reservados al personal de carrera, pero que no están calificados como tales. El personal técnico comprende los consejeros comerciales y financieros, los agentes comerciales, los agregados militares, navales y aéreos, los agregados comerciales, culturales y de prensa y los demás funcionarios que el Ejecutivo Nacional considere conveniente adscribir a las embajadas, legaciones y consulados de la República. De igual modo se considera personal técnico aquel que el Ejecutivo Nacional juzgue necesario adscribir al Ministerio de Relaciones Exteriores, accidental o permanentemente, para desempeñar funciones de carácter especial. En fin, el personal auxiliar está integrado por los oficiales A, B, C, por el personal de cartografía y encuadernación y por los demás que, sin ser de carrera, ocupen cargos subalternos en cualquiera de los servicios diplomáticos, consular o interno de la Cancillería.

De los elementos que obran en los autos se desprende que después de haber prestado servicios en el Consejo Supremo Electoral, en la Corporación de Turismo de Venezuela y en la Corporación de Mercadeo Agrícola, la querellante ingresó el 16 de abril de 1984 en el Ministerio de Relaciones Exteriores en el cargo de Jefe de División de Personal Administrativo y Obrero, sin que aparezca demostrado que hubiese ingresado a dicho cargo mediante concurso de oposición. No se trata, en consecuencia, de un funcionario de carrera del servicio exterior.

Ahora bien, el cargo de Jefe de División, de conformidad con el artículo 5º de la Ley del Personal del Servicio Exterior, debe ser ejercido por un funcionario de carrera, ya que en dicha disposición se incluyen desde los Jefes de Servicio, de Servicio, de Sección y de Oficina, hasta los Directores. Pero, como se ha señalado, la

querellante no pertenecía a la categoría de personal de carrera, debe concluirse que se trata de un funcionario en comisión a tenor de lo previsto en el artículo 66, literal a) de la Ley del Personal del Servicio Exterior conforme al cual:

El personal en Comisión comprende: a) Todos los funcionarios que *desempeñen cargos que en virtud de la presente Ley se reservan al personal de carrera y no están calificados como tales.*

Tratándose de un funcionario perteneciente a la categoría de personal en comisión, debe determinarse si la querellante, estaba *amparada* por la Ley del Personal del Servicio Exterior, categoría ésta exceptuada de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa y, por ende, de la jurisdicción especial allí prevista. Al efecto se observa:

La mayor parte del articulado de la Ley del Personal del Servicio Exterior va dirigido a regular al personal de carrera (artículos 2 al 65). En su artículo 67, sin embargo, considera aplicables al *personal en Comisión* las disposiciones contenidas en los artículos 9 y 10 (prohibiciones); 28, 29 y 30 (vacaciones y licencias); 33, 34, 35, 36 y 37 (situaciones accidentales). Sección VII (viáticos); Sección VIII (sueldos y asignaciones complementarias) y Sección X con excepción del artículo 58 (deberes y prohibiciones especiales), todas ellas disposiciones dirigidas a regular al personal de carrera que se hacen extensibles, por mandato expreso de la Ley, al personal en comisión.

No le son aplicables al personal en comisión, en cambio, el artículo 12, que consagra el derecho a la estabilidad de los funcionarios de carrera, y los artículos 48 y 49, que prevén el derecho de los funcionarios de carrera a la pensión por retiro. Ahora bien, el hecho de que no le hubiesen sido consagrados a los funcionarios en comisión el derecho a la estabilidad ni el derecho a la pensión por retiro, conlleva que dicho personal no se encuentra *amparado* por la Ley de Personal del Servicio Exterior, motivo por el cual le es aplicable la Ley de Carrera Administrativa.

Por las razones expuestas, esta Corte considera que el Tribunal de la Carrera Administrativa sí es competente para conocer de la querrela interpuesta por la ciudadana Solmar Barrios de Herrera, por pertenecer a la categoría de personal en comisión y así se declara.

CPCA

19-10-89

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Luis H. González vs. INAVI.

La persona contratada para ejercer funciones en la Administración Pública de manera permanente por tiempo indeterminado y no para una tarea casual o accidental que disfruta de prestaciones sociales y beneficios similares a lo que corresponde a los funcionarios de carrera, está amparada por las normas de la Ley de Carrera Administrativa.

La Corte, para decidir, observa:

Ha sostenido esta Corte en anteriores fallos y se ratifica en el presente caso, que la persona contratada para ejercer funciones en la Administración Pública de manera permanente, esto es, por tiempo indeterminado y no para una tarea casual o accidental, que disfruta de prestaciones sociales y beneficios similares a lo que corresponden

a los funcionarios de carrera, está en situación equivalente a la relación estatutaria prevista en la Ley de Carrera Administrativa, por lo cual, en estos casos, quienes se encuentran en tales supuestos están amparados por sus normas.

En el presente caso, el querellante ingresó al Instituto Nacional de la Vivienda bajo contrato, para realizar funciones de Promotor de Bienestar Social, adscrito al Programa de Créditos Populares del Estado Mérida, cargo que aparece en el Manual Descriptivo de Cargos bajo el Código 79.370, grado 14, funciones que desempeñó durante un período de tres años y estaba sometido a todos los deberes que corresponden a los funcionarios de carrera. Todo ello obliga a concluir que el contrato se encontraba en una situación análoga a la de un funcionario de carrera y, obviamente, estaba sometido a las disposiciones de la Ley de Carrera Administrativa. En consecuencia, se ratifica el criterio que en igual sentido estableció el sentenciador de la instancia en cuanto a que la vinculación existente entre la Administración y el querellante no fue otra que la de un verdadero funcionario público de carrera y, por lo tanto, el mismo sólo podía ser retirado del cargo que desempeñaba por las causales señaladas en el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa y así se decide.

2. Cargos

CPCA

9-11-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Gilberto J. Rausseo vs. República (Ministerio de Relaciones Exteriores).

Las funciones con base en las cuales el cargo es calificado como de confianza, deben tener relevancia jurídica, con lo que se excluyen las meras operaciones materiales o instrumentales (funciones de archivo y fotocopiado relacionadas con el control de extranjeros, sin que tales funciones determinen ningún tipo de decisión que afecte el control de dichas personas).

Ahora bien, la controversia central en este proceso se encuentra en la legalidad o no del acto administrativo de remoción que afectó al actor. Esta decisión de remoción se basa en la consideración de que el cargo que ejercía el querellante era de confianza, toda vez que sus funciones comprendían principalmente actividades de control de extranjeros y fronteras, lo que encuadra dentro del supuesto previsto en el ordinal 3 del artículo 4 de la Ley de Carrera Administrativa, en concordancia con el literal B, numeral 1 (control de extranjeros y fronteras) del artículo único del Decreto N° 211 del 2 de julio de 1974. En este numeral se dispone que son de "confianza" los cargos "cuyas funciones comprenden principalmente actividades de... control de extranjeros y fronteras". Por tanto, el presente juicio se circunscribe básicamente a determinar si dicha calificación se ajusta al cargo que desempeñaba el querellante.

Al respecto esta Corte ha estimado que las actividades desempeñadas en un cargo, para ser calificado como de "confianza", derivan básicamente del análisis del Registro de Información del Cargo (R.I.C.), sin que ello obste para que tal prueba pueda ser suplida por otros elementos probatorios que aporten al juez elementos de juicio suficientes para ello. En el caso de autos, aparece a los folios 34 al 38, el correspondiente Registro de Información del Cargo del actor, en el que se especifica que desempeñaba funciones de archivo de tarjetas alfabéticas con los datos de ciudadanos

extranjeros, con el objeto de llevar el control de éstos y, además, fotocopió prontuarios, considerado como documentos confidenciales. Respecto del tipo de información manejada, el demandante indicó en el Registro bajo análisis que era "confidencial respecto al archivo prontuario". Por tanto, básicamente el actor desempeñaba tareas de archivo y fotocopiado.

A fin de determinar si tales actividades justifican la calificación del cargo como de confianza, por implicar el control de extranjeros y fronteras, debe señalarse que la correcta aplicación del Decreto N° 211 implica que las funciones con base en las cuales el cargo es calificado como de confianza, deben tener relevancia jurídica, con lo que se excluyen las meras operaciones materiales o instrumentales, ya que de lo contrario, toda función relativa a las enunciadas en el citado Decreto, por cualquier tipo de funcionario, podría ser calificada apriorísticamente como "de confianza". De otra parte, debe destacarse, tal y como lo dejó sentado esta Corte en su fallo del 4 de noviembre de 1986 (caso Fermín Clemente Muro contra el Instituto Agrario Nacional) y dado que la República ha insistido en la confidencialidad de las labores del actor como base a la calificación del cargo como de confianza, que "a prueba de la confidencialidad debe ser de manera tal, que por encima del bajo nivel del cargo, exista el convencimiento pleno que en verdad el funcionario participaba decisivamente con su actuación, en la orientación, o al menos que determinaba principalmente las decisiones".

En el caso de autos es obvio que el querellante se limitaba a meras funciones instrumentales, tal como el archivo y copiado de documentos relacionados con el control de extranjeros, pero sin que tales labores determinaran en modo alguno ningún tipo de decisión que afectara el control de dichas personas. Como consecuencia de lo anterior, esta Carta concluye que la Administración erró al calificar el cargo que desempeñaba el actor como de confianza, lo que determina la nulidad de la remoción y, por ende, la del acto de retiro, y así se declara.

CPCA

25-10-89

Magistrado Ponente: Belén Ramírez V.

Caso: José J. Rodríguez vs. Fondo Nacional del Cacao.

La jurisprudencia ha explicitado que no ha podido ser intención del legislador excluir de la carrera a todos los funcionarios que realicen labores puramente técnicas de Coordinación, sino aquellos a quien corresponde tomar la decisión final o influir en forma determinante en tal decisión, supuesto que en ningún momento aparece en el expediente.

Asimismo ha precisado la jurisprudencia que la actividad que se considera predominantemente como de inspección y que lleve a calificar el cargo como de "confianza" no se refiere a las verificaciones técnicas que debe practicar en razón de la competencia asignada al cargo, sino a las que van a constituir valoraciones determinantes de la oportunidad y conveniencia de la acción administrativa. Cuando la persona que ejerce el cargo no tiene poder de decisión, ni relevancia jerárquica, ni está vinculado a la toma de decisiones que derivan de la inspección realizada, no puede incluirse en la categoría de la norma aplicada.

No puede, por tanto, inferirse, de los elementos que obran en autos, que el querellante ocupara un cargo de confianza y así se declara.

3. *Derechos*

CPCA

2-11-89

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Casos: Miguel A. Rojas vs. República (Ministerio de Desarrollo Urbano).

Las vacaciones vencidas y no disfrutadas por el funcionario público deben cancelárseles con su correspondiente bono vacacional de acuerdo al último sueldo devengado. (Art. 21 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa.

Por lo que se refiere al pago de vacaciones vencidas y no disfrutadas, la Corte estima lo siguiente: el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa prohíbe la acumulación de vacaciones, estableciendo que, cuando medien razones de servicio, las mismas podrán prorrogarse "hasta por un período de un año". Por su parte, el artículo 21 *ejusdem*, pauta que al producirse el egreso de un funcionario que no hubiere disfrutado de uno o más períodos de vacaciones, tendrá derecho al pago de la remuneración que le corresponda de conformidad con el artículo 20 de la Ley de Carrera Administrativa, tomando en cuenta el último sueldo devengado.

La recurrida negó el pedimento del actor en relación a las vacaciones correspondientes a los años 1982-83, 1983-84 y 1984-85 porque éste no probó que no las disfrutó en su oportunidad legal por razones de servicio.

Ahora bien, la Corte estima que es la Administración por imperativo normativo la llamada a vigilar el cumplimiento del derecho establecido legalmente, puesto que es ella la que por razones de servicios puede postergar su ejercicio. En consecuencia no puede imputarse al funcionario la negligente actuación de la Administración, pues es obvio presumir que si aquél no hizo uso del derecho fue porque la Administración estimaba que había razones de servicio para no disfrutarlas. De ahí que, si al egresar un funcionario no hubiere disfrutado de uno o más períodos vacacionales, deben serle canceladas las mismas tal como establece el artículo 21 del Reglamento, pues hay que presumir que mediaron razones de servicio para ello, por cuanto es la propia Administración quien tiene a su alcance los elementos necesarios para que el disfrute del derecho se haga oportunamente.

En el caso bajo análisis, la República no aportó ningún elemento de que se hubiera llevado a cabo gestión alguna sobre el otorgamiento oportuno de las vacaciones al reclamante, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, deben cancelársele los referidos vacacionales con su correspondiente bono vacacional de acuerdo al último sueldo devengado y así se declara.

4. *Retiro*A. *Remoción*

CPCA

9-11-89

Magistrado Ponente: Héctor Paradisi León

Caso: Sulamis Jiménez de Rivera vs. República (Ministerio de Educación).

El retiro puede estar precedido o no de la remoción; pero dicha procedencia debe ser consignada por imperativo legal, en los casos del procedimiento regulado en el Decreto 211 y en el de reducción de personal; pudiendo resultar válida la remoción y el retiro nulo.

La Corte observa que la tesis de la sustituta del Procurador General de la República relativa a que el retiro de un funcionario de carrera no es más que la consecuencia directa del acto de remoción, y que por tal razón el lapso previsto en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa debe computarse desde la fecha de la notificación de la remoción resulta contraria a lo dispuesto en el Ordenamiento venezolano: en efecto, en el procedimiento de afectación de la estabilidad de los funcionarios de carrera que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción, mediante la aplicación del Decreto 211, la Administración debe dictar dos actos íntimamente vinculados entre sí; pero a su vez totalmente autónomos: La remoción y el retiro. El primer acto se traduce en la manifestación de voluntad del órgano competente de la Administración de poner fin a la relación de empleo público, sobre la base del dispositivo pertinente del Decreto 211; pero también puede tener como fundamento el artículo 53, ordinal 2º, de la Ley de Carrera Administrativa, cuando se trata de un procedimiento de reducción de personal. En cambio, el retiro es el acto mediante el cual la Administración pone fin a la relación de empleo público entre ella y el funcionario a su servicio. Ahora bien, el retiro puede estar precedido o no en la remoción; pero dicha procedencia u orden resulta necesario que se configure por imperativo legal, en los casos indicados anteriormente, es decir, cuando se trate del procedimiento regulado en el Decreto 211 y en el de reducción de personal. Es tan cierta esta posición doctrinaria y jurisprudencial que resulta perfectamente posible que la remoción pueda resultar válida y el retiro nulo, y así lo ha declarado esta Corte en múltiples decisiones. Además, la situación de disponibilidad a que pasa el funcionario removido no significa necesariamente un pre-retiro y mucho menos un preaviso en términos de Derecho laboral, porque, efectivamente —y esa es la *ratio* de la norma—, el funcionario removido puede ser reubicado y entonces no se llega a producir la ruptura de la relación de empleo público de los cuadros de la Administración Pública, lo que sí se materializa con el retiro. En esta línea de pensamiento debe rechazarse la tesis de la Representante de la República que concibe la remoción y el retiro en una relación causa-efecto, y la primera como el proveimiento definitivo, y que, por tanto, a partir de su notificación debe iniciarse el cómputo del lapso de caducidad regulado en la Ley, y ratificarse que es a partir de la notificación del acto de retiro cuando debe comenzarse a contarse el lapso de seis meses previstos en el artículo 82 de la Ley de Carrera Administrativa, lo que significa que en el caso *subjudice*, como bien lo asentó el Tribunal de la Carrera Administrativa, la querrela fue interpuesta oportunamente y así se declara.

B. *Renuncia*

CPCA

26-10-89

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Gladys J. Guerra vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

El retiro voluntario de la Administración Pública es una facultad de todos los funcionarios que prestan sus servicios a la Administración haciéndose efectivo a través de la renuncia escrita debidamente aceptada y notificada. (Art. 53 or. 1 de la Ley de Carrera Administrativa).

Para decidir, esta Corte observa:

Respecto a los alegatos de la apelante en el sentido de considerar que el *a quo* infringió los artículos 12 y 243 del Código de Procedimiento Civil vigente al no haber decidido sobre la validez o no del acto de renuncia de la actora, ya que la declaró extemporánea al existir una medida de suspensión, la cual no podía ser interrumpida sino por las causales establecidas en la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento General, esta Corte estima pertinente establecer, como punto previo, el alcance de la renuncia supuestamente emanada del funcionario y la posibilidad de la Administración de aceptarla o no cuando existe un procedimiento disciplinario o investigativo sobre el mismo.

En este sentido se observa que la renuncia se hace efectiva sólo sobre aquello susceptible de ser renunciado, es decir, que pueden ser objeto de renuncia cuantos derechos no sean a la vez deberes, y siempre que no contraríen el interés o el orden público, ni el legítimo derecho ajeno. En el presente caso estaríamos frente al derecho que tienen todos los funcionarios que prestan servicios para la Administración Pública de poner fin a dicha relación; el retiro voluntario de la Administración Pública se presenta como una facultad de todos los funcionarios que laboran en la misma, y ésta se hace efectivo a través de la renuncia escrita debidamente aceptada —tal y como lo establece el artículo 53, ordinal 1, de la Ley de Carrera Administrativa— y notificada.

Por otra parte, si bien es cierto que voluntariamente el funcionario puede decidir retirarse de la Administración por medio de la renuncia escrita, no es menos cierto que la misma debe ser debidamente aceptada, ya que pueden existir circunstancias que hagan considerar a la Administración la conveniencia de no aceptarla en beneficio de sus propios intereses. Uno de esos supuestos sería la existencia de un procedimiento disciplinario o investigativo sobre el funcionario, dándose el caso de que la Administración no considere prudente aceptar la renuncia hasta tanto no se le dé fin.

Asimismo, el funcionario no puede renunciar a los procedimientos disciplinarios en los cuales él es el investigado, por cuanto es un derecho legítimo de la Administración Pública iniciar y dar fin a procedimientos de este tipo contra todos aquellos funcionarios que incurran en las causales previstas para ello. Por tal razón, queda a juicio de la Administración aceptar o no la renuncia interpuesta por el funcionario, decidiendo en último caso su retiro.

Ahora bien, en el presente caso el *a quo* consideró la renuncia interpuesta, y posteriormente aceptada como extemporánea, por considerar que al existir un procedimiento disciplinario, el mismo sólo puede terminarse —como ya se dijo— por las causales establecidas en la Ley de Carrera Administrativa y su Reglamento, y en éstas

no se contempla la renuncia como causal para tal fin. Ciertamente, la Administración, al aceptar la renuncia está dando tácitamente por terminado el procedimiento disciplinario previamente iniciado, ya que una vez retirado el funcionario, ninguno de los fines que se perseguían con éste —amonestación verbal, escrita o destitución— se podría materializar. En consecuencia, nada impide a la Administración aceptar la renuncia y, de esa forma, ya sea por razones de celeridad o economía procesal, dar por terminado el procedimiento previamente instaurado en contra del funcionario, sin que ello implique culpabilidad o no del indiciado, ya que si la falta es de carácter penal, a título de ejemplo, el conocimiento de la misma se podrá ventilar por ante los tribunales penales competentes; y siendo como es potestativo de la Administración aceptar o no una renuncia presentada por un funcionario a su servicio, en el presente caso tal aceptación no es más que la revocatoria implícita de la medida de suspensión con goce de sueldo del cual era objeto el funcionario.

En virtud de lo anterior, esta Corte considera que la actuación de la Administración, al aceptar la renuncia supuestamente presentada por la actora, existiendo una medida de suspensión con goce de sueldo, no es violatoria de los artículos 61 de la Ley de Carrera Administrativa y 107 y 108 de su Reglamento General, y así se declara.

5. Responsabilidad

CSJ-SPA (316)

9-11-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: José Antonio Medina vs. Contraloría General de la República.

Los funcionarios públicos son responsables por los actos en que intervienen.

Fijados los antecedentes, se aprecia que el recurrente no niega que él era Presidente del Concejo Municipal del Distrito Miranda del Estado Guárico; tampoco niega —y ello consta en el expediente administrativo— que como tal Presidente otorgó y suscribió el documento de venta de un terreno ejido y arrendamiento con opción de compra, de otro; y, finalmente, tampoco niega que para esa negociación se prescindió del requisito establecido en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, esto es, no hubo control previo por parte de la Contraloría General de la República, porque —hecho tampoco negado— no había Contraloría Municipal del Distrito Miranda del Estado Guárico.

Por tanto, el primer alegato del recurrente consiste en invocar los artículos 30 y 65 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en virtud de los cuales la cuestión era responsabilidad del Administrador Municipal y no de él y que sus atribuciones de tal estaban señaladas en el artículo 57, de modo que no ejecuta los actos administrativos, pues le fueron eliminadas en la Ley.

Se observa:

Es cierto que, conforme al invocado artículo 30, el órgano ejecutivo de la Administración es el Administrador Municipal, a quien corresponde —artículo 65— todo lo inherente a la administración, pero es lo cierto que el documento de venta fue otorgado por el recurrente como Presidente que era, vale decir, actuó en representación del Municipio, y la Ley no expresa claramente que cumplir el requisito del artículo 105 fuese responsabilidad única y exclusiva del Administrador Municipal, por manera que si el recurrente suscribió —junto con el Síndico y el Secretario— el do-

cumento de venta, su obligación como representante del Municipio, era cuidarse de que se había dado cumplimiento a los extremos de Ley y que la venta estaba en un todo ajustada a los preceptos legales que le conciernen.

Un funcionario puede exculparse de una obligación si, efectivamente, el cumplimiento de ella se encuentra atribuido a otro, pero cuando ha actuado en el acto, es improcedente sostener que no le cabe responsabilidad, pues su participación lo hace sujeto a ella. Distinto habría sido, por ejemplo, si a él como Presidente y hasta como Concejal, se le atribuye responsabilidad por no haber cumplido lo pautado en el artículo 105, pero sin que conste su actuación o intervención en la ejecución de la venta. No se trata, pues, de precisar quién es el órgano administrativo del Municipio y el funcionario encargado de la administración de los bienes, sino de precisar que el recurrente sí intervino, sí participó como otorgante en la venta que se hizo, y de esto es de donde proviene y deriva su responsabilidad directa, no de ser el encargado de administrar, cuando en realidad no tiene ese encargo; pero —se reitera— como otorgó la venta, como dio su consentimiento en nombre y representación del Municipio, esto, simplemente lo hace responsable e infractor de la regla contenida en el artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

III

Aun cuando en el Distrito Miranda del Estado Guárico hubiese, para la época, el Administrador Municipal, esto no quiere decir que el Presidente esté exento de responsabilidad por la falta del requisito a que se refiere el artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, pues los funcionarios públicos son responsables por los actos en que intervienen, y como quiera que el recurrente —se reitera— otorgó el documento de venta, debió cuidarse de que estuviese cumplido ese requisito, y como no fue así, se hace responsable de la falta, porque los artículos 57, 58, 62 y 65 expresamente no excluyen su personal responsabilidad de las acciones u omisiones en que pueda incurrir un Presidente municipal.

Efectivamente no es el administrador de los bienes e intereses del Municipio, no es el responsable del manejo de ellos, pero —en el caso concreto— actuando como Presidente dio en venta un terreno ejido sin haberse cumplido el requisito del control previo, esto es, tiene que ser responsable de su acción, pues deja ver —aun sin decirlo claramente— que no era de su incumbencia otorgar la venta, pero lo cierto del caso es que actuó y obró como otorgante, representó al Municipio en el acto de instrumentar la venta, de llevarla a escritura pública y, por eso, su directa gestión, su activa participación, su personal intervención, sin haberse cuidado de estar cumpliendo un requisito legal previo. Nadie le compelió a otorgar el documento, nadie le obligó a firmar la escritura, y lo hizo —porque no alegó lo contrario— de manera consciente y deliberada, en cuya virtud es responsable por haber infringido la Ley de Régimen Municipal en asunto de tal importancia como la venta de ejidos. En cambio —y por eso fueron absueltos en definitiva—, los otros dos concejales se limitaron a participar en la discusión para la enajenación, sin suscribir el contrato, sin asumido la representación del Municipio, representación sí ejercida —pese a sostener muy sutilmente que no la tenía— por el recurrente en su carácter de Presidente; de manera que con tal actitud, con tal acción, se hizo personalmente responsable de la falta en que incurrió.

Si el Presidente hubiese sido diligente, entonces no debió firmar la venta por no constar el cumplimiento del requisito, pero al otorgar el documento, sin cuidarse de la falta, es personalmente responsable de ella y, por consiguiente, su recurso —por no haberse violado los anunciados artículos 30, 57, 58, 62 y 65 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal—, es improcedente y no puede prosperar, lo que así se declara.

Comentarios Jurisprudenciales

LA SENTENCIA DE LOS LAPSOS PROCESALES (1989) Y EL CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES *

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor Titular de la Universidad Central de Venezuela,
Profesor asociado en la Universidad de Derecho,
de Economía y de Ciencias Sociales de París (París 2)*

Con fecha 4 de octubre de 1989, al declarar con lugar un recurso de casación, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha dictado una sentencia de enorme significación e importancia, no sólo porque establece una interpretación abiertamente *contra legem* de una norma del Código de Procedimiento Civil, sino porque, al hacerlo, ha trastocado impunemente el ordenamiento constitucional, pues es bien sabido que "contra sus decisiones no se oirá ni admitirá recurso alguno" (art. 211 Constitución). La Sala de Casación Civil, en efecto, al dictar su sentencia, ha ejercido el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, pero no ha desaplicado norma alguna, sino que ha pretendido dictar o establecer una norma, extinguiendo otra, con lo que ha incurrido en usurpación de funciones.

Por su importancia y repercusiones, dicha sentencia amerita algunos comentarios, particularmente a la luz del sistema de control de la constitucionalidad de las leyes que existe en nuestro país. En efecto, el sistema venezolano de control de la constitucionalidad de las leyes, al igual que en Colombia, es un sistema mixto, en el sentido de que combina a la vez, y paralelamente, el método difuso de control de la constitucionalidad con el método concentrado.

Así, conforme al método concentrado de control de la constitucionalidad de las leyes, la Constitución atribuye a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, el poder de declarar la nulidad de las leyes (art. 215), mediante sentencias que tienen valor *erga omnes* y que anulan la Ley en concreto, es decir, la extinguen del ordenamiento jurídico, y que se dictan en juicios iniciados mediante acción popular.

En cambio, conforme al método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil atribuye a todos los jueces de cualquier jerarquía e, incluso, por supuesto a la propia Corte Suprema, el poder de juzgar y apreciar la inconstitucionalidad de una ley en la resolución de un caso concreto y considerarla inaplicable al mismo por aplicación preferente de la Constitución, por supuesto, con efecto, *inter partes*.

Dicha norma, en efecto, establece que

"Cuando la Ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los Jueces aplicarán ésta con preferencia".

Ahora bien, ha sido pretendidamente con base en este poder de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha dictado con el Voto Salvado de dos de sus cinco Magistrados, la sentencia de 4 de octubre de 1989, que queremos comentar luego de precisar el alcance y características de este método de control de la constitucionalidad de las leyes en nuestro país.

* Este comentario reproduce parte del contenido del "Prólogo" que hemos escrito para el libro de Humberto Briceño León, *La acción de inconstitucionalidad*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1989.

I. LOS PRINCIPIOS DEL CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD

El citado artículo 20 del Código de Procedimiento Civil que regula el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, como se ha dicho, confiere a cualquier Juez de cualquier nivel en la jerarquía judicial, el necesario poder para actuar como juez constitucional. En consecuencia, conforme a dicha norma, todos los jueces, al aplicar la ley en un caso concreto sometido a su consideración, están autorizados a juzgar la constitucionalidad de dicha ley y, en consecuencia, a decidir su inaplicabilidad a dicho caso concreto cuando la consideren inconstitucional, dando aplicación preferente a la Constitución¹.

1. *La lógica del sistema como consecuencia del principio de la supremacía constitucional*

Desde el punto de vista lógico y racional, este poder general de todo Juez de actuar como juez constitucional es la obvia consecuencia del principio de la supremacía constitucional, por lo que si la Constitución se considera como la Ley Suprema del país, en todo caso de conflicto entre una Ley y la Constitución, ésta debe prevalecer, considerándose por lo demás, como un deber de todo juez, el decidir cuál es la ley aplicable en un caso concreto. Como lo señaló el Juez William Paterson en una de las más viejas decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América sobre la materia, en el caso *Vanhorne's Lessee v. Dorrance* (1795) hace casi doscientos años:

“...si un acto legislativo se opone a un principio constitucional, el primero debe dejarse de lado y rechazarse por repugnante. Sostengo que es una posición clara y sonora que, en tales casos, es un deber de todo tribunal el adherirse a la Constitución y declarar tal acto nulo y sin valor”².

O como fue definitivamente establecido por el Juez Marshall en el conocido caso *Marbury v. Madison* (1803) decidido por la misma Corte Suprema:

“Aquellos que aplican las normas a casos particulares, deben necesariamente exponer e interpretar aquella regla... de manera que si una Ley se encuentra en oposición a la Constitución... la Corte debe determinar cuál de las reglas en conflicto debe regir el caso: Esta es la real esencia del deber judicial. Si en consecuencia, los tribunales deben ver la Constitución, y la Constitución es superior a cualquier acto ordinario de la Legislatura, es la Constitución, y no tal acto ordinario, la que debe regir el caso al cual ambas se aplican”³.

En consecuencia, la supremacía constitucional y el poder de todo juez de controlar la constitucionalidad de las leyes, son conceptos que están esencialmente unidos en el constitucionalismo moderno. Por ello debe recordarse que en relación a las Constituciones y a las Leyes de los Estados Miembros de la Federación Americana, se estableció expresamente en la Constitución de 1787 la muy conocida “Cláusula de Supremacía” contenida en el artículo VI, Sección 2, el cual dispone:

1. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Judicial Review in Comparative Law*, Cambridge, 1989, pp. 127 y ss.
2. *Vanhorne's Lessee v. Dorrance*, 2 Dallas 304 (1795) Véase el texto S.I. Kutler (ed.), *The Supreme Court and the Constitution. Reading in American Constitutional History*, N.Y., 1984, p. 8.
3. *Marbury v. Madison*, 1 Cranch 137 (1803). Véase el texto en S.I. Kutler (ed.), *op cit.*, p. 29.

“Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los Tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema Ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario, que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado”.

Esta “Cláusula de Supremacía” se recogió en el artículo 227 de la Constitución venezolana de 1811, que estableció en una forma más amplia lo siguiente:

“La presente Constitución, las leyes que en consecuencia se expidan para ejecutarla y todos los Tratados que se concluyan bajo la autoridad del Gobierno de la Unión serán la Ley suprema del Estado en toda la extensión de la Confederación, y las autoridades y habitantes de las Provincias estarán obligados a obedecerlas y observarlas religiosamente sin excusa ni pretexto alguno; pero las leyes que se expidieren contra el tenor de ella *no tendrán ningún valor*, sino cuando hubieren llenado las condiciones requeridas para una justa y legítima revisión y sanción”.

Se destaca, en efecto, que en el artículo 227 de la Constitución venezolana de 1811 se va más allá de lo establecido en el artículo VI, 2 de la Constitución Americana 1787, en el sentido de que no sólo estableció el principio de la supremacía, no sólo respecto de las leyes de las Provisiones sino respecto de todas las leyes, sino su consecuencia; es decir, la nulidad —“no tendrán ningún valor” dice la norma— de toda ley que contrarie la Constitución.

Es decir, la Constitución de 1811 estableció la garantía de la supremacía constitucional, con la sanción de la nulidad de toda ley contraria a la Constitución. Ello, incluso, se estableció todavía más expresamente en relación a los derechos fundamentales al establecer el último de los artículos del Capítulo relativo a los derechos de hombre, lo siguiente:

“Art. 199.— Para precaver toda transgresión de los altos poderes que nos han sido confiados, declaramos: que todas y cada una de las cosas constituidas en la anterior declaración de derechos están exentas y fuera del alcance del Poder general ordinario del gobierno y que, conteniendo o apoyándose sobre los indestructibles y sagrados principios de la naturaleza, toda ley contraria a ellas que se expida por la legislatura federal o por las provincias *será absolutamente nula y de ningún valor*”.

En todo caso, fue precisamente la “Cláusula de Supremacía” de la Constitución Americana, limitada en su formulación respecto a las Constituciones y Leyes de los Estados Miembros de la Federación, la que en el caso *Marbury v. Madison* (1803) fue extendida a las leyes federales, a través de una interpretación y aplicación lógica y racional del principio de la supremacía de la Constitución, el cual, como se ha visto, en otros países encontró expresión formal en el derecho constitucional positivo. Se destaca, por ejemplo, el contenido del artículo 215 de la Constitución de Colombia, incorporado en las Enmiendas de 1910, el cual establece:

“En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales”⁴.

En otros países, el principio está en la legislación positiva como es el caso de Venezuela, donde el texto del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil está incorporado al Código desde 1897 (art. 10).

4. Véase J. Ortega Torres (ed.), *Constitución Política de Colombia*, Bogotá 1985, p. 130.

2. La compatibilidad del sistema con todos los sistemas jurídicos

En consecuencia, el sistema difuso de control judicial de la constitucionalidad de las leyes puede decirse que no es un sistema peculiar a los sistemas jurídicos anglosajones o del *common law*, y que pudiera ser incompatible con los sistemas jurídicos de tradición civil o de derecho romano. Al contrario, el sistema de control difuso ha existido desde el siglo pasado en casi todos los países de América Latina, todos pertenecientes a la familia de tradición del derecho romano. Es el caso de México, Argentina y Brasil que siguieron el modelo norteamericano y el de Colombia y Venezuela donde existe un sistema mixto de control de la constitucionalidad.

También ha existido en Europa, en países con una tradición de derecho civil, como Suiza y Grecia. En Suiza, el sistema difuso fue establecido por primera vez en la Constitución de 1874, aun cuando en forma limitada, lo que se confirma en el sentido de que si bien el sistema suizo actualmente permite que los tribunales decidan sobre asuntos constitucionales, ello es sólo en cuanto a la inaplicabilidad de actos legislativos de los Cantones, pero no de las leyes federales⁵. En Grecia donde se ha adoptado, también, un sistema difuso de control de constitucionalidad, la Constitución de 1975 atribuye a todos los tribunales competencia para desaplicar una disposición cuyo contenido consideren contrario a la Constitución⁶. Así, el artículo 95 de dicha Constitución establece:

“Los Tribunales están obligados a no aplicar leyes cuyo contenido sea contrario a la Constitución”.

En consecuencia, el método difuso de control judicial de constitucionalidad existe y ha funcionado en sistemas jurídicos tanto con tradición de *common law* como de derecho romano. Por ello, no estamos de acuerdo con Cappelletti y Adams, cuando señalan que existe una incompatibilidad fundamental entre el método difuso de control judicial de la constitucionalidad y los sistemas jurídicos basados en la tradición del derecho romano⁷, ni con lo que el mismo Mauro Cappelletti ha señalado en otra parte, al referirse a la experiencia de Italia y Alemania Federal antes de la creación de sus respectivas Corte y Tribunal Constitucionales, y señalar que esos países “revelaron completamente la desadaptación del método descentralizado (difuso) de control judicial para los países con sistemas jurídicos de derecho civil”⁸.

En nuestro criterio, los argumentos en favor del método concentrado de control judicial que se han adoptado en Europa Continental, no pueden resolverse con base en su supuesta adaptabilidad o no con un sistema jurídico particular, sino en realidad con el sistema constitucional que se adopte en relación a la supremacía de la Constitución. Entonces, si se adopta el principio de la supremacía constitucional, la consecuencia lógica y necesaria es la atribución dada a todos los jueces del poder decidir cuál norma debe ser aplicada cuando existe una contradicción entre una ley particular

5. Véase en H. Fix Zamudio, *Los Tribunales Constitucionales y los derechos humanos*, México, 1980, p. 17, 84; A. Jiménez Blanco, “El Tribunal Federal Suizo”, *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, Cortes Generales, 6, Madrid, 1981, p. 477.

6. Art. 93. Véase H. Fix Zamudio, *op. cit.*, p. 162; L. Favoreu, *Le control juridictionnel des lois et sa légitimité Développements récents en Europe Occidentale*. Association Internationale des Sciences Juridiques, Colloque d'Uppsala, 1984 (mimeo), p. 14. Publicado también en L. Favoreu y J.A. Jolowicz (ed.) *Le contrôle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents*, París, 1986, pp. 17-68.

7. M. Cappelletti and J.C. Adams, “Judicial Review of Legislation: European antecedents and adaptations”, *Harvard Law Review*, 79 (6), 1966, p. 1215.

8. M. Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World*, Indiannapolis, 1971, p. 59. En sentido similar M. Fromont considera que es “difícil admitir el método difuso de control de constitucionalidad en países con tradición de derecho romano. Véase “Preface” en J.C. Beguin, *Le Contrôle de la constitutionnalité des lois en République Federale d'Allemagne*, París, 1982, p. V.

y la Constitución, estando entonces obligados a dar prioridad a la Constitución, como un verdadero deber, independientemente del sistema jurídico de tradición de *common law* o de derecho romano del país en particular.

Por supuesto, otra cuestión es la relativa a los efectos prácticos que puede tener la adopción del método difuso de control de la constitucionalidad. Así, en ausencia de método alguno de control de la constitucionalidad, en Europa, antes de los años veinte y con el marco tradicional del dogma de la separación de poderes basado en los principios de soberanía del Legislador, de la supremacía de la Ley y de la desconfianza en los tribunales como órganos de control de la acción legislativa, las críticas al método difuso de control de la constitucionalidad formuladas en Europa, son tan antiguas como la existencia del mismo "modelo europeo" de control. Por ejemplo, Hans Kelsen, el creador del modelo austríaco hizo referencia a los problemas que originaba el método difuso de control para justificar "la centralización del poder para examinar la regularidad de las normas generales", subrayando "la ausencia de unidad en las soluciones" y "la incertidumbre legal" que resultaba cuando "un tribunal se abstenía de aplicar una ley considerada irregular, en tanto que otro Tribunal hacía lo contrario"⁹. En sentido similar, Mauro Cappelletti y John Clarke Adams insisten en que el método difuso de control constitucional "puede llevar a una grave incertidumbre y confusión, cuando un tribunal decide aplicar una ley y otro la considera inconstitucional"¹⁰.

Pero en realidad, estos problemas existen tanto en los sistemas del *common law* como de derecho romano que han adoptado el método difuso, no pudiendo considerarse como esencialmente peculiares a los países con tradición de derecho romano que lo hayan adoptado. Sin embargo, lo contrario pretenden demostrarlo Cappelletti y Adams basando su argumento en los efectos correctivos respecto de esos problemas, que tiene la doctrina del *stare decisis*, que es peculiar a los sistemas del *common law* y extraña a los sistemas de tradición de derecho romano. Su argumento, básicamente, es el siguiente:

"Conforme a la doctrina angloamericana del *stare decisis*, la decisión del más alto Tribunal en cualquier jurisdicción es obligatoria para todos los tribunales inferiores de la misma jurisdicción, por lo que tan pronto el Tribunal Supremo ha declarado una ley inconstitucional, ningún otro tribunal puede aplicarla. La Corte no necesita que se le confiera un especial poder para declarar una ley inválida, ni debe decidir otros aspectos más allá de la aplicabilidad de la ley cuestionada al caso concreto; el principio *stare decisis* hace el resto, al requerir de los otros tribunales el seguir el precedente en todos los casos sucesivos. Por lo que aun cuando la ley inconstitucional continúe en la Gaceta Oficial, es una "ley muerta".

Por ello, concluyen estos autores su argumento señalando:

"... *stare decisis*, sin embargo, no es normalmente un principio de los sistemas jurídicos de derecho romano, donde los tribunales generalmente no están obligados por las decisiones de los más altos tribunales"¹¹.

El argumento ha sido luego desarrollado por el mismo Cappelletti, al señalar:

"por cuanto el principio de *stare decisis* es extraño a los jueces en los sistemas jurídicos de derecho civil, un método de control de la constitucionalidad que

9. Véase H. Kelsen, "La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)" *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, 1928, p. 218.

10. *loc. cit.*, p. 1215.

11. *Idem.*, p. 1215.

permita a cada juez decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, puede conducir a que una ley pueda ser inaplicable por algunos jueces, por inconstitucionalidad y ser considerada aplicable, por otros jueces en sus decisiones. Aún más, el mismo órgano judicial, que puede algún día haber desaplicado una ley, puede luego, al día siguiente, considerarla aplicable, cambiando su criterio acerca de la legitimidad constitucional de la Ley. Además, entre diferentes tipos o grados de tribunales podrían surgir diferencias, por ejemplo, entre un tribunal de la jurisdicción ordinaria y tribunales de la jurisdicción administrativa, o entre jueces jóvenes y más radicales de los tribunales inferiores y jueces mayores de conciencia tradicional de los tribunales superiores... El resultado extremadamente peligroso de ello, puede ser un grave conflicto entre órganos judiciales y una grave incertidumbre respecto de la Ley aplicable”¹².

Sin embargo, insistimos en que esos problemas derivados del principio de la supremacía constitucional existen tanto en países con tradición de sistemas de *common law* como de derecho romano, y si bien es cierto que la doctrina *stare decisis* es una corrección a los problemas anotados, dicha corrección no es absoluta, pues no todos los casos en los cuales los tribunales inferiores decidan cuestiones de constitucionalidad, por ejemplo, en los Estados Unidos, llegan a la Corte Suprema, la cual decide discrecionalmente los casos que conoce¹³.

Por otra parte, y aun cuando la doctrina *stare decisis*, tal como es conocida en los países del *common law*, no se aplica en países con sistemas jurídicos de la tradición del derecho romano, aquellos en los cuales se ha adoptado un método difuso de control de constitucionalidad han adoptado, paralelamente, sus propios correctivos a los problemas planteados, con efectos similares. Por ejemplo, en el sistema de amparo mexicano, la Constitución establece el principio de que la Ley de Amparo debe establecer los casos en los cuales la “jurisprudencia”, es decir, los precedentes judiciales de las Cortes Federales, debe ser obligatoria¹⁴. Por ello, la Ley de Amparo establece los casos en los cuales las decisiones de la Corte Suprema e, incluso, de las Cortes de Circuito, deben considerarse como precedentes obligatorios, lo que sucede sólo cuando se hayan dictado cinco decisiones consecutivas, que no sean interrumpidas por alguna decisión incompatible, con el mismo efecto.

Los efectos de esta “jurisprudencia”, incluso parcialmente, han sido considerados como equivalentes a los que resultan del principio *stare decisis*. Incluso, en el sistema de amparo mexicano, el llamado “amparo contra leyes” ha sido desarrollado también como una acción extraordinaria de inconstitucionalidad de leyes autoaplicativas, que afecten directamente derechos de un individuo, y que pueden ser impugnadas ante las Cortes Federales, permitiéndoles juzgar la inconstitucionalidad de la ley sin relación alguna con un proceso concreto¹⁵.

En sentido similar, en Argentina y Brasil, países que también siguen de cerca el modelo norteamericano en el sentido del poder otorgado a todos los tribunales de decidir no aplicar las leyes basados en consideraciones constitucionales, se ha establecido la institución procesal denominada “recurso extraordinario de inconstitucionalidad” que puede formularse ante la Corte Suprema contra decisiones judiciales adoptadas en última instancia en las cuales se considera una Ley federal como inconstitucional e inaplicable al caso concreto¹⁶. En estos casos, la decisión adoptada por la Corte Suprema tiene efectos *in casu et inter partes* pero siendo dictada por el Tribunal Supremo, tiene de hecho efectos obligatorios respecto de los tribunales inferiores¹⁷. En igual sentido, otros países con tradición de derecho romano que han adop-

12. M. Cappelletti, *op. cit.*, p. 58.

13. 28 U.S. Code, Secc. 1254, 1255, 1256, 1257. Véase también Rule N° 17 de la Supreme Court.

14. Art. 107, Sección XIII, parágrafo 1 de la Constitución (Enmienda de 1950-1951).

15. R.D. Baker, *Judicial Review in Mexico. A Study of the Amparo Suit*, Austin, 1971, pp. 164, 250-251, 256, 259.

tado el método difuso de control de constitucionalidad, han establecido mecanismos judiciales especiales para superar los problemas que se puedan derivar de decisiones contradictorias en materia constitucional de tribunales diferentes. Es el caso de Grecia, donde la Constitución de 1975, estableció una Corte Suprema Especial con poderes para decidir sobre materias de inconstitucionalidad de las leyes, cuando se adopten decisiones contradictorias, en la materia, por el Consejo de Estado, la Corte de Casación o la Corte de Cuentas. En esos casos, las decisiones de la Corte Suprema Especial tienen efectos absolutos y generales en lo que concierne al control de la constitucionalidad de las leyes¹⁸.

Finalmente, en los otros países con tradición de derecho romano donde se ha adoptado el método difuso de control de la constitucionalidad, debe tenerse en cuenta, particularmente en materia de casación, el valor de las decisiones de la Sala de Casación de la Corte Suprema para los Tribunales de instancia. En Venezuela, el Código de Procedimiento Civil establece que "los jueces de instancia procurarán acoger la doctrina de casación establecida en los casos análogos, para defender la integridad de la legislación y la uniformidad de la jurisprudencia" (art. 321). Por tanto, si en su sentencia, la Sala de Casación ha hecho uso del poder de control difuso de la constitucionalidad, esa doctrina en principio debe ser seguida por los jueces de instancia. Pero en los casos en que los asuntos no lleguen a la Sala de Casación, los sistemas de tradición de derecho romano con método difuso de control de constitucionalidad, han establecido correctivos a los problemas originados por la incertidumbre y conflictividad de decisiones judiciales, mediante el establecimiento de un sistema mixto de control de constitucionalidad, que combina el método difuso con el método concentrado. En América Latina es el caso de Guatemala, Colombia y Venezuela. En particular, en estos dos últimos países, paralelamente el método difuso de control de constitucionalidad expresamente previsto en el derecho positivo, también existe un método concentrado de control de constitucionalidad, que autoriza a la Corte Suprema de Justicia para anular formalmente las leyes inconstitucionales, con efectos *erga omnes*, cuando es requerida mediante el ejercicio de una *actio popularis* que puede ser interpuesta por cualquier habitante del país. En consecuencia, en estos países, paralelamente al poder atribuido a cualquier tribunal para considerar en un caso concreto una ley como inconstitucional y desaplicarla, la Corte Suprema de Justicia tiene el poder de anular con efectos generales las leyes impugnadas por inconstitucionales²⁰.

En igual sentido, otros países europeos con tradición de derecho romano que han adoptado el método difuso de control de la constitucionalidad, también han adoptado paralelamente un método concentrado de control, asignando a la Corte Suprema del país el poder de anular leyes inconstitucionales. Es el caso de Suiza, donde a pesar de que no exista control judicial de constitucionalidad en relación a las leyes federales, la Corte Federal tiene poder para declarar la inconstitucionalidad de leyes cantonales, con efectos *erga omnes*, cuando se requiera su decisión a través del de-

16. H. Fix Zamudio, *Veinticinco años de evolución de la Justicia Constitucional 1940-1965*, México, 1968, pp. 26, 36; J. Carpizo y H. Fix Zamudio, "La necesidad y la legitimidad de la revisión judicial en América Latina. Desarrollo reciente", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 52, 1985, p. 33; también publicado en L. Favoreu y J.A. Jolowicz (ed.), *Le contrôle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements, récents*, París, 1986, pp. 119-151.
17. Véase J.R. Vanossi and P.E. Ubertone, *Instituciones de defensa de la Constitución en la Argentina*, UNAM, Congreso Internacional sobre la Constitución y su Defensa, México 1982 (mimeo), p. 32.
18. Véase E. Spiliotopoulos, "Judicial Review of Legislative Acts in Greece", *Temple Law Quarterly*, 56, (2), Philadelphia, 1983, pp. 496-500.
19. J.H. García Laguardia, *La Defensa de la Constitución*, México 1983, p. 52.
20. A.R. Brewer-Carías, *El Control de la Constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas, 1977; L.C. Sachica, *El Control de la Constitucionalidad y sus mecanismos*, Bogotá, 1980.

nominado "recurso de derecho público" en casos de violación de derechos fundamentales²¹.

En consecuencia en el mismo sentido en que se ha desarrollado la doctrina *stare decisis* en los países con sistemas jurídicos del *common law*, para resolver los problemas de incertidumbre y posible conflictividad entre las decisiones judiciales adoptadas por los diferentes tribunales en materia de inconstitucionalidad de las leyes que un método difuso puede originar, los países con sistemas jurídicos de tradición de derecho romano que han adoptado el mismo método, también han desarrollado diversos mecanismos legales particulares para prevenir los efectos negativos originados por los mencionados problemas, sea otorgando carácter obligatorio a los precedentes, o sea asignando los poderes necesarios a una Corte Suprema para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, con carácter general y efectos obligatorios.

Los eventuales problemas originados por la aplicación del método difuso de control de constitucionalidad de las leyes, en consecuencia, son comunes a los países que lo han adoptado, sea que pertenezcan a sistemas jurídicos con tradición de derecho romano o de *common law*, por lo que la adopción del método difuso no puede conducir, en sí mismo, a considerar el método difuso como incompatible con los sistemas jurídicos de derecho romano, por el solo hecho que no exista en ellos la regla del *stare decisis*.

En nuestro criterio, el único aspecto de compatibilidad que en este respecto es absoluto, es que cuando existe el principio de la supremacía de la Constitución, la consecuencia lógica del mismo es el poder de todos los jueces que tienen a su cargo la aplicación de la ley, de decidir sobre la inaplicabilidad de la legislación cuando ésta contradice la Constitución, dando preferencia a la Constitución en sí misma. Este fue el sistema original de control de la constitucionalidad, después del triunfo de la Constitución sobre el Legislador.

Sin embargo, en los países europeos con tradición de sistema jurídico de derecho romano, la tradicional desconfianza en relación al poder judicial ha sido la que ha abierto el camino al establecimiento de un sistema concentrado de control de la constitucionalidad que, en cierto sentido ha provocado el "redescubrimiento" de la supremacía constitucional a través de otros medios judiciales. Pero esto no puede conducir a que se considere el método difuso de control de la constitucionalidad de la legislación como incompatible con los sistemas jurídicos de derecho romano.

3. La racionalidad del método difuso

Como hemos señalado la esencia del método difuso de control de constitucionalidad radica en la noción de supremacía constitucional, en el sentido de que si la Constitución es la Ley Suprema de un país y que, como tal, prelavece sobre las otras leyes, ningún otro acto del Estado que sea contrario a la Constitución puede ser una Ley efectiva, y al contrario debe ser considerado como nulo. En palabras del Juez Marshall, si la Constitución es "la Ley fundamental y suprema de una nación... un acto del legislador que repugne a la Constitución, es nulo"²². En este sentido, la efectiva garantía de la supremacía de la Constitución es que tales actos que colidan con la Constitución son, en efecto, nulos, y como tales, tienen que ser considerados por los Tribunales, los cuales son, precisamente, los órganos estatales llamados a aplicar las leyes.

21. E. Zellweger, "El Tribunal Federal Suizo en calidad de Tribunal Constitucional", *Revista de la Comisión Internacional de Juristas* Vol. VII (1), 1966, p. 119; H. Fix Zamudio, *Los Tribunales Constitucionales...* cit., p. 84.

22. *Marbury v. Madison* 5 US (1 Cranch), 137 (1803). Véase el texto en S.I. Kutler (ed.) *op. cit.*, p. 29.

A. *La nulidad de los actos estatales inconstitucionales*

En consecuencia, el primer aspecto que muestra la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad, es el principio de la nulidad de los actos estatales y particularmente de las leyes que colidan con la Constitución.

Ahora bien, en principio, la nulidad de un acto estatal significa que si tal acto pretende existir jurídicamente, objetivamente, en realidad, no existe porque es irregular, en el sentido de que no se corresponde con las condiciones establecidas para su emisión por una norma de rango superior. Esto fue lo que Hans Kelsen llamó la "garantía objetiva de la Constitución"²³, lo que significa que un acto estatal nulo no puede producir efectos, y no necesita de ningún otro acto estatal posterior para quitarle su calidad usurpada de acto estatal. Al contrario, si otro acto estatal fuera necesario, entonces la garantía no sería la nulidad del acto, sino su anulabilidad.

En consecuencia, en estricta lógica, la supremacía de la Constitución significa que todo acto estatal que viole la Constitución es nulo, y por tanto teóricamente, cualquier autoridad pública, e incluso, los particulares, estarían autorizados para examinar su irregularidad, declarar su inexistencia y considerar el acto inválido como no obligatorio. Por supuesto, esto podría conducir a la anarquía jurídica, por lo cual normalmente, el derecho positivo establece límites respecto de este poder de examinar la regularidad de los actos estatales, y lo reserva a los órganos judiciales. En consecuencia, cuando un acto estatal viola la Constitución y es nulo, éste sólo puede ser examinado por los jueces y sólo los jueces tienen el poder para considerarlo nulo.

Pero sin embargo, a pesar de los límites impuestos por el derecho positivo respecto del poder de examinar la nulidad de los actos estatales, esto no significa que la garantía de la Constitución cese de ser la nulidad de los actos estatales y quede convertida en anulabilidad. Al contrario, la nulidad del acto inconstitucional persiste, pero con la limitación derivada de la reserva legal atribuida a los jueces para declarar, con exclusividad, su nulidad.

Así, hasta ese momento, el acto irregular debe ser considerado como siendo efectivo y obligatorio por cualquier autoridad pública, y particularmente, por las autoridades administrativas y por los particulares; pero una vez que el juez declara su inconstitucionalidad en relación a un caso concreto, entonces el acto deviene nulo y sin valor en relación a dicho proceso.

En conclusión, en el método difuso de control de la constitucionalidad, el deber de todos los jueces es el de examinar la constitucionalidad de las leyes, y declarar, cuando ello sea necesario, que una ley particular no debe ser aplicada a un proceso específico que el juez esté conociendo, en razón de que es inconstitucional, y por tanto, debe considerarse nula y sin valor.

B. *El poder de todos los jueces*

Lo anterior nos conduce al segundo aspecto de la racionalidad del método difuso de control de la constitucionalidad, el cual es que el poder para declarar la inconstitucionalidad de la legislación es atribuida a todos los jueces de un país determinado.

En efecto, si la Constitución es la Ley suprema del país, y el principio de la supremacía es aceptado, entonces la Constitución se debe aplicar con preferencia sobre cualquier otra ley que sea inconsistente con la misma, sea que ello esté expresamente establecido en el texto expreso de la Constitución, o sea una consecuencia implícita de su supremacía. Consecuentemente, las leyes que violen la Constitución o en cualquier forma colidan con sus normas, principios y valores, son, como hemos dicho, nulas y sin valor, y no pueden ser aplicadas por los Tribunales, los cuales tienen que aplicar preferentemente la Constitución.

23. H. Kelsen, *loc. cit.*, p. 214.

Todos los Tribunales deben en consecuencia decidir los casos concretos que están considerando, como lo decía el Juez Marshall, "conforme a la Constitución desaplizando la ley inconstitucional" siendo esto "la verdadera esencia del deber judicial"²⁴. En consecuencia, en el método difuso de control de la constitucionalidad, este rol corresponde a todos los jueces y no sólo a una Corte o Tribunal en particular, y no debe ser sólo visto como un poder atribuido a los Tribunales, sino como un deber de los mismos²⁵, para decidir conforme a las reglas constitucionales, desaplizando las leyes contrarias a sus normas.

C. El carácter incidental del método difuso

Este deber de todos los tribunales de dar preferencia a la Constitución y, en consecuencia, a desaplizar las leyes que consideren inconstitucionales y por tanto nulas y sin valor, nos lleva al tercer aspecto de la racionalidad del método difuso de control de la constitucionalidad de las leyes, el cual es que este deber judicial sólo puede ser cumplido *incidenter tantum*, es decir en un proceso concreto del cual el juez esté conociendo, y donde la inconstitucionalidad de la ley o norma no es ni el objeto de dicho proceso ni el asunto principal del mismo.

En consecuencia, en este caso, siempre debe iniciarse un proceso ante un Tribunal en cualquier materia, por lo que el método difuso de control de la constitucionalidad siempre es un sistema incidental de control, en el sentido de que la cuestión de inconstitucionalidad de una ley y su inaplicabilidad, debe plantearse en un caso o proceso concreto, cualquiera sea su naturaleza, en el cual la aplicación o no de una norma concreta es considerada por el Juez como relevante para la decisión del caso. En consecuencia, en el método difuso de control de constitucionalidad, el objeto principal del proceso y de la decisión judicial no es la consideración abstracta de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley, sino más bien, la decisión de un caso concreto de carácter civil, penal, administrativo, mercantil o laboral, etc. La cuestión de constitucionalidad, en consecuencia, sólo es un aspecto incidental del proceso que sólo debe ser considerada por el juez para resolver la aplicabilidad o no de una ley en la decisión del caso concreto, cuando surgen cuestiones relativas a su inconstitucionalidad.

D. La iniciativa del poder de los jueces

Ahora bien, si se trata de un deber de los jueces el aplicar la Constitución en un caso concreto y desaplizar, para su decisión, la ley que consideren inconstitucional, debe señalarse que el cuarto aspecto de la racionalidad del método difuso, consiste en permitir a los jueces el considerar *de oficio* las cuestiones de constitucionalidad, a pesar de que ninguna de las partes en el proceso las haya planteado. De hecho, ésta es la consecuencia directa de la garantía de la Constitución que cuando se establece como "garantía objetiva", lo que implica la nulidad de las leyes contrarias a la Constitución, y además produce, como consecuencia, la reserva dada a los jueces para considerar la nulidad y la inaplicabilidad de una norma en un caso concreto.

Dentro de este marco, estimamos que cuestión de la inconstitucionalidad de la ley en relación a los procesos particulares no debe quedar a la sola instancia de las partes

24. *Marbury v. Madison* 5 US (1 Cranch), 137 (1803).

25. Confróntese B.O. Nwabueze, *Judicial control of legislative action and its legitimacy. Recent development*. African regional report. International Association of Legal Sciences, Uppsala Colloquium 1984 (mimeo), pp. 2-3. También publicado en L. Favoreu y J.A. Jolowicz (ed.), *Le controle juridictionnel des lois. Légitimité, effectivité et développements récents*. París, 1986, pp. 193-222.

en el proceso, por lo que aun cuando las partes no planteen ante el Juez la cuestión de inconstitucionalidad, éste tiene el deber de considerarla, y decidir, de oficio, sobre la inconstitucionalidad de la ley. Debe advertirse, sin embargo, que aun cuando este aspecto de la racionalidad del método difuso de control de la constitucionalidad es seguido en muchos países como Venezuela y Grecia²⁶, debemos admitir que, en general, las normas procesales de la mayoría de los países prohíbe a los Tribunales considerar de oficio, al decidir un caso concreto, cualquier cuestión, incluso las cuestiones de inconstitucionalidad²⁷.

En todo caso, el signo común de este aspecto de la racionalidad del método difuso es que la cuestión de inconstitucionalidad sólo puede ser incidental en un proceso particular el cual, por supuesto, en todo caso debe ser iniciado a instancia de parte.

E. *El efecto inter partes de la decisión judicial*

El quinto aspecto de la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad se refiere a los efectos de la decisión que adopten los Tribunales en relación a la constitucionalidad o aplicabilidad de la ley en un caso concreto; y este aspecto de los efectos de la decisión judicial se relaciona con dos preguntas, primero, ¿a quién afecta la decisión? y segundo, ¿cuándo comienza a surtir efectos?

En relación al primer interrogante, la racionalidad del método difuso es que la decisión adoptada por el Juez sólo tiene efectos en relación a las partes en el proceso concreto en el cual aquélla se adopta. En otras palabras, en el método difuso de control de constitucionalidad, la decisión adoptada sobre la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la ley en un caso, sólo tiene efectos *in casu et inter partes*, es decir en relación al caso concreto y exclusivamente en relación a las partes que han participado en el proceso, por lo que no puede ser aplicada a otros particulares. Esta es la consecuencia directa del antes mencionado aspecto relativo al carácter incidental del método difuso de control de constitucionalidad.

En efecto, si la decisión judicial sobre la constitucionalidad y aplicabilidad de una ley sólo puede ser adoptada en un proceso particular desarrollado entre partes concretas, la lógica del sistema es que la decisión sólo se puede aplicar a este proceso en particular, y a las partes del mismo, y en consecuencia, no puede ni beneficiar ni perjudicar a ningún otro individuo ni a otros procesos.

En consecuencia, si una ley es considerada inconstitucional en una decisión judicial, esto no significa que dicha ley ha sido invalidada y que no sea efectiva y aplicable en otros casos. Sólo significa que en cuanto concierne a ese proceso particular, y a las partes que en él intervinieron en el cual el Juez decidió la inaplicabilidad de la Ley, es que ésta debe considerarse inconstitucional, nula y sin valor, sin que ello tenga ningún efecto en relación a otros procesos, otros jueces y otros particulares.

Sin embargo, para evitar la incertidumbre del orden legal y las contradicciones en relación a la aplicabilidad de las leyes, se han establecido correcciones a estos efectos *inter partes*, a través de la doctrina *stare decisis* o mediante regulaciones de derecho positivo cuando las decisiones se adoptan por la Corte Suprema de un país.

26. E. Spiliotopoulos, "Judicial review of legislative acts in Greece", *loc. cit.*, p. 479.

27. Por ejemplo, B.O. Nwabueze ha dicho que "El hecho de que este deber sólo puede ser ejercido a instancia de parte agraviada por una violación de la Constitución, refuerza la legitimidad de la función. Esto significa que aun en presencia de una violación flagrante de la Constitución por el Legislador, la Corte no puede intervenir, por su propia iniciativa. Debe esperar a que alguien la inste", *loc. cit.*, p. 3. Véase la discusión respecto del sistema argentino en J.R. Vanossi y P.E. Ubertone, *op. cit.*, p. 24, en G. Bidart Campos, *El Derecho Constitucional del Poder*, tomo II, cap. XXIX; y en J.R. Vanossi, *Teoría Constitucional*, tomo II Buenos Aires, 1976, pp. 318 y 319.

F. *Los efectos declarativos de las decisiones judiciales*

Ahora bien, los efectos *inter partes* de la decisión judicial adoptada conforme al método de control difuso de constitucionalidad, están directamente relacionados con otras cuestiones concernientes también a los efectos de la decisión, pero en el tiempo, es decir, respecto de cuándo comienza a ser efectiva la declaración de inconstitucionalidad y, por supuesto, también en relación a la nulidad como garantía de la Constitución.

En efecto, hemos señalado que el principal aspecto de la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad es el de la supremacía de la Constitución sobre todos los demás actos estatales, lo que lleva a considerar que las leyes contrarias a la Constitución son nulas y sin valor, siendo ésta la garantía más importante de la Constitución. En consecuencia, cuando un Juez decide sobre la constitucionalidad de una ley, y la declara inconstitucional e inaplicable a un caso concreto, es porque la considera nula y sin valor, tal cual como si nunca hubiera existido. Por ello, la decisión tiene efectos declarativos: declara que una ley es inconstitucional y consecuentemente que ha sido inconstitucional desde que se dictó. Así, la ley cuya inaplicabilidad se decida por ser contraria a la Constitución, debe ser considerada por el Juez como si nunca hubiera tenido validez y como si siempre hubiese sido nula y sin valor. Por ello es que se dice que la decisión del Juez en virtud de ser de carácter declarativo, tiene efectos *ex tunc, pro pretaerito* o de carácter retroactivo, en el sentido de que dichos efectos se retrotraen al momento en que la norma considerada inconstitucional fue dictada, evitando que pueda tener efectos, por supuesto, solamente en lo que concierne al caso concreto decidido por el Juez y en relación a las partes que intervinieron en el proceso. El acto legislativo declarado inconstitucional por un Juez conforme al método difuso de control de constitucionalidad, por tanto, es considerado, *ab initio*, como nulo y sin valor, por lo que no es anulado por el Juez sino que éste sólo declara su nulidad preexistente.

4. *Conclusión*

En conclusión, podemos señalar en el campo de los principios, que la racionalidad del método difuso de control de constitucionalidad funciona de la siguiente manera:

La Constitución tiene un carácter supremo sobre todo el orden jurídico, por lo que los actos contrarios a la Constitución no pueden tener efectos y son considerados nulos y sin valor.

Todos los jueces tienen el poder y el deber de aplicar la Constitución, y en consecuencia, a dar preferencia a la Constitución sobre las leyes que la violen, y a declararlas inconstitucionales e inaplicables en los casos concretos de los cuales conocen.

El poder-deber de los jueces de considerar una ley inconstitucional aplicando preferentemente la Constitución, sólo puede ser ejercido en un proceso particular, iniciado a instancia de parte, donde la cuestión constitucional sólo es una cuestión incidental, y cuando su consideración es necesaria para resolver el caso.

La decisión judicial relativa a la inconstitucionalidad e inaplicabilidad en un proceso concreto puede ser adoptada de oficio por el Juez, pues es su deber el aplicar y respetar la supremacía de la Constitución.

La decisión adoptada por los jueces sobre inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la Ley sólo tiene efectos *inter partes* en relación al caso concreto en el cual se adopta, y tiene efectos declarativos en el sentido que declara *ab initio* la nulidad de la Ley. Por ello, al declarar una ley inconstitucional e inaplicable, de hecho, la decisión tiene efectos *ex tunc* y *pro pretaerito* en el sentido que ellos son retroactivos al mo-

mento en que se promulgó la Ley, la cual es considerada como no habiendo producido efecto alguno en relación al caso concreto y a las partes que en él intervinieron.

Por supuesto, esta lógica del método difuso de control de constitucionalidad no siempre es absoluta, y cada sistema legal ha desarrollado correctivos en relación a la posible desviación que cada uno de los aspectos de la racionalidad del sistema produce, en relación a la nulidad o anulabilidad del acto inconstitucional; al poder atribuido a todos los jueces o a un número limitado de tribunales para revisar la constitucionalidad; al carácter incidental del sistema; a la iniciativa de los jueces o a la necesidad de instancia de parte para plantear la cuestión constitucional; a los efectos *inter partes* o *erga omnes* de la decisión y a su carácter declarativo o constitutivo.

II. LA SENTENCIA DE LOS LAPROS PROCESALES

Ahora bien, ha sido precisamente, en ejercicio de este poder de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que la Sala de Casación Civil, en sentencia de 4 de octubre de 1989, ha decidido no sólo la inaplicabilidad del artículo 197 del Código de Procedimiento Civil, que establece la forma de computar los lapsos y términos procesales, por considerarlo que colide con el artículo 68 de la Constitución, sino que ha pretendido sustituir la norma que contiene, por una nueva, excediéndose, sin duda, en cuanto a sus poderes de control. A la luz de los principios antes anotados, en consecuencia, a continuación analizaremos la sentencia mencionada.

1. *Situación procesal precedente*

La sentencia de la Sala de Casación Civil de 4 de octubre de 1989, fue dictada al decidirse un recurso de casación y declarárselo con lugar, contra la sentencia de un Tribunal Superior que declaró sin lugar un recurso de hecho. La situación procesal que antecedió a dicha decisión, en resumen, fue la siguiente:

1. El Sr. Ramón Martínez Zuloaga inició un procedimiento de ejecución de hipoteca contra la Sra. Yolanda Tepedino de Ciliberto, por ante el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda.

2. El Juzgado referido, en el curso del procedimiento, declaró inadmisibles la oposición a la ejecución de la hipoteca mediante sentencia del 14 de abril de 1987.

3. Contra dicha sentencia, la ejecutada interpuso recurso de apelación, el cual fue negado por extemporáneo. La situación en materia de lapsos fue la siguiente: la sentencia se dictó el martes 14-4-87; el miércoles 15 fue miércoles santo; el jueves 16, fue jueves santo; el viernes 17, fue viernes santo; el sábado 18, fue sábado de gloria, y el domingo 19 fue domingo de resurrección, cubriendo esos días calendarios consecutivos los cinco días para apelar que establece el artículo 298 del Código de Procedimiento Civil, y que el Tribunal consideró computable en dicho lapso, conforme lo establece el artículo 197 del mismo Código, razón por la cual la apelación sólo podía interponerse el día lunes 20 de abril de 1987. Al no haberse hecho en esa oportunidad el juez de la causa negó la apelación interpuesta con posterioridad, por extemporánea, por auto de 21 de abril de 1987.

4. Contra el auto de 21 de abril de 1987, la ejecutada interpuso recurso de hecho y el Juzgado Superior Quinto en lo Civil y Mercantil de la misma Circunscripción Judicial, por auto de 5 de mayo de 1987, declaró sin lugar dicho recurso de hecho, con aclaratoria de fecha 7 de mayo de 1987.

5. Contra dicho auto de 5 de mayo de 1987 del Juzgado Superior, y su aclaratoria de 7 de mayo de 1987, la ejecutada anunció recurso de casación, cuya de-

cisión es la sentencia de 4 de octubre de 1989 que comentamos, y que declaró con lugar el recurso interpuesto contra el auto y su aclaratoria recurridos, y ordenó al Tribunal competente decidir nuevamente con arreglo a la doctrina establecida.

2. Alegatos de la recurrente

Consideró la ejecutada que el criterio del Juez que dictó el auto recurrido, de considerar que el lapso de apelación establecido en el artículo 298 del Código de Procedimiento Civil debía computarse por días calendarios consecutivos, estando comprendidos en los mismos, en el caso concreto, los días de semana santa, la colocó en indefensión "debido a una interpretación demasiado literal de los artículos 197 y 298 del Código de Procedimiento Civil". Agregó la ejecutada que el artículo 298 del Código de Procedimiento Civil, en ninguna parte dice que los cinco días consagrados para apelar son días calendarios, por lo que a su juicio "no puede el intérprete o el sentenciador dar esa interpretación", pues aunque la norma del artículo 197 CPC "no excluye el lapso para apelar quizás por un desliz legislativo", tampoco está excluido a la luz del artículo 297 CPC, correspondiendo a la Sala, mitigar "la drástica injusticia de tan inequitativa norma". Agrega la recurrente que el lapso de 5 días para apelar "tienen que ser días efectivos para poder apelar, días de despacho", pues de lo contrario la norma del artículo 197 sería inconstitucional "porque consagraría la indefensión de las partes en los procesos".

3. Argumentos de la Corte Suprema

Partió la Corte de la afirmación de que las reglas legales para computar lapsos y términos procesales no deben estar sujetas a dudas, ni a interpretaciones ni a ambigüedades por estar envuelta la garantía de derecho a la defensa, lo que —agregamos— no pasa de ser, por supuesto, un consejo al legislador para su labor normativa. Apreció la Corte que, en esa materia, sin embargo, "históricamente no ha sido del todo afortunado el legislador patrio", para lo cual pasó revista en la sentencia al régimen previsto en el Código de 1916, y a los criterios de aplicación que se desarrollaron en el foro, destacando la "prudente práctica forense" de identificar los "días hábiles" con los "días de audiencia", y de dar "secretaría" sólo cuando había "día de audiencia", con lo cual se lograba "evitar malos entendimientos, sorpresas, dudas y estados de indefensión". Analizó la Corte, además, los diversos proyectos del Código de Procedimiento Civil que regulaban la materia, "sin dejar lugar a dudas", entre ellos, el de 1975, que establecía que "los términos o plazos procesales se computarán por días calendarios consecutivos, *excluyendo solamente aquellos en que no se oiga ni despache en el Tribunal*" (art. 197) (subrayado de la Corte), identificándose entonces los días consecutivos con aquellos "en que el Tribunal tenga dispuesto despachar, quedando excluidos, en consecuencia, aquellos que resulten feriados y de las vacaciones judiciales".

Constató la Sala de Casación, sin embargo, que en el texto definitivo del artículo 197, el Legislador, guiado "por el principio de la celeridad procesal, de alta pero no exclusiva consideración", estableció terminantemente que

"los términos o lapsos procesales se computarán por días calendarios consecutivos, excepto los lapsos de pruebas en los cuales no se computarán los sábados, los domingos, el jueves y el viernes santos, los declarados días de fiesta por la Ley de Fiestas Nacionales, los declarados no laborables por otras leyes, ni aquellos en los cuales el Tribunal disponga no despachar".

Es decir, conforme a esa norma, se estableció que todos los lapsos o términos procesales se cuentan por días calendarios consecutivos, *excepto los lapsos de pruebas*

en los los cuales no se computan los días en que no haya despacho. Es decir, conforme a “la interpretación estrictamente liberal” de esta norma, es evidente que a los efectos de los términos o lapsos procesales, todos los días del año son computables, siempre que no se trate de los lapsos de pruebas en los cuales sólo son computables los días de despacho.

Ahora bien, esta “interpretación literal” —y en nuestro criterio no puede haber otra respecto a tan clara y terminante norma—, a juicio de la Sala de Casación “está en contradicción con el principio de la legalidad de los lapsos procesales” establecido en el artículo 196 del Código de Procedimiento Civil, en el sentido de que por cuanto los lapsos y términos procesales son los expresamente establecidos por la Ley, si se aplica el principio del artículo 197 siempre resultará un lapso menor, pues siempre habrá días en que no se dé despacho (sábado o domingo, al menos). Esta abreviación de lapsos, en la práctica, a juicio de la Sala de Casación, podría incluso hacer “desaparecer íntegramente” el lapso o término mismo, con un “real y efectivo menoscabo del derecho de defensa de las partes”. De allí concluyó la Sala con su apreciación de que “tal interpretación literal” sólo implicaría celeridad procesal sin menoscabo de los derechos de las partes, cuando se trate de lapsos o términos de mayor duración, aun cuando incluso en esos casos, en supuestos de catástrofes, huelgas o casos semejantes cuando el órgano jurisdiccional deje de despachar por períodos prolongados, podría existir indefensión.

Advirtió la Sala que la “interpretación meramente literal” del artículo 197 del Código de Procedimiento Civil ha sido sin embargo “atemperada” por la práctica forense, al extenderse analógicamente la disposición del artículo 200 CPC a los supuestos de abreviación de lapsos que implica el artículo 197 CPC en el sentido de prorrogar en un día más el lapso de que se trate, cuando concluya en día en que no haya despacho, considerando la Sala que tal “aplicación analógica extensiva... no resulta conforme a la Ley”.

De su análisis hermenéutico de la norma general del artículo 197 del CPC, y tomando en cuenta la absoluta prohibición de actuación de los tribunales fuera de los días y horas hábiles de despacho, concluyó la Sala de Casación en su sentencia que a su juicio, dicha norma

“...debe interpretarse en el sentido de que por regla general y salvo casos excepcionales más abajo enumerados, los términos y lapsos a los cuales se refiere dicho artículo, deben computarse efectivamente por días consecutivos en los cuales el Tribunal acuerda dar despacho, no siendo computable a esos fines aquellos en los cuales el juez decide no despachar, ni los sábados, ni los domingos, ni el Jueves y Viernes santos, ni los declarados días de fiesta por la Ley de Fiestas Nacionales, ni los declarados no laborables por otras leyes”.

Para la Sala de Casación, tal interpretación armoniza con el principio de la legalidad de los lapsos procesales. Además, señaló la Sala que desaparecida del Código la distinción entre días de audiencia y días hábiles, y sustituida por la noción de día de despacho,

“no hay necesidad de distinguir los días de despacho solamente para pruebas, porque para toda otra actuación procesal que debe realizarse en día de despacho siempre deberán estar presentes el juez y el secretario, y lo natural es que estos días sean los computables para las actuaciones de las partes y las que competen propiamente al Tribunal”.

En definitiva, la Sala llegó a una interpretación de la norma radicalmente distinta a la interpretación literal, pretendiendo normar no sólo lo que no está normado, sino en una forma distinta a como está, aduciendo además el argumento de que en

nuestro país “las mismas razones valederas para el cómputo de los lapsos de pruebas por días de despacho, lo son para la interposición de todos los recursos, así como la solicitud de revocatoria y la de la aclaratoria de la sentencia”. De allí que la propia Sala confiese que

“La previsión legislativa óptima habría sido el contenido literal del artículo 197, pero con ampliación de cada uno, lapsos y términos de poca duración, para evitar su abreviación o su desaparición, que es lo que corrige esta interpretación jurisdiccional”.

En definitiva, la Sala de Casación Civil, al dictar su sentencia estableciendo una interpretación del artículo 197 del Código de Procedimiento Civil apartándose del método exegético gramatical exigido en el artículo 4 del Código Civil, y a pesar de encontrarse con una Ley clara y precisa, ha ido contra la letra de la Ley, al darle a la norma una interpretación distinta a la que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del Legislador, estimando que el texto del artículo colide con el derecho a la defensa previsto en el artículo 68 de la Constitución.

En definitiva, la sentencia de la Sala de Casación Civil estimó que con la adopción de la regla general para el cómputo de las diligencias judiciales por días consecutivos establecida en el artículo 197 del CPC, el Legislador colidió el derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución por lo que

“de conformidad con el artículo 20 del propio Código de Procedimiento Civil, este Alto Tribunal *se aparta de la interpretación meramente literal* del artículo 197 del Código de Procedimiento Civil, y a tal efecto respecto del cómputo para los lapsos y términos del proceso civil en Venezuela, *establece las siguientes normas aplicables a los procesos a partir de la fecha de la publicación de esta sentencia...*”.

A continuación, “estableció” la Sala la “norma” de que “solamente son computables por días calendarios consecutivos”, los lapsos o términos “de mayor duración” en los que se impone el principio de la celeridad procesal, y que se consideran “supuestos excepcionales”, siendo éstos los previstos en los artículos 199, 231, 251, 267, 317, 318, 319, 335, 374, 386, 515, 521, 614, 756 y 757. Además, estableció que son computables por días calendarios consecutivos los lapsos que se cumplen ante la propia Sala con motivo del recurso de casación, como la propia Sala lo estableció. Agrega además la sentencia que “en todos estos casos de los lapsos por días consecutivos” es aplicable la regla del artículo 200 del Código de Procedimiento Civil.

En definitiva, la Sala de Casación, en el caso concreto sometido a su consideración, estimó que el Juez del auto recurrido había interpretado el artículo 197 “en su forma más literal”, forma que a juicio de la Sala no se compaginaba con los principios establecidos en la sentencia, conforme a la cual la “regla general”, en el cómputo de los términos y lapsos procesales, conforme al artículo 197 del CPC, es por días consecutivos en los cuales el Tribunal haya acordado oír y despachar, de manera que el cómputo del lapso de apelación establecido en el artículo 298 del Código de Procedimiento Civil debe efectuarse “por días calendarios consecutivos en los cuales se haya acordado oír y despachar y no por días consecutivos”. Por ello la Sala de Casación concluyó su fallo declarando procedentes las denuncias de infracción de los artículos 289 y 197 del CPC y declarando con lugar el recurso de casación interpuesto.

III. APRECIACION CRITICA DE LA SENTENCIA Y LOS VOTOS SALVADOS

Ahora bien, el recurso de casación en el caso concreto, se interpuso conforme a lo establecido en el ordinal 2º del artículo 313 y ordinal 3º del artículo 317 del CPC

denunciándose infracción de los artículos 289 y 197 del CPC. El ordinal 3º del artículo 317 señala que el recurso de casación debe declararse con lugar, “cuando se haya incurrido en un *error de interpretación* acerca del contenido y alcance de una disposición expresa de la Ley”, en este caso, los artículos 289 y 197 del CPC. El artículo 298 establece el lapso de cinco días para apelar, y el artículo 197 determina que el cómputo de dicho lapso es por días calendarios consecutivos. Esta disposición expresa fue la que aplicaron los Tribunales de instancia, sin que hubiese habido interpretación alguna, mucho menos “error de interpretación” acerca del contenido o alcance de las normas. Como lo afirman los Magistrados que salvaron el voto en la decisión.

“de tan cristalina redacción (del art. 197) la única interpretación posible es la literal, esto es, que los términos o lapsos procesales se computarán por días calendarios consecutivos, salvo la excepción del lapso probatorio en el mismo establecido”.

Por tanto, el recurso de casación debió haber sido declarado sin lugar, ya que no hubo infracción de ley, sino simple y elemental aplicación de la misma.

En realidad, la absolutamente errada interpretación del artículo 197 del Código de Procedimiento Civil es la que ha hecho la Sala de Casación, al punto “de cambiar radicalmente el dispositivo legal” como lo afirmaron los Magistrados disidentes, violentando “el principio de interpretación lógico e histórico de la aparición de la norma”. Así se expresaron:

“Con el fundamento de mantener a salvo el derecho constitucional a la defensa, inviolable en todo estado y grado del proceso, la Sala deroga la norma legislativa, sustituyéndola por una nueva, violentándose así los principios de hermenéutica jurídica, pues desde el punto de vista histórico, es un regreso al pasado, a la confusión y anarquía que ya se creían superadas en esta materia”.

Agregaron los Magistrados disidentes, que la Sala

“en una clara usurpación de funciones, bajo el pretexto de una nueva interpretación, está cambiando total y absolutamente el contenido, el sentido y el propósito de la Ley. La está sustituyendo por una norma nueva en su contenido literal y jurídico, lo cual no está dentro de las funciones de esta Sala”.

Pero la Sala de Casación no se contestó con sentar una interpretación errada del artículo 197 del Código de Procedimiento Civil, sino que ha pretendido hacerlo con carácter general, estableciendo “normas aplicables a los procesos a partir de la fecha de la publicación de esta sentencia”, en sustitución de una norma legal que virtualmente “deroga”, lo cual es absolutamente inconstitucional, pues esa función estatal corresponde al Legislador. No puede la Corte Suprema de Justicia, en ninguna de sus Salas, actuar como Legislador creando normas de validez general. A lo sumo, en Corte Plena podría actuar como “Legislador negativo” como el propio Kelsen lo concibió hace sesenta años, al declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes, pero ello está reservado a la competencia de la Corte en Pleno conforme al artículo 215 de la Constitución. Podría incluso admitirse que la Corte Suprema, en Pleno, como juez constitucional, al declarar sin lugar un recurso de inconstitucionalidad, pudiera fijar la interpretación de una norma acorde con la Constitución, para sostener su constitucionalidad. Por ello, la Sala de Casación incurrió en una extralimitación de atribuciones usurpando esta vez, competencias de la Corte Plena, al haber pretendido, en la práctica, “anular” con carácter general una norma y en sustitución, establecer otras normas de aplicación general o, como lo afirmaron los Magistrados disidentes, sustituir un dispositivo legal “por uno nuevo”.

Por ello, con razón, los Magistrados disidentes señalaron que la Sala, en la sentencia, en realidad derogó el artículo 197 del Código de Procedimiento Civil,

“atribuyéndose funciones legislativas que sólo le están conferidas en Venezuela, en lo que respecta a leyes nacionales, al soberano Congreso Nacional”.

La Sala de Casación, además, ejerció esta función legislativa que no tiene atribuida constitucionalmente, supuestamente para salvaguardar el derecho a la defensa. Pero en realidad, el artículo 197 del CPC, como lo observaron los Magistrados disidentes, “no vulnera el derecho ciudadano a la defensa” el cual sólo estaría lesionado “cuando se priva a las partes del uso de los medios que les proporciona la Ley para hacer valer sus derechos”. Por ello, es evidente que la interpretación literal del artículo 197,

“no colide con el artículo 68 de la Constitución, sino por el contrario, organiza el ejercicio de ese derecho constitucional para hacerlo efectivo, rápido y seguro en el proceso”.

Sin embargo, fue precisamente con base en considerar que el artículo 197 del CPC colidía con el artículo 68 de la Constitución, que la Sala de Casación invocó el artículo 20 del CPC que consagra el control difuso de la constitucionalidad, para afirmar que se “apartaba” de la interpretación meramente literal del artículo 197 y proceder a establecer normas de aplicación general a todos los procesos a partir de la fecha de la publicación de la sentencia.

Por supuesto, no es posible ejercer el control difuso de la constitucionalidad de las leyes para establecer interpretaciones distintas a las literales de una norma, y crear normas nuevas de aplicación general sustituyendo las que están en la letra de la ley. Hacerlo, como lo ha hecho la Sala de Casación Civil, no es más que desconocer de la manera más absoluta el sentido de los métodos de control de la constitucionalidad en el país.

Pero aun en forma equivocada, si la sentencia pretendía, como lo afirmó la Sala, “apartarse de la interpretación meramente literal” y “establecer normas aplicables a los procesos a partir de la fecha de la publicación de la sentencia”, es evidente que ello sólo podía hacerlo sin violar la garantía constitucional establecida en el artículo 44 de la Constitución, es decir, no podía la Sala crear la norma con efectos retroactivos. Sin embargo, y a pesar de establecer las normas de aplicación general a los procesos “a partir de la fecha de la publicación de la sentencia”, en forma totalmente contradictoria y retroactiva, la Sala casó un auto de un Tribunal de la República que había aplicado el artículo 197 del CPC en su forma literal, dictado dos años antes, al declarar con lugar el recurso de casación. Si la nueva interpretación y norma creada sólo se debía aplicar a los procesos a partir de la fecha de publicación de la sentencia, es evidente que no podía servir para casar un auto judicial dictado dos años antes.

En todo caso, y para el supuesto de que la Sala de Casación Civil, al decidir el caso concreto sometido a su consideración, en virtud de que el lapso de apelación discutido transcurrió en los días de Semana Santa, considerase que en ese caso se violaba el derecho a la defensa del recurrente en ese supuesto, con base en artículo 20 del CPC que prevé el método difuso de control de la constitucionalidad, sólo podía, y nada más, *desaplicar la norma del artículo 197 del CPC al caso concreto aplicando preferentemente el artículo 68 de la Constitución, garantizándole al recurrente su derecho de apelar.*

Pero definitivamente, lo que no podía la Sala de Casación, al amparo del ejercicio del método difuso de control de la constitucionalidad, es *derogar* una norma y *dictar* otra en su sustitución, pretendiendo que ésta debe aplicarse *con carácter general* a todos los procesos. La Sala, sin duda, aplicó erradamente el artículo 20 del CPC

desconociendo los principios del control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que no le permitían “establecer” normas de aplicación general distintas a las del derecho escrito; ni dar a su sentencia efectos derogatorios respecto de normas de derecho escrito, y menos en forma retroactiva.

Como puede apreciarse del análisis que hemos hecho de esta última decisión de la Sala de Casación Civil en materia de control de constitucionalidad, es evidente que el tema del control de la constitucionalidad de las leyes no sólo continúa siendo uno de los más importantes para el adecuado funcionamiento del Estado sometido a una Constitución, sino que todavía es un tema no totalmente dominado por los propios jueces llamados a ejercer el control. De lo contrario, una sentencia como la comentada, no se habría dictado.

París, diciembre 1989.

Para Venezuela

Suscripción por el año 1990
(4 números) Bs. 1.800

Para el Exterior

Suscripción por el año 1990
(4 números) US\$ 60

Número suelto Bs. 500

Despréndase y envíe con su cheque a nombre de:

Editorial Jurídica Venezolana
Avenida Francisco de Miranda
Edif. Galipán "C", piso 3, Ofic. "D"
Caracas 1060
Tlf. 951.1445 - 951.4558 - 951.5062

Apartado 17598
Parque Central, Caracas 1015-A
Venezuela

TARJETA DE SUSCRIPCION

POR EL AÑO 1990

Nombre

.....

Dirección

.....Teléf.....

Aptdo. Correos

Código Postal

Ciudad País.....

Fecha

.....
Firma

Adjunto Cheque N° Banco

.....

