

revista
de
derecho
publico

Nº 41

Enero-Marzo 1990

Director: Allan R. Brewer-Carías

Editorial Jurídica Venezolana

SUMARIO

ESTUDIOS

Artículos

El amparo contra actos normativos, por Gustavo José LINARES BENZO 5

Comentarios Monográficos

El problema de la confidencialidad de las solicitudes de patente en el procedimiento de concesión contemplado en la Ley de Propiedad Industrial, por Hildegard RONDON DE SANSO 17

La insuficiencia de los controles tradicionales sobre la administración, por Gustavo BRICEÑO, Pedro Miguel REYES y Nelson ROTH 25

LEGISLACION

Información Legislativa

Leyes, Decretos normativos, Reglamentos y Resoluciones de efectos generales dictados durante el primer trimestre de 1990, por Ana María RUGGERI 37

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer trimestre de 1990, por Mary RAMOS FERNANDEZ 55

Comentarios Jurisprudenciales

Consideraciones sobre la ejecución de los actos administrativos (a propósito de los actos administrativos que ordenan el desalojo de viviendas), por Allan R. BREWER-CARIAS 163

ESTUDIOS

Artículos

El Amparo contra actos normativos

Gustavo José Linares Benzo
Abogado

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. *El control de la constitucionalidad de las normas.* 2. *La comparación entre normas como esencia del control de la constitucionalidad.* 3. *El amparo como acción de condena.* 4. *El caso particular de amparo "contra normas".*

II. EL PROCESO DEL AMPARO CONTRA ACTOS NORMATIVOS

1. *Sujetos.* A. Competencia. B. Legitimación activa. C. Legitimación pasiva. 2. *Requisitos Procesales: el carácter extraordinario del amparo contra actos normativos.* 3. *El procedimiento de amparo contra normas.* A. El procedimiento del amparo "contra normas" intentado autónomamente. B. El procedimiento del amparo "contra normas" intentado conjuntamente con un recurso de nulidad por inconstitucionalidad. C. Recursos contra la decisión. 4. *Efectos del proceso de amparo "contra normas".* A. Extraprocesales. B. Procesales. La cosa juzgada del amparo "contra normas". B. Procesales. La cosa Juzgada del Amparo "contra normas".

La Ley de Amparo de 22 de enero de 1988 introdujo en nuestro sistema una nueva acción judicial, el amparo "contra normas", cuya emergencia requiere revisar las bases del Estado constitucional que diseña la Ley Fundamental de 1961. Por ello, dividiré este trabajo en dos partes. En primer lugar, se estudiarán los elementos del control de la constitucionalidad y el lugar del amparo —si lo hay— dentro de ese mecanismo; terminando con las diferencias entre el amparo "contra normas" y las diversas piezas del control de la Constitución. En la segunda parte se analizará el proceso del amparo "contra normas", según el clásico esquema de GUASP: sujetos, requisitos, procedimientos y efectos.

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

1. *El control de la constitucionalidad de las normas*¹

Dos módulos ofrece el derecho comparado para el control de la constitucionalidad: el control difuso, creación del constitucionalismo americano, y el control concentrado austríaco plasmado en la Constitución de 1920.

El primero de ellos tiene como característica básica el dotar a todo juez del poder de examinar la conformidad a la Constitución de las leyes y demás actos normativos, fundado en el postulado esencial —que hunde sus raíces en Justiniano, se desarrolla a través del *lex iniusta son est lex* y alcanza su cota máxima en la concepción anglosajona del *higher law*— de que las leyes que contradigan lo establecido en la Constitución son nulas *per se*, y que por tanto no pueden aplicarse (*an Act against Constitution is void, and the courts must pass such act into disuse; una Ley contraria a la Constitución es nula, y los Tribunales debes desaplicarla*). La

1. Cfr. Brewer-Carías, Allan Randolph. *Estado de Derecho y Control Judicial*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, pp. 19-57; García de Enterría, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Civitas, Madrid, 1986, Tomo I, pp. 97-106.

inconstitucionalidad es un vicio absoluto en los actos inferiores a la Constitución, los hace inexistentes y convierte su aplicación en injusta: de allí que todo juez está en el deber de rechazar su empleo al resolver un asunto. Es, a grandes rasgos, lo establecido en el artículo 20 del CPC.

El modelo concentrado, recepción europea del mencionado sistema americano, supone una transformación sustancial. El control de la constitucionalidad deja de ser una misión de todo juez, y se le otorga exclusivamente a un Tribunal Constitucional, único juez capaz de anular las leyes inconstitucionales. Y este cambio orgánico responde a un más profundo desacuerdo conceptual: para el sistema concentrado, ya no puede hablarse de nulidades absolutas en las leyes inconstitucionales, ni de inexistencia: hasta que el Tribunal no anule la ley, ésta es perfectamente válida y los jueces deben aplicarla. Anulada la ley, la sentencia sólo tiene efectos hacia el futuro, —y *erga omnes*, como la ley— siendo por tanto constitutiva: la inconstitucionalidad es un vicio de nulidad relativa. Todos los postulados anteriores han permitido afirmar, muy gráficamente, que el Tribunal Constitucional del sistema concentrado no es un juez, sino un *legislador negativo*, capaz solamente de revocar *pro futuro* las normas que contradigan la Constitución.

En la práctica, estos dos sistemas se mezclan para construir los regímenes positivos que presenta el derecho comparado, desde posiciones cercanas a los modelos hasta sistemas mixtos, como cierto sector de la doctrina considera al venezolano².

2. *La comparación entre normas como esencia del control de la constitucionalidad*

De la breve panorámica anterior importa sobremanera retener, a los efectos de este trabajo, que *ambos sistemas del control de la constitucionalidad recaen exclusivamente sobre normas*, resolviéndose, en definitiva, en una comparación entre la norma inferior subconstitucional y la Ley Fundamental. Se trata de un examen abstracto acerca de la compatibilidad entre la Constitución y la disposición de grado menor que, de resultar positivo y descubrirse una contradicción, se resolverá en que la norma inferior será bien desaplicada (sistema difuso) o anulada (sistema concentrado). En ninguno de los dos sistemas mencionados hay referencia directa al caso concreto. En el sistema difuso, que pareciera el más cercano al asunto real debatido, y al menor en nuestro sistema, la redacción del artículo 20 del CPC no deja duda acerca de que se trata de una comparación normativa:

“Cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los jueces aplicarán ésta con preferencia”.

El juez común, al ejercer el control difuso, debe ante todo determinar si existe *una colisión de normas*, caso en el cual deberá aplicar la constitucional. Como puede verse, no hay referencia al caso concreto.

En el sistema concentrado, la esencia de comparación de normas es aún más evidente. La sola lectura de los ordinales 3º, 4º y 6º del artículo 215 de la Constitución exime de ulterior examen:

“Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

3º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos *que colidan con esta Constitución;*

4º Declarar la nulidad total o parcial de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios *que colidan con esta Constitución;*

2. Cfr. Brewer-Carías, Allan Randolph. *Op. cit.* pp. 19 y ss.

6º Declarar la nulidad de los reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional *cuando sean violatorios de esta Constitución*". (Subrayados míos).

Sólo colisiones normativas: comparación de normas y nulidad de aquélla incompatible con la Constitución. He allí la esencia del control concentrado, absolutamente distante del hecho concreto.

En conclusión, tanto en el control concentrado como en el control difuso de la constitucionalidad, la actividad judicial se resuelve en una comparación normativa entre la disposición cuya desaplicación o nulidad se pide, según el sistema, y la Constitución.

3. *El amparo como acción de condena*³

La acción de amparo prevista en el artículo 49 de la Constitución presenta una estructura completamente distinta a la de los mecanismos antes descritos. El amparo no es una acción de nulidad y exige del juez mucho más que comparar normas abstractas entre sí. *El amparo es una acción de condena*⁴: consiste en la petición de que se restablezca una determinada situación jurídica infringida relativa a derechos constitucionales, y por ello el juez de amparo tiene poderes restitutorios, no anulatorios o simplemente de desaplicar normas jurídicas.

En otras palabras, mientras que en el control de la constitucionalidad de las normas el juez se halla siempre frente a un pretendido vicio de nulidad —o anulabilidad, según los casos— en un acto normativo y por ello abstracto, en el amparo se encuentra con un pretendido *hecho ilícito* —mejor: *hecho inconstitucional*— que afecta una determinada situación jurídica subjetiva. El artículo 49 de la Ley Fundamental es el reflejo constitucional del artículo 1.185 del Código Civil y, por ello, el examen judicial, el procedimiento y la sentencia son completamente distintos de los propios de un recurso de nulidad de normas abstractas.

La mencionada diferencia esencial entre el amparo —desencadenado siempre por un hecho ilícito inconstitucional— y el control de la constitucionalidad de las normas abstractas, supone a su vez otras divergencias. En concreto, es erróneo predicar del acto lesivo del amparo el mismo carácter de contradicción exclusiva de la Constitución que la jurisprudencia ha venido reiterando⁵. Para que una *norma* sea anulada por inconstitucionalidad es necesario que viole exclusivamente el texto de la Ley Fundamental, ya que una transgresión simultánea de normas subalternas fundaría el recurso de nulidad por ilegalidad, que deberían intentarse en cambio. En el amparo, no tratándose de un asunto de comparación de normas, lo que debe examinarse es si el pretendido *acto lesivo* afecta un derecho establecido en la Constitución, con independencia de su relación con el ordenamiento subconstitucional, y en caso afirmativo, y dándose los demás requisitos procesales, deberá acordarse el debido restablecimiento de la situación jurídica infringida.

Las diferencias, por tanto, entre el amparo y el control de la constitucionalidad de las normas es enorme, y está fundada sobre el diferente objeto del examen judicial: en el control de la Constitucionalidad, la compatibilidad entre normas abstractas; en el amparo, la existencia o no de un hecho ilícito lesivo de un derecho constitucional.

3. Cfr. Linares Benzo, Gustavo José. "El Proceso de Amparo en Venezuela" en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República* Nº 2, Caracas, 1987.

4. Cfr. Devis Echandía, Hernando. *Compendio de Derecho Procesal*. Editorial ABC, Bogotá, 1985, Tomo I, pp. 201 y ss.; Rengel Romberg, Arístides. *Manual de Derecho Procesal Civil*. UCAB, Caracas, 1978, Tomo II, pp. 234 y ss. (Se refiere a la clasificación de las pretensiones).

5. Cfr. Sent. de la CSJ-SPA de 28-6-83 (CENADICA).

4. *El caso particular del amparo contra normas*

Las afirmaciones anteriores encuentran piedra de escándalo en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Amparo, donde se establece lo que se ha denominado "amparo contra normas":

"También es procedente la acción de amparo, cuando la violación o amenaza de violación derivan de una norma que colida con la Constitución. En este caso, la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada y el juez informará a la Corte Suprema de Justicia acerca de la respectiva decisión. La acción de amparo también podrá ejercerse conjuntamente con la acción popular de inconstitucionalidad de las leyes y demás actos estatales normativos, en cuyo caso, la Corte Suprema de Justicia, si lo estima procedente para la protección constitucional, podrá suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega, mientras dure el juicio de nulidad".

La copiada disposición golpea frontalmente conceptos pacíficamente aceptados por la doctrina y la jurisprudencia, relativos a la naturaleza de la ley, los límites del poder judicial e, incluso, la teoría de la soberanía popular. A los efectos de este trabajo, y en relación a lo afirmado más arriba acerca de la relación del amparo y el control de la constitucionalidad, pareciera a primera vista contradictorio que pudiera intentarse la acción de amparo frente a una norma —abstracta y general por definición: ¿Puede la ley configurar un hecho ilícito? o, más aún, ¿puede la ley lesionar por sí misma un derecho constitucional?

El amparo procede frente a cualquier violación de un derecho establecido en la Constitución, sin que el texto fundamental establezca limitación alguna basada en la categoría del acto causante de la lesión. Desde este punto de vista, el problema se contrae a decidir, no si el amparo procede frente a la Ley, en abstracto —cosa que no puede negarse dada la amplitud del artículo 49— sino si puede una ley, por sí misma, violar o menoscabar un derecho establecido en la Constitución.

Al respecto la doctrina⁶ ha formulado la distinción entre leyes autoaplicativas y leyes que no lo son. Estas requieren para la producción de sus consecuencias de un acto aplicativo posterior, por lo que su sola promulgación es inocua para producir efecto alguno en la situación que va a afectar. Por el contrario, en las leyes autoaplicativas la sola promulgación implica una evidente obligatoriedad efectiva y actual para las personas por ellas previstas.

La afectación inmediata se produce en tres casos: a) cuando por la sola promulgación reviste carácter obligatorio; b) cuando lleva en sí principio de ejecución; c) cuando comprende a personas determinadas por circunstancias concretas.

Obviamente, las leyes de aplicación mediata no pueden nunca producir una lesión a un derecho establecido en la Constitución. Si la agresión se produce, será causada por el acto que ejecuta la Ley, y frente a él podrá interponerse el amparo. Este criterio es prácticamente pacífico en la doctrina.

El problema radica en las leyes autoaplicativas. De acuerdo con el concepto mencionado, son bastante frecuentes las leyes de obligatorio contenido, y con destinatario determinable. Ante este tipo de normas cierto sector doctrinal afirma que no hay por qué esperar acto alguno que inste a su cumplimiento —el apremio administrativo, por ejemplo— basado en el carácter preventivo del amparo. La acción se intentaría directamente contra la Ley, que por el solo hecho de lesionar un derecho establecido en la Ley fundamental sería inconstitucional. Tal postura presenta en nuestro derecho notables inconvenientes. Por un lado, es difícil conce-

6. Cfr. Linares Benzo, Gustavo José. *Op. cit.* pp. 58 y 59.

bir una ley que por sí misma produzca una lesión actual a un derecho establecido en la Constitución, sin que medie acto alguno de ejecución. Aun en el caso de aquellas leyes que crean en cabeza de personas determinables obligaciones de algún tipo —vgr. las tributarias— hasta que se produzca el acto de determinación o de intimación al cumplimiento es impreciso hablar de lesión actual.

Todo conduce a afirmar que el único modo en que un acto normativo puede lesionar un derecho constitucional es *constituyendo una amenaza a ese derecho*.

Tal amenaza debe reunir los extremos que la Ley de Amparo establece a la figura, de modo indirecto, en el numeral 1) del artículo 6º:

“No se admitirá la acción de amparo:

2) Cuando la amenaza contra el derecho o la garantía constitucionales, no sea *inmediata, posible y realizable por el imputado*”.

Además, el aparte del artículo 2º de la misma ley afirma que:

“Se entenderá como amenaza válida para la procedencia de la acción de amparo aquella que sea *inminente*”.

Para que la amenaza pueda considerarse como acto lesivo es necesario por tanto que sea inmediata, posible, realizable por el imputado e inminente. De este catálogo de adjetivos, el verdaderamente esencial es *inminente*. El requisito esencial de la amenaza como acto lesivo es su *inminencia*: no todos los actos futuros capaces de lesionar un derecho pueden reputarse lesivos, debiéndose distinguir entre actos futuros remotos —hechos inciertos, eventuales, cuya producción cae enteramente en el terreno del porvenir— y actos futuros inminentes, es decir, próximos a ejecutarse. Sólo en este último caso, es decir, ante una amenaza inminente —o sea, frente a un acto “que está para suceder prontamente”, de acuerdo con el Diccionario— es procedente el amparo.

Por tanto, para que una norma pueda constituir un acto lesivo debe representar una *amenaza inminente*. De lo contrario, aunque la norma en cuestión pueda parecer incompatible con la Constitución, si por sí misma no supone sobre el accionante en amparo la posibilidad cierta e inminente de una lesión real a un derecho constitucional, la acción debe ser declarada improcedente.

En este sentido, la Corte Suprema de Justicia ha establecido muy claramente la insuficiencia de la incompatibilidad de la norma atacada en amparo y la Constitución para justificar una sentencia favorable:

“Para que proceda la suspensión por vía de amparo, debe demostrar(se) que esas presuntas violaciones está generando un daño, una lesión que justifique la operatividad del amparo y, en consecuencia, se suspendan los efectos de un acto normativo. La sola mención de que el acto impugnado viola unos artículos de la Constitución no demuestra la magnitud del daño causado (...) *es necesario señalar las normas infringidas, pero además, la lesión o el daño causado por dicha violación y su irreparabilidad en caso de una sentencia definitiva que declare nulo el acto impugnado*”⁷. (Subrayado mío).

Como se ve, la Corte señala expresamente que la sola incompatibilidad entre el acto normativo y la Constitución no basta para desencadenar el amparo: es necesario alegar y probar un daño causado por ese acto normativo, además de la irreparabilidad de éste, conforme con la tradicional doctrina de la Corte en la materia, como se verá más adelante.

7. Sent. de la CSJ-CP de 4-4-89 (caso Aeroclub Caracas).

Es pertinente recordar aquí, en relación con lo afirmado, que el amparo es una acción de condena, que tiene como *causa petendi* un hecho ilícito —un hecho inconstitucional—. Por tanto, a la hora de enfrentar un amparo contra normas, el juez no debe limitar su examen a determinar la compatibilidad de la norma accionada con la Constitución, como si se tratase de un recurso de nulidad, sino que, en el caso de que exista incompatibilidad, debe determinar si la norma inconstitucional en su concepto supone una amenaza inminente de daño real a un derecho constitucional del accionante. Sólo en ese caso podrá otorgar la protección del amparo. Del mismo modo, es perfectamente posible que el juez considere que la norma es incompatible con la Constitución, pero que no representa amenaza inminente a un derecho del solicitante, y que por tanto el amparo es improcedente. Recuérdese que se trata de un amparo y no de un recurso de nulidad: lo que se está solicitando es protección frente a un posible acto lesivo, no la nulidad de una disposición subconstitucional.

II. EL PROCESO DEL AMPARO CONTRA ACTOS NORMATIVOS

Analizados ya los aspectos generales del amparo “contra normas”, corresponde ahora establecer los elementos de su proceso: sujetos, requisitos, procedimiento y efectos.

1. *Sujetos*

A) *Competencia*

Aparentemente, nada hay en la Ley de Amparo que permita establecer excepciones al régimen común de competencia de amparo en el caso de que se intente “contra normas”. Por tanto, habría que aplicar el criterio de afinidad de competencia previsto en el artículo 7 de la Ley, conforme ha sido interpretado por la jurisprudencia⁸, y los restantes acerca de grado y territorio.

Sin embargo, no debe pasarse por alto que la aplicación no matizada de estos criterios comunes al amparo contra normas presenta graves problemas conceptuales. De acuerdo con el régimen común de competencia, son hábiles para conocer de las acciones de amparo los jueces de primera instancia del lugar donde ocurra el acto lesivo, con competencia afín con la materia del derecho de que se trate. Dictada la sentencia, es apelable —o es consultada— para ante el Superior del Tribunal *a quo*. La sentencia del superior *definitivamente firme* da por terminado el asunto, ya que no hay posibilidad de intentar el recurso extraordinario de Casación, de acuerdo con la reiterada doctrina de —al menos— la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia⁹. Por tanto, los asuntos de amparo, salvo las excepciones que se verán, *nunca llegarán al conocimiento de la Corte Suprema de Justicia*.

Aplicándose en el amparo las normas de la misma Constitución —y en su sector más sensible: los derechos y garantías— que esa aplicación no pueda ser controlada por la Corte Suprema es sobremanera grave. Por lo pronto, y siguiendo el razonamiento que justificó el recurso de casación, en Venezuela coexistirán en la práctica tantas Constituciones como circunscripciones judiciales existan en el territorio, ya que los respectivos superiores serán intérpretes soberanos de la Ley Fundamental, sin control de la Corte. Tal atomización constitucional sería incluso contraria a un principio implícito en la Carta de 1961 y en su desarrollo mediante la Ley Orgánica

8. Cfr. Sent. de la CSJ-SPA de 20-10-83 (Caso Andrés Velázquez).

9. Cfr. Sent. de la CSJ-SCCMT de 6-7-88.

de la Corte Suprema de Justicia: el otorgamiento casi exclusivo del control de la constitucionalidad al más alto Tribunal.

Esta afirmación, predicable de todo el sistema diseñado en la Ley de Amparo, se acentúa más en el caso del amparo "contra normas", dada la similitud que no identifica, como se ve que guarda con el control concentrado de la Constitución, facultad exclusiva de la Corte Suprema de Justicia (art. 215, ord. 3, 4 y 6 de la Constitución). Una decisión que puede mandar —sin más— la desaplicación de una norma aún legal por considerarla inconstitucional debe tener control de la Corte Suprema. Por tanto, hemos de arbitrar mecanismos que permitan superar el régimen común de competencia y hacer del conocimiento de la Corte Suprema el sector más amplio de amparo "contra normas".

Antes, hemos de superar un otro obstáculo que presenta la Ley de Amparo. En el artículo 39, establecedor del amparo contra normas, se dice que el juez que dicte el fallo "informará a la Corte Suprema de la respectiva decisión". Tal cláusula complica el sistema revisor de estas decisiones, a pesar de la intención que parece subyacer de unificar de algún modo la jurisprudencia en materia de amparo "contra normas". En primer lugar, habría que determinar que significa, técnicamente, "informar a la Corte Suprema de Justicia". Parece tratarse de una simple noticia de la decisión dictada —que deberá acompañarse de una copia del fallo— que de ningún modo puede entenderse como una consulta obligatoria, ya que ella deberá hacerse al Superior del Tribunal sentenciador. Por tanto, el único efecto práctico que puede tener este informes es facilitar a la Corte información que le permita, si así lo estima conveniente, avocarse al conocimiento del asunto de acuerdo con el artículo 42, ordinal 29, de la LOCSJ, teniendo en cuenta que esta información no es necesaria para que esa avocación se produzca.

Visto y desechado el argumento de la examinada cláusula del artículo 49 de la Ley, volvamos a nuestro intento de encontrar vías de otorgar competencia a la Corte Suprema de Justicia en materia de amparo "contra normas".

La primera de ellas es el uso más amplio que debe dársele al artículo 8 de la Ley. De acuerdo con la norma:

Artículo 8.—"La Corte Suprema de Justicia conocerá en única instancia, y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstas en la Ley, en la sala de competencia afín con el derecho o garantías constitucionales violados o amenazados de violación, de las acciones de amparo contra los hechos, actos u omisiones emanados del Presidente de la República, de los Ministros del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República".

La sola letra de la disposición permite ya darle a la Corte Suprema un sector importante del amparo "contra normas". Si se recuerda que prácticamente todos los actos normativos con origen distinto al Congreso de la República provienen de los órganos mencionados en el artículo copiado, debe concluirse que los amparos que se intenten contra tales actos serán del conocimiento de la Corte. Entre ellos, los amparos que se intenten contra los Reglamentos y demás actos normativos dictados por el Presidente de la República, contra los actos normativos dictados por los Ministros, etc.

A la luz de la remisión que hace el copiado artículo 8 debe analizarse el caso de los amparos intentados contra una Ley formal. Si el artículo 8 de la Ley de Amparo establece un fuero especial en la Corte Suprema de Justicia para los amparos que se intenten contra ciertas autoridades del máximo rango dentro del sistema constitucional, sería grotesco y absurdo que la Ley, el acto supremo dentro

de la Constitución, pudiera atacarse en tribunales de rango inferior, como resultaría de aplicar el principio general previsto en el artículo 7 de la Ley. Por tanto, debe entenderse que la enumeración del copiado artículo 8 es meramente enunciativa, y engloba por tanto a "los demás órganos de igual jerarquía a nivel nacional", siguiendo la expresión del artículo 42, numeral 12 de la LOCSJ, dentro de los cuales está sin duda el Congreso de la República, pieza principal del equilibrio de poderes en la Ley Fundamental del 16¹⁰. Este es el criterio del disidente del fallo citado en la nota anterior, ante la decisión de la mayoría que se declaró incompetente para conocer de un amparo contra el Consejo de la Judicatura, alegando que ese Consejo no se encontraba en la lista del artículo 8.

Por tanto, puede concluirse que los amparos que se intenten contra una Ley son competencia de la Corte Suprema de Justicia en pleno, ya que el Congreso de la República debe entenderse incluido dentro de la lista *meramente enunciativa* del artículo 8 de la Ley de Amparo. Además, y abundando en la tesis, no se olvide que la Ley debe ser promulgada por el Presidente de la República (art. 173 de la Constitución) y por tanto podría pensarse que un amparo contra tales actos se referiría también a su funcionario, que sí se encuentra expresamente mencionado en el artículo 8.

B) *Legitimación activa*

No hay ninguna excepción al régimen común del amparo. Debe por tanto entenderse a lo previsto en el artículo 1º de la Ley, interpretado del modo más amplio.

C) *Legitimación pasiva*

Para determinar el legitimado pasivo para intervenir en un proceso de amparo contra normas hay que establecer, previamente el origen del acto accionado.

Si se trata de normas dictadas por Administraciones Públicas, es decir, por personas jurídicas públicas, tales tienen legitimación pasiva para intervenir en un proceso de amparo contra esas normas. Al respecto, debe recordarse que el amparo es un proceso contencioso, con presencia de partes, y no un recurso objetivo como algún sector considera al recurso de nulidad por ilegalidad o por inconstitucionalidad¹¹. No hay ninguna duda, entonces, que existe un verdadero interés procesal en cabeza de la Administración Pública que dictó la norma accionada, por lo que debe ser notificada so pena de nulidad de la eventual sentencia por indefensión.

Caso muy distinto constituye el amparo intentado contra una ley. La ley es sancionada por el Congreso de la República que, al no tener personalidad jurídica, no puede ser titular de un interés procesal ni puede, en consecuencia, actuar en juicio. Por tanto, sería inoficioso notificarlo para que se haga *parte* en el proceso de amparo: simplemente no puede serlo.

Ello así, es necesario indagar entonces si el amparo contra una ley sería de naturaleza distinta al intentado contra normas emanadas de personas públicas capaces

10. En contra, aparentemente, sent. de la CSJ-SPA de 8-12-88 (Caso Alí Quiñones Medina) consultada en original. El voto salvado del Magistrado Farías Mata en este fallo concluye del siguiente modo, que considero obligado transcribir:

"De haber entrado a conocer de la presente acción de amparo —declarándola o no procedente— hubiera la Sala Político-Administrativa hecho gala una vez más de su tradicional postura de amplitud en la interpretación de la Ley, única viable ante la imposibilidad de que el legislador lo prevea todo y con todos sus detalles, o que se vea éste siempre y constantemente compulsado a interminables reformas, como si fuera su deber resolver cada caso concreto, tarea sin duda exclusiva del Juez".

11. Cfr. Brewer-Carías, Allan Randolph. *Op. cit.* pp. 275.

de actuar en juicio, es decir, que sería efectivamente un recurso objetivo contra la ley, sin que pudiera hablarse de verdaderas partes. Al respecto, la solución presenta las mismas líneas que la jurisprudencia ha establecido para el caso del amparo contra sentencias¹². En efecto, en ese caso, ha considerado la Corte que la notificación del juez que dictó la sentencia accionada en amparo no está dirigida a una verdadera parte procesal, sino que pretende simplemente recabar información de la persona que la elaboró: la sentencia se basta a sí misma, y mal puede entonces requerir la defensa del juez que la dictó. Sin embargo, ello no obsta para que las partes del proceso que culminó con la sentencia demandada en amparo, así como cualquier otro que demuestre un interés procesal suficiente en el asunto, puedan intervenir como *verdaderas partes procesales* en el proceso de amparo contra la sentencia.

Aplicando el criterio sintetizado al caso del amparo contra leyes, podría afirmarse que tal acción supone una verdadera contención entre partes: el demandante que considera amenazado su derecho constitucional y aquellos otros sujetos que se afirman titulares de un interés contrario —de modo capital, la Administración Pública encargada de aplicar la norma atacada o habilitada por ella. El Congreso de la República, empero, no podría hacerse parte por las razones apuntadas, y su eventual actuación sería semejante a la del juez sentenciador en un proceso de amparo contra sentencias: a título de mera información. Además, la falta de notificación del Presidente del Congreso —que podría hacerse fundamentándose en la aplicación analógica del artículo 116 de la LOCSJ— no vicia a la eventual sentencia por indefensión.

2. *Requisitos Procesales: El carácter extraordinario del amparo contra normas*¹³

El amparo presenta una relación peculiar con el resto del ordenamiento procesal —lo que ha sido denominado por la Corte el “carácter extraordinario” de esa acción¹⁴. Sólo puede emplearse cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias.

1. No existan otras vías procesales para ventilar la pretensión del accionado.
2. No existan otras vías procesales capaces de impedir un daño irreparable a un derecho constitucional del accionante.
3. Existan circunstancias excepcionales en el asunto.

Este carácter extraordinario se acentúa, si cabe, en el caso del amparo contra normas. Las peculiaridades de esta acción referidas en la primera parte de este trabajo, y lo improbable que resulta una lesión a un derecho constitucional causada por una norma —general y abstracta por definición— hacen que sea difícil que se dé alguno de los supuestos enunciados que permitan el acceso al amparo.

En concreto, aún en el supuesto de que pueda emplearse esa vía, normalmente podrá dirigirse contra la autoridad encargada de aplicar la norma cuya inconstitucionalidad se alega, pidiendo al juez que prohíba a tal funcionario aplicarla al

12. Cfr. Sent. de la CSJ-SPA de 8-11-88 (Restaurant El Alcavarán), consultada en original.

13. Cfr. Linares Benzo, Gustavo José. *El amparo y los demás medios procesales*, en RDP N° 34, pp. 6-27. Cfr. también, Brewer-Carías, Allan y Carlos Ayala Corao. *Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, *passim*.

14. Cfr. Sent. de la CSJ-SPA de 6-8-87 (caso RAP) consultada en original.

supuesto concreto determinado por el actor. Tal acción haría inútil el empleo del amparo contra normas, evitándose así todos los problemas referidos más arriba ¹⁵.

3. *El Procedimiento del Amparo contra normas*

A. *El procedimiento del amparo contra normas intentado autónomamente*

La disposición que consagra el amparo "contra normas" no establece normas especiales de procedimiento. Habría que aplicar por tanto el mecanismo previsto en el Título IV de la Ley de Amparo.

Sin embargo, debe recordarse que, de acuerdo con lo expresado más arriba, en el caso específico del amparo contra leyes no existe un presunto agravante que notificar. Empero, sería conveniente aplicar por analogía —dadas las semejanzas que guarda este peculiar amparo "contra normas" con el recurso de nulidad por inconstitucionalidad de actos de efectos generales— el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, disponiéndose la notificación del Presidente del Congreso de la República, del Fiscal General y del Procurador General de la República, así como la citación de los interesados mediante carteles, si el Tribunal lo considerase procedente y tomando en cuenta la celeridad propia del amparo.

B. *El procedimiento del amparo "contra normas" intentado conjuntamente con un recurso de nulidad por inconstitucionalidad*

Este amparo funcionaría como una medida cautelar dentro del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad. Se aplica aquí todo el derecho común acerca del amparo intentado conjuntamente con otra acción. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia la entendió que en el caso de acumulación de una acción de amparo y un recurso de nulidad por inconstitucionalidad de un acto normativo, el procedimiento se resuelve en "una decisión de la Corte en pleno, de previo pronunciamiento antes del fallo definitivo que recaiga sobre la acción popular de inconstitucionalidad, tendrá propuesta; *sin seguir todo el procedimiento previsto en la Ley de Amparo*, como por ejemplo la solicitud de informe correspondiente realizar de audiencia pública y actos del ministerio Público ¹⁶. (Subrayado mío). Por lo visto el amparo acumulado a un recurso de nulidad no se desarrolla según el trámite procesal de la Ley de Amparo, bastando la sentencia de la Corte en pleno sobre el asunto.

C. *Recursos contra la decisión*

Tampoco existen en este campo diferencias con el sistema general de la Ley de Amparo. Dictada la decisión, comienza a correr un plazo de tres días para apelar, luego del cual y en caso de que no se haya ejercido el recurso, deberá consultarse la decisión con el Superior. Este tiene 30 días para decidir el recurso o la consulta, según el caso (art. 35 de la Ley).

4. *Efectos del proceso de amparo contra normas*

A. *Extraprocesales*

La Ley de Amparo parece distinguir entre el amparo "contra normas" intentado autónomamente y el amparo acumulado a un recurso de inconstitucionalidad

15. Este amparo solicitando la orden a un funcionario para que no aplique una determinada norma fue precisamente lo intentado por el Dr. Arturo Torres Rivero en el caso RAP.

16. Sent. de la CSJ-CPA de 8-6-88.

con respecto a los efectos de la decisión. El acápite del artículo 4 establece el módulo de la decisión judicial del primero de ellos al afirmar que “la providencia judicial que resuelva la acción interpuesta deberá apreciar la inaplicación de la norma impugnada”. En cambio, el aparte del mismo artículo permite a la Corte Suprema de Justicia “suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega”.

Desde ya debe decirse que la referida diferencia aparente carece de fundamento. En primer lugar, la fórmula “apreciar la inaplicación de la norma impugnada” es completamente equívoca. La inaplicación, es todo caso, no se aprecia sino que se ordena; no existe ninguna “norma impugnada” en el amparo contra normas, sino una pretensión distinta a la nulidad, como se vio. Además, en un amparo contra normas no se pide la desaplicación de una disposición en el sentido que se usa en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil —ello sólo es posible dentro de un proceso común que suponga la aplicación judicial de normas— sino la suspensión de sus efectos para el caso de determinada situación. Por ello, también es imprecisa la expresión que utiliza el aparte del artículo 4º: suspender la aplicación de la norma respecto de la situación jurídica concreta cuya violación se alega. Lo que se suspende no es la aplicación de una norma —de ser así la orden del juez de amparo estaría dirigida exclusivamente a los jueces— sino sus efectos: la norma deja de obligar al destinatario de la sentencia.

En conclusión, tanto en el amparo “contra normas” autónomamente ejercido, como en el caso de que se intente conjuntamente con el recurso de inconstitucionalidad, la sentencia judicial que declare con lugar la acción sólo podrá suspender los efectos de la norma para el caso concreto alegado. Dos notas deben destacarse de este contenido de la sentencia. En primer lugar, la mencionada suspensión *sólo se refiere a los efectos de la norma*. En otras palabras, la disposición contra la cual se intentó el amparo declarado con lugar mantiene íntegramente su vigencia y validez, y en modo alguno puede entenderse anulada. La segunda observación tiene que ver con el alcance de la decisión: la sentencia *sólo suspende los efectos de la norma con relación a la situación jurídica alegada por el actor*, y dentro de los términos que señale la misma sentencia. El resto de los destinatarios de la disposición sigue ligado a sus efectos sin modificación alguna.

Por otro lado, los efectos en el tiempo de una sentencia estimatoria del recurso durarán hasta tanto recaiga sobre el asunto sentencia con fuerza de cosa juzgada material, bien se trate de la decisión de un recurso de nulidad u otro proceso. Si esa sentencia anula la norma obviamente continuará sin tener efectos sobre el actor del amparo; si por el contrario, declara sin lugar el recurso de nulidad, supondrá también el decaimiento de la sentencia de amparo.

B. *Procesales. La cosa juzgada*

La cosa juzgada de la sentencia de amparo contra normas, del mismo modo que cualquier otra sentencia de amparo, *es solamente formal*¹⁷. Por ello, lo decidido no vincula al fallo de procesos posteriores donde se ventilen la misma o conexas pretensiones y, en concreto, no vincula la decisión de los recursos de nulidad de la disposición contra la cual se intentó el amparo. Es perfectamente posible, así que sea declarado con lugar el amparo “contra normas” y sin lugar el recurso de nulidad, y viceversa.

17. Cfr. Linares Benzo, Gustavo José. *El proceso de Amparo en Venezuela*, ob. cit. pp. 97 y ss.; Sent. de la CSJ-SCCMT de 6-7-88, consultada en original.

Comentarios Monográficos

EL PROBLEMA DE LA CONFIDENCIALIDAD DE LAS SOLICITUDES DE PATENTE EN EL PROCEDIMIENTO DE CONCESION CONTEMPLADO EN LA LEY DE PROPIEDAD INDUSTRIAL

Hildegard Rondón de Sansó
*Magistrado de la Corte Primera en lo
Contencioso-Administrativo*

Cuando se visitan ciertos departamentos de las oficinas de registro de la Propiedad Industrial, se siente un ambiente de misterio o de secreto. Se trata generalmente de los despachos en los cuales se tramitan las solicitudes de patente con anterioridad a su publicación y, sobre todo de aquéllos en los cuales se analiza si la patente está vinculada con los fines de seguridad del Estado, por lo cual entran en juego los intereses de los organismos militares, de defensa y de inteligencia nacionales. Hay incluso oficinas que poseen locales reservados a la revisión de las patentes que interesan a la señalada seguridad institucional y que realizan en el propio ámbito de la entidad registral su labor de examen con carácter previo en el procedimiento administrativo. En tales lugares se siente, más que en ningún otro, el significado del secreto o confidencialidad de las solicitudes de patente. Entre nosotros no existen esos mecanismos; pero las solicitudes de patente no escapan por ello a una fase de reserva en la cual el principio de publicidad propio de los trámites administrativos en general y de los procedimientos registrales en especial queda temporalmente derogado.

¿Por qué la solicitud de patente debe mantenerse en secreto durante la primera fase del proceso administrativo? La razón del secreto estriba en que no existe en nuestro sistema una protección específica del solicitante entre el momento en que efectúa lo que se denomina el depósito, o sea la presentación de la solicitud y el momento en que la patente le es otorgada. Las acciones y recursos que la Ley establece son en beneficio del titular de la patente, en razón de lo cual, las infracciones cometidas durante el procedimiento no podrán ser eficazmente combatidas por el inventor o sus causahabientes, hasta tanto no obtenga el título que le otorga el derecho de exclusividad.

Indudablemente que, con la moderna legislación sobre amparo constitucional vigente en Venezuela desde el 23 de enero de 1988 (publicada en la *Gaceta Oficial* N° 33.891 del 22 de enero de 1988), el solicitante de una patente podría ejercer un amparo por la violación de su derecho como inventor, porque el mismo está consagrado en la Constitución (artículo 100) y no posee ningún otro medio eficaz para su protección. Igualmente por vía de acción penal podrían establecerse sanciones contra el usurpador (artículo 340 del Código Penal) pero las acciones civiles, protectoras del derecho de exclusividad, no están expresamente contempladas para quien aún no ha obtenido el título que lo acredita como titular del derecho de exclusividad, esto es, del derecho real de usar plenamente el bien inmaterial y de impedir que los terceros no autorizados lo utilicen. En los proyectos que se han elaborado sobre la materia se prevé una protección especial para el solicitante de la patente por el lapso que va entre la solicitud y el otorgamiento del registro. Al efecto, en el anteproyecto de Ley de Propiedad Industrial que elaborara bajo los auspicios del Registro de la Propiedad Industrial y de la Oficina Mundial (OMPI) en el año de 1984-85 y que está actualmente sometido a la consideración de la Cámara del Senado del Congreso Nacional, se prevé una acción de indemnización por las infracciones anteriores al otorgamiento del registro. El artículo 100 del anteproyecto citado indica que: "El titular podrá

reclamar el pago de una indemnización a cualquiera que hubiese utilizado la invención contenida en su solicitud de patente durante el período comprendido entre la fecha de presentación o depósito de la misma y la de su otorgamiento. Esta indemnización sólo procederá respecto a la utilización de las reivindicaciones que hubiesen quedado incluidas en la patente”.

Análoga a la norma antes transcrita es la contenida en el artículo 48 del anteproyecto elaborado por el Registro de la Propiedad Industrial en su versión de diciembre de 1989, en el cual se establece que: “podrá entablarse acción de indemnización por daños y perjuicios contra cualquier persona que explote la invención reivindicada en una solicitud de patente durante el período comprendido entre la fecha de publicación del aviso de la solicitud y la fecha de concesión de la patente. Dicha indemnización quedará sujeta a la concesión de la patente y sólo procederá con respecto a las reivindicaciones que hubiesen quedado incluidas en la patente”.

De adoptarse cualquiera de los dos textos transcritos, el secreto de la patente quedaría protegido desde la fecha de su presentación, hasta la de su otorgamiento, por una vía diferente a las acciones dirigidas a resguardar el derecho de exclusividad pero con menos riesgo que los que presenta el sistema vigente.

¿Por qué proteger el secreto de la invención hasta el momento de la publicación oficial que haga el llamamiento a oposiciones? Las razones son muchas, siendo la más importante de todas el resguardo de la novedad, cualidad esencial que ha de tener toda creación para ser objeto de patente, y que en consecuencia, constituye un requisito de patentabilidad. La novedad es definida en todos los textos modernos de Propiedad Industrial, como todo aquello que supera el estado de la técnica. Con variaciones de redacción es ésta la noción que nos dan las normas vigentes. El anteproyecto de Ley de Propiedad Industrial precedentemente aludido, que fuera elaborado por el Registro, lo define en sentido negativo al decir: “. . . una invención es nueva si no existe anterioridad en el estado de la técnica” (artículo 5). El estado de la técnica comprende todo lo que ha sido divulgado mediante una publicación, mediante la ejecución del invento, mediante su uso o cualquier otro medio antes de la fecha de la solicitud de la patente ante el organismo competente (depósito). De allí que es necesario preservar la novedad de la patente, impidiendo su divulgación. La Ley vigente en Venezuela exige la novedad en todo aquello que puede ser objeto de patente (enunciado del artículo 14), indicando como no patentables (ordinal 9 del artículo 15) a los inventos que hayan perdido la novedad, señalando como tales a los que: “. . . hayan sido dados a conocer en el país por haber sido publicados o divulgados en obras impresas o en cualquier otra forma, y los que sean del dominio público por causa de su ejecución, venta o publicidad dentro o fuera del país, con anterioridad a la solicitud de patente”. De allí que la novedad está estrechamente relacionada con la no divulgación. Lo que ha sido divulgado, pierde la novedad.

Indudablemente que, careciendo el solicitante de una patente de protección real y efectiva sobre el objeto de su invención desde la fecha en que introduce la solicitud hasta aquélla en que obtiene el registro, es necesario preservar al máximo el secreto o confidencialidad del contenido de su creación hasta el momento en que se llame a oposiciones.

No hay duda alguna de lo antes afirmado respecto al momento en que comienza la protección para el inventor relativa al derecho de exclusividad. Sólo con el otorgamiento de la patente, se obtiene tal derecho, esto es, el de explotar con exclusión de terceros el objeto de la creación, bien personalmente o bien mediante cesiones o licencias de uso y, así mismo, el derecho de impedir a los terceros tal utilización. En efecto, tal como habíamos señalado, las acciones contempladas en la Ley de Propiedad Industrial han sido acordadas al “titular o poseedor de la patente (artículo 98 de la Ley de Propiedad Industrial). Incluso la Ley sanciona a quienes sin haber obtenido la patente, traten de valerse de los privilegios que ella acuerda, creando sanciones en su

contra (Ordinal 1º. del artículo 102 de la Ley de Propiedad Industrial). Es una verdad absoluta que en el régimen de la Ley de Propiedad Industrial sólo con la titularidad de la patente surge el derecho de exclusividad y de allí que, durante el lapso del procedimiento, el solicitante no tiene una acción específica para actuar contra quienes utilicen, copien o plagien su invención. Este lapso que va entre la fecha de la solicitud hasta el otorgamiento, puede ser muy extenso y es necesario resguardar así al solicitante de los actos cometidos por terceros que pudieran afectar la novedad, e incluso, de cualquier interesado que pueda obtener una patente extranjera al tener conocimiento del contenido de la patente solicitada y en curso. En el proyecto de Ley que elaboráramos se establece expresamente que no pierde la novedad la patente que ha sido divulgada como resultado de los siguientes hechos:

a) De la evidente sustracción al solicitante o a su causahabiente de planos o documentos, derivados de la deslealtad del mandatario, de los colaboradores o trabajadores del inventor o del espionaje industrial.

b) Del hecho de que el solicitante o su causahabiente hayan exhibido la invención en una exposición reconocida oficialmente en uno de los países miembros del Acuerdo de Cartagena.

c) Del hecho de que el solicitante o su causahabiente hubiere realizado experimentos para comprobar su aplicación industrial.

En sentido análogo, el anteproyecto de Ley de Propiedad Industrial elaborado por el Registro de la Propiedad Industrial contiene un dispositivo que tiende a obtener el mismo objeto: "Para efectos de la pérdida de novedad, no se tomará en consideración la divulgación que hubiese ocurrido dentro del año precedente a la fecha de la presentación de la solicitud en Venezuela si tal divulgación hubiese resultado directa o indirectamente de actos realizados por el propio solicitante o su causante, o de un abuso, incumplimiento de contrato o acto ilícito cometido contra alguno de ellos".

En el caso particular de Venezuela en cuyo sistema de Derecho Positivo vigente, no existen normas como la antes indicada ni tampoco protección, como se viera, para el solicitante de la patente, en el lapso que media entre su solicitud y el otorgamiento del beneficio, la eventualidad de la divulgación del objeto de su invención es sumamente grave. En efecto, nuestro país no se ha adherido a las convenciones internacionales que regulan la materia, y, específicamente, al Convenio de París, por lo cual quien solicita patente en Venezuela no puede hacer valer, a los fines de la prioridad, la fecha de la presentación en el Registro de la Propiedad Industrial. Es así como necesariamente la solicitud queda a la tutela y custodia de la administración una vez que ésta es efectuada, para la salvaguarda de la novedad. En una etapa inmediata a la de la presentación, la administración pasará a examinar dos elementos fundamentales: 1) Si la solicitud llena los requisitos de patentabilidad (artículo 61 de la Ley de Propiedad Industrial); 2) Si el objeto solicitado interesa al Estado o si se considera como de interés público (artículo 16).

Respecto a la primera tarea, la administración procede a verificar el cumplimiento de los requisitos de forma, así como el pago de los derechos correspondientes. De este examen puede deducir la necesidad de que sea devuelta la solicitud para su corrección o para que se completen los elementos faltantes, devolución ésta que no va a extinguir la prioridad si en el plazo de treinta días contados desde la fecha de la devolución fuere nuevamente consignada con las correcciones del caso (artículo 61, párrafo 1º). Puede igualmente conducir este examen preliminar a la negativa ex officio por considerar que la solicitud no figura dentro de los objetos patentables (artículo 14), o bien se encuentra en alguno de los supuestos que la Ley establece de patentes que no pueden otorgarse (artículo 15). Finalmente, el organismo administrativo puede ordenar la publicación de la solicitud si la considera ajustada a la Ley. La fase de las publicaciones consta de dos etapas; una etapa que se realiza a costa del interesado y es la que se efectúa en un periódico de la capital de la República, en el lapso de

treinta días en el cual han de hacerse tres publicaciones con intervalos de diez días entre una y otra. La segunda etapa transcurre una vez recibidas las publicaciones del periódico por parte del organismo administrativo y consiste en la publicación de la solicitud en el *Boletín de la Propiedad Industrial*. Es a partir de la fecha de la publicación del número del *Boletín de la Propiedad Industrial* en que aparezca la solicitud, que comienza a computarse el lapso de oposición.

Antes de profundizar el tema de las oposiciones es necesario concluir el desarrollo del punto relativo al examen preliminar que la administración hace de la solicitud. En efecto, no sólo la administración ha de verificar si la solicitud de patente llena los requisitos contemplados en la Ley, sino que le corresponde determinar si la invención e descubrimiento interesa al Estado o se considera de interés público. El artículo 16 de la Ley de Propiedad Industrial pareciera obligar a la administración a constatar en un momento incipiente del procedimiento administrativo concesorio, si la invención interesa al Estado o si puede considerarse fudadamente que es de interés público. En caso positivo, la vía señalada por el legislador es la de la expropiación cuyo procedimiento se rige por la Ley de Expropiación por causa de utilidad Pública o Social. En el caso de que la invención interese al Estado, el procedimiento de la patente debe continuar, sólo que, en las publicaciones que se ordene realizar (por la prensa o en el *Boletín*), deberá omitirse el objeto de la invención y hacerse el expreso señalamiento de que la invención o descubrimiento está sujeto al régimen especial por las razones que determinan su adopción (interés del Estado, interés público).

El período de examen de los dos elementos señalados (existencia de los requisitos de patentabilidad y del interés del Estado en la invención) es de total reserva, lo cual significa que el expediente no está al servicio del público, salvo, obviamente, del propio solicitante. Las razones que determinan esta reserva están dadas por lo siguiente: 1) Porque la invención, como hemos señalado anteriormente, no tiene una protección expresa en la Ley de Propiedad Industrial, y el eventual solicitante de una copia, o simplemente de la lectura de la memoria descriptiva, podría divulgar sin riesgo alguno para él algo que aún no se ha anunciado oficialmente como en trámite para obtener la patente; 2) Porque el objeto de la solicitud podría interesar al Estado y, en consecuencia, es en esta etapa en la que fundamentalmente los organismos públicos competentes en la materia deben examinar si este interés es suficiente para dar lugar a un proceso expropiatorio.

Hemos señalado que la reserva va desde el momento de la introducción de la solicitud hasta el momento de la publicación de la misma en el *Boletín de la Propiedad Industrial*. Esta afirmación excluye que, mediante la simple publicación en el periódico, pueda ocurrir al Registro una persona a conocer el contenido de la solicitud.

En lo antes señalado se trata también de determinar el momento en que se abre efectivamente el lapso de las oposiciones. A pesar de que no dudamos en afirmar que tal lapso y en consecuencia el de la terminación de la reserva de la solicitud, se inicia con la publicación en el *Boletín* y ello ha sido la práctica del Registro de la Propiedad Industrial, desde la vigente Ley, no puede dejar de anotarse que este punto presenta una cierta oscuridad en la misma. En efecto, si bien se señala que con la publicación en el *Boletín* (artículo 60) "se contará el lapso de oposición". sin embargo; ese mismo artículo hace un reenvío al artículo 63 *ejusdem*, en el cual se señala que el lapso de oposición es el de las "publicaciones" más los sesenta días que siguen a su expiración. Ya en su estudio que efectuara al respecto, (*Manual Teórico Práctico de Propiedad Industrial*, pág. 33, Caracas, enero 1968) señalaba lo siguiente:

"...¿Qué debe entenderse por lapso de las publicaciones? Podía pensarse que el lapso es de 30 días a contar desde la primera publicación en el periódico. Interpretada la Ley en tal forma; el lapso de oposición sería de 90 días, esto es, los 30 días de publicaciones en los periódicos, que correrían a partir de la primera publicación y los 60 días que siguen al vencimiento de dicho lapso.

Ahora bien, si se interpreta a la letra el artículo 60, el lapso deberá computarse desde la publicación de la solicitud en el *Boletín*, con lo cual correrá sólo durante los 60 días que siguen a la fecha de dicho *Boletín*. En la práctica esta última interpretación es la menos conveniente para agilizar el procedimiento, por cuanto se prolonga con ella el lapso de oposición, ya que es más largo el término de 60 días a partir de la publicación del *Boletín*, que el de 90 días a partir de la primera publicación en el periódico. En efecto, el interesado en obtener la patente en el tiempo más breve, hará las publicaciones apenas le sean ordenadas y sólo deberá esperar 90 días continuos para saber si ha habido oposición o no. Al contrario, si se computa el lapso de 60 días a partir de la publicación en el *Boletín*, pasan en la práctica más de 3 meses entre la consignación de las publicaciones por parte del interesado y la publicación del *Boletín*, y sólo en esta oportunidad se podrá comenzar a contar el lapso de 60 días continuos para las oposiciones. Por otra parte, es bueno recordar que en un sistema como el nuestro, las publicaciones en el periódico están destinadas a darle la suficiente divulgación a la solicitud a fin de que cualquier interesado pueda conocer su contenido y oponerse si lo creyere conveniente. De allí que la naturaleza del procedimiento seguido por nuestra ley parecería indicar la necesidad de que el tiempo hábil para oponerse comience a computarse desde la publicación periódica.

La práctica actual del Registro es, sin embargo, la de considerar el lapso de oposiciones de acuerdo con el aparte único del artículo 60, esto es, computarlo a partir de la fecha del número del *Boletín de la Propiedad Industrial* en el cual aparezca, publicada la solicitud”.

La experiencia adquirida en la materia, la constatación de la práctica constante, reiterada y uniforme del Registro de la Propiedad Industrial y, las razones por las cuales la reserva o secreto de la invención deben extenderse al máximo, nos llevan a considerar que la oposición sólo se inicia con la publicación en el *Boletín* por lo cual: a) La presentada con anterioridad debe ser considerada extemporánea y si se quiere hacer valer, debería ser ratificada con posterioridad a la publicación; b) El oponente no tendría fundamento válido para la oposición porque hasta la fecha de la publicación del *Boletín* no le es dado conocer el contenido de la solicitud que ha sido mantenida en reserva.

Planteado lo anterior cabe preguntarse, ¿para qué sirven entonces las publicaciones en el periódico?

Al respecto, cabe señalar que el sistema venezolano establecido en la Ley de Propiedad Industrial del año 55, es teóricamente de examen de novedad con llamamiento a oposiciones; pero en la práctica se trata de un sistema de simple examen formal con llamamiento a oposiciones. Esto quiere decir, que son los terceros interesados los que han de alertar a la administración sobre la falta de novedad de la invención o de otros requisitos de patentabilidad o sobre la existencia de su mejor derecho a obtener la patente. Las publicaciones mediante las cuales son llamados estos interesados a saber que una patente ha sido solicitada, son de dos tipos diferentes y con dos diferentes finalidades: En efecto, se trata de la publicación en el periódico y de la publicación en el *Boletín*. La publicación en el periódico, aun cuando ha sido autorizada por el Registrador, no tiene sin embargo carácter oficial, por cuanto la única vía de divulgación de tal índole la constituye el *Boletín de la Propiedad Industrial*, tal como lo señalan los artículos 54, 55 y 56 de la Ley que establecen lo siguiente:

“Art. 54. Todas las publicaciones previstas en la presente Ley, deberán hacerse en el *Boletín de la Propiedad Industrial* que es el órgano de la Oficina de Registro. Los ejemplares de este *Boletín* tendrán fuerza de instrumento público”.

Art. 55. Los actos y documentos cuya publicación ordena la presente Ley, tendrán el carácter de públicos por el hecho de aparecer en el *Boletín de la Propiedad Industrial*".

"Art. 56. Los actos y resoluciones del Registro de la Propiedad Industrial tendrán autenticidad y vigor desde que aparezcan en el *Boletín de la Propiedad Industrial*".

Sobre todo, de la redacción de los dos últimos artículos citados, se evidencia que lo único que le otorga autenticidad al acto en su aparición es el *Boletín de la Propiedad Industrial*.

La publicación en el periódico no es facultativa por sí sola para permitir que se introduzca la oposición en base a lo dispuesto en forma expresa en el artículo 60. De allí que si la publicación en el periódico no tiene ni carácter oficial ni fuerza para permitir la oposición, su valor es sólo informativo. Es simplemente un aviso que el solicitante hace al público, debidamente autorizado por el Registrador, de que solicitó el otorgamiento de un derecho de explotación exclusiva sobre una creación inmaterial y de que a tal solicitud se le ha dado el curso de ley.

De allí que si la publicación en el periódico tiene sólo este efecto, con ella no se puede permitir el acceso al expediente por parte de los terceros, por cuanto éstos podrían conocer y divulgar el objeto de la patente antes de que *oficialmente* se avise al público.

La publicación en el periódico es ordenada por el Registrador, pero la misma no es un aviso oficial, esto es, un acto capaz de crear consecuencias jurídicas respecto a la administración por las siguientes razones: 1) No produce un efecto jurídico respecto al procedimiento de concesión de la patente sino la condición para que se genere el hecho productor del efecto jurídico; 2) Es un acto del interesado ("a costa" dice el artículo 60), a quien se le faculta para indicar que el Registro le ha dado curso a su solicitud; 3) No permite a los terceros ni siquiera *objetar* la solicitud, en consecuencia, menos aún les permitirá hacer oposiciones. En efecto, hay que distinguir entre la objeción y la oposición en la misma forma en que lo hace el artículo 63 de la Ley de Propiedad Industrial, estableciendo así que no se trata de situaciones idénticas sino de supuestos diferentes. La objeción es una simple denuncia en la cual el objetante se limita a señalar la existencia de razones de orden público que impedirían el otorgamiento del beneficio. Tal actuación no le crea responsabilidad alguna por cuanto simplemente alerta a la administración sobre la falta de los requisitos legales de patentabilidad. La oposición sí le crea al oponente la condición de *parie* en el procedimiento administrativo, que lo puede llevar al campo judicial y generar su responsabilidad. Ahora bien, ni siquiera la objeción puede plantearse, por disposición expresa de la Ley, antes de que se publique la solicitud en el *Boletín*, a pesar de que es una cuestión de orden público, en razón de lo cual, la sola publicación en el periódico no permite el acceso al expediente. Por todo lo anterior, ha de concluirse lo antes señalado de que el objetivo de la publicación en el periódico, es simplemente informativo y no un llamamiento a hacerse parte en el procedimiento.

Debe analizarse, a la luz de los argumentos antes expuestos sobre la reserva que ha de proteger a la solicitud, la posibilidad de interpretar el artículo 40 de la Ley de Propiedad Industrial como una norma que destruye esa reserva. El artículo 40 antes citado expresa lo siguiente:

"Art. 40. El Registrador tiene el deber de hacer mostrar dentro de la oficina, a todo el que lo pida, los libros, índices, documentos, expediente, actas y planos que existen en la oficina, sin poder cobrar ningún emolumento por este trabajo ni por permitir que los solicitantes saquen las copias simples que deseen. Se

exceptúan de esta disposición los expedientes de patentes de invención que se hubieren mandado reservar conforme a la Ley”.

A nuestro ver, este artículo en forma expresa, está señalando la reserva de la solicitud en su último párrafo, arriba transcrito, cuando indica que “se exceptúan de esta disposición los expedientes de patente de invenciones que se hubiesen mandado reservar conforme a la Ley”. Las razones de las reservas de los expedientes, como hemos señalado, son las contenidas en el artículo 16 *ejusdem*, esto es, el interés del Estado que debe traducirse en la tutela de sus fines fundamentales, entre los cuales resalta la seguridad y el interés público. Si el Estado por las razones antes señaladas desea obtener el objeto de la patente para sí mismo, puede hacerlo valer en los siguientes momentos: 1) Antes de la expedición de la patente y sin el riesgo de que la misma pueda ser divulgada, durante el examen de los requisitos de patentabilidad y 2) Una vez otorgada la patente, mediante la expropiación. De allí que si bien el Registrador está obligado a mostrar los documentos que estén en el Registro (principio de publicidad del Registro); sin embargo se excluyen los que hubiesen mandado a reservar. Para que un expediente se mande a reservar, es necesario que haya sido estudiado con anterioridad a la fecha en que se hace disponible para el público. De allí que no es posible negar la reserva del expediente con anterioridad a su publicación en el *Boletín* con base en lo dispuesto en el artículo 40 por cuanto el mismo confirma la necesidad de la reserva.

Las anteriores consideraciones constituyen un simple planteamiento teórico del problema de la reserva de los expedientes contentivos de las solicitudes de patente, hasta el momento del llamamiento oficial a oposiciones. En la práctica, durante los años de vida del Registro de la Propiedad Industrial en el mismo se ha mantenido la regla de la reserva o secreto que impide el acceso a los expedientes hasta tanto no se abra oficialmente el periodo de oposiciones.

En contra de las tesis antes expuestas no puede alegarse la norma general del acceso al expediente contenida en el artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por cuanto la misma, por el contrario es confirmatoria de lo antes expuesto. Ella señala que “los interesados o sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado de procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente como de pedir certificación del mismo”.

Ahora bien, esta norma transcrita alude a los “interesados” cuyo alcance lo da el artículo 22 *ejusdem* que a su vez se remite al concepto contenido en los artículos 122 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, textos éstos que califican como a tales a quienes tengan un interés personal legítimo y directo. Este interés así calificado, sólo lo tiene, antes de la formulación de oposiciones, el presentante de la solicitud o sus causahabientes. En consecuencia, nada permite la divulgación del objeto de la patente hasta que no se haya producido el llamamiento oficial a oposiciones.

El anteproyecto de ley de propiedad industrial elaborado por el Registro eliminó cualquier duda que hubiese podido plantearse sobre la reserva del expediente señalando lo siguiente (artículo 21, 3er. aparte) “El expediente no podrá ser consultado por terceros hasta tanto no sea efectuada la publicación establecida en los párrafos anteriores (publicación en el *Boletín*) a menos que el interesado en la consulta presente el consentimiento escrito del solicitante. Una vez efectuadas las publicaciones aludidas, el expediente tendrá carácter público para efectos de información. Cualquier persona podrá obtener copias de cualquier documento contenido en el expediente, previo pago de los costos de reproducción”. En el mismo sentido, el artículo 44 del anteproyecto que elaborara.

Como puede apreciarse, tanto el régimen actual con sus deficiencias, como las reformas que del mismo se avanza, tutelan la confidencialidad de la solicitud de

patente de invención para impedir no sólo la pérdida de su novedad en relación con otros sistemas en los cuales, por falta de adhesión al Convenio de París pudiera presentarse en forma autónoma, sino también para proteger al solicitante contra el aprovechamiento total o parcial de sus ideas que, por no estar cubiertas aún por una patente, sólo podrían dar lugar en nuestro sistema al ejercicio de acciones penales. Por ello el recinto del Registro de la Propiedad Industrial guarda en cada solicitud que se introduce un secreto para el público que sólo podrá ser develado cuando se llame oficialmente a oposiciones.

LA INSUFICIENCIA DE LOS CONTROLES TRADICIONALES SOBRE LA ADMINISTRACION

por Gustavo Briceño, Pedro Miguel Reyes
y Nelson Roth

NOTA

El *Ombudsman* o Defensor de los Derechos del Pueblo, constituye hoy por hoy, una de las instituciones más importantes en el contexto general de los países donde se promueven los derechos humanos en un plano de sistema político basado en una Democracia y en un régimen de libertades. El *Ombudsman*, denominación donde se le conoce en los países escandinavos, constituye ciertamente una figura protectora en general de los derechos del ciudadano, en muchos casos, como un sistema adicional de control de la actividad del Poder Público, básicamente orientado hacia el ejercicio del Poder de la Administración Pública. Así, la búsqueda y creación de tal institución, configura un reto para aquellos países latinoamericanos que aún no han alcanzado a introducir dentro de sus respectivos ordenamientos jurídicos la figura del *Ombudsman*, máximo cuando nuestras administraciones públicas, si por características se entiende, las mismas se proyectan al ente colectivo con deficiencias que podrían ser solventadas con una ley que crease la institución del Defensor del Pueblo. Curiosamente, en países en vías de desarrollo, como Costa Rica, y la experimentación a nivel local en la Argentina, Buenos Aires, los resultados han sido hasta los momentos, beneficiosos, si tomamos en consideración las deficiencias de las instituciones políticas de estos países que no han madurado lo suficiente para llegar a tener dentro del orden socioeconómico mundial el nombre de países desarrollados. Pues bien, las experiencias en general del *Ombudsman* han sido positivas y, en consecuencia, alentadora a los fines de su instauración en nuestras instituciones políticas y administrativas. Para este fin, diferentes organismos internacionales, tal como el Instituto Latinoamericano de Derechos Humanos, se han dado a la tarea de crear a nivel de estos países, capítulos destinados fundamentalmente a unir esfuerzos en la búsqueda y creación del *Defensor del Ciudadano* con la alentadora finalidad de introducir la figura y así hacer más viable y eficaz la defensa del ciudadano. Normalmente, los coloquios o seminarios constituyen medios de intercambio entre el mundo de juristas dedicados a intercambiar ideas sobre las posibles variaciones que según los contextos jurídicos de cada uno de los países podría o no ser fructífera y viable.

En la ciudad de San José de Costa Rica, se constituyó el Segundo Coloquio sobre el Proyecto de *Ombudsman* para la América Latina. Dicho coloquio se realizó entre los días 5 al 9 de septiembre de 1988 con la participación de ilustres juristas de la región cuyo objetivo fundamental fue analizar, bajo el contexto y trabajo de las diferentes ponencias, la figura del *Ombudsman* y su modo de instalación en los diferentes regímenes jurídicos de América Latina.

La ponencia venezolana fue expuesta por los doctores Pedro Miguel Reyes, Nelson Roth y quien suscribe esta nota previa, donde se trató el tema de la *Insuficiencia de los controles tradicionales sobre la Administración*, cuyo objetivo esencial lo constituye el mostrar cómo los controles tradicionales sobre el Poder Público, si bien son controles altamente necesarios, no son suficientes para converger en la búsqueda real

y efectiva de un verdadero control sobre la actuación administrativa y, por ende, en una mejor satisfacción encuadrada en un régimen de auténtica libertad.

La ponencia nuestra constituyó un análisis de los diferentes medios de control del Poder Legislativo sobre la Administración, del control del Poder Judicial sobre la Administración y del control de la propia Administración sobre ella misma (el auto-control administrativo) y se llega a la conclusión de que:

“...sin embargo y no obstante esta apariencia de revisión general y garantizadora, a nuestro juicio adolece y carece de instrumentos que eventualmente podrían satisfacer al ciudadano de una manera más eficaz y eficiente y no formal y reglamentada como se nos presenta. Todavía el ciudadano latinoamericano se encuentra frente a un sistema jurídico que lo complace en forma parcial y limitada sólo a determinadas áreas, o aspectos, que si bien le interesan, no son suficientes para que la reparación sea integral y completa...” Más adelante se agrega: “...la insuficiencia de los controles sobre la Administración nos conduce a pensar en la existencia y procedencia del *Ombudsman* como una institución que pueda completar en forma positiva y abierta el sistema jurídico de control de la actividad del Poder Ejecutivo. Es decir, ayudar al ciudadano a obtener reparación y un resarcimiento integral de sus derechos y garantías...” (página 14 de la ponencia).

Parece, pues, interesante publicar la presente ponencia en esta *Revista de Derecho Público*, a los fines principalmente de su divulgación y posterior discusión con profesores y estudiantes de Derecho, y para todos aquellos que consideran a las instituciones jurídicas como medios de lograr el desarrollo de una sociedad más justa, humana y respetuosa de sus propios derechos.

Gustavo Briceño

Caracas, mayo de 1989.

I. INTRODUCCION

Venezuela es un país que en su proceso de formación y afirmación nacional ha procurado que sus bases jurídicas tengan como objetivo consolidar el Estado de Derecho, concepto éste aparentemente simple y de fácil comprensión, que podríamos delimitarlo: como el apego formal y sustantivo de los órganos del Poder Público a la legalidad; en otros términos, lo entendemos, como el acatamiento irrestricto de las personas de Derecho Público a la norma jurídica, sea ésta de rango constitucional o sea un simple mandato individualizado que emana de una autoridad administrativa o de un juez. Esta vocación ha sido común en toda Latinoamérica que en su afán de alcanzar como forma de convivencia el régimen democrático donde el ejercicio del poder se haga de manera participativa abierta a todos los ciudadanos y donde, además, el Poder Público *encuentre limitada su actuación en la norma jurídica* y los órganos que lo integran estén recíprocamente vigilados en su conducta por relaciones de control y coordinación para proteger de la forma más amplia el pleno ejercicio de *los derechos humanos*.

El Estado de Derecho es la condición necesaria para garantizar la vigencia de las libertades y derechos ciudadanos que se encuentran establecidos en el texto de nuestras *constituciones nacionales*, desarrolladas en *las leyes* que a tales fines se dictan o establecida en los *tratados internacionales*. En consecuencia, la posibilidad que un órgano del Poder Público interfiera el ámbito de actuación del particular debe estar claramente determinada en la norma y, a su vez, el habitante como garantía requiere con-

tar con medios eficaces para resguardar sus derechos y, en todo caso, para ajustar el comportamiento de los órganos del Poder Público a las normas jurídicas al considerar que el Estado en cualquier manifestación han rebasado su esfera de competencias; ahora bien, para preservar este deseado equilibrio y evitar la concentración de "poder", el Poder Público se encuentra dividido en tres expresiones básicas con funciones asignadas por especialidad, pero, al mismo tiempo, encontramos medios de colaboración y de control recíprocos. Observemos las funciones de estas clásicas y reiteradas expresiones del Poder del Estado; por ejemplo, al Poder Legislativo le corresponde la elaboración de las leyes, pero también tiene como actividad controlar el funcionamiento del Poder Ejecutivo que, por su parte, debe acatar y cumplir la norma, administrar los recursos materiales con que cuenta el Estado, representar el interés colectivo en la gestión cotidiana y organizar y dirigir la burocracia y el funcionamiento de los servicios públicos. El Poder Judicial, representado por los tribunales, tiene como función dirimir de forma civilizada los conflictos entre los ciudadanos, así como los que se planteen entre éstos y los órganos del Poder Público, o aquellos que se presentan entre los referidos *órganos del Poder Público*.

El desarrollo y la evolución constitucional en procura de un Estado democrático, representativo y alternativo, ha definido y establecido en diversos países latinoamericanos, siguiendo la tradición europea y norteamericana, la creación de órganos de Derecho Público que si bien están vinculados a una o a otra manifestación del Poder Público por relaciones de coordinación, tienen como característica fundamental ser *autónomos*, como es el caso de los *Contralores* y de los *Fiscales* o *Procuradores*, cada uno de ellos, dependiendo del país, tiene competencias muy específicas que le permiten desarrollar medios de control adicionales sobre la actuación de las expresiones del Poder Público y, dentro de ellas, de manera especial sobre el Poder Ejecutivo que se ha desdoblado en múltiples establecimientos.

Hecha la anterior precisión, debemos señalar que la finalidad de la presente ponencia es estudiar los medios de control que tienen ordinariamente las otras expresiones del Poder Público sobre la Administración así como las que ejercen el Fiscal y el Contralor para poder establecer los mecanismos fundamentales de control que existen sobre el Poder Ejecutivo y, una vez dibujadas sus competencias, determinar si la figura del *Ombudsman* tendría cabida en nuestros ordenamientos jurídicos como un instrumento complementario y eficaz que refuerce la estructura estatal en procura del deseado Estado de Derecho, con dicha orientación, iniciaremos nuestra ponencia indicando cómo se materializan estos medios de control y cómo el particular, el ciudadano común, puede participar en estas situaciones en tanto que constituyen las ciertas garantías de su libertad.

Sin otro preámbulo, pasamos seguidamente a observar los medios de control que de forma usual se ejercen sobre la actividad del Poder Ejecutivo por las otras manifestaciones del Poder Público, así como la que ejercen los órganos con autonomía funcional:

II. MEDIOS DE CONTROL LEGISLATIVO SOBRE EL PODER EJECUTIVO

Dentro de nuestros sistemas constitucionales es reiterativo que al Parlamento se le encomienden diversas funciones, como son: elaborar las leyes, ser el foro político, donde concurren representantes de sectores de la población comprometidos unos con la gestión del Ejecutivo y otros sus opositores, para que en ese ámbito dialéctico formulen sus planteamientos y sirvan como caja de resonancia de la nación ante la actividad de los otros Poderes Públicos y en especial del Poder Ejecutivo; por otra parte,

además, le compete al Parlamento discutir y aprobar los presupuestos, instrumento que le impone al Estado los límites financieros; por último, le corresponde también la facultad de controlar en los más amplios términos las actividades del Poder Ejecutivo, y a tal fin, de su seno el Legislativo constituye las denominadas *Comisiones Parlamentarias*, sean éstas permanentes o no, pero en todo caso estén dotados de poderes investigativos.

Si bien es cierto, que no es privativo del Poder Ejecutivo realizar funciones administrativas, es indudable que las tiene encomendadas como la actividad fundamental de su especialidad, en efecto, le corresponde conducir la gestión cotidiana para que el Estado pueda alcanzar sus objetivos inmediatos, en tal virtud, le corresponde al Ejecutivo administrar poderes jurídicos ordenadores, recursos materiales y el personal a su servicio. Ahora bien, estas competencias dado el proceso que se ha cumplido en América Latina luego de la Segunda Guerra Mundial, por el cual se han hipertrofiado las atribuciones del Poder Ejecutivo, y más aún, al constatarse que la vocación interventora del Estado pretende penetrar áreas que parecían exclusivas y privativas de los particulares, hacen de la *Administración*, denominación usual del *Poder Ejecutivo*, la manifestación omnipresente del Poder Público con la cual permanente tropezaremos y nos encontramos vinculados tanto los particulares como las otras manifestaciones del Poder Público al pretender satisfacer nuestras necesidades, pero al mismo tiempo, somos objeto de la *vocación totalitaria de esa expresión del Poder Público*.

De lo anterior se desprende con toda claridad, la necesidad que tiene el Estado moderno de establecer variados y eficaces medios de control sobre la Administración Pública, esta premisa debe al mismo tiempo permitir que la Administración cumpla las aspiraciones colectivas que representa, ciertamente, este fin, si bien necesario, no debe catalogarse como rígido, por cuanto al esquema político social y económico donde se manifiesta a su vez no es estático, es por el contrario dinámico, y se deben tomar en cuenta al diseñarse estos controles los requerimientos derivados del sano crecimiento de la Administración.

En este orden de ideas, nos corresponde ahora determinar los medios de control que ordinariamente puede desplegar el Poder Legislativo sobre la Administración. En tal sentido, observemos como se manifiestan estas posibilidades:

Primero: El más importante de estos medios es, sin lugar a dudas, *la capacidad de legislar* que tiene el Parlamento, que como función básica de su especialidad puede y debe desplegar, en efecto, es mediante la Ley que se habilitará en la acción a la Administración, pero al mismo tiempo la limitará en su conducta. Esta vía de control ejercida por el Parlamento podemos calificarla como *una posibilidad mediata*, dado el carácter general y abstracto que tiene la Ley.

Segundo: Recibir, estudiar y pronunciarse sobre el mensaje, memorias y cuentas que deben presentar el Presidente, los Ministros y otros funcionarios de alto rango.

Tercero: Todos los empleados al servicio de la Administración deben cooperar con el legislador en su actividad investigativa a participar y colaborar en dichas investigaciones y por ende le establecen sanciones a dicha conducta.

Cuarto: El Parlamento y sus comisiones pueden *interpelar* a los funcionarios sobre las políticas que ejecutan o pretenden ejecutar.

Quinto: El Parlamento puede vetar la actuación de los Ministros o Secretarios y lograr por esta vía su remoción o separación del cargo.

Sexto: El Parlamento aprueba los correspondientes presupuestos de ingresos y gastos, donde se establecen los recursos financieros para que la Administración alcance sus objetivos a *corto y mediano plazo*.

Séptimo: En ciertos países igualmente requieren la aprobación parlamentaria los programas de gobierno del Ejecutivo, algunos de ellos presentados conjuntamente con el presupuesto y en otros de manera autónoma.

Como es apreciable, los medios de control que ejerce el Parlamento sobre la Administración son de naturaleza política y jurídica, los segundos a través de la Ley, que como ya anteriormente señalamos, tiene una finalidad general y se plantean sobre situaciones abstractas, el otro, responde a las aspiraciones de quienes componen los cuadros políticos y en consecuencia rigen o aspiran regir los destinos del Estado en procura de posibilidades de progreso y de paz. Lo que nos conduce a constatar que los medios de control indicados se encuentran imposibilitados de interferir de forma inminente en las conductas y relaciones concretas de los habitantes con la gestión cotidiana de la Administración, de allí, que estas posibilidades a cargo del Poder Legislativo tendrán poca eficacia ante los conflictos planteados por el ejercicio de sus derechos entre personas con la Administración.

De lo afirmado, podemos precisar, que el control que ejerce el Parlamento no está consagrado para preservar de manera efectiva y con celeridad los intereses personales y directos de los particulares frente a la Administración, por el contrario, estos medios de control no tienen por norte estos supuestos. Al Parlamento como función básica le compete elaborar leyes, que bajo la aspiración de Locke esta debe ser estable, acertada, conocida y firme, que fundamentalmente sirva "de común consenso de lo justo y de lo injusto". Por eso la función institucional del Parlamento frente a la Administración es determinante para el equilibrio de los poderes y preservar los indicadores básicos de la salud del Estado de Derecho, por cuanto contener los ímpetus y las tentaciones del Poder Ejecutivo de actuar de manera arbitraria, sólo se detiene cuando encuentra límites, éste no es otro que la Ley. Pero estos controles aun siendo determinantes no están al alcance del ciudadano común, son las vías propias de la comunidad política en sus relaciones ordinarias y cotidianas frente el Poder Ejecutivo. En consecuencia, este tipo de control es esencial pero no tiene centrada su preocupación en la protección de los derechos e intereses directos de los particulares en sus conflictos con la Administración.

III. EL AUTOCONTROL DE LA ADMINISTRACION

Por demás, no sólo existen en un Estado de Derecho los controles de un poder sobre otro, sino que a nivel interno de la Administración Pública los ordenamientos jurídicos occidentales, entre ellos, los nuestros, han creado diversos instrumentos que permiten a los ciudadanos ejercer el derecho de revisar las decisiones dictadas por los diferentes órganos administrativos, cuando sus derechos e intereses sean afectados en sus respectivas esferas jurídicas. En tal sentido, los clásicos recursos de: *reconsideración, revisión, jerárquico, de gracias, de queja o reclamos* se encuentran descritos y establecidos, no limitados sólo a una manera formal conceptual, dentro del contexto de Ley; sino aún más, normatizados de tal manera, que se les señala a los ciudadanos las condiciones para su ejercicio y sus respectivos requisitos.

Los controles de carácter interno frente al actuar administrativo, sumados a otros medios de control, constituyen a nuestro juicio, un complejo bloque de protección formal en favor de los ciudadanos, reafirmandose así las garantías que en todo Estado Democrático y de Derecho debe existir, al colocarse en manos de los particulares recursos procedimentales para contrarrestar los abusos en el ejercicio del poder.

Sin embargo, el bloque de la legalidad, al cual está sometida enteramente la Administración Pública, garantiza por parte de sus cuadros el cumplimiento de una actuación *estrictamente apegada al texto normativo*, por lo cual, la exigencia primor-

dial de un "Estado de Derecho", como señalamos anteriormente, se satisface en toda su extensión al cumplirse el principio por medio del cual toda manifestación del Poder Público debe sujetar su actuación a la Constitución y a las leyes.

Ahora bien, la Administración Pública en América Latina se presenta en el contexto general de los ordenamientos jurídicos como gestoras de intereses públicos, *pero limitadas en su actuación a una legalidad formal desprovistas en buena parte de sensibilidad social*, para lo cual y al entendimiento de la doctrina y de las investigaciones llevadas a cabo del fenómeno de lo "administrativo", se concluye que la *Administración responde a un interés general, impersonal y sin sustancia*, que si bien resuelve un conflicto de naturaleza jurídica, deja de lado, *otros factores de orden social y humano ocasionando frustraciones a nivel de las comunidades*. Por esta razón, nos inclinamos a extender los controles más que políticos, administrativos o legales, a otros medios distintos a los anteriores que permitan a los administrados, sin desconocer la eficacia de los controles legales, lograr la búsqueda de instrumentos adecuados para garantizar el buen funcionamiento de los *servicios públicos*.

IV. EL CONTROL DEL PODER JUDICIAL SOBRE LA ADMINISTRACION

No obstante, las dificultades y los límites impuestos en los controles anteriores, debemos sumar que además los actos de Administración Pública son revisados posteriormente por órganos jurisdiccionales especiales (Contenciosos-Administrativos) encargados del control de su actividad, pero bajo la óptica exclusiva de examinarlos desde los aspectos de la legalidad de la actuación. Por ello, y bajo este ángulo, los recursos de anulación, abstención, interpretación y del contencioso de los derechos, emergen como instrumentos que constituyen garantías en favor de los ciudadanos con la finalidad de lograr del Estado, la corrección y la eventual reparación de los derechos que hayan infringido por el actuar de la Administración. Los recursos administrativos por una parte, y los jurisdiccionales por la otra, se armonizan con el objeto real de procurar acciones judiciales en manos de los administrados para resolver sus pretensiones frente a la Administración. Constituyen pues y en sí mismo *derechos*, que garantizan el restablecimiento de situaciones jurídicas lesionadas.

Ahora bien, al igual que los recursos administrativos, los jurisdiccionales se limitan (inclusive más que los anteriores) a una revisión condicionada a controlar sólo lo actuado desde el punto de vista estrictamente "formal" y "legal", apartándose el funcionario judicial por mandato de la norma jurídica a la posibilidad de inspeccionar otros aspectos no jurídicos de la actuación cumplida por los órganos de la Administración. Exclusión que se le impone al Juez como producto de la creencia de comienzos del presente siglo y por la doctrina clásica del Derecho Administrativo, que si se le confiere a los Tribunales Administrativos la posibilidad de controlar lo *no jurídico* del actuar administrativo, se estaría desdibujando las fronteras entre lo que significa el poder de administrar y el poder de hacer justicia.

Es cierto, tanto el procedimiento como el proceso llevado a cabo dentro de la Administración y luego en el Tribunal respectivamente, parecen constituir una garantía, puesto que la intención de los sistemas es que en definitiva el ciudadano una vez obtenida su sentencia final, el Estado, se supone revisó e inspeccionó "toda" la actuación de la Administración, tanto en sus aspectos de legalidad, mérito y oportunidad (sede Administrativa) como en sus solos aspectos legales (sede Jurisdiccional), constituyendo así un control sobre la *Administración en el ejercicio del poder conferido por las leyes*.

Sin embargo, y no obstante esta apariencia de revisión general y garantizadora, a nuestro juicio, adolece y carece de instrumentos que eventualmente podrían satis-

facer al ciudadano de una manera más eficaz y eficiente, y *no formal y reglamentada como se nos presenta*. Todavía el ciudadano latinoamericano se encuentra *frente a un sistema jurídico que lo complace en forma claramente parcial y limitada sólo a determinadas áreas o aspectos, que si bien le interesan no son suficientes para que la reparación sea integral y completa*. Es necesario, pues, la existencia de instrumentos o instituciones que colaboren con el ciudadano para encontrar del Estado, garantías de que sus derechos y prerrogativas puedan ser atendidos de manera *integral y no parcial*.

La insuficiencia de los controles sobre la Administración nos conducen a pensar en la existencia y procedencia del *Ombudsman* o Defensor de los Derechos del Pueblo, como una institución que pueda completar en forma positiva y abierta el sistema jurídico de control de la actividad Poder Ejecutivo. Es decir, ayudar al ciudadano a obtener reparación y un *restablecimiento integral de sus derechos y garantías*.

La mayoría de los países latinoamericanos poseen en su ordenamiento instituciones encargadas del control de la Administración, pero también carecemos de un órgano de control que se encargue de revisar aspectos *no normatizados en las leyes ni en los reglamentos*, esto es, la existencia de un *órgano cuya importancia radicaría en la capacidad de investigar, controlar las deficiencias de la Administración* y proponer las soluciones pertinentes a las mismas, y de poder aun, jugar un rol importante en aquellas ocasiones en que a un ciudadano se le haya tratado en forma desconsiderada o cuando la Administración no gestione con efectividad el asunto a ella encomendado. Investigar, por ejemplo, los actos administrativos de organismos públicos pudiendo ejercer sus poderes y procedimentar diversas relaciones de los ciudadanos con relación al funcionamiento de la Administración general del Estado, de las colectividades locales o municipios, de los entes no territoriales y en general de organismos investidos de una misión de servicio público.

Que sea un órgano capaz de controlar a la Administración en relación con la defensa de los derechos del ciudadano. En fin, crear una institución capaz de enfrentarse a la urgente y apremiante necesidad que sufre el ciudadano latinoamericano de ayuda eficiente frente a los abusos de poder que se encuentre por parte de la Administración Pública; bien conocemos, la angustiante lentitud y la desatención sistemática en la tramitación de los expedientes administrativos que consituye una conducta típica en nuestros países, por su lamentable organización administrativa que configura todo un sistema y una carga pesada al ciudadano.

El *Ombudsman* ante las situaciones descritas es un órgano de auxilio frente a la insuficiencia de los controles tradicionales de un Estado regido por el principio de la legalidad, en efecto, que llenaría el vacío que nos presenta ante supuestos que no están previstos en el ámbito de los recursos administrativos, en los hechos generados de las acciones jurisdiccionales, y en los demás controles existentes, sin pretender inmiscuirse en las decisiones concretas de la Administración Pública. Así el *Ombudsman*, a nuestro modo de ver, *se presenta como un tercero calificado con la misión de dar protección a los derechos de los administrados, quien actúa con plena autonomía puesto que él no es parte en la relación Administración ciudadano*.

V. LOS CONTROLES QUE EJERCE EL MINISTERIO PUBLICO Y EL CONTRALOR SOBRE LA ADMINISTRACION

El Ministerio Público aparece en el orden constitucional o legal de los Estados Latinoamericanos bajo la denominación de *Fiscal o de Procurador* y tiene por misión ser el guardián del cumplimiento y observancia del Bloque de la Legalidad, ordinariamente estas competencias están contenidas en disposiciones de rango constitucio-

nal y para poder ejercer tan delicado destino requiere y se le dota de *autonomía funcional*, entendiéndola como la situación de no estar vinculados su ejercicio a la jerarquía o a relación de subordinación las manifestaciones del Poder Público. Su nombramiento emana del Poder Legislativo, ya por libre designación o por ser elegido de listas presentadas por el Ejecutivo.

El Fiscal de manera usual tiene dentro de sus atribuciones: iniciar las averiguaciones que tengan por objeto examinar la conducta de las autoridades, y declarar, en su caso, que ha lugar a los procesos para establecer las responsabilidades penales, civiles, o administrativas. Además, les corresponde velar por la buena marcha de los Tribunales y procurar que en los centros de reclusión se cumplan debidamente las leyes y se respeten los derechos humanos.

Estas competencias que detenta el Fiscal tienen como característica relevante que están histórica y metodológicamente orientadas a participar de forma previa o concomitante en los procesos judiciales, en este sentido, el Ministerio Público en el ejercicio de sus atribuciones se ha mantenido vinculado al Poder Judicial y ajeno al explosivo crecimiento que logró la Administración, no sólo en el afán de asumir las atribuciones que le son propias, sino también invadiendo áreas de la especialidad de los otros poderes, por esta razón quedó el Fiscal incapacitado para participar con eficiencia en los *Procedimientos administrativos* y mucho menos tiene posibilidad de hacerle seguimiento en su actividad material a la Administración, situación que llevó a convertir los procedimientos administrativos en un medio propicio para que tenga asiento la arbitrariedad de la Administración ante la ausencia de controladores externos.

Por otra parte, debemos indicar, que el Ministerio Público, al ser un instrumento que colabora con los fines del Poder Judicial, tiene dentro de sus funciones actuar como representante de la "*vindicta pública*", representando ordinariamente el rol de "acusador" ante acontecimientos de naturaleza penal. El hecho de asumir reiterada y debidamente dicho papel, ha determinado en la institución una vocación represiva, dejando en segundo lugar la determinante atribución de ser guardián de la legalidad, ciertamente, el Ministerio Público más que un organismo que tiene por objetivo primordial el resguardo de los derechos humanos, está comprometido con el castigo del ilícito penal. Aquí encontramos su diferencia fundamental con el *Ombudsman*, quien al no ser corresponsable con la represión de los delitos, puede libremente defender los derechos de los habitantes. La característica anterior se nos pone de manifiesto aún más dentro de la esfera del Derecho Administrativo Sancionatorio, donde en nuestros países han sido escasos los supuestos normativos en los cuales la ley admite la participación del Fiscal; y sin lugar a dudas es en estos casos donde tiene cabida la actuación del Defensor del Pueblo, participando cuando fuere menester en busca de pronunciamiento de la Administración ajustado a los aspectos legales y sociales envueltos; aun más pensamos se le podría otorgar iniciativa legislativa para mejorar las leyes que regulan los poderes correctivos y sancionatorios de la Administración, por cuanto el *Ombudsman* a diferencia del Fiscal no está comprometido con la potestad punitiva de la Administración, por el contrario, su objetivo es el resguardo de los derechos humanos y en consecuencia el mejor ejercicio de las libertades ciudadanas.

En algunos de nuestros países el obstáculo mayor que se ha encontrado para el establecimiento del *Ombudsman* ha sido la posición negativa del Fiscal, quien ante esta nueva figura del Derecho Público, ha reaccionado con temor al plantearse que una de sus funciones básicas conforme el contenido normativo, a saber: *ser guardián de la legalidad*, compartirla con el *Ombudsman*, sin lugar a dudas, podemos afirmar que este es un supuesto donde aparecen los celos institucionales; lo que determina la conducta del Ministerio Público frente a la posible creación del Defensor de los Derechos del Ciudadano. Ahora bien, para quienes proponemos la existencia del

Ombudsman, el anterior es un obstáculo salvable, puesto que el Fiscal tiene un ámbito de actuación definitivo y necesario en un Estado Democrático, pues participa como garante de los Derechos Humanos con los medios formales de control que tiene a su alcance; por su parte, *el Defensor del Pueblo en ejercicio de sus funciones agregaría otros medios complementarios e informales no conferidos al Fiscal en nuestro actual sistema jurídico.*

En el Estado Moderno vamos a encontrar otro órgano persona; el Contralor, quien ordinariamente aparece vinculado al Poder Legislativo, ya por lazos de dependencia o como un instrumento auxiliar con autonomía funcional, que fundamentalmente tiene la atribución de controlar, vigilar y fiscalizar los ingresos, gastos y bienes nacionales; en otros términos, tiene competencia para procurar un uso legal de los recursos materiales con que cuenta el Estado. Los Contralores ejercen sus funciones como instrumentos de "control" de naturaleza interna, su actividad no está directamente relacionada con las aspiraciones más inmediatas de los habitantes. Cumplen tareas técnicas financieras. La actividad de la Administración que está supervisada por "El Contralor" es distante de lo cotidiano del ciudadano, por no ser el mismo un examen directo sobre si son lesionados los derechos del ciudadano, además, su conducta es eminentemente represiva al observar ilícitos administrativos en el manejo de la cosa pública.

CONCLUSIONES

Hechas las anteriores precisiones y siendo nuestro objetivo el establecer las insuficiencias de los controles tradicionales sobre la Administración, situación que da lugar a la necesidad de buscar medios e instrumentos satisfactorios que permitan perfeccionar los sistemas de protección a los Derechos Humanos, como es el caso de la creación del Defensor del Pueblo; en tal sentido, esta ponencia tiene como pretensión el reafirmar la necesidad del establecimiento del *Ombudsman*, enumerar algunas de las competencias que podría ejercer un Estado Latinoamericano, haciendo una necesaria salvedad, que esta figura ya se encuentra creada en países como Costa Rica y Guatemala, por lo cual en primer lugar reflejaremos sus características, y éstas son: el Defensor del Pueblo tiene como atribución básica actuar en resguardo de los derechos de los habitantes, supervisando la conducta de la Administración en sus relaciones con los particulares, no estará sujeto a las instrucciones de ninguna autoridad y desempeñará su cargo con plena autonomía, sus actividades las cumplirá pudiendo acudir a vías de naturaleza informal, las que podemos describirlas así:

Primero: Podrá iniciar investigaciones para esclarecer las actuaciones de los agentes de la Administración para establecer si han lesionado derechos de los administrados.

Segundo: Recibirá el reclamo del ciudadano, cuando éste previamente en sus relaciones con la Administración no ha sido satisfecho en sus requerimientos.

Tercero: Acompañará al ciudadano en los procedimientos administrativos, observando y velando por que se cumplan plenamente las garantías procedimentales.

Cuarto: Revisará libremente los archivos y documentos Administrativos vinculados al caso del interesado, pudiendo obtener copias.

Quinto: Propondrá a la Administración la revisión de oficio de sus providencias administrativas y la alertará de las omisiones de los funcionarios.

Sexto: Podrá formular planteamientos a la Administración sobre su actuación material y sobre sus planes de acción.

Séptimo: Podrá denunciar ante las Comisiones Parlamentarias de Investigación las deficiencias en la gestión de los servicios públicos, así como las conductas arbitrarias de los funcionarios.

Octavo: Podrá denunciar ante el Fiscal o los Jueces, la violación de los derechos humanos para que inicien las averiguaciones de rigor.

Noveno: Participar en la elaboración de leyes vinculadas al ejercicio pleno de los derechos humanos mediante las recomendaciones que podrá hacer el Parlamento.

Décimo: Informará de sus actuaciones al Parlamento, así como al Presidente de la República y al Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Creemos necesario señalar, que este *Segundo Coloquio sobre el Proyecto de Ombudsman para América Latina* a realizarse en esta ciudad de San José, constituye un medio de búsqueda de verdades al que indudablemente contribuirán los países aquí representados, presentando mejores ideas para agregar competencias a las expuestas en la presente ponencia.

El Defensor del Pueblo en su instauración constituye un significativo paso de avance en el fortalecimiento de un verdadero Estado Social de Derecho. Su actuación no está limitada a la sola búsqueda de una verdad "formal" típica del "Estado de Derecho", que si bien tuvo fructíferas acogidas en los siglos anteriores influenciados por los ordenamientos jurídicos europeos, ya a la víspera del Siglo XXI es incompleto su aporte. América Latina puede comenzar a explorar la posibilidad de encontrar "por fin" un nuevo *Derecho*, entendiendo que el Poder Público en tanto se vincule con sus ciudadanos, esta interrelación debe ser más humana, que persiga su dignidad y el bien común.

En el futuro, una vez creado el *Ombudsman* deberá actuar con cautela y firmeza, puesto que la contrapartida de su existencia es una pérdida adicional en los niveles de confianza en el sistema democrático y en el Estado de Derecho por parte de nuestros pueblos. En fin esta institución, es importante para vivir en libertad. Nuestra ponencia pretende ser un modesto aporte reflexivo para el mejoramiento de la Democracia, porque estamos convencidos en sus cometidos y posibilidades, y de este sistema de vida *el OMBUDSMAN pretende defender al ciudadano frente al mal ejercicio del Poder.*

LEGISLACION

Información Legislativa

LEYES, DECRETOS NORMATIVOS, REGLAMENTOS Y RESOLUCIONES DE EFECTOS GENERALES DICTADOS DURANTE EL PRIMER TRIMESTRE DE 1990

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. a. Oficinas presidenciales. b. Comisiones presidenciales. c. Autoridades únicas de área. B. Organización ministerial. a. Ministerio de Justicia. b. Ministerio de Educación. c. Ministerio del Trabajo. d. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. e. Ministerio de Agricultura y Cría. f. Ministerio de Desarrollo Urbano. g. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. 2. *Administración Descentralizada*. A. Institutos autónomos. B. Fundaciones.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*. 2. *Sistema de Coordinación y Planificación*. 3. *Sistema Presupuestario*. 4. *Sistema de Estadística e Informática*. 5. *Sistema de Personal*. 6. *Sistema de Control Fiscal*.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*. A. Acuerdos internacionales. B. Relaciones consulares. 2. *Política de Relaciones Interiores*. A. Congreso de la República. B. Justicia.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. *Régimen Impositivo*. A. Aduanas. B. Impuesto sobre la Renta. C. Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas. 2. *Régimen de las Finanzas*. A. Regulación de operaciones bancarias y crediticias. B. Fondos de garantías. 3. *Seguros*. 4. *Mercados de Capitales*. 5. *Régimen de Comercio Interno*. 6. *Régimen de Comercio Exterior*. 7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*. 8. *Régimen de Energía y Minas*.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. *Educación y Cultura*. A. Educación. B. Cultura. 2. *Promoción Social*. 3. *Salud*. 4. *Regulación de Apuestas Lícitas*.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Ordenación del Territorio*. A. Urbanismo y desarrollo habitacional. B. Planes de ordenación de áreas bajo Régimen de Administración Especial. 2. *Régimen de Recursos Naturales*. 3. *Régimen de Transporte y Tránsito*. A. Transporte y tránsito terrestre. B. Transporte y tránsito marítimo.

I. ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1. *Administración Central*

A. *Organismos de la Presidencia de la República*

a. *Oficinas presidenciales*

—Resolución N° 8 de la Oficina Central de Información de 2-2-90 por la cual se crea una Comisión, cuyo objeto será evaluar el funcionamiento técnico y administrativo de la Imprenta Nacional. *G.O.* N° 34.403 de 5-2-1990.

b. *Comisiones presidenciales*

—Decreto N° 421, mediante el cual se crea la Comisión de Coordinación Técnica de las Relaciones con los organismos multilaterales. *G.O.* N° 34.409 de 13-2-1990.

—Decreto N° 757 mediante el cual se crea con carácter *ad honorem*, la Comisión para la Reestructuración de los Entes Públicos. *G.O.* N° 34.432 de 20-3-1990.

—Decreto N° 805 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial de Coordinación, Tratamiento y Seguimiento de los Asuntos Pendientes con la República de Colombia, la cual tendrá el carácter que en ella se indica. *G.O.* N° 34.434 de 22-3-1990.

—Decreto N° 806 mediante el cual se crea la Comisión Presidencial para la Delimitación de Areas Marinas y Submarinas con la República de Colombia y otros Temas (Hitos, Cuencas Hidrográficas y Ríos Internacionales), la cual tendrá función de Comisión Negociadora. *G.O.* N° 34.434 de 22-3-1990.

c. *Autoridades únicas de área*

—Decreto N° 728 mediante el cual se modifica el artículo 8° del Decreto N° 663 de fecha 12-6-85, mediante el cual se creó la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola de la Cuenca de Unare. *G.O.* N° 34.409 de 13-2-1990.

—Decreto N° 729 mediante el cual se modifica el artículo 8° del Decreto N° 664 de 12-6-85, mediante el cual se creó la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Caparo-Uribante. *G.O.* N° 34.409 de 13-2-1990.

—Decreto N° 730 mediante el cual se modifica el artículo 8° del Decreto N° 665 de fecha 12-6-85 mediante el cual se creó la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola Guanare-Masparro. *G.O.* N° 34.410 de 14-2-1990.

—Decreto N° 731 mediante el cual se modifica el artículo 8° del Decreto N° 666 de 12-6-85 mediante el cual se creó la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola de la Zona Sur del Lago de Maracaibo. *G.O.* N° 34.410 de 14-2-1990.

—Decreto N° 732 mediante el cual se modifica el artículo 8° del Decreto N° 895 de fecha 6-11-85 mediante el cual se creó la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola de la Mesa de Guanipa. *G.O.* N° 34.411 de 15-2-1990.

—Decreto N° 733 mediante el cual se modifica el artículo 8° del Decreto N° 896 de fecha 6-11-85 mediante el cual se creó la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola de los Módulos de Apure. *G.O.* N° 34.411 de 15-2-1990.

—Decreto N° 734 mediante el cual se modifica el artículo 8° del Decreto N° 897 de fecha 6-11-85 mediante el cual se creó la Autoridad Unica de Area para el Desarrollo Agrícola del Valle del Río de Aroa. *G.O.* N° 34.412 de 16-12-1990.

B. *Organización ministerial*

a. *Ministerio de Justicia*

—Resolución N° 02 del Ministerio de Justicia de 5-1-1990 mediante la cual se crea una Comisión integrada por los ciudadanos que en ella se mencionan para rescatar, mejorar y refaccionar los bienes inmuebles propiedad del Ministerio de Justicia. *G.O.* N° 34.383 de 8-1-1990.

—Resolución N° 04 del Ministerio de Justicia de 8-1-90 mediante la cual se reforma el Reglamento Interno del Ministerio de Justicia. *G.O.* N° 34.390 de 17-1-1990.

—Resolución N° 05 del Ministerio de Justicia de 11-1-90 mediante la cual se crea una Comisión que tendrá a su cargo la elaboración y puesta en práctica de Programas de actividades culturales, educativas y deportivas en los establecimientos penitenciarios del país, destinadas al proceso de rehabilitación de su población reclusa. *G.O.* N° 34.389 de 16-1-1990.

—Resolución N° 08 del Ministerio de Justicia de 16-1-90 mediante la cual se crea una Comisión cuyo objetivo será el estudio sobre la creación de un Instituto Universitario de Estudios Penitenciarios, adscritos al Ministerio de Justicia, la cual estará integrada por los ciudadanos que en ella se mencionan. *G.O.* N° 34.393 de 22-1-1990.

b. *Ministerio de Educación*

—Resolución N° 1.205 del Ministerio de Educación de 8-12-1989 mediante la cual se dicta el Reglamento de la Universidad Nacional Abierta. *G.O.* Ext. N° 4.155 de 10-1-1990.

—Resolución N° 177 del Ministerio de Educación de 9-3-1990 mediante la cual se designa una Comisión para la reforma del Reglamento de la Universidad Centro-Occidental Lisandro Alvarado. *G.O.* N° 34.429 de 15-3-1990.

c. *Ministerio del Trabajo*

—Resolución N° 458 del Ministerio del Trabajo de 15-1-1990 mediante la cual se reorganiza la Comisión Técnica de Estudios y Legislación Social, que funcionará en la sede del Ministerio del Trabajo. *G.O.* N° 34.388 de 15-1-1990.

d. *Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*

—Resolución N° 6-377 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 6-3-1990, por la cual se crean las comisiones de trabajo que se señalan, para que se avoquen al estudio e implementación práctica de la convención de condiciones de trabajo firmada con el Gremio de Profesionales de Bioanálisis que prestan servicios en este Ministerio. *G.O.* N° 34.422 de 6-3-1990.

e. *Ministerio de Agricultura y Cría*

—Resolución N° DMI 08 del Ministerio de Agricultura y Cría de 15-1-1990 mediante la cual se crea la Comisión para la reorganización del Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias. *G.O.* N° 34.388 de 15-1-1990.

—Resolución N° 53 del Ministerio de Agricultura y Cría de 23-2-1990 por la cual se dicta el Reglamento Interno de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* N° 34.419 de 1-3-1990.

f. *Ministerio de Desarrollo Urbano*

—Resolución N° 179 del Ministerio del Desarrollo Urbano de 26-12-1989 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno de Funcionamiento de la Comisión Nacional de Normas Técnicas para Edificaciones y Urbanizaciones (CONNTEU). *G.O.* N° 34.386 de 11-1-1990.

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

—Decreto N° 764 mediante el cual se reforma el Decreto N° 1.263 de 10-9-1986 sobre los Servicios Ambientales del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. *G.O.* 34.428 de 14-3-1990.

—Resolución Nº 20 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 9-2-90 por la cual se crea la Oficina del Proyecto Orinoco-Apure con rango de Dirección General. *G.O.* Nº 34.407 de 9-2-1990.

2. *Administración Descentralizada*

A. *Institutos autónomos*

—Resolución Nº 140 del Ministerio de la Familia de 22-12-1989 mediante la cual se dicta el Reglamento Interno del Instituto Nacional de Deportes. *G.O.* Nº 34.380 de 3-1-1990.

—Decreto Nº 756 mediante el cual se declara en reorganización al Instituto para Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET). *G.O.* Nº 34.405 de 7-2-1990.

—Decreto Nº 723 mediante el cual se declara en reorganización al Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias. *G.O.* Nº 34.387 de 12-1-1990.

B. *Fundaciones*

—Acuerdo del Congreso de la República de 20-2-1990 mediante el cual se procede a constituir la Fundación "Congreso de la República", domiciliada en la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 34,418 de 28-2-1990.

II. ADMINISTRACION GENERAL

1. *Sistema Financiero*

—Resolución Nº 90-03-05 del Banco Central de Venezuela de 22-3-1990 mediante la cual se dicta el Reglamento de la Quinta Emisión de Bonos del Banco Central de Venezuela. *G.O.* Nº 34.435 de 23-3-1990.

2. *Sistema de Coordinación y Planificación*

—Decreto Nº 401 mediante el cual se dispone que los organismos de la Administración Pública Central, los institutos autónomos, las empresas del Estado y los demás entes de la Administración Descentralizada, deberán registrar sus programas y proyectos de inversión en el Banco Nacional de Proyectos que lleva la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República. *G.O.* Nº 34.408 de 12-2-1990.

3. *Sistema Presupuestario*

—Decreto Nº 725 mediante el cual se dispone que los Organismos del Sector Público sujetos a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, deben cumplir con las normas que en él se especifica. *G.O.* Nº 34.389 de 16-1-1990.

—Instructivo Nº 6 de la Oficina Central de Presupuesto de 9-2-1990, que norma las solicitudes de modificación presupuestaria y la reprogramación de la ejecución del presupuesto de los organismos del Poder Nacional para el ejercicio fiscal 1990. *G.O.* Nº 34.407 de 9-2-1990.

4. *Sistema de Estadística e Informática*

—Decreto N° 813 mediante el cual se procede a levantar el XII Censo General de Población y Vivienda en todo el territorio de la República. *G.O.* N° 34.440 de 30-3-1990.

5. *Sistema de Personal*

—Resolución N° 313 del Consejo de la Judicatura de 27-3-1990 mediante la cual se modifica el artículo 9° del Estatuto del Personal Judicial. *G.O.* N° 34.439 de 29-3-1990.

—Resolución N° 314 del Consejo de la Judicatura de 6-3-1990 mediante la cual se dicta el Reglamento mediante el cual se regula el derecho a la jubilación de los Magistrados del Consejo de la Judicatura. *G.O.* N° 34.439 de 29-3-1990.

—Resolución N° 366 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 19-2-1990 por la cual se fija el horario de trabajo en todo el territorio nacional de los establecimientos de salud del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social que realizan actividades de medicina preventiva (hospitales tipo I, unidades sanitarias y ambulatorios urbanos y rurales). *G.O.* N° 34.413 de 19-2-1990.

—Resolución N° 182 del Ministerio de Educación de 13-3-1990 mediante la cual se dictan las normas para el Personal Docente del Ministerio de Educación que presta servicios, en calidad de profesores especialistas, en la Región del Caribe no hispanoparlante. *G.O.* N° 34.428 de 14-3-1990.

6. *Sistema de Control Fiscal*

—Resolución N° CG-012 de la Contraloría General de la República de 29-12-89 mediante la cual se modifica la Publicación N° 25 “Instrucciones y Modelos para la Contabilidad Fiscal del Pago de Prestaciones Sociales”. *G.O.* N° 34.391 de 18-1-1990.

—Resolución N° CG-01 de la Contraloría General de la República de 18-1-1990 mediante la cual se exceptúan del requisito de control previo establecido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, los compromisos que en ella se indican. *G.O.* N° 34.392 de 19-1-1990.

III. POLITICA, SEGURIDAD Y DEFENSA

1. *Política de Relaciones Exteriores*

A. *Acuerdos internacionales*

—Decreto N° 451 mediante el cual se adopta el “Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial N° 5 sobre la Industria Química. *G.O.* N° 4.171 Extraordinario de 15-3-1990.

—Decreto N° 452 mediante el cual se registran las preferencias acordadas por las Repúblicas de Argentina y Brasil para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidos por la legislación nacional. *G.O.* N° 4.171 Extraordinario de 15-3-1990.

—Decreto Nº 453 mediante el cual se adopta la “Adecuación al Acuerdo de Complementación Nº 13 suscrito en el Sector de la Industria Fonográfica a la modalidad de Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial. *G.O.* Nº 4.171 Extraordinario de 15-3-1990.

—Decreto Nº 454 mediante el cual se registran las preferencias acordadas por las Repúblicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay, para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el Régimen Legal y demás formalidades exigidos por la legislación nacional. *G.O.* Nº 4.171 Extraordinario de 15-3-1990.

—Decreto Nº 455 mediante el cual se adopta el Decimonoveno Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial Nº 16 del Sector de la Industria Petroquímica. *G.O.* Nº 4.171 Extraordinario de 15-3-1990.

—Decreto Nº 456 mediante el cual se registran las preferencias acordadas por las Repúblicas de Argentina, Brasil y México para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el Régimen Legal y demás formalidades exigidos por la legislación nacional. *G.O.* Nº 4.171 Extraordinario de 15-3-1990.

—Decreto Nº 457 mediante el cual se adopta el “Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial Nº 18 sobre la Industria Fotográfica”. *G.O.* Nº 4.171 Extraordinario de 15-3-1990.

—Decreto Nº 458 mediante el cual se registran las Preferencias acordadas por las Repúblicas de Argentina, México y Uruguay para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidos por la legislación nacional. *G.O.* Nº 4.171 Extraordinario de 15-3-1990.

—Decreto Nº 817 mediante el cual se adopta el “Vigesimoprimer Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial Nº 16 del Sector de la Industria Petroquímica”, suscrito en la Ciudad de Montevideo el 22 de diciembre de 1989. *G.O.* Nº 34.440 de 30-3-1990.

—Decreto Nº 818 mediante el cual se registran las preferencias acordadas con las Repúblicas de Brasil y México para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidos por la legislación nacional. *G.O.* Nº 34.440 de 30-3-1990.

—Decreto Nº 819 mediante el cual se adopta el “Decimoprimer Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial Nº 5 sobre la Industria Química”, suscrito en la Ciudad de Montevideo el 22 de diciembre de 1989. *G.O.* Nº 34.440 de 30-3-1990.

—Decreto Nº 820 mediante el cual se registran las preferencias acordadas con las Repúblicas de Argentina (Ar.), Brasil (Br.) y México (Me.) para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidos por la legislación nacional. *G.O.* Nº 34.440 de 30-3-1990.

—Decreto Nº 821 mediante el cual se adopta el Decimoprimer Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial Nº 18 sobre la Industria Fotográfica, suscrito en la Ciudad de Montevideo el 14 de diciembre de 1989. *G.O.* Nº 34.440 de 30-3-1990.

—Decreto Nº 822 mediante el cual se registran las preferencias acordadas con las Repúblicas de Argentina (Ar.), Brasil (Br.), México (Me.) y Uruguay (Ur.), para

la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidas por la legislación nacional. *G.O.* N° 34.440 de 30-3-1990.

—Decreto N° 823 mediante el cual se adopta el Décimo Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Renegociación de las preferencias otorgadas en el período 1962-1980. (Acuerdo N° 13), suscrito entre Brasil y Venezuela el 20 de noviembre de 1989. *G.O.* N° 34.440 de 30-3-1990.

—Decreto N° 824 mediante el cual se registran las preferencias acordadas con la República de Brasil, para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás disposiciones exigidos por la legislación nacional. *G.O.* N° 34.440 de 30-3-1990.

—Decreto N° 825 mediante el cual se adopta el “Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo Comercial N° 13 sobre la Industria Fonográfica”, suscrito en la Ciudad de Montevideo el 15 de diciembre de 1989. *G.O.* N° 34.440 de 30-3-1990.

—Decreto N° 826 mediante el cual se registran las preferencias acordadas con las Repúblicas de Argentina, Brasil, México y Uruguay para la importación de los productos negociados, siempre y cuando sean originarios y procedentes de sus respectivos territorios y cumplan con el régimen legal y demás formalidades exigidos por la legislación nacional. *G.O.* N° 34.440 de 30-3-1990.

B. *Relaciones consulares*

—Acuerdo por Canje de Notas por medio del cual se suprime el requisito de visas en los pasaportes diplomáticos y de servicios entre los Gobiernos de la República de Venezuela y de la República de Austria. *G.O.* N° 34.398 de 29-1-1990.

2. *Política de Relaciones Interiores*

A. *Congreso de la República*

—Acuerdo del Congreso de la República de 20-2-1990 mediante el cual se crea la Consultoría Jurídica del Congreso de la República, como órgano de carácter técnico, adscrito a la Presidencia del Congreso, cuya estructura, funciones e integración serán las preceptuadas en el mismo. *G.O.* N° 34.417 de 23-2-1990.

B. *Justicia*

—Resolución N° 52 de la Fiscalía General de la República de 23-3-1990, mediante la cual se cambia la competencia de la Fiscalía Cuadragésima Novena del Ministerio Público adscrita a la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda con el carácter de Coordinador de los Fiscales del Ministerio Público. *G.O.* N° 34.438 de 28-3-1990.

—Resolución N° 07 del Ministerio de Justicia de 16-1-1990 mediante la cual se dispone que el sistema de la suscripción manuscrita en los libros de autenticaciones que se llevan en las Notarías Públicas se sustituirá por el mecanismo de fotocopias conforme al procedimiento que en ella se indica. *G.O.* N° 34.395 de 24-1-1990.

—Resolución N° 270 del Consejo de la Judicatura de 22-1-1990, por la cual se establece la distribución rotativa en períodos de seis meses, entre los tribunales de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Lara, con sede en Barquisimeto. *G.O.* N° 34.416 de 22-2-1990.

—Resolución N° 272 del Consejo de la Judicatura de 17-1-1990 por la cual se designa como Juez Distribuidor de los asuntos correspondientes a la Jurisdicción Penal Ordinaria y a los de la especialidad en el área de Salvaguarda del Patrimonio Público y sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, al Juez del Juzgado Decimotercero de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, con sede en Ocumare del Tuy. *G.O.* N° 34.410 de 14-2-1990.

—Resolución N° 273 del Consejo de la Judicatura de 17-1-1990 por la cual se le atribuye al Tribunal Primero de Primera Instancia en lo Civil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda, competencia para conocer en el territorio del Municipio Libertador del Distrito Federal y en el Estado Miranda, de los asuntos relativos a los derechos de familia de que trata el Libro Primero del Código Civil, así como de los atinentes a las sucesiones hereditarias y particiones de herencia, todo sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 524 del citado Código. *G.O.* N° 34.413 de 19-2-1990.

IV. DESARROLLO ECONOMICO

1. Régimen Impositivo

A. Aduanas

—Decreto N° 827 mediante el cual se dicta el Arancel de Aduanas basado en la Nomenclatura Arancelaria Común de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, Nandina. *G.O.* N° 34.440 de 30-3-1990.

B. Impuesto sobre la Renta

—Decreto N° 762 mediante el cual se reforma el Decreto N° 2.635 de fecha 21-1-1988 contentivo de las exoneraciones de los pagos del Impuesto sobre la Renta, de los enriquecimientos provenientes de los intereses que devenguen los créditos concedidos a plazos de cinco (5) años destinados al financiamiento o refinanciamiento de inversiones agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca; de los intereses que devenguen los créditos concedidos dentro del programa de subvención del Fondo de Crédito Agropecuario destinados al financiamiento o refinanciamiento de inversiones agrícolas, pecuarias, forestales o de pesca, así como los enriquecimientos provenientes de los intereses que devenguen los créditos concedidos a plazos no mayores de dos (2) años, destinados al financiamiento o refinanciamiento de inversiones en explotaciones avícolas, porcinas, cunícolas, apícolas y de cualquier otra especie, o a cultivos o a la compra de rubros agrícolas para su industrialización. *G.O.* N° 34.408 de 12-2-1990.

—Resolución Conjunta Nos. 047 y 46 de los Ministerios de Hacienda y de Agricultura y Cría de 14-2-1990 por la cual se dispone que a los fines de la exoneración de Impuesto sobre la Renta establecida en el artículo 2° del Decreto N° 762 de fecha 8-2-1990, se determinan los cultivos y especies que en ella se especifican. *G.O.* N° 34.412 de 16-2-1990.

C. *Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas*

—Resolución N° 0071 del Ministerio de Hacienda de 5-3-1990 mediante la cual se modifica la definición de las bebidas alcohólicas a que se contrae el numeral 13 del artículo 2 del vigente Reglamento de la Ley de Impuesto sobre Alcohol y Especies Alcohólicas, de la manera que en ella se indica. *G.O.* N° 34.423 de 7-3-1990.

2. *Régimen de las Finanzas*

A. *Regulación de operaciones bancarias y crediticias*

—Decreto N° 750 mediante el cual se consideran colocaciones destinadas al sector agrícola, las operaciones de financiamiento para compra de la cosecha de los rubros agrícolas que, mediante Resolución, determina el Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* N° 34.398 de 29-1-1990.

—Resolución N° 211 del Consejo Nacional de la Vivienda del Ministerio del Desarrollo Urbano de 12-2-1990 por la cual se fijan las tasas de interés aplicables a los préstamos y créditos que se otorguen para el financiamiento de la adquisición, construcción, ampliación y remodelación de viviendas o asistencias habitacionales comprendidas en las distintas áreas de asistencia previstas en el artículo 7° de la Ley de Política Habitacional de la manera que en ella se señala. *G.O.* N° 34.418 de 28-2-1990.

—Resolución N° 90-01-0- del Banco Central de Venezuela de 18-1-1990 mediante la cual se dispone que los bancos comerciales deberán mantener, a partir del 1° de febrero de 1990, por los depósitos a la vista, a plazo y de ahorro y demás obligaciones, un encaje mínimo igual al doce por ciento (12%) del monto de dichos depósitos y obligaciones. *G.O.* N° 34.393 de 22-1-1990.

—Resolución N° 90-01-02 del Banco Central de Venezuela de 25-1-1990 mediante el cual se modifica el artículo 2° de la Resolución N° 89-12-03 de fecha 14-12-1989, en *G.O.* N° 34.369, relativo a la tasa anual de interés que regirá para las operaciones de descuento, redescuento y anticipo sobre letras de cambio, pagarés u otros títulos de crédito, provenientes de las colocaciones en el sector agrícola, así como a todas las operaciones de descuento, redescuento y anticipo que se celebren con el Banco de Desarrollo Agropecuario (BANDAGRO). *G.O.* N° 34.398 de 29-1-1990.

—Resolución N° 90-02-01 del Banco Central de Venezuela de 1-2-1990 mediante la cual se fijan las tasas anuales de intereses a celebrar por el Banco Central de Venezuela en sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo, quedando derogadas las resoluciones 89-12-03 de 14-12-89 y 90-01-02 de 25-1-90. *G.O.* N° 34.402 de 2-2-1990.

—Resolución N° 90-02-02 del Banco Central de Venezuela de 1-2-90 mediante la cual se fija la tasa anual de interés que podrán cobrar los bancos e institutos de crédito regidos por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito y por leyes especiales, por sus operaciones activas. *G.O.* N° 34.402 de 2-2-1990.

—Resolución N° 90-02-03 del Banco Central de Venezuela de 1-2-90 mediante la cual se fija la tasa anual máxima de interés que podrán cobrar las empresas dedicadas a la emisión de tarjetas de crédito. *G.O.* N° 34.402 de 2-2-1990.

—Resolución N° 90-03-02 del Banco Central de Venezuela de 8-3-1990, mediante la cual se fija la tasa anual de interés a cobrar por el Banco Central de Venezuela en

sus operaciones de descuento, redescuento y anticipo como en ella se indica. Se deroga la Resolución Nº 90-02-01 del 1º de febrero de 1990, publicada en la *G.O.* Nº 34.402 de 2-2-1990. *G.O.* Nº 34.425 de 9-3-1990.

—Resolución Nº 90-03-03 del Banco Central de Venezuela de 8-3-1990 mediante la cual se fija la tasa anual máxima de interés o de descuento que podrán cobrar los bancos e institutos de crédito por sus operaciones activas y por los créditos destinados al sector agrícola; se fija una comisión máxima que podrán cobrar los bancos hipotecarios, las sociedades financieras, las arrendadoras financieras y las sociedades de capitalización por sus operaciones activas; se fija la tasa anual mínima de interés que deberán pagar los bancos e institutos de crédito, por sus operaciones pasivas. Se deroga la Resolución Nº 90-02-02 de 1-2-1990. *G.O.* Nº 34.425 de 9-3-1990.

—Resolución Nº 90-03-04 del Banco Central de Venezuela de 8-3-1990 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 estas empresas deberán enviar mensualmente un estado de cuenta a sus tarjetahabientes y una copia de sus estados financieros al Banco Central de Venezuela. Se redoga la Resolución Nº 90-02-03 de 1-2-1990, publicada en la *G.O.* Nº 34.402 de 2-2-1990. *G.O.* Nº 34.425 de 9-3-1990.

—Resolución Nº 90-03-06 del Banco Central de Venezuela de 22-3-1990 mediante la cual se fija en treinta y tres 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 34.435 de 23-3-1990.

—Resolución Nº 90-03-07 del Banco Central de Venezuela de 22-3-1990 mediante la cual se fija en treinta y cinco 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 por leyes especiales, por sus operaciones activas. *G.O.* Nº 34.435 de 23-3-1990.

B. Fondos de Garantía

—Decreto Nº 726 mediante el cual se dispone que el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria garantizará los depósitos del público en las sociedades de capitalización regidas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Créditos. *G.O.* Nº 34.390 de 17-1-1990.

—Resolución Nº 223 del Consejo Nacional de la Vivienda de 22-3-1990, mediante la cual se aprueba el Proyecto sobre el Régimen que se aplicará al seguro de hipotecas del Fondo de Garantía, en los términos que en ellas se especifican. *G.O.* Nº 34.436 de 26-3-1990.

3. Seguros

—Resolución Nº 00013 del Ministerio de Hacienda de 29-1-1990 mediante la cual se aprueban con carácter general y uniforme la tarifa para el seguro de incendio, la Póliza con las Condiciones Generales y Particulares y demás cláusulas, la información mínima necesaria para la solicitud y el Cuadro de la Póliza, los Formularios de Datos Estadísticos y las Normas y Procedimientos para el Levantamiento de la Información Estadística, el Resumen Estadístico del Seguro de Incendio y Coberturas Adicionales. El Informe de Inspección sobre Sistemas de Prevención y Protección

Contra Incendio, las Instrucciones para llenar el Informe de Inspección sobre Sistemas de Prevención y Protección contra Incendio, la Tabla de Sistemas de Prevención y Protección Contra Incendio y la Ficha de Control Anual. *G.O.* N° 4.170 Extraordinario de 9-3-1990.

—Resolución N° 00026 del Ministerio de Hacienda de 5-3-1990 por la cual se establece como Tarifa Mínima para el Seguro de Robo la tarifa aprobada en carácter general y uniforme mediante Providencia N° 162 de fecha 24-8-1988. *G.O.* N° 34.429 de 15-3-1990.

4. *Mercado de Capitales*

—Decreto N° 761 mediante el cual se dicta el Reglamento Parcial Número 3 de la Ley de Mercado de Capitales sobre Sociedades o Casas de Corretaje de Títulos Valores. *G.O.* N° 34.415 de 21-2-1990.

—Normas de la Comisión Nacional de Valores de 30-1-1990 relativas a la Emisión, Oferta Pública y Negociación de Papeles Comerciales. *G.O.* N° 34.422 de 6-3-1990.

5. *Régimen de Comercio Interno*

—Decreto N° 753 mediante el cual se reforma el Decreto N° 662 de fecha 7-12-1989 relativo al precio subsidiado de venta al público de la leche destinada a programas sociales, no gratuitos. *G.O.* N° 34.407 de 9-2-1990.

—Resolución Conjunta Nos. 426, 372 y 54 de los Ministerios de Fomento, de Sanidad y Asistencia Social y de Agricultura y Cría de 21-2-1990 por la cual se dispone que se fabricará y expenderá un tipo de leche completa denominada leche popular, con un 26% de contenido graso, la cual se expenderá sin marca comercial y en envase genérico destinado al consumo de las clases de menores ingresos, a los precios que en ella se indican. *G.O.* N° 34.420 de 2-3-1990.

—Resolución N° 00170 del Ministerio de Fomento de 23-1-1990 mediante la cual se dispone que los rangos de precios máximos diarios que regirán a los hoteles de turismo serán los que en ello se indican. *G.O.* N° 34.395 de 24-1-1990.

6. *Régimen de Comercio Exterior*

—Decreto N° 727 mediante el cual se dicta el Reglamento del Régimen Común de Tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías aprobado por las Decisiones Nos. 220 y 244 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. *G.O.* N° 34.397 de 26-1-1990.

7. *Régimen de Desarrollo Agropecuario*

—Resolución Conjunta Nos. 251, 38 y 42 de los Ministerios de Fomento, de Agricultura y Cría y de Energía y Minas de 1-2-1990 por la cual se dispone que tanto Petróleos de Venezuela, S.A., a través de sus empresas filiales Palmaven, S.A., y Petroquímica de Venezuela, S.A. (Pequiven), como las empresas que determine el Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Agricultura y Cría, garantizarán el suministro adecuado de los fertilizantes requeridos para una óptima producción

agrícola, de acuerdo a los lineamientos y programas que igualmente fije el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Agricultura y Cría. *G.O.* Nº 34.401 de 1-2-1990.

—Resolución Conjunta Nos. 415-1 y 48 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 20-3-1990 por la cual se fija en todo el territorio nacional el precio a nivel de planta procesadora, de la semilla certificada del cultivo. *G.O.* Nº 34.433 de 21-3-1990.

8. Régimen de Energía y Minas

—Resolución Conjunta Nos. 0061 y 60 de los Ministerios de Hacienda y de Energía y Minas de 23-2-1990 por la cual se dispone que los valores de exportación de los hidrocarburos y sus derivados exportados en el puerto venezolano de embarque por las empresas que se dediquen a la explotación de hidrocarburos y actividades conexas o por quienes compren para la exportación hidrocarburos y sus derivados, serán iguales a los valores que resulten de incrementar en un quince por ciento el ingreso por barril exportado de cada uno de dichos hidrocarburos y sus derivados, declarado por el contribuyente. *G.O.* Nº 34.418 de 28-2-1990.

—Resolución Conjunta Nº 00169 y 35 de los Ministerios de Fomento y de Agricultura y Cría de 23-1-1990 mediante la cual se fija en todo el territorio nacional el precio mínimo del arroz paddy a ser pagado a los productores en los sitios habituales de recepción. *G.O.* Nº 34.400 de 31-1-1990.

V. DESARROLLO SOCIAL

1. Educación y cultura

A. Educación

—Decreto Nº 722, mediante el cual se dicta el Reglamento sobre el Otorgamiento de Subvenciones a los Planteles Privados inscritos en el Ministerio de Educación. *G.O.* Nº 34.386 de 11-1-1990.

—Decreto Nº 771, mediante el cual se autoriza la creación y funcionamiento del Instituto Universitario de Tecnología de Administración Industrial, con sede en Anaco, Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 34.411 de 15-2-1990.

—Resolución Nº 01 del Ministerio de Educación de 3-1-1990 mediante la cual se declaran escuelas técnicas a los planteles educativos creados o por crearse con el régimen de la Policía Metropolitana, en los niveles de Educación Básica y Media Diversificada y Profesional. *G.O.* Nº 34.385 de 10-1-1990.

—Resolución Nº 02 del Consejo Nacional de Universidades de 12-1-1990, mediante la cual se aprueba la distribución del aporte anual del Ejecutivo Nacional para las Universidades nacionales, a ser ejecutado en el Ejercicio Fiscal 1990, de la forma que en ella se indica. *G.O.* Nº 34.423 de 7-3-1990.

B. Cultura

—Decreto Nº 765 mediante el cual se reforma el Reglamento de la Ley sobre la Condecoración de la Orden Henry Pittier. *G.O.* Nº 34.428 de 14-3-1990.

—Resolución N° 1277 del Ministerio de Educación de 29-12-89 mediante la cual se dicta el Reglamento del Festival Nacional Infantil de Música Venezolana “Voz Educación Rural”. *G.O.* N° 34.386 de 11-1-1990.

2. *Promoción social*

—Resolución Conjunta Nos. 428 y 1267 de los Ministerios del Trabajo y de Educación de 18-12-1989 mediante la cual se dictan las Normas para la Ejecución del Programa Beca Alimentaria. *G.O.* N° 34.385 de 10-1-1990.

—Resolución N° 1266 del Ministerio de Educación de 14-2-90 por la cual se aumenta el monto de las becas de estudio que otorga el Ministerio de Educación para los cursantes de educación preescolar, educación básica y educación media diversificada: ciencias y humanidades, media profesional, educación superior y la modalidad de educación especial. *G.O.* N° 34.416 de 22-2-1990.

3. *Salud*

—Resolución N° G. 375 del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de 5-3-1990 mediante la cual se dispone que los dueños o responsables de los expendios ambulantes de alimentos deberán cumplir las normas sanitarias que en ella se dictan. *G.O.* N° 34.423 de 7-3-1990.

4. *Regulación de apuestas lícitas*

—Resolución N° del Ministerio de Agricultura y Cría de-1990, mediante la cual se dicta la Reforma Parcial del Reglamento Nacional de Carreras, del 16 de diciembre de 1987. *G.O.* N° 4.173 Extraordinario de 23-3-1990.

VI. DESARROLLO FISICO Y ORDENACION DEL TERRITORIO

1. *Ordenación del Territorio*

A. *Urbanismo y Desarrollo Habitacional*

—Ley de reforma parcial de la Ley de Política Habitacional. *G.O.* N° 4.174 Extraordinario de 29-3-1990.

—Decreto N° 833 mediante el cual se dicta el siguiente Reglamento de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística. *G.O.* N° 4.175 Extraordinario de 30-5-1990.

B. *Planes de ordenación de áreas bajo Régimen de Administración Especial*

—Decreto N° 623 mediante el cual se declara Zona Protectora al Espacio Territorial, próximo a la costa y paralela al mar conformado en un ancho de ochenta (80) metros, medidos en proyección horizontal a partir de la línea de la marea más alta, tanto en el Territorio Continental como en el Territorio Insular Venezolano. *G.O.* N° 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 624, mediante el cual se dictan las Normas Generales para el Uso de los Embalses construidos por el Estado venezolano y sus áreas adyacentes. *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 626 mediante el cual se dicta el Reglamento de Uso de la Zona Protectora del Area Metropolitana en la ciudad de Barquisimeto. *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 627, mediante el cual se dictan las normas para la Ordenación del Territorio de la Península de Paraguaná, Estado Falcón. *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 628 mediante el cual se dicta el Reglamento de Uso Turístico del sector El Pico, ubicado en la zona de interés turístico y utilidad pública de la Península de Paraguaná. *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 629, mediante el cual se dicta el Reglamento de Uso de la Zona Protectora del Macizo Montañoso del Turimiquire. *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 630 mediante el cual se modifican los numerales 3 y 4 del artículo 1º del Decreto Nº 105 del 26 de mayo de 1974, integrándolos en un solo numeral que será el 3 con la denominación siguiente: zona protectora del Macizo Montañoso del Turimiquire e igualmente se modifican los linderos establecidos para la zona protectora del Turimiquire y Clavellinos (Z. 1). *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 631 mediante el cual se declara Area de Protección de Obra Pública el "Observatorio Astronómico Nacional de Llano Alto". *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 632 mediante el cual se declara zona protectora Laguna de La Danta, la porción del territorio ubicada en jurisdicción del Distrito Rojas del Estado Barinas. *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 633 mediante el cual se decreta la declaratoria y se dicta el Reglamento de Uso de la Zona Protectora del Embalse "El Cigarrón". *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 634 mediante el cual se declara zona de reserva para la construcción de la obra "Embalse La Corcovada" en jurisdicción del Municipio Autónomo Sotillo del Estado Anzoátegui. *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 635 mediante el cual el Ejecutivo Nacional estimulará la ubicación de la actividad porcina en el territorio nacional, conforme a los principios de conservación, protección y de mejor opción en cuanto a usos de los recursos, tal como lo expresan los planes estatales y regionales de ordenación del territorio. *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto Nº 636 mediante el cual se prohíbe terminantemente la ocupación y la realización de actividades contrarias a los fines de su creación, en reservas forestales y lotes boscosos. *G.O.* Nº 34.421 de 5-3-1990.

—Decreto Nº 639 mediante el cual se amplían los linderos del Parque Nacional El Guácharo en jurisdicción del Municipio Foráneo Miranda y Municipio Autónomo Bolívar del Estado Monagas y del Distrito Benítez del Estado Sucre. *G.O.* Nº 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto N° 641 mediante el cual se declara Parque Nacional con el nombre “Chorro El Indio”, una porción del territorio nacional en jurisdicción de los Distritos San Cristóbal, Cárdenas y Sucre del Estado Táchira. *G.O.* N° 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto N° 642 mediante el cual se afecta para la construcción del Parque Punta Palmita, un lote de terreno localizado en la Península de La Cabrera, jurisdicción del Municipio Urbano Aguas Calientes y del Municipio Autónomo Diego Ibarra del Estado Carabobo. *G.O.* N° 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto N° 643 mediante el cual se declara Area de Protección y Recuperación Ambiental Península de La Cabrera, localizada al norte del Lago de Valencia, jurisdicción del Estado Carabobo. *G.O.* N° 4.158 Extraordinario de 25-1-1990.

—Decreto N° 751 mediante el cual se declara Zona de Seguridad para la Base Aérea “Capitán (F.) Manuel Ríos”, un lote de terreno ubicado en la jurisdicción del Municipio Autónomo Mellado del Estado Guárico y el Municipio Autónomo Urdaneta del Estado Aragua. *G.O.* N° 34.396 de 25-1-1990.

2. Régimen de Recursos Naturales

—Resolución N° 42 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 13-3-1990, mediante la cual se dictan las normas para el Manejo Racional de la Especie Chigüire. *G.O.* N° 34.427 de 13-3-1990.

—Resolución N° 16 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 2-2-1990 por la cual se modifican los plazos para el aprovechamiento racional de la especie baba (Caiman Crocodilus) durante la temporada 1990 de la manera que en ella se especifica. *G.O.* N° 34.403 de 5-2-1990.

—Resolución N° 50 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 30-3-1990, 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° 34.440 de 30-3-1990.

—Resolución N° 45 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables del 16-3-1990 mediante la cual se extiende hasta el 31-3-1990 el plazo de cacería o captura de los ejemplares de la especie baba (Caiman Crocodilus). *G.O.* N° 34.430 de 16-3-1990.

—Resolución N° 41 del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de 12-3-1990 mediante la cual se dictan las Normas Ambientales para la Apertura de Picas y Construcción de Vías de Acceso. *G.O.* 34.429 de 15-3-1990.

3. Régimen de Transporte y Tránsito

A. Transporte y tránsito terrestre

—Decreto N° 6 de la Gobernación del Distrito Federal mediante el cual se dispone que todo conductor que estacione vehículos sobre las aceras o circule con los mismos por los Boulevares y Paseos Peatonales ubicados en la jurisdicción del Distrito Federal, será sancionado con arresto policial hasta por ocho días. *G.O.* N° 34.391 de 18-1-1990.

—Resolución Nº 003 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-1-1990 por la cual se modifica el artículo 16 de la Resolución Nº 169 de fecha 11-4-1989, publicada en la *G.O.* Nº 34.196 de fecha 11-4-1989 mediante la cual se establece la tarifa preferencial estudiantil para el servicio que presta la C.A. Metro de Caracas. *G.O.* Nº 34.380 de 3-1-1990.

—Resolución Nº 002 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-1-1990 mediante la cual se entiende por pasaje preferencial estudiantil en el Sistema Metro de Caracas, el que paga el estudiante usuario del transporte que brinda dicho sistema por medio de sus servicios de trenes y Metrobús, con una tarifa menor que la establecida por los organismos competentes para el resto de los usuarios. Se modifica la Resolución 169 de 11-4-1989 publicada en *G.O.* Nº 34.196 de 11-4-1989. *G.O.* Nº 34.380 de 3-1-1990.

—Resolución Nº 001 del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de 4-1-1990 mediante la cual se establece la tarifa para el servicio que presta la C.A. Metro de Caracas, como operadora del Metro y del Sistema de Transporte Superficial Metrobús de la ciudad de Caracas. *G.O.* Nº 34.380 de 3-1-1990.

B. *Transporte y tránsito marítimo*

—Resolución Conjunta Nos. 81, 2.277 y 175 de los Ministerios de Agricultura y Cría, de la Defensa y de Transporte y Comunicaciones de 22-3-1990 por la cual se dicta la instrucción que tiene por objeto definir y establecer las normas generales y específicas de coordinación entre las autoridades administrativas del Ministerio de Agricultura y Cría, las Fuerzas Armadas de Cooperación y Capitanías de Puerto, tanto a nivel nacional como regional, con el fin de lograr mayor eficiencia en las labores de vigilancia, control y resguardo pesquero, para un cabal cumplimiento de las disposiciones legales vigentes. *G.O.* Nº 34.434 de 22-3-1990.

JURISPRUDENCIA

Información Jurisprudencial

*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional (Corte Suprema de Justicia y Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo): Primer Trimestre 1990**

Selección, recopilación y notas
por Mary Ramos Fernández

*Abogado
Secretaria de la Redacción de la Revista*

SUMARIO

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Poder Público*. A. El poder Legislativo: responsabilidad civil de los parlamentarios. B. El Poder Judicial. a. La Jurisdicción. b. Corte Suprema de Justicia: Avocación. C. Responsabilidad administrativa. 2. *Derechos y Garantías*. A. Derecho de libre desenvolvimiento de la personalidad. B. Derecho a la defensa. C. Derecho a la información. D. Derecho al Sufragio. E. Derecho a la igualdad: la protección de las comunidades indígenas. F. Derecho a la libertad religiosa. G. Libertad religiosa y del ejercicio del culto. H. Libertad de tránsito.

II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*. A. La analogía en el procedimiento sancionatorio. B. Publicidad del procedimiento y reserva (confidencialidad) de documentos. C. Derecho a la defensa. D. Notificación. E. Jerarquía de los actos administrativos. F. Silencio administrativo negativo: efectos. 2. *Los Actos Administrativos*. A. Motivación. B. Competencia. C. Vicio: Falso supuesto. D. Revocación.

III. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Acción de amparo*. A. Competencias. B. Carácter de la acción. C. Problemas de procedencia. D. Aspectos de admisibilidad. a. Legitimación. b. Inadmisibilidad: actos consentidos. c. Poderes del juez: apreciación de oficio. 2. *Amparo contra sentencias*. A. Competencia. B. Procedencia contra las sentencias de amparo. 3. *Amparo contra actos administrativos*.

IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*. A. Requisitos de admisibilidad. a. Legitimación. b. Lapso de Caducidad: acto de efectos temporales. B. Expediente administrativo: naturaleza y función. C. Suspensión de efectos del acto administrativo. D. procedimiento. a. Las intervenciones en el procedimiento. a'. Notificaciones ineludibles y obligatorias. b'. Notificación al Procurador General de la República. b. Cartel de emplazamiento. c. Carga de la prueba: administración. d. Prueba de experticia: número de expertos. E. Perención breve: improcedencia. 2. *Contencioso-Administrativo de anulación y amparo*. A. Competencia. B. Naturaleza cautelar del amparo. 3. *El Contencioso-administrativo de las demandas*. A. Competencia de la Corte Suprema. a. Demandas contra empresas del Estado. b. Competencia en segunda instancia. B. Procedimiento administrativo previo. 4. *Recursos Contencioso-Administrativos Especiales*. A. Contencioso de la Carrera Administrativa. a. Participación del Procurador General de la República en juicio y condena en costas a los institutos autónomos. B. Contencioso-tributario. a. Procedencia del recurso. b. Pruebas.

* Esta recopilación comprende las Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (CSJ-SPA) dictadas hasta febrero de 1990 y de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo (CPCA) hasta febrero de 1990.

V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. Régimen de la propiedad industrial. 2. Expropiación. A. Ocupación previa. B. Avalúo. a. Valor fiscal. b. Valor medio C. Impugnación del avalúo. D. Indemnización.

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Cargos. 2. Ingreso a la carrera administrativa: concursos. 3. Derechos. A. Viáticos. B. Prestaciones Sociales. 4. Responsabilidad administrativa: procedimiento.

I. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO

1. *El Poder Público*.. A. *El poder Legislativo: responsabilidad civil de los parlamentarios*

CSJ-SPA (377)

14-12-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Sólo compete a los tribunales civiles el conocimiento de las acciones por indemnización que se ejerzan contra los diputados al Congreso.

En cuanto al punto, la Sala, al interpretar en numerosísimas ocasiones el artículo 59 del Código de Procedimiento Civil, ha sostenido reiteradamente que la falta de jurisdicción sólo se concibe en dos situaciones, a saber: a) cuando el asunto corresponde al conocimiento de un juez extranjero o b) cuando el asunto corresponde al conocimiento de un órgano de la Administración Pública.

Ahora bien, la atribución de este Supremo Tribunal —en su Sala Político-Administrativa— respecto de cuestiones previas opuestas en los procesos civiles que se ventilan ante los tribunales, está limitada al conocimiento y decisión de regulaciones de jurisdicción y, excepcionalmente, de competencia, según el caso.

Tratándose de jurisdicción, como es el caso de autos, el trámite a seguir se encuentra rigurosamente establecido en el Código de Procedimiento Civil, de impretermitible cumplimiento, como garantía que representa de la seguridad jurídica de quienes acuden ante los órganos del Poder Judicial en busca de que se imparta justicia. Así, en el artículo 349 del citado cuerpo legal se pauta que la decisión del juez sobre la jurisdicción es impugnabile mediante la solicitud de regulación, como ocurrió en el presente asunto, cuya consecuencia es la remisión de los autos a esta Sala y la suspensión del proceso hasta que se decida la cuestión; solicitud que puede hacerse a más de la consulta legal.

Sobre el punto objeto de la presente incidencia, la Sala, en sentencia del 5 de noviembre de 1987, dejó sentado que:

"...del examen del libelo de demanda que dio inicio a este proceso, se desprende que, evidentemente, se trata de una acción de reclamación o de indemnización por daños morales, materia ésta cuyo conocimiento sólo está atribuido a los tribunales civiles ordinarios. Por consiguiente, no es cierto lo que afirma el demandado de que dicho asunto deba ser conocido y resuelto exclusivamente

por la Cámara de Diputados del Congreso de la República ya que, intentada una demanda de indemnización de daños morales, la única autoridad competente para conocer de la misma es la judicial, por lo cual se concluye que no es procedente el alegato de falta de jurisdicción y así se declara”.

Considera la Sala que el criterio establecido —y parcialmente transcrito— es perfectamente aplicable al caso de autos, pues el demandado es igualmente un Diputado al Congreso Nacional, no obstante lo cual se ratifica, de nuevo, que la reclamación incoada, por ser una típica pretensión fundada en preceptos del Código Civil, corresponde al Poder Judicial, encargado de dirimir las controversias que se ventilan en reclamación de algún derecho, salvo excepciones legales y precisas, y para la Sala el invocado artículo 142 de la Constitución no confiere al respectivo cuerpo jurisdicción para conocer y decidir de una demanda por cobro o reclamación de una cantidad de dinero que, al decir del reclamante, configuraría un hecho ilícito generador de daños y perjuicios reparables.

Otra cosa —muy distinta— es que de ese artículo 142 se desprenda una posible cuestión prejudicial o la inadmisibilidad de la acción, cuestiones consagradas en los ordinales 8º y 11 del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil y que, precisamente, fueron también invocadas en el caso. Y es que la función jurisdiccional que, por antonomasia, corresponde a los órganos del Poder Judicial solamente cede —salvo la falta de competencia en la esfera internacional— cuando el asunto —excepcionalmente— está atribuido a otra rama del Poder Público, de manera que la regla general es que toda controversia o contención debe ser conocida por los tribunales encargados de administrar justicia, conocimiento que no significa la obligatoriedad de entrar al fondo del asunto, pues puede ser que ocurran obstáculos o impedimentos que obsten a la viabilidad de la pretensión, lo que, sin duda, nada tiene que ver con la facultad o potestad de juzgar atribuida al Poder Judicial.

Por tanto, no encuentra la Sala que del artículo 142 de la Constitución se desprende que es función propia del Congreso o de sus respectivas Cámaras dar curso a alguna reclamación incoada contra sus miembros por pretenderse que habría incurrido en un hecho ilícito; y, al contrario, la pretensión tiene que ir al tribunal de justicia competente, lo que no empece para que el demandado invoque otras cuestiones previas obstantes a la demanda o cuestione el fondo de la acción contra él iniciada. y, justamente, en el caso —se repite— el demandado planteó la existencia de una cuestión prejudicial que debe resolver el Congreso y, además, invocó la prohibición de la ley de admitir la acción propuesta; pero a los solos fines y efectos de la función jurisdiccional, la reclamación ha de plantearse al tribunal competente y tocará a éste, luego, examinar la situación, determinar si existe o no la prejudicialidad y si la acción es admisible o inadmisibile, puntos éstos que son distintos de la mera cuestión de jurisdicción, puesto que los tribunales —y el Poder Judicial en general— existen para atender las controversias que puedan suscitarse entre partes en reclamación de algún derecho, lo que, obviamente, no impide que frente a la reclamación concreta exista un motivo de suspensión (la prejudicialidad, por ejemplo) o un motivo de inadmisibilidad (ordinales 9º, 10 y 11 del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil), e, indudablemente, el impedimento o la inadmisibilidad (que hasta puede declararse de oficio y al proveer, según el artículo 341 del Código de Procedimiento Civil) toca pronunciarlo al órgano judicial; pero para que exista falta de jurisdicción es necesario que, de manera expresa y precisa, se confiera la facultad de dirimir la controversia a un órgano independiente del Poder Judicial, y esto no lo dice de manera clara el invocado artículo 142, esto es, no dispone que corresponde al Senado o la Cámara de Diputados (o a ambos, reunidos en Congreso) conocer de demandas contra sus miembros que contenga la reclamación de una indemnización de daños y perjuicios

por un presunto hecho ilícito atribuido al demandado. Puede, sí, que del artículo 142 emerja la circunstancia de que la intervención del Cuerpo constituya una prejudicialidad o que de ello se infiera una inadmisión de la demanda judicial propuesta, pero esto —se reitera— no es falta de jurisdicción, sino aspectos de otra índole que deberá resolver el órgano jurisdiccional ante el que se puso la demanda.

No procede, pues, la falta de jurisdicción invocada, lo que no prejuzga acerca de la existencia de una cuestión prejudicial ni respecto de la admisibilidad o procedencia de la demanda, asuntos que deberá resolver en su oportunidad el tribunal de la causa.

Voto salvado del Magistrado Orlando Tovar Tamayo

Según la opinión del Magistrado disidente, la metodología interpretativa usada por el juzgador al dictar el presente fallo, no es la correcta. En efecto, la Carta Fundamental fue interpretada como si fuese una ley ordinaria y no una norma fundante de carácter supremo que tiene como consecuencia de su propia naturaleza, el principio de la "Superlegalidad Constitucional". En la hermenéutica constitucional es diferente a la interpretación canónica de las normas de rango menor a ella.

En efecto, el intérprete debe atender fundamentalmente a examinar si las normas y demás actos de individualización de la Constitución no producen lesión ni son contrarias a ésta.

Por ser la Constitución una norma de carácter general y abstracta, el constituyente usa un lenguaje en donde debe, por necesidad, ser breve, preciso y lacónico y buscar al mismo tiempo en forma sintética, regular, una pluralidad de situaciones reales, presentes y futuras que obligan al intérprete a respetar otro principio como es el de que el constituyente es infalible y, por consecuencia, en la Constitución no caben contradicciones y oscuridades, entre sus normas y si aparentemente éstas se presentan, es obligatorio buscar la verdadera intención querida por el constituyente. Toda metodología de interpretación de una constitución obliga a actuar en tal forma que valore la finalidad de las instituciones por ella creada y la norma a interpretar debe ser analizada dentro del contexto global de la Constitución. Se trata de una interpretación teleológica, en donde los valores filosóficos y políticos se revelan como factores fundamentales en la interpretación y aplicación de la norma constitucional.

Permitir, por una interpretación de normas subordinadas a la Constitución, que la libertad de actuar de un congresista pueda verse perturbada sin la intervención de la Cámara a la cual pertenece, es contraria a la voluntad del constituyente, expresada precisamente en las disposiciones en donde se pautan las prerrogativas parlamentarias. Mal podría la Constitución haber dejado una brecha por donde se hiciese nugatoria su propia voluntad.

En efecto, al establecer los artículos 142 y 143:

"142: No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los Senadores ni a los Diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones. Sólo responderán ante el respectivo cuerpo de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos".

"143: Los Senadores y Diputados gozarán de inmunidad desde la fecha de su proclamación hasta veinte días después de concluido su mandato o de la renuncia del mismo y, en consecuencia, no podrán ser arrestados, detenidos, confinados ni sometidos a juicio penal, a registro personal o domiciliario ni coartados en el ejercicio de sus funciones".

Nadie puede dudar que las opiniones del parlamentario, vertidas fuera de la función parlamentaria misma, pueden dar origen a la responsabilidad civil, pero como

esa responsabilidad se circunscribe a un binomio de difícil delimitación, ya que las opiniones están íntimamente vinculadas a la posible comisión de uno de los delitos llamados de "opinión", que son precisamente los que protege la Constitución con la irresponsabilidad; no me cabe duda que tratar de desvincular *a priori* la acción civil de la responsabilidad penal y así convertirla en una acción de ilícito civil autónomo, conduce a una violación de la norma constitucional. En efecto, no es lo mismo la acción civil por hecho ilícito ordinario o por incumplimiento de contrato, las que la Constitución no cubre con la irresponsabilidad parlamentaria, con la del caso *subjudice*, en el cual la responsabilidad civil se encuentra directamente vinculada a una situación que necesariamente debe dilucidarse de forma previa.

La Constitución del 61, al limitar la irresponsabilidad de los congresistas a los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones, facilitó a los particulares el reclamo de sus derechos pecuniarios; pero, al mismo tiempo y por igual motivo, al garantizarles la "inmunidad" durante todo el período y al establecer mecanismos para obtener el allanamiento, quiso proteger los intereses de los particulares y los del Congreso, al amparar la función parlamentaria y al rodear al congresista de prerrogativas para garantizar su libertad en el desarrollo de la misión que el propio pueblo les confió.

Usualmente las responsabilidades por las opiniones expresadas están íntimamente ligadas a la violación de uno de los derechos públicos protegidos en toda democracia: el derecho a la libertad de expresión; como también a los medios de comunicación social, quienes pueden, al reproducir las opiniones de los parlamentarios, hacerse solidariamente responsables con ellos. Tanto es así, que en la Convención llamada de "San José" sobre Derechos Humanos, suscrita por Venezuela, se establece que toda empresa editora, cinematográfica, de televisión o radio, tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidad ni disfrute de fuero alguno.

La sentencia, de la cual salvo mi voto, obligará al juez civil a una declaratoria sobre si el parlamentario está o no en el ejercicio de sus funciones; de allí que el fallo, por sus efectos, convierte a un juez civil de instancia en intérprete de inmunidad parlamentaria, haciéndolo así intérprete de la propia prerrogativa constitucional y sus garantías.

De lo expuesto debo afirmar que la responsabilidad civil por opiniones y votos de los parlamentarios sólo puede ser exigida cuando se haya cometido un delito de los llamados de "opinión"; en consecuencia, se trata de una responsabilidad civil fundada en la comisión de un delito, estableciéndose así una relación entre el hecho punible y la reparación del mismo, para la cual inexorablemente se requiere que esta materia sea conocida, según lo dispone la misma Constitución, por jurisdicción penal, una vez que se cumpla con el procedimiento constitucional del allanamiento. Aquí se nos pone de manifiesto que el juez penal es el juzgador natural del parlamentario.

Voto salvado de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas

La sentencia de la cual se discrepa se basa fundamentalmente en la dictada por esta misma Sala el 5 de noviembre de 1987 —de la cual fue ponente la autora del presente voto salvado—, en la que se afirma la jurisdicción de los tribunales civiles ordinarios para conocer de demandas por indemnización de daños morales, independientemente de que la persona demandada sea un miembro del Congreso. Ahora bien, considera la disidente que un análisis más profundo de la delicada cuestión planteada ha debido conducir a la Sala en esta oportunidad a rectificar el criterio sustentado en la citada sentencia del 5 de noviembre de 1987, dada la trascendencia en el orden

institucional de la República, de una correcta interpretación de la normativa constitucional parlamentaria.

En efecto, dispone el artículo 142 de la Constitución que “no podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los Senadores y Diputados por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones”, y agrega que “sólo responderán ante el respectivo Cuerpo de acuerdo con esta Constitución y los reglamentos”.

Esa norma consagra uno de los casos de *prerrogativas* de los miembros de las Cámaras Legislativas, denominado comúnmente “*irresponsabilidad parlamentaria*”. Al igual que la “*inmunidad*” de estos altos funcionarios del Estado, prevista en el artículo 143 constitucional, ha sido instituida con la finalidad de garantizar la independencia del Poder Legislativo, permitiendo el ejercicio pleno de las funciones parlamentarias como expresión de la soberanía del Estado sin interferencia de ninguna otra autoridad pública o de particulares, y no para proteger la persona o los intereses específicos de los congresistas individualmente considerados.

Con todo, las prerrogativas parlamentarias —chocantes, pero necesarias, como señala un autor— constituyen una excepción al principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, de igual rango constitucional y, por ende, su aplicación debe ser interpretada en sus exactos términos. La doctrina coincide en señalar como notas o elementos de la “*irresponsabilidad*”: su *carácter absoluto* en virtud del cual el congresista está protegido contra cualquier acción judicial (penal o civil) derivada de sus votos u opiniones; la *perpetuidad*, en el sentido de que, a diferencia de la “*inmunidad*” que cesa 20 días después de concluido el mandato del parlamentario, no puede exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los senadores y diputados por los votos y opiniones emitidos en ejercicio del cargo; y su naturaleza de *orden público*, que supone la imposibilidad de ser renunciada por el parlamentario y la obligación para el órgano judicial de hacerla valer de oficio.

Las discrepancias entre los autores surgen en la delimitación del concepto de los votos y opiniones de los parlamentarios emitidos “*en el ejercicio de las funciones*”, a que se alude en el dispositivo constitucional que se examina, como requisito condicionante de la exención total y absoluta de la responsabilidad del senador o diputado.

En efecto, según la letra y el espíritu de la norma, sólo la actuación del parlamentario que esté enmarcada en su actividad funcional como tal escapa de la censura jurisdiccional. Así, no cabe duda alguna del sometimiento del diputado o senador a la vía judicial en razón, por ejemplo, de responsabilidad contractual, de un juicio de divorcio, del cobro de pensión alimentaria o del pago de multas o sanciones por infracciones de tránsito, cobros de tasas o impuestos, etc.

Pero salvo esos casos, u otros de similar naturaleza, la irresponsabilidad cubre —como antes se ha dicho— todos los actos de la función parlamentaria y de ahí la importancia de concretar el alcance de la “*función parlamentaria*”, a los fines de la irresponsabilidad de que se trata.

En ese sentido, la doctrina nacional y extranjera es mayoritariamente restrictiva en la interpretación del ámbito de ejercicio de la función parlamentaria, señalando al efecto que ésta sólo cubre los votos y opiniones expresados en ejercicio de funciones legislativas, siendo responsables por aquellas opiniones emitidas fuera del ejercicio de sus funciones, o por las faltas o delitos cometidos dentro del recinto de la Cámara que no tipifiquen un delito de opinión. (Luis Beltrán Prieto, José Guillermo Andueza). José Rafael Mendoza, Humberto José La Roche y Brewer-Carías, entre otros, limitan dicho ámbito a las opiniones que “son expresadas públicamente en las sesiones, en las reuniones de las comisiones parlamentarias o publicadas en el Diario de Debates de ambas Cámaras”, “o por mandato expreso conferido por aquéllas”. Y en similar sentido se pronuncian en la doctrina extranjera igualmente restrictiva: Maurice Hauriou, Bonneau, Mauricio Duverger, Constantino Mortati.

Sin embargo, según el parecer de otros autores, la visión restringida de la irresponsabilidad de los parlamentarios no se adapta a una época en la que la función se ejerce no sólo en el recinto del Parlamento, sino por sobre todo ante los medios de comunicación, lo cual lleva a examinar el texto del artículo 142 con mayor amplitud. (Vid. Gustavo Tarre Briceño: "La Irresponsabilidad de los Parlamentarios". *Revista de Derecho Público*, N° 33, enero-marzo 1988). Esa tesis es sostenida por el constitucionalista Ambrosio Oropeza, quien observa cómo la Constitución de 1945 establecía la no responsabilidad de los miembros de las Cámaras "por las opiniones que emitan en ellas", mientras que la de 1947 y la actual de 1961 consagran la irresponsabilidad "por las opiniones que emitan en el ejercicio de sus funciones", y concluye el Senador Oropeza que de esta nueva redacción del precepto sobre irresponsabilidad parlamentaria se desprende que "ella no se reduce como antes a discursos u opiniones pronunciadas en el seno de las Cámaras, sino también a las emitidas fuera del Congreso en concentraciones populares, por la prensa o la radio, siempre, naturalmente, que tales opiniones o discursos tengan alguna relación con problemas planteados o por plantearse en el recinto del Congreso y directamente vinculados al ejercicio del mandato representativo".

En el caso de autos, también los promoventes de la cuestión previa de falta de jurisdicción del tribunal, transcriben criterios de juristas patrios y foráneos que se inclinan por la interpretación extensiva de la "inviolabilidad" parlamentaria. (Jiménez de Asúa, Laferrière, Oropeza). En especial, citan la opinión del tratadista argentino Sebastián Soler, para quien:

"... parece más lógico suponer que siendo la libertad de opinión la base misma del régimen democrático, ha sido preferible correr el riesgo excepcional de un abuso y soportarlo, que el de establecer un contralor de los que tienen que aplicar la ley sobre los que tienen que hacerla con grave peligro de estancamiento. Se ha elegido de entre los males posibles el menor, evitándose una dictadura judicial de controles evidentemente conservadores que podrían extenderse a esferas políticas. El Parlamento y el pueblo son los jueces de sus actos".

La reseña precedente de las diversas y contrastantes posiciones acerca de la interpretación del alcance del artículo 142 de la Constitución, tiende a poner en evidencia la dificultad para el órgano jurisdiccional de juzgar —fuera de los inequívocos casos ejemplificadores *supra* claramente regidos por el derecho ordinario— la conducta o expresiones de los miembros del Congreso, sin menoscabar la función parlamentaria y sin entorpecer o interferir la independencia y autonomía de la rama legislativa del Poder Público.

La dificultad se acrecienta por la carencia de un instrumento jurídico que defina con nitidez el campo de actividad del ejercicio de la función parlamentaria amparado por la figura de la "irresponsabilidad" y tipifique y regule expresamente los supuestos de responsabilidad "ante el Cuerpo" por los votos y opiniones de los senadores y diputados, a que alude el citado artículo 142.

La ausencia de esa normativa específica —puesta de relieve, por lo demás, por varios parlamentarios— no ha impedido, sin embargo, que el propio Cuerpo legislativo haya aplicado en ciertas ocasiones medidas sancionatorias (amonestaciones, censura, repudio, exclusión de Comisiones) del proceder de algunos parlamentarios, con el ánimo de disciplinar la actuación de éstos y salvaguardar la respetabilidad y majestad del Congreso.

El caso de autos es precisamente revelador de una situación conflictiva que podría o no caer en la esfera de protección de un congresista concebida por el constituyente, dependiendo de la posición, extensiva o restrictiva, que se adopte de aquélla.

En efecto, sostiene el diputado denunciante que el 31 de mayo de 1988, en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados, siendo aproximadamente las 4:30 p.m., se acercó al lugar donde se encontraba Oscar Yanes y “le reclamé acremente, el *que en la citada sesión del 26 de mayo hubiese efectuado graves señalamientos en mi contra, y que tales señalamientos amén de falsos, no se encontrasen respaldados por pruebas*, de especie alguna por tenue que ésta fuera, lo que evidenciaba el tinte doloso de su exposición del 26 de mayo...”. Y más adelante: “Por eso acudo a la vía judicial. Para que quede claro a través de condenas civiles y penales en contra de Yanes, que se trata de un delincuente que se ampara en una investidura parlamentaria que en hora menguada le fue atribuida. Que en mi caso —como es también el caso de decenas de especies difamatorias de semejante charlatán—, se me ha difamado por motivaciones bastardas y nunca bajo el presupuesto de algún indicio, presunción o prueba medianamente seria”.

Ahora bien, de acogerse la tesis extensiva, si las declaraciones de prensa por las cuales se demanda civilmente al Diputado Yanes efectivamente reproducen sus opiniones vertidas en la intervención del 26 de mayo, tales expresiones entrarían en la esfera de la función parlamentaria y, por ende, el mencionado diputado quedaría excluido de responsabilidad. En cambio, la solución contraria cabría si se piensa, de manera limitativa, que solamente los votos y opiniones emitidos en las sesiones, comisiones, o por mandato del Parlamento, están exentos de responsabilidad. Ello evidencia la dificultad expresada acerca de la interpretación del alcance del artículo 142 constitucional.

Distinto sería el caso si se tratase de una acción penal por difamación derivada de los hechos incriminados, pues, en tal supuesto, existiría forzosamente pronunciamiento del Congreso sobre la conducta del parlamentario encausado, al acordar o no su allanamiento, y también de esta Suprema Corte al constatar méritos para el enjuiciamiento, en razón de la figura de la inmunidad parlamentaria regulada en el artículo 143 de la Carta Magna.

En un Acuerdo emitido en fecha 13 de mayo de 1987 por el Congreso de la República (G.O. Nº 3.378 del 15-5-87), dicho Cuerpo:

CONSIDERANDO:

“Que acciones en curso y procedimientos aplicados en algunos Tribunales de Justicia han intentado desconocer el principio de exención de responsabilidad consagrado en el artículo 142 de la Constitución, *respecto a los votos y opiniones de los Senadores y Diputados en el ejercicio de sus funciones*, creándose situaciones judiciales que atentan contra la protección sustantiva de la representación popular ejercida por los miembros del Congreso;

CONSIDERANDO:

Que corresponde a las Cámaras Legislativas Nacionales velar, en colaboración con las demás ramas del Poder Público, por la preservación de la autonomía del Congreso, evitando que se consuman violaciones al ordenamiento jurídico que le compete;

ACUERDA:

1º Rechazar los intentos de desconocimiento de la protección sustantiva de la exención de responsabilidad consagrada en el artículo 142 de la Constitución, materializados mediante acciones y procedimientos actualmente en curso contra miembros del Congreso de la República, *por actuaciones enmarcadas en el ejercicio de sus funciones específicas*.

2º Destacar que la figura del allanamiento, relacionada con la posible responsabilidad penal atribuible a los miembros del Congreso, sólo es procedente en materia penal, y que *la protección de no responsabilidad* penal ni civil, por votos y opiniones de senadores y diputados, *se refiere al ejercicio de las funciones propias del mandato que cumplen;*

3º Solicitar de los jueces de la República que, en acatamiento a lo dispuesto en dicho artículo constitucional, se abstengan de dar curso a acciones penales o civiles que intenten vulnerar el principio de no responsabilidad, sin cuya inviolabilidad se somete a riesgos contrarios a Derecho el ejercicio autónomo del mandato popular con el cual están investidos los integrantes del Poder Legislativo Nacional”.

De las frases subrayadas se aprecia que, pese a la razonable exhortación contenida en el punto tercero del Acuerdo transcrito, éste no resuelve la cuestión de fondo planteada, cual es la definición del ejercicio de la función parlamentaria y la determinación del órgano del Estado competente para claficar cuándo la conducta del parlamentario encuadra en esa definición y cuándo se halla al margen de éstas, con la consiguiente consecuencia de ser inenjuiciable en el primer caso, o sujeto a la instancia judicial, en el segundo.

Para la exponente, tal calificación corresponde, según la letra precisa del artículo 142 constitucional, al soberano Congreso de la República y no al Poder Judicial.

Por consiguiente, estima que el pronunciamiento de la Sala ha debido ser en el sentido de negar jurisdicción a los tribunales del país para conocer de demandas contra parlamentarios, cuando el delito que se les imputa encuadra en el supuesto previsto en el mencionado artículo 142 de la Constitución.

B. *El Poder Judicial*

a. *La jurisdicción*

CSJ-SPA (39)

1-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

La administración de justicia es uno de los atributos fundamentales de soberanía del Estado (artículo 4 de la Constitución Nacional) y se ejerce por los órganos del Poder Público, en este caso por el Poder Judicial venezolano, según lo establece el artículo 204 *eiusdem* y “se extiende a todas las personas nacionales o extranjeras que se encuentran en la República” (artículo 8º y 1º del Código Civil y del Código de Procedimiento Civil, respectivamente).

La jurisdicción es función del Estado (artículos 136, ordinal 23, y 204 *eiusdem* de la Constitución) y dicho poder de administrar justicia constituye una de las prerrogativas de soberanía del Estado que no puede realizarla un juez extranjero.

Los mencionados preceptos constitucionales encuentran su expresión legal en la normativa procesal civil, principalmente, en los artículos 2, 4 y 6, normativa que se refiere a la inderogabilidad de la jurisdicción venezolana (artículo 2); *indamisibilidad* de la litispendencia ante el juez extranjero (artículo 4) y la obligación de consultar a la Corte Suprema de Justicia en esta Sala Político-Administrativa, cuando de esta “jurisdicción externa” se trate (artículos 6, 59 y 62).

Ahora bien, como la jurisdicción es el poder de administrar justicia porque: “...el juez es *vox legis* en cuanto *ius dicit* para el caso singular, declarando lo que

respecto a él quiere el derecho objetivo" (*omissis*); empleando los términos del maestro Carnelutti (en su obra *Sistema de Derecho Procesal Civil*, p. 158, Uteha, Buenos Aires, 1944), es obvio que dicha función constituya materia en la cual esté interesado el orden público (artículo 2, citado) y que no puede relajarse, o derogarse por el convenio entre las partes (artículo 4 *ejusdem* y 6 del Código Civil) porque en definitiva la jurisdicción es derecho público interno al cual "todos" tienen acceso (artículo 68, Constitución) mas no es derecho de todos para poder determinar la función en sí y quién debe ejercerla.

Veamos al respecto una ilustrada página de la citada obra de Carnelutti (pp. 115-116):

"No existe bien entendido, ninguna necesidad lógica en virtud de la cual el proceso haya de seguir la ley del oficio y no la ley de las partes o de una de ellas, o incluso, por ejemplo, la del lugar en que ocurrieron los hechos a que se refiere el litigio. Pero actúa en ese sentido un alto principio de conveniencia política, que se enlaza con el objeto inmediato y esencial del proceso, el cual, como veremos, no es la tutela del interés de las partes, sino el desenvolvimiento del supremo interés público en cuanto a la composición de los conflictos y, con ello, a la realización del Derecho objetivo".

Precisamente porque cada Estado instituye el proceso con objeto de asegurar la paz social y, por ello, según los modos que considera más aptos al logro de tal fin, conviene que dentro de cada Estado el proceso se desenvuelva según las normas fijadas por el Estado mismo. Incluso si los litigantes son extranjeros y el litigio presenta muy escasa peligrosidad para el Estado, siempre que exista ese minimum de peligrosidad que constituye el presupuesto de la competencia del juez sobre las controversias de los extranjeros (*infra* núm. 85), el proceso empeña, sobre todo, el interés público en cuanto a la composición de los conflictos. Para ello funciona, ante todo, el proceso, y por ello es conveniente que funcione de acuerdo con las normas que el propio Estado haya ordenado para la mejor satisfacción de dicho interés público".

b. *Corte Suprema de Justicia: Avocación*

CSJ-SPA (20)

1-2-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El artículo 42, numeral 29, en concordancia con el artículo 83 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, atribuyen competencia a esta Sala Político-Administrativa para solicitar algún expediente que curse ante otro tribunal y avocarse al conocimiento del asunto, cuando lo juzgue conveniente.

La Sala, en reiteradas ocasiones, al interpretar ese dispositivo legal, ha precisado que se trata de "una norma atributiva de competencia y, por su naturaleza discrecional y excepcional, debe ser y ha sido hasta ahora, administrada con criterios de extrema prudencia, tomando en consideración fundamental la necesidad de evitar flagrantes injusticias o una denegación de justicia, o la presencia de aspectos que rebasan el interés privado que involucran y afectan de manera directa el interés público, manteniendo como una constante en su aplicación los principios rectores que atañen al orden natural de competencia, en razón de la materia que sea objeto de la solicitud de avocamiento". (Vid. Autos. 13-8-85; 13-5-86).

Dentro de esos lineamientos generales, la Sala reitera que sólo procede la aplicación de esa especialísima figura procesal denominada "avocamiento" en casos de

manifiesta injusticia, en razón de denegación de justicia, cuando en criterio de la Corte existan razones de interés público y social que justifiquen la medida y el caso pueda ser subsumido dentro de la competencia natural asignada a esta Sala, o porque sea necesario restablecer el orden en algún proceso judicial que así lo amerite en razón de su trascendencia o importancia.

Asimismo, resulta imperativo analizar en cada caso concreto, al momento de determinar la procedencia o no del avocamiento, si la utilización de ese mecanismo se justifica o no y si la Sala tiene competencia afín con el asunto debatido al cual se le solicita se avoque. Tal proceder es prueba de una actitud de reflexión y de prudencia en la utilización del avocamiento, evitando de esta manera constituirse en el tribunal único de la República.

Con base en los parámetros expuestos debe la Sala determinar si en esta oportunidad procede la utilización de la extraordinaria facultad que le ha sido legalmente conferida y, a tal efecto, observa:

El examen del expediente revela que ciertamente, como lo alega el peticionante, el normal desarrollo del procedimiento de amparo se ha visto afectado de manera reiterada, en las dos instancias judiciales. En efecto, se han denunciado dilaciones procesales que no han sido resueltas por los conductores del proceso con la celeridad procesal requerida por la ley de la materia. Así, se ha obviado de manera reiterada la aplicación del procedimiento expresamente establecido en la Ley Orgánica de Amparo, no siendo contundentes los jueces de la causa al resolver solicitudes, evidentemente dilatorias, formuladas por el presunto agravante. Igualmente observa la Sala que al dictarse la sentencia de primera instancia que declara con lugar el amparo, sus efectos restablecedores se difieren en el tiempo, violando disposiciones expresas de la propia ley que ordena lo contrario.

Es cierto que todas estas consideraciones pudieran ser resueltas por los mecanismos judiciales preexistentes y mediante la utilización del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, pero de autos de evidencia que, ejercido ese recurso, en el proceso de segunda instancia se ha incurrido también en las graves violaciones denunciadas, lo cual se traduce en una flagrante denegación de justicia.

Es necesario advertir que el desorden procesal, por sí solo, no justifica de manera alguna, el avocamiento de esta Sala, pues, de ser así, frente a cualquier desorden procesal producido en cualquier tribunal de la República, los afectados acudirían a este supremo órgano jurisdiccional invocando tan excepcional mecanismo y, ello, sin duda, conduciría a desvirtuar la institución del avocamiento y a un quebrantamiento inadmisibles del orden judicial.

En el caso *subjudice*, sin embargo, aunado al narrado desorden judicial, se presenta la circunstancia de que se trata de un proceso de amparo donde se invoca la protección judicial por violación al derecho a la vida y a la protección de la salud, libertades fundamentales e inherentes a la persona humana que le agregan un elemento especial al asunto debatido.

En efecto, más allá de las consideraciones formales de indebido retardo procesal que normalmente no hubiesen justificado por sí solas el avocamiento a pesar de la inseguridad jurídica y notoria injusticia que ello provoca, para esta Sala existe una circunstancia determinante que opera en favor del avocamiento, como es la materia que se discute, a saber, la protección de derechos trascendentales como son el derecho a la vida y la protección de la salud, susceptibles de ser preservados si el amparo, por ser procedente, fuere acordado.

Respecto al requisito jurisprudencialmente establecido de que el asunto debatido tenga afinidad con la competencia que le es propia, para la procedencia del avocamiento de esta Sala, se observa lo siguiente:

Se ha invocado por la vía de amparo en el caso concreto que se examina, la protección al derecho a la vida, a la protección de la salud, a la protección especial del trabajo, a la protección de la mujer trabajadora y a la seguridad y asistencia sociales. El contenido de esos derechos se sitúa, en este caso específico, en un contexto de derecho administrativo. En efecto, el objeto de la reclamación por vía de amparo se concreta a la posibilidad o no de la prestación del servicio público de salud, el cual, según lo alega la accionante, le es negado por un órgano de la Administración Pública Nacional. Asimismo, todo ello encuadra en el contexto de la teoría de la responsabilidad del Estado, ya que la reclamación tiende a exigir de la Administración Pública que asuma la responsabilidad que, a decir de la accionante, tiene frente a ella por haberse contaminado al momento de desempeñar su labor como empleada al servicio de un hospital dependiente del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Por las razones expuestas, esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en uso de la atribución que le confiere el ordinal 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica que la rige, decide avocarse al conocimiento de la acción de amparo que conoce el Tribunal Superior Civil, Mercantil, Tránsito, Trabajo y Menores de la Circunscripción Judicial del Estado Mérida y que fuera intentada por la ciudadana Luz Magaly Serna Rugeles contra el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social en la persona del Director Subregional de Salud para el Estado Mérida. En tal virtud, se ordena al mencionado Tribunal Superior remitir a esta Sala el correspondiente expediente, en el día de despacho siguiente al recibo de la copia certificada de la presente decisión.

c. *Responsabilidad administrativa*

CPCA

19-2-90

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 1.193 del Código Civil dispone: "Toda persona es responsable del daño causado por las cosas que tiene bajo su guarda, a menos que pruebe que el daño ha sido ocasionado por falta de la víctima, por el hecho de un tercero, o por caso fortuito o fuerza mayor".

La precedente norma consagra una presunción de culpa absoluta, *juris et de jure*, es decir, no le permite al guardián demostrar que ejerció correctamente sus poderes de vigilancia y de control sobre la cosa o que fue diligente en el cumplimiento de sus deberes. Para exonerarse el guardián sólo puede demostrar que el daño se debió a una causa extraña no imputable (caso fortuito, fuerza mayor, hecho de un tercero o culpa de la víctima) con lo cual no desvirtúa la presunción de culpa, sino simplemente establece un nuevo vínculo de causalidad entre el hecho constitutivo de la causa extraña no imputable, y el daño.

Para que sea aplicable la responsabilidad especial por cosas, y la víctima pueda obtener reparación del civilmente responsable (guardián), debe demostrar las siguientes condiciones concurrentes:

1. El daño experimentado;
2. La intervención de la cosa, o sea, que la cosa causó el daño; en otras palabras, que hubo hecho de la cosa;
3. La condición de guardián del civilmente responsable del demandado.

Ahora bien, en la oportunidad de dar contestación a la demanda, la representación judicial de la empresa "Enelbar" negó y contradujo la demanda en todas sus

partes, opuso la excepción de falta de cualidad e interés del actor para demandar daños materiales y daños morales y alegó como causal de exención de responsabilidad, la falta de la víctima y caso fortuito señalando que tales hechos se encuentran acreditados en los autos mediante la sentencia definitivamente firme y pasada en autoridad de cosa juzgada, dictada por el Juzgado Superior Primero en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Lara, de fecha 30 de julio de 1979. Delimitado así los términos de la *litis*, debe la Corte examinar, en primer lugar, la primera causa de exoneración alegada por la demandada, cual es la culpa de la víctima y, al efecto, observa:

Como antes se indica, en el terreno civil, las condiciones de procedencia de estas acciones se concretan, por una parte, a la evidencia de que una cosa propiedad de la demandada, causó un daño, y a la falta de evidencia de que ese daño ocurrió por falta de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor. Corresponde entonces examinar en primer término, si el pronunciamiento de la jurisdicción penal que le puso fin al juicio respectivo constituye tal prueba de la existencia, en el caso concreto, de una culpa de la víctima. Examinado el pronunciamiento referido se encuentra que su texto es el siguiente: . . . *“se evidencia que la muerte de Angel Miguel Marchán Rivero, fue consecuencia de su propia acción, al acercarse a cable de alta tensión, por lo cual el hecho no reviste carácter penal y en atención a ello, es procedente terminar la averiguación”*. (Subrayado de la Corte).

Como puede observarse, declara que el daño se produjo debido a una acción de la víctima al acercarse a cable de alta tensión, pero sin que en el mismo se declare que tal acción fue imprudente o intencional.

Como pronunciamiento capaz de enervar la acción penal, debe entenderse que se concreta a resolver que el hecho de que el accidente se haya producido por una acción de la víctima, hace que ninguna persona natural aparezca como autora de tal hecho, o sea, que esa evidencia hace que no exista comprobada una relación de causalidad entre lo ocurrido y la acción, de ninguna persona natural identificable, lo que en el terreno criminal es suficiente para declarar la exoneración de responsabilidad que implica la decisión de cierre de la averiguación.

Ahora bien, en el terreno civil esa inexistencia de relación de causalidad entre el daño y la acción de alguna persona en particular, no es suficiente para concluir en la inexistencia de una responsabilidad civil objetiva de la demandada como dueña o guardiana de la cosa. La responsabilidad de dicho dueño o guardián sólo cesa si hay evidencia de que el hecho de la víctima es un hecho culposo, cuando menos; es decir, negligente, imprudente o intencional, lo cual no aparece declarado en el pronunciamiento penal antes transcrito. De manera que, a juicio de esta Corte, el pronunciamiento penal examinado, no constituye una prueba de lo que en rigor debe entenderse por falta de la víctima como causal de exención de responsabilidad del dueño o guardián de una cosa que ha causado un daño, y así se declara.

Por otra parte, resulta conveniente aclarar que el valor de lo decidido en el juicio penal (que respecto de los hechos tiene dentro del juicio civil), se concreta a los pronunciamientos de aquella jurisdicción, sin que de ello pueda derivarse que las pruebas evacuadas dentro de aquel proceso, constituyan por sí mismas actuaciones que dentro del juicio civil deba valorar directamente el juzgador. Como pruebas, en sí mismas no tienen valor en este proceso, sino las evacuadas dentro de él, con los requisitos legales exigidos respecto de ellas; de allí que no ha lugar el pretender deducir, de lo ocurrido en el juicio penal, algo adicional a lo estrictamente declarado por la decisión que le puso fin, como hechos que en este juicio deben tenerse por demostrados.

Ello, en consecuencia, descarta toda consideración de causales de exoneración de esta responsabilidad civil, con base en hechos diferentes a la presunta falta de la víctima, específicamente el presunto caso fortuito por un descenso de las bases del

cable que causó la muerte del menor, sobre lo cual ni versa el pronunciamiento de la jurisdicción penal, ni versan las pruebas de este proceso civil. Debe entonces esta Corte declarar que de los autos constan los elementos que configuran la responsabilidad objetiva de la demandada, puesto que, de una parte, el pronunciamiento de la jurisdicción penal acredita que la muerte del menor fue causada por la descarga eléctrica de un cable de alta tensión, esto es, de una cosa, cuya propiedad es de "Enclbar" y se encuentra bajo su guardia, y, por la otra, porque no hay en ellos más pruebas respecto de las circunstancias de la acción de la víctima o de caso fortuito, que la indicada decisión de la jurisdicción penal, la cual no constituye, como ya se señaló, pruebas de tales alegatos, y así se declara.

2. *Derechos y garantías*

A. *Derecho de libre desenvolvimiento de la personalidad*

CPCA

6-12-89

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Observa esta Corte que el artículo 43 consagra el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, sin más limitaciones de las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social. Esta amplísima norma que aparece en el capítulo referente a las Disposiciones Generales, del título "De los Deberes, Derechos y Garantías", encabezándolo, tiene un contenido muy extenso, y es por ello que le fue dada tal ubicación. El libre desenvolvimiento de la personalidad no sólo presupone la facultad de escoger la esfera profesional, económica, social y espacial en la cual ha de actuarse, sino que implica la libertad acordada al hombre por la norma de afirmarse por sí mismo; de hacer sus propias escogencias, de trazar su propia vida, con las únicas limitaciones que en ella se establecen. Es la consagración más absoluta del pensamiento liberal. La extensión de esta norma es de tal magnitud que sólo puede medirse su eventual infracción a través de los límites que ella fija, pero al mismo tiempo esta amplitud obliga al eventual denunciante de su violación a precisar con todo cuidado y detenimiento cuáles son los hechos que la determinaron. La ausencia de tal especificación impide un análisis de ella, por cuanto de hacerse, el juez debería plantearse una cantidad ilimitada de hipótesis, lo cual es ajeno completamente a la naturaleza objetiva de un recurso como el que se analiza. Es por tales razones que se considera improcedente la denuncia, y así se declara.

B. *Derecho a la defensa*

CPCA

6-12-89

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Se observa, al efecto, que el artículo 68 de la Constitución bien puede ser interpretado, como lo hicieron los actores, en el sentido de una norma genérica que rige para cualquier procedimiento sea o no jurisdiccional, en el cual estén en juego situaciones jurídicas o que posea carácter contradictorio. De allí que no se atiene esta Corte al texto expreso de la norma que alude a la defensa en el "proceso", sino que estima que el principio consagrado en la norma es extensivo a toda actuación en la cual sea necesario hacer valer una confrontación de intereses.

*C. Derecho a la información***CPCA****6-12-89**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Alegan los presuntos agraviados que ha sido violado su derecho a la información sobre los procesos electorales en los que se ha participado directamente y la exhibición pública de todos los elementos que sustancian ese proceso. Lo anterior, estiman, es violatorio del artículo 50 de la Constitución que consagra los derechos inherentes a la persona humana, categoría a la cual el derecho presuntamente conculcado pertenece.

Enunciado en la forma como antecede, resulta evidente que el derecho a la información aludido no puede estar constituido por la pretensión de que sean satisfechos todos los requerimientos que un sujeto eleve ante una organización, sino que basta, para que sea satisfecho, conque exista respuesta o señalamiento de las vías que ha de seguir o que simplemente existen en relación con las mismas. Los presuntos agraviados confunden nuevamente el medio con el resultado, por cuanto lo que el sistema jurídico puede otorgar es la garantía de que existen vías para atender las solicitudes, no que esas solicitudes serán satisfechas. En todo caso, a través de las acciones y recursos ordinarios podrá debatirse sobre la legalidad o ilegalidad de las respuestas, sobre su efectividad o ineficiencia; pero en esta sede, el debate sólo puede versar sobre la constatación de si existieron esas vías o si las mismas no estuvieron presentes. Es por lo anterior, que la denuncia de violación resulta improcedente, y así se declara.

*D. Derecho al sufragio***CPCA****6-12-89**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Al respecto observa esta Corte que el artículo 4 de la Constitución al señalar que el sufragio es la forma como se ejerce la soberanía, está confirmando el postulado contenido en el Preámbulo de la Constitución, de que el orden democrático es el único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos. Es indudable que este principio ilustra todo el sistema político y crea, en consecuencia, derechos en sus destinatarios, por lo cual bien puede alegarse su violación por vía de amparo constitucional. Por su parte el artículo 110 *ejusdem* consagra el voto como derecho y como función pública, señalando que su ejercicio será obligatorio dentro de los límites y condiciones que establezca la ley. Es textual e indiscutible, en consecuencia, el reconocimiento constitucional del derecho al sufragio, cuya violación puede ser denunciada en cualquier oportunidad en que esté de por medio, en forma directa o indirecta, la formación de las estructuras políticas del Estado. Por consiguiente, cabe el amparo por la lesión de tales derechos en la esfera de los partidos políticos. Ahora bien, para que exista la violación del derecho al sufragio es necesario, en la forma prevista en el artículo 110, que la elegibilidad pasiva haya sido lesionada, esto es, que se haya impedido en cualquier forma a un sujeto hábil el ejercicio de su derecho al voto, mediante restricciones, prohibiciones o cualquier tipo de maniobras que incidan sobre su efectivo ejercicio.

En el caso presente, los presuntos agraviados no han señalado en qué forma se les ha limitado, restringido, imposibilitado o negado su derecho constitucional, sino que simplemente han alegado que al no estar de acuerdo con el resultado de un pro-

ceso electoral, o al tener sospechas de que el mismo fuera irregular, se han dirigido al organismo electoral para solicitar la revisión de los documentos en los cuales se fundara dicho resultado, sin obtener una real satisfacción de sus pretensiones. No puede pronunciarse esta Corte sobre si fue correcta o no la motivación que tuvo la Comisión Electoral para restringir el examen de los documentos del proceso, por cuanto ello escapa a la violación constitucional que se examina. Lo que aprecia este organismo jurisdiccional es que en los hechos que quedaron narrados y sobre los cuales hay consenso en las partes, no emerge la violación del derecho al voto, por lo cual se desestima la denuncia objeto del presente análisis, y así se declara.

E. Derecho a la igualdad: la protección de las comunidades indígenas

CSJ-SPA (85)

22-2-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

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

La Sala observa: El artículo 77 de la Constitución, prevé que: "La ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la nación".

Se establece así claramente un régimen de excepción con el fin de proteger las comunidades indígenas, por una parte, y de incorporarlas progresivamente a la vida de la nación, por otra.

Sin duda, la comunidad indígena Pemón de San Miguel del Caroní, ha recorrido parte del proceso de progresiva incorporación a la vida de la nación, no sólo por lo que se desprende de las pruebas aportadas por los actores, sino que la constatación de que la Orden Capuchina durante varios años haya ejercido labores misionales en el lugar, pone de bulto que forzosamente el proceso de incorporación efectivamente ha adquirido cierto grado de desarrollo. No obstante se observa, en primer lugar, que la Misión Bautista Indigenista de Venezuela y sus integrantes, no tenían competencia alguna para determinar el grado de incorporación a la vida nacional de la comunidad indígena Pemón y, en consecuencia, establecerse en ella. En segundo lugar, no puede decirse que no se tomó en cuenta el grado de incorporación a la vida nacional de los indígenas para dictar la Resolución impugnada.

En efecto, cursa en el expediente administrativo, informe elaborado por la Comisión interministerial referente a las actividades que realizan los misioneros extranjeros en el caserío indígena de San Miguel de Apopa Koraken, Estado Bolívar. Dicho informe está encabezado por Resolución Interna Nº 2 del Ministerio de Justicia donde se expone que tal Comisión se nombra para investigar los hechos en relación con la situación de las poblaciones indígenas de Venezuela, con motivo de las denuncias formuladas ante la opinión pública por el Vicario Apostólico del Caroní y el titular de la Arquidiócesis de Ciudad Bolívar, entre otras cosas. De dicho informe se desprende claramente que tal Comisión hizo las investigaciones pertinentes y en vista de las mismas se produjo posteriormente la Resolución que se impugna.

El artículo 77 de la Constitución prevé el régimen de excepción, no sólo para la incorporación de los indígenas a la vida nacional sino también para la protección de las comunidades indígenas. Como bien dice el informe de la Comisión a que se ha hecho referencia, "...los indígenas constituyen un patrimonio humano que debe ser protegido en todos los sentidos...". Uno de ellos es su lenguaje, su cultura y uno de

los fines de la Misión Bautista Indigenista de Venezuela, según la letra d) de la cláusula segunda de sus estatutos, es precisamente la siguiente:

“d) Realizar trabajos lingüísticos sobre los idiomas indígenas venezolanos, traducir, publicar y distribuir literatura y materiales para la educación primaria, los cuales incluirán biblias, testamentos y otras publicaciones evangélicas, tanto en castellano como en idiomas indígenas”.

Ahora bien, corresponde al Ministerio de Educación lo referente a “la educación de los indígenas y la orientación y supervisión de las Misiones” (artículo 29, numeral 15, de la Ley Orgánica de la Administración Central). Asimismo, corresponde a este organismo “colaborar en las actividades del Estado tendentes al estímulo, formación y fomento de las artes plásticas, el teatro, la música, la danza, el cine y demás manifestaciones de la cultura, así como las relativas a la defensa, conservación y promoción del folklore, *el lenguaje*, la literatura y, en general, del patrimonio cultral de la Nación” (artículo 29, numeral 16, de la L.O.A.C.).

Por tanto, no podían ni la Misión Bautista Indigenista de Venezuela ni sus integrantes, desarrollar a su arbitrio las actividades que venían desarrollando sin la aprobación de las autoridades respectivas, por lo cual, el haberles prohibido su realización, se encuentra en un todo conforme con las previsiones de la Constitución y las leyes. Y, a tenor de lo expuesto, considera esta Corte que, habiendo establecido la Constitución un régimen de excepción para los indígenas con unas finalidades precisas que las leyes han desarrollado, y no habiendo cumplido los recurrentes con las exigencias del ordenamiento jurídico, no existe la discriminación fundada en la raza que éstos denuncian y así se declara.

F. *Derecho a la libertad religiosa*

CSJ-SPA (85)

22-2-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

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

Al respecto se observa:

La Misión autorizada para desarrollar sus actividades en la zona que pretende evangelizar la “Misión Bautista Indigenista de Venezuela” era la Orden Capuchina. Por tanto, a tenor de lo establecido en el artículo 4, párrafo primero de la Ley de Misiones, sólo esa Orden podía desempeñar funciones dentro de ese territorio; por ende, es lógico concluir que en vista de esta circunstancia la “Misión Bautista Indigenista de Venezuela” no puede ejercer su actividad misionera en San Miguel del Caroní donde se reconoce una sola Misión, en este caso una Misión católica, todo lo cual no significa que se esté invocando una creencia o disciplina religiosa para impedir a otros ejercer sus derechos.

En efecto, el derecho a establecer una Misión entre los indígenas Pemones no había nacido para la “Misión Bautista Indigenista de Venezuela”, con la cual el Ejecutivo Nacional no había contratado según establece el artículo 2º de la Ley de Misiones y ni sus misioneros ni la misión como tal tenían ninguna aprobación ni permiso para desarrollar actividad misionera alguna.

No es, pues, tal como se evidencia tanto de la Resolución impugnada como del expediente administrativo, la invocación de una disciplina religiosa la que ha origina-

do la prohibición para la "Misión Bautista Indigenista de Venezuela" y sus miembros de permanecer en San Miguel del Caroní, sino más bien el proceder irregular de éstos, aunado al hecho de que ya había sido autorizado el funcionamiento de una Misión en dicho territorio, la cual se halla respaldada en un principio por la Resolución Nº 4 de fecha 22-2-1967 del Ministerio de Justicia y luego también, en cuanto que el Ejecutivo continúa reconociendo "...la obra misional católica que exclusivamente cumple la Orden Capuchina a través del Vicariato Apostólico del Caroní". Ello tiene por lo demás su fundamento en el artículo XII del Convenio celebrado entre la República de Venezuela y la Santa Sede Apostólica, el cual, a la letra, es del tenor siguiente:

"El gobierno de Venezuela en su propósito de atraer e incorporar a la vida ciudadana a nativos del país que habitan en regiones fronterizas o distantes de los centros poblados continuará prestando especial apoyo y protección a las misiones católicas establecidas en algunas regiones de la República. La Santa Sede dará comunicación oficial al gobierno de Venezuela de la creación de nuevos vicariatos apostólicos o de la división de los ya existentes. Los vicarios, prefectos apostólicos y los superiores de las misiones autónomas serán nombrados por la Santa Sede, la cual dará al gobierno comunicación del nombramiento antes de que sea publicado".

Por lo expuesto, reitera esta Corte que no es la invocación de una creencia o disciplina religiosa lo que ha dado origen a la prohibición para los miembros integrantes de la Asociación Civil "Misión Bautista Indigenista de Venezuela" de realizar actividades en San Miguel del Caroní, sino que el realizar una actividad misional entre los indígenas, si bien era uno de los objetivos de la Asociación Civil, para que éste se convirtiera en un derecho, debía gozar de la aprobación por parte de los Ministerios correspondientes, lo cual no ocurrió. Por tanto, no existe la violación del último aparte del artículo 65 de la Constitución denunciada por los recurrentes y así se declara.

G. Libertad religiosa y del ejercicio del culto

CSJ-SPA (85)

22-2-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

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

Ciertamente el artículo 65 invocado por los actores, garantiza la libertad religiosa y, en este sentido, todos pueden profesar el credo que mejor les parezca, sin limitación alguna. No obstante, cuando se trata del culto, que es la manifestación externa y sensible de la fe que se profesa, aunque es una libertad consagrada en la Constitución, ésta no es ilimitada y absoluta como la anterior, sino limitada y relativa, y está sometida a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley. Y, esta inspección o vigilancia, no es puramente contemplativa, como pretenden los actores, sino que, como ha interpretado la Corte en sentencia del 2 de febrero de 1953, implica la facultad de tomar medidas que a juicio del Ejecutivo aconsejan los intereses supremos de la nación.

Ahora bien, en el caso concreto que nos ocupa, la Misión Bautista Indigenista, cuyos estatutos cursan a los folios 71 y 73, tiene entre sus principales objetivos y fines:

“a. Propagar el Evangelio de nuestro Señor Jesucristo por todos los medios posibles y legales, *principalmente entre las comunidades indígenas venezolanas*. (Subrayado de la Corte).

“b. Fomentar y ayudar en el nombramiento de pastores indígenas para esas iglesias”.

Es de hacer notar, por una parte, que corresponde al Ministerio de Educación, la educación de los indígenas (artículo 29, numeral 15, de la Ley Orgánica de la Administración Central) y, por otra, que la formación para los ministros del culto, se rige por la Ley Orgánica de Educación en cuanto les sea aplicable (artículo 38 de la L.O.E.), además de las normas que dicten las autoridades religiosas competentes.

Ambas cosas, relacionadas con el culto y la predicación religiosa, han debido ser tomadas en cuenta tanto por la Misión Bautista Indigenista, como por sus integrantes, quienes, según expresan, “han participado en forma pública en actos de culto religioso, conforme a su fe religiosa en San Miguel del Caroní y han predicado su fe religiosa a los habitantes de San Miguel del Caroní durante varios años...”. No obstante, no hay constancia en autos de que para desarrollar estas actividades, ni la misión como tal, ni los recurrentes en forma individual, hayan dirigido solicitud alguna al ministerio competente.

Al folio cuatrocientos cincuenta y dos (452) cursa oficio N° 1.057 de 30 de junio de 1988 suscrito por el ciudadano Director de Justicia y Cultos, dirigido al Juzgado de Sustanciación de esta Sala, donde se dice:

“Me dirijo a ese Juzgado para avisar recibo del oficio N° 213, mediante el cual solicita, de acuerdo al artículo 433 del Código de Procedimiento Civil y en relación al expediente N° 5.214, “*si la Asociación Misión Bautista Indigenista de Venezuela, se encuentra inscrita en la Dirección de Justicia y Cultos*”.

Sobre el particular, le significo que en la Sección de Archivo de este Ministerio reposa el expediente asunto 99770-DG/520-B02-10, correspondiente a la Asociación Civil Misión Bautista Indigenista de Venezuela, domiciliada en el Distrito Heres del Estado Bolívar, donde únicamente tiene autorización para funcionar”.

Por manera que, según se desprende del citado oficio, la actividad desarrollada en San Miguel de Caroní lo fue sin autorización alguna, por lo que mal podrían pretender la Misión Bautista Indigenista de Venezuela y sus integrantes, que se les restara el ejercicio de una libertad ejercida al margen de la ley.

En cuanto al artículo 66 cuya aplicación invocan los actores en aras de la libertad de su predicación religiosa, la Sala observa:

En el fallo anteriormente citado del 2-2-53, esta Corte estableció:

“Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la libertad religiosa o de conciencia no implica en modo alguno un derecho consagrado en la Constitución de hacer campañas y realizar otras actividades con fines proselitistas pues la catequización no es de orden constitucional, toda vez que ella requiere una actividad exterior para llevar a efecto, por lo cual la nación no está obligada a reconocerla, sometida como está a su control y vigilancia. Esa propaganda por el triunfo de tal o cual idea religiosa la limita al estado de igual manera que la libertad de enseñanza que, como la de cultos, es relativa y condicional”. (G. F. N° 13 p. 18).

En este sentido, la libertad de expresión que pretenden los recurrentes les sea reconocida, se inscribe en el marco de la libertad de culto y la enseñanza religiosa y,

por ende, debe, para ser garantizada, cumplir con los requisitos y aprobaciones exigidas por los organismos competentes. Esto no quiere decir que a los actores les esté prohibido el culto en absoluto; baste ver que el oficio de la Dirección de Cultos dice que la Misión Bautista Indigenista de Venezuela está legalmente autorizada para desarrollar sus actividades en el Distrito Heres. Por tanto, la limitación establecida en el acto impugnado para los miembros integrantes de la Asociación Civil Misión Bautista Indigenista de Venezuela en el sentido de prohibirles "...la realización de toda actividad en zonas habitadas por indígenas y concretamente en el caserío de San Miguel del Caroní, Urimán, Estado Bolívar, sin la debida autorización de los órganos competentes", no viola los artículos 65 y 66 de la Constitución, y así se declara.

H. *Libertad de tránsito*

CSJ-SPA (85)

22-2-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

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

La libertad de cambiar de domicilio o residencia es ciertamente un derecho constitucional, pero tal derecho está establecido en la Carta Fundamental no de una manera irrestricta y absoluta, sino que está condicionado a las limitaciones establecidas por la ley.

Una de esas limitaciones es, precisamente, la establecida en la Ley de Misiones, en cuyo artículo 4º se establece que quienes pueden entrar libremente en el territorio de la República a sus respectivas misiones son los mismos contratados por el Ejecutivo Federal.

En sus alegatos, señalan de nuevo los recurrentes que se trata de indígenas incorporados a la vida nacional; no obstante, y como ya quedó asentado en el presente fallo, tal calificación no corresponde hacerla a los actores y, por lo demás, en las pruebas que éstos producen, hacen poner en duda esta afirmación. En efecto, cursa a los folios 283 a 321, escrito de adhesión a esta demanda de nulidad, que los recurrentes hacen valer en su escrito de promoción de pruebas donde se señala:

"Los misioneros también han prestado su asistencia y colaboración al pueblo de San Miguel del Caroní en diversas formas, tales como llevando medicinas del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social a nuestro pueblo, colaborando en la atención y transporte de personas enfermas o heridas de nuestro pueblo a Ciudad Bolívar, donando material educativo para la escuela de nuestro pueblo, colaborando en el transporte de material de construcción para el nuevo edificio escolar, llevando semillas para mejorar los cultivos agrícolas, etc."

Lo anterior pone de relieve que el proceso de incorporación a la vida nacional no ha tocado su fin, sino que el mismo se encuentra en curso.

En todo caso, tal como quedó asentado, tal calificación, que corresponde a los Ministerios de Educación y Justicia, fue objeto de una investigación y posterior determinación, que no sólo consta en el informe de la comisión nombrada por ambos ministerios sino también se desprende de elementos, aportados en la etapa probatoria. Así, cursa a los folios 483 y 484, interrogatorio del Director de Asuntos Indígenas del Ministerio de Educación, donde se contiene lo siguiente:

“Segunda: ¿Diga si usted ha visitado a San Miguel del Caroní en el Estado Bolívar? Contestó: En el año 1973, visité San Miguel del Caroní, siendo Supervisor de Fronteras del Ministerio de Educación y por delegación de la Oficina que dirijo ha sido visitada en varias ocasiones por el Jefe Regional de la Oficina de Asuntos Indígenas del Estado Bolívar, quien actúa en esa entidad federal como representante de la oficina central”.

Es decir, esta población es atendida como comunidad indígena por el Ministerio de Educación, a través de la oficina correspondiente.

Otra de las limitaciones establecidas por la ley en cuanto a cambiar libremente de domicilio, es la establecida en el artículo 22 de la Ley de Extranjeros, el cual dispone:

“La fijación o el cambio de domicilio o residencia de los extranjeros dentro del territorio nacional, debe ser participado por aquéllos a la primera autoridad civil del lugar que eligieron como domicilio o residencia, la cual lo notificará a su vez al Ministerio de Relaciones Interiores, por el órgano competente”.

Tal proceder, según se desprende de autos, no fue el adoptado por los miembros de la Misión Bautista Indigenista de Venezuela, quienes fijaron su domicilio en San Miguel del Caroní sin llenar estas formalidades.

En efecto, consta en autos (folio 301) que:

“El 1º de febrero de 1975 llegaron Robert Nosker y Patricia de Nosker con sus dos hijos quienes fueron autorizados para vivir en San Miguel del Caroní por Pedro Manuel Santos, Rafael González, Bernardo (Benedicto) Centeno y Antonio Bolívar, conforme a un acta que firmaron al efecto y que firmó asimismo José A. Figueroa como testigo. Robert Nosker renunció al cargo de pastor de una iglesia en el Edo. de Michigan en los Estados Unidos de Norteamérica para ser misionero en México primero y luego en Venezuela.

El 2 de marzo de 1976 llegaron James Berryhill y Jeanne de Berryhill con sus dos hijos, quienes fueron autorizados para vivir en San Miguel del Caroní por Ramón Horonoz González, Atanasio González, Rafael González, Francisco Ramos, Pedro Manuel Santos y Benito Betancourt, conforme a un acta que firmaron al efecto”.

Ahora bien, tales ciudadanos no eran la primera autoridad civil de aquel lugar, y sólo se entiende que sean ellos quienes autoricen a un extranjero a establecerse en un territorio, si nos encontramos frente a indígenas, que teniendo un régimen de excepción y no estando incorporados a la vida nacional, tienen un sistema administrativo peculiar. Es así, como al vuelto del folio 494, cursa un interrogatorio de un testigo promovido por los actores y cuya pregunta décima segunda es la siguiente: “Décima segunda: ¿Quién es el Capitán actual de la comunidad indígena de San Miguel del Caroní? Contestó: El Capitán actual es César Sotillo”.

Es claro pues que se trata de autoridades diferentes al régimen legalmente establecido para la República y que se alude a autoridades de grupos indígenas que sólo se explica en tanto en cuanto están sometidos a un régimen de excepción.

II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

1. *El procedimiento administrativo*

A. *La analogía en el procedimiento sancionatorio*

CSJ-SPA (92)

22-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Jesús Dávila C. vs. Contraloría General de la República.

Ahora bien, considera la Sala que existiendo identidad entre los diferentes supuestos de hecho e identidad de razones entre las normas que regulan las averiguaciones administrativas y los procesos penales, por atender ambos a acciones sancionatorias y punitivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4º del Código Civil, cabe perfectamente la aplicación analógica de las reglas del Código Penal sobre el inicio de la prescripción y sobre los modos de interrupción de tal prescripción, a la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos. Tal analogía o asimilación no es extraña en el llamado Derecho Administrativo sancionatorio o disciplinario, "porque éste es el conjunto de reglas que señalan las faltas en que incurrir algunas personas en razón de sus funciones, las autoridades competentes para juzgarlas y las sanciones correspondientes", y porque participa "del Derecho Administrativo y del Derecho Penal. Del primero, en cuanto persigue la prestación correcta del servicio público cuando se trata de empleados oficiales; y del segundo, porque previo un proceso, impone sanciones a quienes incumplan sus obligaciones". (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, Sala Disciplinaria, Acta N° 1, de fecha 8 de febrero de 1980, citada por Penagos, Gustavo, "Criterios para Clarificar los actos en el Derecho Procesal Administrativo", *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, Vol. N° 3, 1985, pp. 171 y 172).

B. *Publicidad del procedimiento y reserva (confidencialidad) de documentos*

CSJ-SPA (361)

12-12-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Miguel Pérez M. vs. República (Ministerio de la Defensa).

Frente a la tradicional característica excepcional del secreto y la reserva de los archivos de la Administración Pública se establece como contrapartida el derecho del interesado a tener acceso al expediente regulado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Es así como la calificación de confidencialidad de algunos documentos requieren, de acuerdo con el artículo 59 de la citada ley, una resolución motivada. Esta norma es de vital importancia para las relaciones entre el particular y la Administración puesto que flexibiliza el rigor del principio de confidencialidad previsto igualmente en el artículo 55 de la Ley Orgánica de la Administración Central, el cual niega la posibilidad regular de tener acceso a un expediente cuando así lo decida la autoridad administrativa competente.

De manera que, ante el principio general de apertura que rige el procedimiento administrativo, según el cual el interesado puede revisar el expediente, leer los documentos que allí se encuentran, obtener copias simples o certificadas de los mismos, se contraponen la excepción de confidencialidad haciéndose constar en forma expresa y concreta en una resolución motivada. Este acto administrativo, por ser un acto de trámite, constituye a su vez una excepción a la motivación, que se requiere sólo para los actos definitivos de acuerdo con el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

El acto de trámite que exige como requisito la motivación podría tener efectos definitivos, si causa indefensión, máxime cuando se trata de actos sancionatorios, como ocurre en el caso de autos.

En este orden de ideas, la Sala comparte el criterio del recurrente que, de no tener acceso al expediente administrativo se le estaría violando su derecho a la defensa.

En efecto, una simple interpretación literal del artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aplicable al procedimiento administrativo infringiría el derecho constitucional a la defensa y el principio de igualdad entre las partes, al sustraer del debate probatorio los vicios que podrían estar presentes en el proceso de formación de la voluntad del acto contenidos en el expediente administrativo, produciendo indefensión, toda vez que se le impide al administrado la posibilidad de dejar sin efecto la presunción de legalidad del acto impugnado en vía contencioso-administrativa.

A mayor abundamiento observa la Sala que la previsión contenida en el artículo 59 acerca de la confidencialidad en vía administrativa se refiere a determinadas partes del expediente y no al expediente administrativo en su totalidad, por lo que pretender el acceso al administrado del mencionado expediente resulta a todas luces violatorio de la citada disposición.

Asimismo no escapa a esta Sala el advertir que el acto por el cual el Ministerio de la Defensa declaró confidencial el expediente administrativo no está motivado, configurándose aún más el estado de indefensión del recurrente.

C. *Derecho a la defensa*

CPCA

6-12-89

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Indicados los anteriores elementos, esta Corte estima que los actores fueron atendidos en sus pretensiones por parte del organismo contra el cual accionen, lo cual significa que no existió la violación del derecho de defensa que los mismos denuncian. Derecho de defensa significa la facultad de hacer alegatos, la posibilidad de rebatir los argumentos contrarios, de promover y evacuar las pruebas pertinentes, de conocer el fundamento de la decisión y de utilizar los recursos que la ley establece. En estas cinco posibilidades se condensa el derecho de defensa. No comprende, obviamente, tal derecho la seguridad de que los alegatos serán admitidos; de que las réplicas sustituirán a los argumentos contrarios; de que las pruebas serán consideradas procedentes y que la decisión ha de ser favorable. El derecho a la defensa es así un medio, no un resultado.

D. *Notificación*

CPCA

8-2-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: José Castillo M. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Respecto a la comunicación de los actos de las Comisiones Tripartitas, en el procedimiento que se sigue para la decisión,

las Comisiones anuncian la fecha en que la misma debe producirse, sin que sea necesaria la notificación expresa de las partes, a menos que haya habido suspensión del procedimiento.

Respecto a la comunicación de los actos de las Comisiones Tripartitas, esta Corte debe determinar si las partes han de ser notificadas de ellas en la forma prevista en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o no.

Al efecto, las Comisiones Tripartitas deciden en materia de despido injustificado un conflicto entre partes: la parte solicitante o reclamante, constituida por el trabajador que pide la calificación de despido; la parte reclamada, que es el patrono, empresa, explotación o establecimiento sometido a la Ley del Trabajo (artículo 2, letra A, de la Ley Contra Despidos Injustificados), que se opone a que sea efectuada la calificación. Se trata indudablemente de un procedimiento cuasi jurisdiccional en el cual el patrono es citado formalmente (artículo 6 de la Ley Contra Despidos Injustificados y 24 al 27 de su Reglamento). De allí que las partes están a derecho y no es necesario su llamamiento después de este acto. En el procedimiento que se sigue para la decisión, las comisiones anuncian las fechas en que la misma debe producirse sin que sea necesaria la notificación expresa de las partes, a menos que haya habido suspensión del procedimiento. Es diferente la situación a la previsión de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en materia de notificación de actos que son el fruto de una decisión de la Administración, en ejercicio de la función administrativa propiamente dicha, esto es, donde la misma actúa como un agente que impone unilateralmente una conducta y no, como en el caso que se analiza, en la cual dirime una controversia.

De allí que la Ley contra Despidos Injustificados establece que el lapso para los recursos contra las decisiones de las Comisiones Tripartitas, corre a partir de su publicación.

La presunción del conocimiento del contenido del acto que deriva de su publicación debía ser destruido por el trabajador, alegando que el procedimiento se suspendió sin que le fuese dado a conocer el contenido de la decisión dictada. En el caso presente nada de ello ha demostrado al respecto y resulta infundado su alegato de que se dio por notificado en forma expresa el 22 de marzo de 1988.

Por todas las anteriores razones y por cuanto desde la fecha del acto hasta la de la interposición del recurso transcurrió el lapso previsto por el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para que se produjese la caducidad de la acción, el mismo resultaba inadmisibile y así ha debido declararse.

Con base en las consideraciones que anteceden esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la Ley, *revoca* el auto de admisión dictado por el Juzgado de Sustanciación de esta Corte en fecha 1º de diciembre de 1988 y declara *inadmisibile* el recurso con base en lo previsto en el ordinal 3º del artículo 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el artículo 124, ordinal 4 *ejusdem*.

E. Jerarquía de los actos administrativos

CPCA

8-2-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Por otro lado, cabe destacar que no es cierto lo alegado por el Procurador General de la República, en el sentido de que el artículo 44 del Reglamento de la Ley del Ejercicio de la Farmacia establezca en cabeza del Ministro de Sanidad y Asistencia

Social la competencia para dictar la autorización relativa a la instalación y funcionamiento de las farmacias; en efecto, el citado artículo dice textualmente:

Artículo 44. *“No podrá efectuarse la instalación, reapertura o traslado de un establecimiento farmacéutico sin la previa autorización del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social”.* (Subrayado nuestro).

Si bien la anterior disposición señala el órgano competente para otorgar la autorización, es decir, que la misma debe emanar del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, no se indica cuál es el funcionario de dicho ministerio competente para ello.

Asimismo se observa que el ordinal 10º del artículo 5 del Reglamento Interno de las Direcciones Regionales de Salud, establece lo siguiente:

Artículo 5. “Corresponde a la Dirección Subregional de Salud:

...10. Las demás funciones que se deriven del proceso administrativo y programático del sector salud en la subregión que, por disposiciones legales o de convenios, constituyan materia de la competencia del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social”.

De la citada norma se evidencia que son de la competencia de la Dirección Subregional de Salud, todas aquellas materias que por disposiciones legales correspondan al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y que se deriven del proceso administrativo programático del sector salud y, por mandato del mismo reglamento, corresponden al Director de la Subregión de Salud (artículo 6, ordinal 4º) el ejercicio de tales funciones.

Ahora bien, es evidente que las autorizaciones relativas a la instalación y apertura de farmacias se enmarcan dentro de las materias atinentes al sector salud y es por ello que el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social ha sido el órgano encargado de regular su funcionamiento. Con base en lo antes expuesto, debe hacerse una interpretación concatenada de las disposiciones legales citadas, lo cual llevaría a la conclusión de que al no existir norma alguna que establezca el funcionario competente para emitir las autorizaciones para la instalación y apertura de las farmacias, esta función ha de recaer en el Director Subregional de Salud del lugar donde se encuentre la farmacia solicitante.

Por otra parte, el Procurador General de la República alega que la comunicación número G-981 del 18 de junio de 1984, dirigida por el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social al Director General del Despacho, y la circular que este último, en fecha 21 de junio de 1984, remitiera a los directores regionales y subregionales de Salud del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, en las cuales se transcribe la instrucción del ministro, establece que el funcionario competente para otorgar tales autorizaciones es el Ministro de Sanidad y Asistencia Social, conclusión a la que se llega después de un estudio, pero sin mencionar dispositivo legal alguno, a no ser el artículo 44 del Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Farmacia, anteriormente analizado.

Con vista al argumento del Procurador General de la República, atiende esta Sala a lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos relativo al principio de la jerarquía de los actos administrativos. En efecto, el artículo 13 de la citada ley dispone que ningún acto podrá violar lo previsto en otro de superior jerarquía ni los de carácter particular contrariar lo estatuido en aquellos de carácter general. Por su parte el artículo 14 de la misma ley precisa cuál es la jerarquía de los actos, estableciendo la siguiente: Decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativos. De ello queda claro que una resolución ministerial —de carácter general— se aplicará con prioridad a cualquier otra actuación del mismo ministerio, aunque esta última emane también del superior jerárquico, esto es, una instrucción del ministro. De otra parte, es lo cierto

que la referida instrucción no fue publicada en la *Gaceta Oficial*, tal y como lo ordena el artículo 33 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, siendo, por tanto, imposible exigir su cumplimiento al funcionario administrativo.

Por tanto, en el presente caso y en atención a los principios señalados, esta Sala Político-Administrativa desestima los argumentos del Procurador General de la República cuando afirma que la función de dictar las autorizaciones de instalación y apertura de farmacias compete al Ministro de Sanidad y Asistencia Social, por cuanto éste así lo dispuso mediante comunicación emitida por el Director General del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, ya que tal comunicación es contraria a lo dispuesto en la resolución ministerial, esto es, la que establece el Reglamento Interno de las Direcciones Subregionales de fecha 23 de abril de 1981, no siendo admisible que por vía de un acto administrativo de menor jerarquía se violen disposiciones de uno superior, y así se declara.

F. *Silencio administrativo negativo: efectos*

CSJ-SPA (38)

1-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Giorgio Armani SPA vs. República (Ministerio de Fomento).

Ahora bien, transcurridos los noventa (90) días hábiles que tenía el ministro para decidir el recurso jerárquico y habiéndose optado por el silencio administrativo, el recurso contencioso-administrativo debió interponerse dentro del término de los seis (6) meses siguientes al cumplimiento de los noventa (90) días anteriores.

El recurso jerárquico fue interpuesto el 5-6-85, venciendo los noventa (90) días hábiles, según el calendario oficial de la Administración Pública, el 10-10-85, fecha a partir de la cual comenzaban a correr los seis meses establecidos en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los cuales se vencían el 10-4-86. De ahí que, si el recurso contencioso-administrativo fue interpuesto el 8-4-86, fue ejercido oportunamente, y así se declara.

No comparte, en consecuencia, la Sala el criterio expresado por el Procurador General de la República al emitir opinión en el presente caso, según la cual, el recurso intentado es inadmisibles por haber caducado el lapso para ejercerlo. En efecto, en caso de silencio administrativo, las normas aplicables son los artículos 4º, 92 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Así, por ejemplo, la regulación de los efectos procesales del silencio administrativo negativo, entre otros, el de considerar agotada la vía administrativa para acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, se encuentra ahora en los artículos 92 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, *en concordancia con el artículo 4º eiusdem*. En efecto, en esta última norma se pauta que cuando la Administración Pública "no resolviere un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario" (subrayado de la Sala). Por su parte el artículo 92, antes citado, establece que: "Interpuesto el recurso de reconsideración, o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, *mientras* no se produzca la decisión respectiva *o no se venza el plazo* que tenga la administración para decidir" (subrayado de la Sala). Y, por último, el artículo 93 *eiusdem*, determina que: "La vía contencioso-administrativa quedará *abierta* cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía adminis-

trativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, *o no se haya producido* decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes” (subrayado de la Sala). Plazos éstos que son los previstos en el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Como se observa entonces, ahora, el no pronunciamiento de la Administración no sólo permite la posibilidad de acudir a la vía contenciosa, sino que, además, produce —cosa que antes no sucedía— el efecto de *considerar que se ha resuelto negativamente*, permitiéndose al interesado ejercer el recurso en vía contencioso-administrativa.

En consecuencia de lo anterior, y en resumen, cuando la Administración no decide en el término establecido, el interesado puede optar, en aplicación del silencio administrativo negativo, por intentar los recursos a que hubiere lugar dentro de los lapsos que al efecto “establezcan las leyes correspondientes”, como lo establece el artículo 93, *in finis*, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Si optare por esta alternativa, por ejemplo, en caso del ejercicio del recurso jerárquico, el interesado debe interponer el recurso de anulación en contra del acto denegatorio tácito de dicho recurso dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del lapso de noventa (90) días de que dispone la máxima autoridad para pronunciarse sobre aquel recurso. Ello por aplicación de las normas antes citadas.

2. Los actos administrativos

A. Motivación

CPCA

14-12-89

Magistrado Ponente: Hildgard Rondón de Sansó

Caso: Alberto J. Aguilar vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Ahora bien, esta Alzada, en reiteradas decisiones, ha sostenido que resulta indispensable que la Administración, al hacer uso de la facultad discrecional de calificar un cargo como de confianza sobre la base de lo preceptuado en el Decreto 211, especifique en el oficio de remoción las funciones o actividades desarrolladas por el funcionario removido, pues al no hacerlo así, además de colocar a éste en un virtual estado de indefensión, incurre en el vicio de inmotivación de los actos administrativos. La aplicación de esta doctrina, que en esta oportunidad se ratifica, para el caso de *subjudice*, permite concluir, como se sostuvo anteriormente, a la luz del oficio de notificación, que el acto de remoción del querellante carece de motivación, sin que la misma pueda subsanarse con lo expuesto por la sustituta del Procurador General de la República en el capítulo segundo del escrito de promoción de pruebas presentado en esta instancia, en los siguientes términos: “. . .el cual es un cargo de confianza, de conformidad con el Decreto 211, en el artículo único, literal B. numeral 2º, en virtud de que sus funciones específicas consistían en la compra, suministros y almacenamiento, ordenación y control de pagos, entre otras. . .”, porque no es precisamente el período de pruebas de la segunda instancia la oportunidad legal para motivar los actos administrativos, en virtud de que, por disposición de los artículos 9 y 18, ordinal 5º, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ese requisito debe acompañar a los proveimientos administrativos desde el momento de su emanación y exteriorización, ya que de lo contrario debería admitirse la denominada “motivación sobrevenida”, la cual lesiona severamente el derecho a la defensa que les

garantiza la Constitución a los administrados. En este marco conceptual la Corte coincide con el Tribunal de la Carrera Administrativa en el sentido de considerar el acto impugnado como inmotivado, puesto que el intento de la sustituta del Procurador General de la República, en el escrito de promoción de pruebas, por subsanar la carencia de motivación, además de resultar totalmente extemporáneo, de aceptarse como tal, constituiría una motivación sobrevenida que resulta equivalente a la carencia de motivación, y así se declara.

CPCA

29-1-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

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

Cuando se alega el vicio de inmotivación de los actos administrativos, el órgano jurisdiccional debe limitarse a constatar la presencia o ausencia en la decisión impugnada de dicho requisito de forma.

En lo concerniente a la falsa motivación alegada por los recurrentes, conviene precisar que los artículos 9 y 18, ordinal 5, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establecen que todo acto administrativo, excepto los de simple trámite, deben contener la expresión sucinta de los hechos y los fundamentos legales del mismo. En este contexto, la doctrina califica a la motivación como un requisito de forma de las decisiones administrativas, que no tiene nada que ver con la pertinencia o validez de esos motivos. Por lo tanto, cuando se alega simplemente el vicio de inmotivación de los actos administrativos, como en el caso *subjudice*, el órgano jurisdiccional debe limitarse a constatar la presencia o ausencia en la decisión impugnada de dicho requisito de forma y, en tal sentido, se observa que el acto de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, objeto del presente recurso, está minuciosamente motivado y así parecen reconocerlo los impugnantes cuando expresan: "se concreta a señalar una serie de normas procedimentales sin especificar las razones por las cuales la resolución revocada violó tales formas, incurriendo en falta de motivación". Ahora bien, es cierto que en la página 12 de la resolución, el órgano administrativo hace una declaración genérica de las disposiciones legales infringidas por la Comisión Tripartita de Primera Instancia, pero más adelante, de la página 13 a la 30, examina detalladamente cada una de esas infracciones vinculándolas a las situaciones de hecho que en su criterio constan en el expediente. Por consiguiente, la motivación aparece correctamente expresada en el acto impugnado, y así se declara.

CSJ-SPA (58)

14-2-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Luis E. Arismendi vs. República (Ministerio de Educación).

Ha sido jurisprudencia reiterada y uniforme de este Supremo Tribunal que la falta de motivación, es decir, la expresión de las razones en que se funda el acto, afectan la validez del mismo, debido a que esta motivación es esencial cuando el carácter del

acto así lo exija, como es el caso, por ejemplo, de actos sancionatorios o disciplinarios o en los que se niega un derecho, o cuando así lo imponga un determinado ordenamiento jurídico.

En sentencia de fecha 10 de agosto de 1978, en caso similar al que ahora se decide, la Corte dejó sentado que:

“En el caso de autos, está claro que la Resolución impugnada debe estar suficientemente motivada para que pueda surtir plenamente sus efectos, por dos razones: a) por su propia naturaleza, ya que afecta un derecho fundamental de la persona humana que la Carta Fundamental en su artículo 84, consagra en los siguientes términos: “Todos tienen derecho al trabajo. El Estado procurará que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una existencia digna y decorosa. La libertad de trabajo no estará sujeta a otras restricciones que las que establezca la ley”, b) porque el procedimiento establecido por el artículo 29 de la Ley de Ejercicio de la Contaduría Pública, supone la motivación del acto administrativo que en él se apoye; porque conforme a lo exigido por el artículo 65 del Reglamento de dicha Ley, “la decisión del Colegio de Contadores que niegue la inscripción, debe expresar en forma razonada los motivos en los cuales se funda”. Si a esta razón se añade la circunstancia de que el acto impugnado tiene por objeto el examen de una decisión administrativa dictada por una autoridad subalterna que desconoce los supuestos derechos del administrado, es evidente que la resolución ministerial en el presente caso es un acto de aquellos que requiere motivación expresa”.

Observa esta Sala que el derecho positivo exige como requisito esencial para la validez de los actos administrativos la motivación, es decir, deben contener en forma clara y precisa los motivos en que se funda. En el caso que nos ocupa debe tomarse en cuenta que, según el artículo 65 del Reglamento de la Ley de Ejercicio de la Contaduría Pública, “la decisión del Colegio de Contadores Públicos que niegue la inscripción de alguna de las personas a que se refiere el artículo 29 de la Ley deberá expresar en forma razonada los motivos en los cuales se funda” y de acuerdo con el artículo 29, “los Colegios están facultados para inscribir a todas aquellas personas que no hayan adquirido en Venezuela el título universitario de Contador Público o que no hayan obtenido reválida de su título en el país, que la soliciten dentro de los doce (12) meses siguientes a la promulgación de esta Ley, en los casos que se enumeran a continuación: 1) Si la persona tiene más de siete (7) años de ejercicio profesional como contador público en el país, y así lo demuestra de modo fehaciente, mediante la presentación de evidencias que acrediten que durante ese ejercicio ha realizado, en forma reiterada, por lo menos una de las funciones a que se refiere el artículo 7º de esta Ley; 2) Si la persona tiene más de 4 y menos de 7 años de ejercicio profesional y, además de llenar los requisitos exigidos por el numeral anterior, aprueba el examen a que se refiere el artículo 31 de esta Ley”.

Ahora bien la resolución impugnada en su parte motiva expresa lo siguiente:

“Tanto la Ley de Ejercicio de la Contaduría Pública, como su respectivo Reglamento, establecen dos campos perfectamente diferenciados para la actividad contable; un campo lo constituyen las actividades de Contador Público y las cuales son las que la Ley regula y, taxativamente, lo determinan los legisladores, tanto en el artículo 7 de la Ley, como en los artículos 7, 8, 9, 10 y 12 del Reglamento. El otro campo lo constituye el resto de las actividades contables y, a éstas, la ley en su artículo 9 las excluye como ejercicio profesional regulado por la Ley de Ejercicio de la Contaduría y su Reglamento, la cual otorga fe a las actuacio-

nes del Contador Público. Son pues las actividades señaladas en el artículo 7 de la ley y las señaladas en los artículos 7, 8, 9, 10 y 12 del Reglamento, las que constituyen aquel campo en el cual el ejercicio de la profesión de la Contaduría Pública por sí sólo, es considerado suficiente para dar fe a sus veredictos y es también, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7 de la ley, el ejercicio de una cualquiera de las actividades por ella regulada durante los lapsos y en la forma allí señalada, lo que deben probar las personas interesadas en obtener su inscripción por ante cualquier Colegio de Contadores Públicos de Venezuela". "La Comisión designada por este Despacho, se avocó al estudio exhaustivo del presente caso; pidió al Colegio de Contadores Públicos del Estado Táchira, la remisión del expediente completo del apelante, el cual fue recibido, su contenido por la Comisión conjuntamente con el escrito de apelación y documentación aportada por el interesado en sus gestiones por ante este Despacho, como la que le fue solicitada para mejor juicio de la Comisión". "Del análisis y revisión efectuados, la Comisión rindió su informe correspondiente, el cual aparece inserto en los folios 51 al 55 de este expediente y vistos, tanto dicho informe como los argumentos del Colegio y del recurrente, este Despacho observa: Con los elementos probatorios aportados por el solicitante, no aparecen acreditados a juicio de este Despacho los requisitos exigidos por la ley, para hacer procedente su inscripción en el respectivo Colegio".

En esta oportunidad la Sala reproduce criterios expresados con anterioridad según los cuales la motivación implica no sólo la cita de la norma legal y la explicación de haberse realizado valoración de los hechos, sino también y principalmente las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta el acto administrativo con el fin de no cercenar el derecho a la defensa del administrado; en caso contrario, aun cuando el interesado tuviera conocimiento de la norma aplicada, ignoraría las razones existentes para su aplicación.

En el caso *subjudice*, la Sala aprecia una clara falta de motivación en la Resolución Nº 293 emanada del Ministro de Educación, pues al expresar que no están cumplidos los requisitos legales para la procedencia de la inscripción del interesado, no aporta elemento alguno que sustente tal apreciación, aparte de la referencia que hace al Informe de la Comisión de Estudios y Revisión de Expedientes del Ministerio de Educación, que el ministro acoge favorablemente.

B. Competencia

CSJ-SPA (19)

31-1-90

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Farmacia Unicentro, C.A. vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

En este sentido, se debe aclarar que tal y como lo expresa el recurrente, el vicio de la manifiesta incompetencia de un funcionario al dictar un acto, debe ser entendido como aquella notoria, clara, evidente o grosera.

La rigurosidad de tal interpretación se deduce de la máxima que explica que las nulidades absolutas son excepcionales.

Pero, en los casos en que se presenta el vicio de incompetencia sea porque el funcionario no tenía competencia en la materia o territorio de que se trate, sea porque teniéndola, se extralimitó en el ejercicio de las atribuciones que tenía conferidas, tal

incompetencia legal no produce siempre las mismas consecuencias, por lo que determinar lo manifiesto de la incompetencia se presenta como una cuestión de hecho y de interpretación. En los supuestos en los cuales el funcionario ejerce competencias que no le corresponden, porque están asignadas a otros órganos del Poder Ejecutivo, nos encontraríamos ante una incompetencia directa y, por lo tanto, manifiesta.

Ahora bien, en los casos como el presente, cuando dentro del mismo Ministerio se dicta una medida que corresponde supuestamente al superior jerárquico, pero sin que exista norma legal que expresamente así lo indique, a juicio de esta Sala y también del Procurador General de la República para otros casos con idénticos supuestos, se está en presencia de un vicio de nulidad relativa y nunca absoluta. (*20 años de doctrina de la Procuraduría General de la República, 1962-1981*. Tomo II, p. 351), sobre todo teniendo presente el fundamento legal de la distribución de la competencia en el organismo.

Además, "...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, *ejusdem*).

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". (Véase sentencia caso: Edgar Guillermo Valbuena, Exp. N° 5.215).

CPCA

21-12-89

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Inversiones Selva, C.A. vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

El acto suscrito por un funcionario que ya no sea titular del órgano administrativo está viciado por la irregular constitución del órgano que lo dictó y como tal no puede producir efecto alguno, a menos que sea convalidado por el titular efectivo.

El impugnante alega como vicio esencial del acto la irregular constitución del órgano que lo dictara, por cuanto el funcionario que lo suscribió como Presidente de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia, pero al momento de su publicación desempeñaba otro cargo incompatible con el antes señalado.

El oponente al recurso alega que, si bien es cierto que en el momento de la publicación del acto ya el funcionario Homero Bártoli Álvarez había pasado a desempeñar otro destino; y el cargo era ocupado por una nueva titular, sin embargo, es necesario distinguir entre el momento en que el acto fue dictado y aquel en que fue publicado. En la primera de las oportunidades señaladas aún Homero Bártoli Álvarez era Presidente de la Comisión y es ésta la fecha relevante a los fines de la formación de la voluntad administrativa, ya que la publicación es sólo un elemento de eficacia.

Esta Corte disiente de tal criterio, por cuanto la formación de un acto cuasi jurisdiccional, como el presente, esto es, en el cual el órgano administrativo decide una controversia entre sujetos ajenos a su esfera, se realiza a través de varias fases que culminan en la llamada "publicación" del acto, varias fases que culminan en la llamada "publicación" del acto, que no es un simple elemento de eficacia, sino que integra el proceso constitutivo por cuanto conforma el momento en el cual se revela la voluntad del órgano decisor. De allí que el órgano ha de estar regularmente conformado en el momento de la publicación por sus efectivos titulares y no existirá tal regularidad si alguno de ellos ha dejado de serlo.

El oponente al recurso confunde así la etapa de formación o perfeccionamiento del acto con la de eficacia al estimar que la publicación del acto pertenece a esta última.

Al efecto, el acto cuasi jurisdiccional tiene también en el aspecto que se expone la misma naturaleza de un fallo jurisdiccional que es tal sólo en el momento de la llamada publicación, que está constituida por la inserción de la sentencia en el cuerpo del expediente a fin de que adquiera el carácter público que el mismo posee. Antes de este momento el acto no existe para el derecho, a pesar de que esté firmado por el titular o los titulares del despacho y signatario sólo puede ser aquél a quien corresponde en ese momento la representación del órgano del cual emana.

Las anteriores consideraciones llevan a la conclusión de que el acto suscrito por un funcionario que ya no era titular del órgano, está viciado por la irregular constitución del mismo y como tal no podrá producir efecto alguno, a menos que hubiere sido convalidado por el titular efectivo, lo cual no se produjo.

En vista de lo anterior estuvo ajustada a derecho la denuncia del impugnante y resulta innecesario para esta Corte pronunciarse sobre las restantes impugnaciones por cuanto se trata de un acto viciado en su origen por no corresponder a la voluntad de los titulares efectivos y reales de la comisión a la cual se imputa. Ante tal situación debe esta Corte anular la decisión por el motivo indicado y ordenar sea dictada una nueva decisión, ya que no puede esta Corte asumirla por cuanto estaría lesionando el derecho de las partes a la segunda instancia administrativa.

CPCA

8-2-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Gladys Laya vs. Corporación Venezolana de Guayana.

La Corte observa que el punto focal de la controversia a que se contrae la causa que se analiza se reduce a determinar la competencia o incompetencia del Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana para destituir a la querellante, por cuanto el Tribunal *a quo* sostuvo que carecía de ella; en cambio, el sustituto del Procurador General de la República centra su escrito de formalización precisamente en la tesis contraria, aduciendo que los sentenciadores incurrieron en un error en la interpretación del Estatuto Orgánico del Instituto querellado. Por tanto se hace necesario estudiar los dispositivos normativos tanto de la Ley de Carrera Administrativa, como del Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Guayana, para dirimir la situación.

En ese orden de ideas conviene precisar que la potestad general para administrar personal en la Administración Pública está concebida en el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa en los siguientes términos:

Artículo 6: “La competencia en todo lo relativo a la función pública y a la Administración de Personal en la Administración Pública Nacional se ejercerá por: 1ª) Omissis.

3ª) Las máximas autoridades *directivas y administrativas* de los organismos autónomos de la Administración Pública Nacional” (lo subrayado es de la Corte).

Por otro lado, los artículos 19 y 20 del Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Guayana expresan:

Artículo 19: “La Corporación Venezolana de Guayana estará dirigida por un Directorio integrada por cinco miembros, uno de ellos con el cargo de Presidente y los cuatro restantes como Directores Principales designados por el Presidente de la República.

Artículo 20: El Presidente del Directorio lo es también de la Corporación Venezolana de Guayana y *ejerce la máxima autoridad ejecutiva* de la misma y a plenitud su representación legal”.

Ahora bien, en los entes de la Administración Descentralizada Venezolana los Directorios, Consejos Directivos, Juntas Administradoras, etc., como lo sostiene Caballero Ortiz en su obra “Los Institutos Autónomos”, son los órganos encargados de *su dirección y administración*. Al lado del Directorio está el Presidente, que lo es a su vez del mismo Directorio y del Instituto Autónomo, y por tanto, es el agente de ejecución del órgano de dirección y administración (Directorio); pero además tiene atribuciones propias que le otorgan las leyes de creación de las figuras subjetivas descentralizadas, entre ellas suele estar ordinariamente la concerniente a la administración del personal. En el caso que nos ocupa se observa que existe un órgano colegiado encargado de *dirigir al Instituto* (Directorio), el cual es presidido por el Presidente de dicho Instituto Autónomo, quien a su vez ejerce la máxima autoridad ejecutiva; por tanto, se hace necesario indagar a cuál de esos dos órganos corresponde la competencia de administrar personal, y a este respecto conviene precisar que el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa contiene una norma atributiva de competencia para *las máximas autoridades directivas y administrativas* de los organismos autónomos, no obstante, esta regla admite derogatoria por parte de las leyes que crean dichos organismos. Así por ejemplo, en uno de estos textos se puede configurar el Directorio o Consejo Directivo como máxima autoridad directiva y administrativa del Instituto; pero igualmente se puede articular la competencia para remover y retirar el personal, al Presidente, lo cual resulta totalmente ajustado a derecho. De otra parte resulta necesario puntualizar que en esta materia rige el principio doctrinario que postula que la “competencia es la excepción y la incompetencia la regla”, en virtud de que la competencia debe surgir de una norma expresa del Ordenamiento Jurídico, lo que impone la necesidad de determinar en primer lugar, cuál es la máxima autoridad directiva y administrativa de la Corporación Venezolana de Guayana, y así se observa que en el Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Guayana modificado en el mes de junio de 1985, se introduce un nuevo Capítulo, el V, denominado “Del Directorio”, destinado a consagrar a ese órgano como la máxima autoridad directiva de la Corporación, cuando expresa “La Corporación Venezolana de Guayana estará dirigida por un Directorio...”, luego, en principio la concordancia del artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa con el citado artículo 19, conduce a postular que la competencia para remover y retirar el personal del ente querellado corresponde al Directorio de la Corporación Venezolana de Guayana, pero como se expresó anteriormente, también

resulta necesario analizar todo el texto de ese Estatuto a los fines de determinar si existe alguna norma que le atribuya expresamente esa competencia a la máxima autoridad ejecutiva, es decir, al Presidente, como sucede en otros Institutos Autónomos del país. Ese análisis arroja como resultado que en el mencionado texto normativo sólo existe un artículo destinado a regular de manera directa la figura del Presidente de la Corporación, (artículo 20), y de su análisis no se puede derivar la atribución de una competencia para administrar el personal del Instituto, ni aun cuando se pretenda interpretar extensivamente la expresión máxima autoridad ejecutiva, porque ante la disposición del artículo 19 que atribuye expresamente al Directorio la facultad de dirigir a la Corporación, dicha expresión debe ser interpretada en el sentido de concebir al Presidente del Instituto como un agente de ejecución de las decisiones del Directorio. Por otro lado la primacía que en el texto del Estatuto Orgánico se le otorga al mencionado órgano colegiado contribuye a reafirmar la anterior tesis interpretativa. por consiguiente, debe considerarse que en la Corporación Venezolana de Guayana, en ausencia de una disposición expresa de su Estatuto Orgánico que atribuya al Presidente la competencia para administrar su personal, resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo 19 del mencionado Estatuto, lo que conduce postular que esa competencia le corresponde al Directorio, y no al Presidente y así se declara.

Finalmente también debe rechazarse la tesis del sustituto del Procurador General de la República que pretende justificar la actuación del Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana, basándose en su carácter de Ministro de Estado para esa Corporación, y dada esa condición de Ministro, entonces la competencia para destituir a la querellante derivaría del mismo artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa, pero no del ordinal 3º, sino del 2º, que se refiere a los "Ministros del Despacho", por cuanto existe una diferencia sustancial entre un Ministro de Estado y un Ministro del Despacho, ya que los primeros no tienen una competencia material asignada por la Ley y sólo Asesoran al Presidente en las materias que éste les confíe. Ultimamente se ha estilado colocarlos a dirigir Institutos Autónomos, es decir, en una función de administración activa; pero sin que eso signifique cambio alguno en su condición jurídica hasta transformarlos en Ministros del Despacho, y de esa manera poder sostener que tienen asignada la competencia para administrar personal de conformidad con el artículo 4, ordinal 2º de la Ley de Carrera Administrativa. En el caso bajo análisis se pretende hacer valer esa tesis, la cual como ha quedado demostrada resulta contraria tanto a la letra como el espíritu de la Constitución y de la Ley de Carrera Administrativa y así se declara.

Por cuanto se ha declarado que la destitución de la querellante está afectada de incompetencia, que es un vicio de nulidad absoluta a tenor de lo pautado en el artículo 19 ordinal 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se hace innecesario que la Corte entre a considerar la otra denuncia formulada por el sustituto del Procurador General de la República.

C. *Vicio: Falso supuesto*

CSJ-SPA (5)

25-1-90

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Humberto Mileo M. vs. República (Ministerio de Fomento).

Ahora bien, debe entonces determinarse si los motivos expresados en el acto administrativo analizado tienen sustento en la realidad contenida en el expediente admi-

nistrativo, a fin de precisar si es cierto, como lo alega el actor, que la Administración incurrió en falso supuesto. De ser así, el acto resultaría nulo, pero no por un vicio formal, sino por un vicio de fondo, que implica la constatación de la falsedad de los motivos. En tal caso, el acto no adolecería de una simple inmotivación formal, vale decir la no expresión de los motivos en su texto, sino de un vicio de fondo en virtud del cual, aun cuando se conocen por medio de la motivación las razones del acto, estas razones quedarían anuladas por estar en contradicción con la evidencia, presente básicamente en el expediente administrativo.

D. *Revocación*

CSJ-SPA (19)

31-1-90

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Farmacia Unicentro C.A. vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

Precisado lo anterior y antes de analizar la legalidad del acto recurrido, esta Sala estima pertinente hacer algunas consideraciones a la potestad revocatoria de la administración. Al efecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece la posibilidad para la administración de revisar sus actos, esto es, la acción de volver sobre los mismos a fin de su modificación o desaparición del mundo del derecho. Se ha estimado, generalmente, que el fundamento de la revisión de oficio se halla en el principio de autotutela.

Sin embargo, se observa que la idea que preside el concepto de autotutela es la de la realización de los propios intereses que representa la Administración sin necesidad de acudir a los tribunales, es decir, aquella parte de la actividad administrativa con la cual la misma Administración Pública provee resolver los conflictos potenciales o actuales que surgen con los otros sujetos en relación a sus actos o pretensiones.

Ahora bien, para ejercer la autotutela, la Administración requiere determinar la causa en virtud de la cual esa gestión directa e inmediata del interés público supone, como elemento necesariamente constitutivo la extinción de un acto, la necesidad de satisfacer el interés público encomendado a su gestión, uno de cuyos elementos es la vigencia del ordenamiento jurídico. De suerte que verdaderamente es el interés público el fundamento de tal potestad: la autotutela es la gestión administrativa que permite revocar, y la satisfacción del interés público su fundamento.

Profundas discrepancias se presentan tanto en el ámbito doctrinario como en el de la legislación positiva en torno a la manera de denominar cada una de las formas de extinción del acto. Es así como al aplicar un criterio subjetivo, se hablará de revocatoria cuando la extinción es dispuesta por la administración independientemente de los motivos que la provocan, bien sea por ilegitimidad o bien por apreciación de elementos subjetivos —razones de mérito, oportunidad o conveniencia—; en tanto que la anulación se utilizará para identificar la extinción ocurrida como consecuencia de la revisión desplegada por la jurisdicción contencioso-administrativa, atendiendo —como se dijo— sólo a razones de contradicción con el orden jurídico.

Otra forma es asignar a la revocatoria el único significado de extinción del acto por razones de mérito, oportunidad o conveniencia, aplicable sólo por la administración y reservar la anulación a la extinción realizada con fundamento en la ilegitimidad del acto, potestad común a la autoridad administrativa y a la judicial.

Conviene precisar si la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al referirse a la revisión de los actos de manera oficiosa atiende a alguno de los precitados

criterios, para lo cual resulta indispensable el examen de los cuatro conceptos contenidos en el Título IV de la Ley.

En primer lugar, señala el artículo 81: "La Administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan". Esta disposición atañe a los casos de nulidad relativa (artículo 20) por oposición a lo dispuesto expresamente en el artículo 19 de esa ley que comprenden los supuestos de nulidad absoluta.

Se observa que no son sólo los actos viciados de nulidad absoluta los que la administración está impedida de convalidar, pues ocurre también que ciertos vicios de nulidad relativa podrían no ser susceptibles de convalidación. En efecto, a más de los vicios a que se contrae el artículo 19 de la Ley, se presentan otros en donde la convalidación no es permisible. Ello puede decirse de la desviación de poder, vicio no incluido como de nulidad absoluta —de difícil constatación— en la enumeración del artículo 19 *eiusdem*.

En virtud de lo anterior se hace necesario acudir a lo dispuesto en el artículo 82: "Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico".

En consecuencia se observa que la actuación dirigida a revocar, no atiende sólo a los criterios doctrinales que se le han reservado a la administración —mérito, oportunidad o conveniencia— antes bien, a más de ello puede tratarse de un examen de la legitimidad que hace la Administración con fundamento en la potestad revocatoria.

Además de lo señalado, ello se desprende de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley, donde al regularse los poderes del órgano competente para decidir los correspondientes recursos administrativos, se le otorga la posibilidad de "confirmar, modificar o revocar" el acto impugnado, con lo cual la extinción en estos casos se traduce necesariamente en la revocación, que puede obedecer tanto a razones de mérito, oportunidad o conveniencia, como a ilegitimidad.

Por lo que a nulidad absoluta atañe, ella ha sido regulada en el artículo 83 en los términos de que la Administración puede en cualquier momento reconocerla respecto de los actos por ella dictados. De allí que dicha potestad no está limitada a los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses personales, legítimos y directos, como sí ocurre respecto de la revocación. En efecto, volviendo al punto de la revocación, menester es destacar que a ella la preside como límite lo consagrado en el propio artículo que la regula, en concordancia con lo preceptuado en el 19 de la ley.

De una parte, la primera de las normas invocadas (artículo 82) establece la posibilidad de revocatoria en aquellos casos en que el acto administrativo no origine derechos subjetivos o intereses personales, legítimos y directos, luego, se ha señalado que la revocatoria ocurre no sólo por razones de mérito, oportunidad o conveniencia sino, cuando el acto adolezca de un vicio de nulidad más allá de los taxativamente enumerados en el artículo 19, y en particular, al referirse a la nulidad absoluta, cuando el acto administrativo resuelva un caso precedentemente decidido que haya creado derechos a los particulares, salvo autorización expresa de la Ley. Tal autorización puede inferirse de lo previsto en el artículo 83 para los casos de nulidad absoluta, al no existir límite respecto de la posibilidad de reconocerla.

CSJ-SPAC

1-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

El recurrente señala en su escrito de demanda como fundamento de su acción de nulidad, la violación de toda una serie de disposiciones legales, cuyo análisis se hará separadamente, como sigue:

a) Violación del artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Al efecto expresa el recurrente que cuando la “Resolución impugnada declara que la Administración no es competente para revocar su propio acto —viciado de nulidad absoluta— está desconociendo el contenido y, por tanto, deja de aplicar el citado precepto legal. En efecto, al existir una nulidad absoluta y radical, la Administración sí es competente para declararlo y, en todo caso, esa fue la solicitud que se le planteó; por tanto, la administración debió examinar si había o no la nulidad alegada y pronunciarse así sobre el fondo de lo planteado, pero nunca en un caso de nulidad absoluta podía declararse incompetente para conocer y decidir”.

Estima la Sala que, en el presente caso, no ha habido violación del artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, porque la solicitud inicial, en cuanto a la nulidad del registro concedido a la marca “Giorgio Armani”, no fue hecha con fundamento en dicha disposición, sino con base en la supuesta violación del artículo 33, numeral 10, de la Ley de Propiedad Industrial que, a la letra, dice:

“Artículo 33. No podrán adoptarse ni registrarse como marcas: . . . 10. El nombre completo o apellido de una persona natural, si no se presenta en una forma peculiar y distinta, suficiente para diferenciarlo del mismo nombre cuando lo usen otras personas, y aun en este caso, si se trata del nombre de un tercero, si no se presenta con el consentimiento de éste”.

Pero es que, aun en el caso que la solicitud hubiere sido hecha con fundamento en la nulidad radical y absoluta referida en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ocurre que en el caso concreto existe una norma específica, establecida en una ley sobre la materia, que prevé como medio especial y principal para solicitar la anulación del registro ya concedido de una marca, una acción judicial de nulidad. En efecto, el artículo 84 de la Ley de Propiedad Industrial, expresamente dispone:

“La nulidad del registro de una marca que hubiere sido concedida en perjuicio de derecho de tercero, podrá ser pedida ante los tribunales competentes, si el interesado no hubiere hecho la oposición a que se contrae el artículo 77 de esta Ley. La acción sólo podrá intentarse en el término de dos años, contados a partir de la fecha del certificado”.

De manera que en el caso de autos el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no resultaba aplicable, por existir otro medio diferente y principal para obtener la nulidad de la marca, y así se declara.

III. LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

1. *Acción de amparo*

A. *Competencias*

CSJ-SPA (385)

14-12-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Jesús M. Avila vs. Junta Electoral Municipio Autónomo Maneiro del Estado Nueva Esparta.

El Juzgado del Municipio Autónomo (o Juzgado de Distrito) —con sede en Pampatar— dijo obrar de conformidad con el artículo 9º de la Ley Orgánica de Amparo, que confiere competencia —provisional— a cualquier juez cuando en el lugar no funcionen tribunales de primera instancia y, en tal caso, debe consultar su decisión con el tribunal de primera instancia competente.

Ahora bien, la competencia excepcional no puede funcionar cuando el conocimiento del asunto está atribuido a la Corte Suprema de Justicia de acuerdo con el artículo 8º de la misma Ley, pues rige únicamente para cuando se trate de amparo que deben ser promovidos por los tribunales de primera instancia, por lo cual se llama la atención al juez actuante para que, en lo sucesivo, se abstenga de dar curso y proveer amparos que, como los que obran contra actos de organismos electorales, deben ser conocidos exclusivamente por la Corte Suprema de Justicia, en cuya virtud está viciada de nulidad absoluta, por incompetencia, la determinación tomada por el Juzgado Municipal. Así se declara.

CSJ-SPA (40)

22-1-90

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Diario "El Expreso" vs. Ministro de Estado Presidente de CVG.

Corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer de las acciones de amparo contra los Ministros, sin que la ley haga distingos entre Ministros del Despacho y Ministros de Estado.

1. Los hechos perturbadores alegados provienen, al decir de los accionantes, de funcionarios distintos, y, por cierto —observa la Sala—, con diferente rango, de los cuales sólo uno de ellos ostenta la categoría de Ministro de Estado. Obviamente, de considerarse que éste entra dentro de las situaciones extraordinarias recogidas en el artículo 8º de la Ley de Amparo, adquiriría la Corte competencia excepcional para conocer de la acción. En otras palabras: la facultad de la Corte para juzgar acerca del hecho perturbador proveniente de un ministro, arrastraría también la que ordinariamente pudiere corresponder a otro juez de inferior jerarquía para entrar a decidir sobre el mismo, o los mismos hechos, concurrentemente cometidos por otro funcionario que no gozase en principio del fuero excepcional contemplado en el citado artículo 8º. Así se declara.

2. Pero resta aún por dilucidar si los ministros de Estado quedan englobados por el legislador dentro de la expresión general “Ministros” que, en los siguientes términos, aparece en dicho texto:

“Artículo 8. La Corte Suprema de Justicia conocerá, en única instancia y mediante aplicación de los lapsos y formalidades previstos en la Ley, en la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación, de las acciones de amparo contra los hechos, actos y omisiones emanados del Presidente de la República, de los Ministros, del Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales del país, del Fiscal General de la República, del Procurador General de la República o del Contralor General de la República”.

Al respecto la Sala observa:

Conforme a una regla primaria de interpretación: donde no distingue el legislador —como no lo hace, en efecto, en el texto transcrito— no cabe al juez, intérprete por excelencia de la ley, distinguir. Pero aún más:

La figura de los ministros de Estado es consagrada en Venezuela por el vigente texto constitucional, que la concibe en esta forma:

“Artículo 194. El Presidente de la República podrá nombrar Ministros de Estado sin asignarles Despacho determinado. Además de participar en el Consejo de Ministros y de asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste les confíe, los Ministros de Estado podrán tener a su cargo las materias que les atribuyan por ley”.

Sin que el constituyente realice tampoco distinción, pues regula esa figura dentro de un mismo Capítulo (Tercero, del Título VI), aplicando, incluso, a ésta idéntico tratamiento que el concebido para todos los ministros por los siete artículos (del 193 al 199) conformatorios del referido Capítulo; salvo la diferencia en cuanto a la competencia, que a uno les viene determinada por la Ley Orgánica respectiva (artículo 193), y a los de Estado, en cambio, por el propio Presidente o aun por ley (artículo 194).

Al instituir el constituyente idéntico régimen para todos los ministros, resulta enteramente congruente que tampoco el legislador del amparo distinguiera; sobre todo, habida cuenta de la responsabilidad personal en que, como lo establece el artículo 196 de la Constitución, quedarían equiparados los ministros —“aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente”, reza la Carta Magna—, extensible esa responsabilidad a todos ellos, si la actuación ilícita surge del Consejo de Ministros, y de la cual sólo quedan liberados a través del voto salvado (artículo 196, también constitucional).

Aún más y adicionalmente: de haber distinguido entre los ministros —si ello hubiere sido posible sin violentar la Constitución, lo que no entra a examinar la Sala— habría dado margen para que un juez de amparo distinto del excepcional, que fue el deseado y erigido como tal en el artículo 8º, entrara a conocer de actuaciones capaces, incluso de generar responsabilidad, así fuere individual, a cargo de un también integrante del Consejo de Ministros.

Por otra parte, la atribución de competencia a la Corte por la señalada norma legal descansa en razones predominantemente orgánicas conectadas con la jerarquía de los funcionarios beneficiados por este fuero excepcional, que si se extiende a otros de menor rango, es sólo en el caso de los electorales y por razones de homogeneidad en las decisiones y de la urgencia y trascendencia de un proceso de esta naturaleza (sentencia pronunciada por esta misma Sala el 16-11-89, caso: “COPEI”). Esa pre-

dominante nota orgánica opera asimismo para el caso de autos a los fines de decidir acerca de la competencia de la Corte en el procesamiento del asunto, así hubiere también concurrido en la comisión del hecho perturbador o lesivo —según las imputaciones que se le formulan— otro funcionario de menor rango.

Por todas las señaladas razones, considera esta Sala que corresponde a la Corte Suprema de Justicia conocer de la presente acción de amparo, y así lo declara.

3. A la señalada nota orgánica se une la material, cuando la norma legal pasa seguidamente a señalar la competencia interna, ya dentro de la Corte, la cual corresponderá entonces a “la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación”. Para determinarla concretamente en el caso, la Sala observa:

Planteados los hechos como provenientes de miembros del Ejecutivo Nacional y presuntamente violatorios, fundamentalmente, de las normas constitucionales consagratorias del derecho a la libertad de expresión (artículo 66) y al libre desenvolvimiento de la persona humana (artículo 43). Esa proveniencia emparenta el caso con la competencia natural de la Sala Político-Administrativa para anular, por razones de inconstitucionalidad, actos emanados del Ejecutivo Nacional; competencia que le es atribuida por los artículos 42 —numerales 10 y 11— y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia asimismo con el 215 —ordinal sexto— de la Carta Magna.

Dentro de la Corte Suprema de Justicia, resulta, por tanto, competente la Sala Político-Administrativa para conocer del caso de autos, y así lo declara expresamente ésta, único juez de su propia competencia conforme a reiterada jurisprudencia.

Voto salvado del Magistrado Román J. Duque Corredor

Primera: La acción de amparo, en el presente caso, se refiere a la supuesta violación de las garantías constitucionales, de libertad de expresión y de la libertad de información, que se atribuye por el recurrente al Ministro de Estado, ingeniero Leopoldo Sucre Figarella, Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana y al licenciado Pastor Heydra, Jefe de la Oficina Central de Información, al presuntamente retirar al diario *El Expreso*, propiedad del solicitante del amparo, las denominadas “pautas publicitarias”, de la referida Corporación, como una reacción de tales funcionarios por la publicación en dicho diario del “Informe Espinoza”, sobre supuestos hechos de corrupción administrativa. En la sentencia la Sala se declara competente para conocer y decidir dicho asunto, cuestión de la cual disiento por considerar que la competencia corresponde a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, por cuanto los presuntos hechos perturbadores o lesivos no se comprenden dentro de la competencia que en materia de acciones de amparo se atribuye a la Corte Suprema de Justicia, y en concreto a esta Sala en el artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Segundo: En efecto, tales presuntos hechos no aparece que fueron supuestamente cometidos por el Ministro de Estado, Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana, como tal ministro de Estado, en ejercicio de su función asesora del Presidente de la República, o como miembro del Consejo de Ministros, o dentro de una actividad de coordinación de programas, servicios o dependencias o entidades descentralizadas, sino como presidente de un instituto autónomo. Es decir, el presunto retiro de las “pautas publicitarias” de la Corporación Venezolana de Guayana, al diario *El Expreso*, constituye una actividad propia de la actividad gerencial y de administración del gerente de un organismo administrativo descentralizado, y no de la actividad asesora y de coordinación, o de integrante del Consejo de Ministros, que cumplen los ministros de Estado. Se trataría, en consecuencia, de un hecho lesivo o perturba-

dor de garantías constitucionales que no emana de un ministro, orgánica y funcionalmente hablando, sino de un presidente de un instituto autónomo, que no se encuentra comprendido en la enumeración de autoridades presuntamente agraviantes a que se contrae el artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que sí caen bajo la competencia de esta Corte.

— Tercero: Es verdad, como se expresa en la sentencia de la cual disiento, que en el mencionado artículo 8º, al incluirse los ministros en la enumeración que dicho artículo contiene, no se hace ninguna distinción entre ellos, pero puede añadirse que, en el entendido de que se trate de hechos, actos u omisiones originados de una verdadera función ministerial y no de cualesquiera otras que pudiera ejercer un ministro. Piénsese que éste puede formar parte de otros órganos colectivos o desempeñar por ley cargos directivos, académicos, y no por ello cada vez que en estas otras funciones no ministeriales, los ministros violen garantías constitucionales, la acción de amparo debe ser traída a esta Corte. Por tanto, en atención al tipo de función que en un momento dado pueda estar ejerciendo un ministro, es perfectamente posible distinguir la función ejercida, a los efectos de determinar, por ejemplo, la competencia extraordinaria de la Corte para conocer acciones de amparo constitucional, a que se contrae el artículo 8º de la Ley mencionada. De lo expuesto, no puede concluirse, como concluye la mayoría sentenciadora, que exista un idéntico régimen para todos los ministros.

Cuarto: Quien disiente considera que no es convincente el argumento, con la venia de la mayoría, que de aceptarse la anterior distinción entre los ministros se estaría permitiendo que “un juez de amparo distinto del excepcional, que fue el deseado y erigido como tal en el artículo 8º, entrara a conocer de actuaciones capaces incluso de generar responsabilidad, así fuere individual, a cargo de un también integrante del Consejo de Ministros”. En efecto, aparte de que los privilegios o prerrogativas de los funcionarios son de interpretación estricta y no analógica o extensiva, por lo que van contra la igualdad característica de un régimen democrático de derecho, en la realidad no sería la primera vez que “un juez distinto del excepcional” conociera de acciones contra actuaciones de los ministros, como sucede, entre otros, con los jueces laborales, agrarios, de carrera administrativa y contencioso-tributarios. Pero lo que sí importa, para quien disiente, es el fortalecimiento de los órganos judiciales encargados del control de los actos de los poderes públicos, ya que de establecerse mayores distinciones entre jueces comunes y excepcionales, en atención al tipo de órgano o funcionario, se agravaría el secular complejo reverencial del Poder Judicial para controlar la legitimidad de la actuación del Poder Ejecutivo, que no tienen, entre otros órganos del Estado, el Poder Legislativo.

Quinto: La sentencia de la cual disiento, reconoce el carácter excepcional de la competencia de esta Corte, para conocer de acciones de amparo, y señala que tal atribución de competencia descansa en “razones predominantemente orgánicas conectadas con la jerarquía de los funcionarios beneficiados por este fuero excepcional, pero también admite que existe “sólo en el caso de los electorales y por razones de homogeneidad en las decisiones y de la urgencia y trascendencia de un proceso de esta naturaleza”. En otras palabras, que tal extensión es extraordinaria, y si se acepta esta afirmación, entonces, ineludiblemente debe concluirse, que no luce congruente la apertura de dicho fuero, por cualquiera otro tipo de interpretaciones, para extenderlo hasta quien actúa no como un funcionario de los taxativamente enumerados en el artículo 8º, sino como otro de menor rango. En consecuencia, si bien la nota orgánica resulta determinante para atribuir competencia a esta Corte en materia de amparo constitucional, no puede servir de base para interpretar extensiva o analógicamente tal competencia, hasta extenderla a actuaciones gerenciales y de administración de un presidente de un instituto autónomo, por el solo hecho de que también para el momento es un ministro de Estado.

Sexto: Igual consideración cabe hacer al otro argumento contenido en la sentencia de la cual disiento, en el sentido de que a la anterior nota orgánica se une la material "cuando la norma legal (artículo 8º) pasa seguidamente a señalar la competencia interna, ya dentro de la Corte, la cual corresponderá entonces a la Sala de competencia afín con el derecho o garantía constitucionales violados o amenazados de violación". Si bien es verdad que los hechos provenientes de miembros del Ejecutivo Nacional, presuntamente violatorios, "fundamentalmente, de las normas constitucionales consagratorias del derecho a la libertad de expresión (artículo 66) y al libre desenvolvimiento de la persona humana (artículo 43), se emparentan con la competencia natural de la Sala Político-Administrativa para anular, por razones de inconstitucionalidad, actos emanados del Ejecutivo Nacional; competencia que le es atribuida por los artículos 42 —numerales 10 y 11— y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia asimismo con el 215 —ordinal sexto— de la Carta Magna", estima quien disiente, que en el presente caso, tal afinidad no existe porque los hechos presuntamente lesivos no constituyen actos u omisiones de ministros o de ministros de Estado, estrictamente hablando, sino de quien fungía en ese momento como presidente de un instituto autónomo y de un jefe de una de las Oficinas Centrales de la Presidencia.

Séptimo: Finalmente, estima el Magistrado que se aparta del criterio mayoritario, que las garantías de la libertad de expresión y de libre desenvolvimiento de la persona humana, a que se contraen los artículos 66 y 43 de la Constitución, forman parte de las libertades públicas, que representan límites de la función administrativa y, por ende, considera el Magistrado disidente, que su naturaleza es afín a los asuntos de derecho administrativo, que conocen ordinariamente los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Octavo: Ahora bien, tratándose de hechos lesivos presuntamente emanados de autoridades nacionales distintas del Presidente de la República y de los otros órganos a que se refiere el artículo 8º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la competencia correspondería a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, porque, según el ordinal 3º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ésta tiene competencia residual para conocer en primera instancia de acciones de nulidad contra autoridades diferentes a las señaladas y que, por tanto, vendría a ser afín con el asunto al cual se refiere la presente acción de amparo.

Por tanto, esta Sala, en lugar de pronunciarse sobre la acción de amparo, ha debido remitir el expediente a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para que ésta conociera del presente asunto.

Voto salvado de la Magistrado Cecilia Sosa Gómez

La decisión se estructura de acuerdo a un orden de pronunciamiento para resolver: 1) La competencia del Alto Tribunal para conocer de la acción de amparo; 2) De considerarse competente examinar los alegatos de inadmisibilidad; y 3) Pasar al conocimiento de otros problemas procesales si resultare procedente.

En relación a la competencia, el examen se concreta a determinar si los presuntos agravantes señalados por el solicitante del amparo, se corresponden con los funcionarios expresamente enumerados en el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Garantías y Derechos Constitucionales.

En tal sentido, la decisión establece que los ministros de Estado reciben un tratamiento igual al de los ministros en la Constitución y su régimen es idéntico para todos, por lo que el legislador del amparo tampoco distingue; inclusive se pronuncia sobre la responsabilidad personal de los ministros, señalando que ella es extensible a

todos ellos si la actuación ilícita surge del Consejo de Ministros y de la cual sólo quedan liberados a través del voto salvado.

La decisión asume que conforme a una regla primaria de interpretación: donde no distingue el legislador, no cabe al juez, intérprete por excelencia de la ley, distinguir (se refiere al artículo 8 de la Ley de Amparo).

Efectivamente, la Ley de Amparo, en su artículo 8, establece un fuero especial cuando consagra la competencia de la Corte Suprema de Justicia y su conocimiento en única instancia, en la Sala afín con el derecho o garantía constitucional violado o amenazado de violación, de los hechos, acciones u omisiones emanados de determinados funcionarios, entre los cuales señala a los ministros.

Por su parte, el solicitante del amparo, José Guzmán Gómez, director del diario *El Expreso*, menciona como presuntos agraviantes al ministro de Estado, Leopoldo Sucre Figarella, y al jefe de la Oficina Central de Información, Lic. Pastor Heydra, por violación del derecho a la libertad de expresión.

En criterio de quien disiente, la Constitución sí diferencia y distingue entre los ministros, que son aquellos que tienen a su cargo la dirección de uno de los ministerios creados por la Ley Orgánica de la Administración Central, y los ministros de Estado, quienes no tienen asignado un despacho determinado. Estos ministros tienen algunas características que los diferencian de los ministros con despacho. Ellos son designados para "asesorar al Presidente de la República en los asuntos que éste le confíe (artículo 194 de la Constitución) y para ejercer las atribuciones que les otorgue la ley. Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Central atribuye a los ministros de Estado la potestad de coordinar "los programas, servicios, dependencias o entidades descentralizadas de la Administración Pública Nacional que se determinen en el decreto de nombramiento" (artículo 3). (Véase el criterio en: "La Función Constitucional de los Ministros. José Guillermo Andueza. *Cuadernos Docentes* N° 1. Centro de Investigaciones Jurídicas. Universidad Católica Andrés Bello, pp. 12 y 13).

En el presente caso el ministro de Estado, ciudadano Leopoldo Sucre Figarella, fue designado por el Presidente de la República para la coordinación de las empresas básicas de Guayana; sin embargo, además de ministro de Estado es Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana (instituto autónomo) órgano que produce la presunta violación constitucional. En consecuencia, no puede concluirse que un funcionario que pertenece a la administración activa como presidente de un ente autónomo, que tiene además la investidura de ministro de Estado, lo coloque por ello entre los supuestos del artículo 8 de la Ley de Amparo; por cuanto debe el juzgador distinguir cuál es la actividad que presuntamente produce la violación en concordancia con el cargo del cual emana ese acto, hecho u omisión. Es el Presidente de la Corporación Venezolana de Guayana, quien, en todo caso, podría haber retirado las pautas publicitarias de la CVG y haber atentado contra la libertad de expresión y de información, como se alega en el escrito que contiene el recurso de amparo.

De todo lo anterior se concluye:

1. El presunto acto violatorio no fue dictado por el ministro de Estado Leopoldo Sucre Figarella, sino por el Presidente de la CVG, aun cuando ambas funciones las ejerza la misma persona.

2. Nuestro ordenamiento constitucional, sí prevé la existencia de dos tipos diferenciados y diferenciables de ministros, pero aun en el supuesto de que la noción de ministro abarcara a ambas categorías, el acto que se denuncia no fue dictado en su condición de ministro de Estado, sino en la de Presidente del Instituto Autónomo Corporación Venezolana de Guayana, razón por la cual esta Sala carece de competencia para decidir, como lo hizo, en el presente caso. Tanto es así, que la propia sentencia de la cual disiento, expresa: "...no encuentra la Sala que en el caso de

autos la medida *adoptada por la denunciada Corporación como agravante*, pueda ser considerada *per se* y necesariamente ni como violatoria de las garantías constitucionales de libre expresión del pensamiento ni del desenvolvimiento de la persona humana; ni de atentatorio al orden público o a las buenas costumbres el poner las publicaciones pagadas de un organismo público o privado del Estado, en función de la importancia de la circulación de la publicación respectiva..." (p. 18). (Subrayado nuestro).

3. Resulta concluyente que la Sala no podía conocer de la presente acción, ya que el acto presuntamente lesivo o hecho perturbador no lo constituye la actuación de un ministro de Estado sino la del presidente de un ente descentralizado, quien, como tal y específicamente, no se encuentra incluido en las autoridades a que se refiere el artículo 8 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. A ello debe agregarse que la otra autoridad presuntamente agravante, el jefe de la Oficina Central de Información, tampoco está comprendida en la enumeración del precitado artículo 8.

4. Por otra parte, se observa que la sentencia cuando examina la competencia de la Sala afín con el derecho o garantía constitucional violado, concluye que como los hechos provienen de miembros del Ejecutivo Nacional y presuntamente violatorios del derecho a la libertad de expresión (artículo 66) y libre desenvolvimiento de la persona humana (artículo 43), ello lo "emparenta" con la competencia natural de la Sala Político-Administrativa establecida en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (artículo 42, numerales 10 y 11 y 48, en concordancia con el artículo 215, ordinal 6º), evadiéndose la exigencia del artículo 8 de la Ley de Amparo, cual es, el si el derecho presuntamente violado es afín con la Sala, pues para ello ha debido examinarse en el presente caso la naturaleza administrativa de los derechos constitucionales invocados como conculcados. El pronunciamiento sobre el derecho afín con la Sala, exigido en el artículo 8 de la Ley de Amparo no se realizó en el presente caso.

5. Finalmente, estima el Magistrado que se aparta del criterio mayoritario, que la libertad de expresión y de libre desenvolvimiento de la persona humana (artículos 66 y 43 de la Constitución) los refiere el solicitante del amparo al "cerco económico que impuso la CVG" y a la restitución de las pautas publicitarias. en consecuencia, por aplicación de las reglas establecidas en la Ley Orgánica de Amparo, sería competente el tribunal de primera instancia en materia civil, en el lugar donde ocurrieron los hechos, es decir la circunscripción judicial del Estado Bolívar, por resultar en el caso concreto de naturaleza civil el contenido del derecho presuntamente lesionado.

6. Por último, se observa que la decisión al considerar que el acto fue causado por el ministro de Estado, se avocó a conocer del asunto y resolver el caso.

CSJ-SPA (55)

8-2-90

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Los conflictos sobre competencia que surjan en materia de amparo entre tribunales de primera instancia, serán resueltos por el superior respectivo.

Para decidir, se observa:

El artículo 12 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece que los conflictos sobre competencia que surjan en materia de amparo entre tribunales de primera instancia, serán resueltos por el superior respectivo.

Del examen de las actas procesales cursantes en autos, se desprende que se ha suscitado un conflicto negativo o de no conocer entre el Juzgado Trigésimo Cuarto de Primera Instancia en lo Penal y de Salvaguarda del Patrimonio Público de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda y el Juzgado Primero de Primera Instancia en lo Mercantil de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal y Estado Miranda.

Ahora bien, los artículos 70 y 71 del Código de Procedimiento Civil, establecen el procedimiento a seguir en los casos de incompetencia, aplicables al caso, y ante la imposibilidad de existir —en el caso *subjudice*— un tribunal superior común, ya que el conflicto se ha planteado entre un tribunal en materia civil y otro en materia penal, de conformidad con las normas citadas *supra* y los artículos 42, ordinales 21 y 34, y 43 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, adonde se ordena remitir las presentes actuaciones.

B. *Carácter de la acción*

CPCA

6-12-89

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Debe puntualizar esta Corte que la acción autónoma de amparo se dirige a *restablecer* derechos fundamentales que, o bien están consagrados en la Constitución en forma expresa, o bien, sin estarlo, son inherentes a la persona humana (artículo 50 de la Constitución). Igualmente, a *impedir* la lesión de tales derechos cuando exista amenaza de que ello ocurra.

El carácter subsidiario que originalmente le fuera atribuido como esencial, ha sido mitigado por la jurisprudencia al considerar que, aun cuando existan otras vías para la defensa del derecho, la misma es procedente cuando éstas no sean suficientemente eficaces para obtener los resultados antes señalados, esto es, el restablecimiento del derecho o la protección contra la amenaza.

Igualmente se observa que el amparo se acuerda sólo por violación de las garantías y derechos constitucionales. Estas garantías y derechos bien pueden estar recogidos en normas de menor rango, pero no son tales normas las que han de alegarse como conculcadas, sino deberá hacerse referencia al texto que les da origen, por cuanto el carácter extraordinario del amparo impide que se debatan a través del mismo, el cumplimiento o no de las regulaciones y condiciones establecidas en normas que no sean de rango constitucional, lo cual podrá ventilarse por la vía de las acciones ordinarias. De no ser así, la jurisdicción de amparo sería sustitutiva de cualquier otra y se justificarían las críticas y el temor que esta novísima institución ha planteado.

Son las anteriores las reglas fundamentales que rigen el ejercicio de la acción autónoma de amparo y, con base en ellas, esta Corte pasa a pronunciarse sobre la cuestión planteada, lo cual significa que sólo analizará las denuncias de violación de las normas constitucionales, por cuanto las referentes a las de menor rango no corresponden a esta jurisdicción.

C. *Problemas de procedencia*

CPCA

19-2-90

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

El amparo no es el medio legal para dirimir controversias de naturaleza contractual.

La recurrida estimó que los informes presentados por la empresa "Tecma, C.A." y por el resto de los involucrados en el proceso fueron consignados dentro de los lapsos correspondientes, y para decidir el amparo estimó el *a quo*, no se produjo violencia constitucional por haber actuado el Síndico Procurador Municipal dentro del marco de sus funciones, afirmando una vez analizados los autos de la causa, no se produjo violación alguna a las normas constitucionales denunciadas como infringidas. Para todo ello, observó el juzgador *a quo*, que entre el actor, ciudadano Francisco de Paula Castañeda, y el Concejo Municipal autónomo Sucre del Estado Sucre, existe relación de naturaleza contractual, y así, al estimar que tal acción no es el medio idóneo para dirimir una controversia que tiene su origen y vínculo en una relación contractual, declaró improcedente la solicitud de amparo constitucional, al tiempo que la estimó no manifiestamente temeraria a pesar de la improcedencia declarada.

El solicitante del amparo, para sostener la denunciada violación al derecho al trabajo, así como solicitar la protección especial a la que se refiere la Constitución, narró la relación contractual de arrendamiento existente entre el solicitante y el Concejo Municipal así como las diversas gestiones de cobro que la empresa "Tecma, C.A.", y el Concejo Municipal intentaron contra el solicitante; igualmente narra hechos que en su opinión constituyen incumplimiento de acuerdos y convenios acogidos entre las partes, así como el curso de acciones interpuestas de naturaleza contractual por la asociación de comerciantes en el ramo de las carnes y expendedores del Mercado Municipal.

Todo ello desencadenó la situación de hecho que culminó el día 17 de mayo de 1989 al decidirse que el local presuntamente arrendado Nº A-236 del sector 05 del Mercado Municipal, pasó nuevamente de pleno derecho a posesión del municipio autónomo Sucre, impidiéndose con ello al ciudadano Francisco de Paula Castañeda el uso, explotación y el ejercicio de otros derechos sobre dicho local.

Esta Corte estima que efectivamente se encuentra planteada una controversia de naturaleza contractual respecto de imputados incumplimientos por excesos de la ejecución o interpretación de convenios o acuerdos producidos entre el ente público territorial y el solicitante en amparo. Efectivamente coincide el criterio de esta alzada con el *a quo* al estimar que no es éste el medio idóneo para dirimir tales controversias, acogiendo y ratificando de este modo la alegada jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia al señalar que el amparo no es el medio legal para dirimir controversias de naturaleza contractual, del caso de autos.

En razón de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara sin lugar la apelación interpuesta y la consecuente confirmatoria de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de la Región Nor-Oriental en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo el 6 de septiembre de 1989.

Voto salvado del Magistrado Jesús Caballero Ortiz

El Magistrado que suscribe, Jesús Caballero Ortiz, salva su voto al disentir de la mayoría de sus colegas en el fallo que antecede, al afirmar éstos que la acción de

amparo constitucional no es el medio idóneo para dirimir controversias de naturaleza contractual. Las controversias de naturaleza contractual, es cierto, se encuentran sometidas a las jurisdicciones ordinarias o especiales y el tribunal competente lo determina la organización de nuestro sistema judicial.

Sin embargo, todo ello no obsta para que, con motivo de una relación contractual, pueda resultar violado un derecho o garantía constitucional y, de este modo, sea la acción de amparo constitucional la que corresponda ejercer.

En criterio de quien suscribe no existen sectores —como el ámbito contractual— que puedan quedar sustraídos, por obra de la jurisprudencia, a la acción de amparo. En consecuencia, la mayoría sentenciadora debió determinar si en el asunto planteado se había violado o no un derecho o garantía constitucional y, a partir de ese análisis, declarar procedente o improcedente la acción, mas, en modo alguno, excluir la acción de amparo constitucional por la sola circunstancia de que las partes tengan celebrado un contrato.

CSJ-SPA (385)

14-12-89

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Jesús M. Avila vs. Junta Electoral del Municipio Autónomo Maneiro del Estado Nueva Esparta.

No obstante lo anterior, como quiera que, en definitiva, es competente la Corte Suprema de Justicia, y considerando la Sala que a ella le corresponde conocer por tratarse de un acto electoral y teniendo en su poder el expediente, pasa a examinar el amparo interpuesto y observa:

Que el artículo 119 no es una garantía constitucional y, por ende, su posible infracción no es causa para accionar por vía de amparo.

Que, aparte de esa norma, se invocó la garantía del derecho de defensa consagrada en el artículo 68 de la Constitución, y por cuanto lo que se alega es que la Junta Electoral carecía de competencia para conocer de la nulidad de las elecciones, esto no configura violación de tal garantía, y podría ser motivo para otro tipo de acción o recurso, pero no el amparo porque no se está en presencia de un atentado contra el derecho de defensa, en cuya virtud no existe infracción de garantías constitucionales. Así se declara.

D. Aspectos de admisibilidad

a. Legitimación

CSJ-SPA (72)

14-2-90

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Carlos J. Coll vs. República (Ministerio de Hacienda).

La Corte, para decidir el recurso de amparo, observa:

La acción de amparo consagrada en el artículo 49 de la Constitución y regulada por la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, la concibe como un recurso personalísimo, en el sentido de que éste procede cuando la violación o amenaza de violación provienen de cualquier hecho, acto u omisión prove-

niente de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal que viole o amenace violar cualquiera de las garantías o derechos constitucionales. De la misma manera el artículo 5 *ejusdem* regula la acción de amparo cuando permite ejercerla con un recurso contencioso-administrativo de anulación, es decir, que el acto administrativo contra el cual se pide protección judicial, por resultar una amenaza o violar un derecho constitucional, es factible cuando no existe un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional.

La violación de un derecho constitucional debe producirlo el acto administrativo que se invoque como causante de tal violación. La aplicación del supuesto consagrado en el artículo 5º de la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece una correspondencia entre el acto constitucional invocado como conculcado, y el destinatario del referido acto.

En el presente caso, el acto administrativo que produce la presunta violación al derecho de propiedad, está dirigido a la ciudadana Lourdes Alicia Vargas de Trujillo y, en consecuencia, aplicable el corolario de que nadie puede hacer valer en el proceso de amparo en nombre propio un derecho de otro, fuera de los casos de sustitución procesal; por tanto, el derecho constitucional vulnerado o conculcado debe ser un derecho propio.

Resulta en el caso de autos, que el acto que se pretende suspender en sus efectos como es el dictado por el Director General Sectorial de Aduanas (actuando por delegación del Ministro de Hacienda), está dirigido a la persona que precisamente había solicitado la nacionalización del vehículo y a la misma que en principio le había sido acordada, pero que luego, por las razones expuestas en el mismo, le fue revocado.

Asimismo, conviene aclarar que lo que subyace a la acción de amparo propuesta, es la supuesta amenaza de violación del derecho de propiedad, garantizado por el artículo 99 constitucional y, en tal sentido, confirmando su criterio jurisprudencial, ratifica que para acusar la violación del derecho de propiedad, el accionante, sin que eso suponga para la Corte pronunciamiento alguno que implique el examen del fondo del asunto, demuestre, precisamente, que ostenta la cualidad de propietario, lo cual no ocurre en el presente caso y así se declara. "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". (Véase sentencia del Parque Nacional Mochima. Expediente Nº 6.810. Noviembre 16, 1989).

Es así que esta Sala constata que el ciudadano Carlos Julio Coll Acosta no tiene legitimidad para intentar la presente acción de amparo, y así se declara.

b. *Inadmisibilidad: Actos consentidos*

CSJ-SPA (40)

22-1-90

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: Diario "El Expreso" vs. Ministro de Estado Presidente de CVG.

1. Los señalados artículos 22 y 23 son inscritos por el legislador dentro del Título (Cuarto) del procedimiento que se desarrolla con posterioridad al examen por el juez de la admisibilidad de la acción. De manera que —observa la Sala— la orden de comparecencia al agraviante para que rinda el informe regulado por los artículos 23 y 24 *ejusdem* supone como etapas previas del proceso, entre otras, de una parte,

que el juez no hubiere considerado inadmisibile la acción y, además, que conforme al señalado artículo 22, tampoco hubiere procedido aquél a decretar el amparo *in limine litis*.

2. Conforme a las consideraciones anteriores, y formando parte de la potestad del juez la apreciación de las causales de inadmisibilidat, poco importa —en criterio de la Sala— que éste proceda al examen de las mismas, ya de *motu proprio* o impulsado por la parte; sin que —a juicio de la Sala— tenga que esperar ésta la orden de comparecencia, la cual fue concebida fundamentalmente por el legislador a otros fines, más bien atinentes al fondo del proceso que a la admisibilidat misma; orden de comparecencia que, de nuevo en los términos del indicado artículo 22, supone una acción ya procesalmente admitida, sólo en espera del examen de fondo del asunto.

3. En consecuencia, si el juez se encuentra, como en efecto lo está, habilitado para decretar el amparo *in limine litis*, tanto más lo estará para declarar la inadmisibilidat de la acción, examinando incluso las pruebas aportadas a este respecto por el presunto agravante. Sostener lo contrario condenaría al juzgador a esperar la decisión definitiva para declarar retroactivamente inadmisibile una acción, aun cuando desde los comienzos del proceso existiere prueba en autos de la imposibilidat de admitir la acción.

Considera, por tanto, la Sala que la imperatividad de declarar inadmisibile la acción *in limine litis*, si una tal causal operare, obra a favor del examen de ésta, aun a solicitud del denunciado como agravante a quien todavía no se le hubiere ordenado que informe en el proceso durante la etapa, necesariamente posterior, que contempla el comentado artículo 23 *eiusdem*; así se declara.

4. Y observa la Sala, en efecto, que —respecto de la admisibilidat de la acción— el accionante sólo se limitó a controvertir la oportunidad de presentación de la fotocopia con la cual el presunto agravante pretendió demostrar el consentimiento de aquel respecto de los hechos que a éste se le imputan; mas no puso en duda la veracidad de la misma. Y ni siquiera dio respuesta al escrito de 29-11-89, al cual la presunta agravante acompañó el original de la comunicación contentiva del supuesto consentimiento; comunicación, por tanto, no controvertida y que, a juicio de la Sala, revela el consentimiento expreso del accionante con los hechos configuradores de la presunta lesión a la libertad de expresión y al libre desenvolvimiento de la persona humana. En efecto, con membrete del diario *El Expreso*, suscrita por el accionante José Manuel Guzmán Gómez, "Director de *El Expreso* y Editor de *La Tarde*", dirigida al Gerente de Relaciones Públicas de la Corporación Venezolana de Guayana con fecha 2 de noviembre de 1987, su texto es el siguiente:

"Recibí su comunicación fechada el 30 de octubre pasado, en respuesta a la mía del 20 del mismo mes y año.

Muchas gracias por su explicación, que satisface en buena parte mi solicitud. No es necesario entrar en pequeñas observaciones, pero es obligante expresarle, que su afirmación de discriminar a los diarios *El Expreso* y *La Tarde* por «tomar en cuenta la importancia de la circulación» como está explicado en su carta, es suficiente para notificarle a Ud., que ambos diarios no aceptarán en lo adelante, ninguna *publicación pagada* proveniente de esas Gerencias de Relaciones Públicas bajo su dirección, ya que traicionaría mis principios éticos si acepto algún pago para mis publicaciones con dinero del Estado, porque, según su juicio, no garantizaría «los objetivos» que usted persigue.

Espero seguir, eso sí, recibiendo las informaciones de interés colectivo que emanen de esas importantes instituciones básicas, porque, contrario a su apreciación, contamos con la más amplia cobertura regional e influencia innegables en

todos los sectores del compromiso incondicional con el futuro de Guayana, norte de nuestra conducta pública que nada ni nadie harán variar”.

5. Como puede apreciarse, esa comunicación constituye plena prueba del alegado consentimiento de la propia accionante en los hechos que al presunto agravante se le imputan. Consentimiento que surtiría en el caso todos sus efectos de inadmisibilidad de la acción, por cuanto no encuentra la Sala que en el caso de autos la medida adoptada por la denunciada Corporación como agravante, pueda ser considerada *per se* y necesariamente: ni como violatoria de las garantías constitucionales de libre expresión del pensamiento ni del desenvolvimiento de la persona humana; ni de atentatorio al orden público o a las buenas costumbres el poner las publicaciones pagadas de un organismo público o privado del Estado, en función de la importancia de la circulación de la publicación respectiva. Tocaría sí al agraviado demostrar, si fuere el caso, torva intención en la medida, comprobando, entre otros hechos y, por ejemplo, el masivo índice de circulación de aquélla.

Que, a juicio del propio accionante, la libertad de expresión ha quedado incólume, lo demuestra la frase de la transcrita comunicación conforme a la cual aquél hace saber al destinatario que “ambos diarios no aceptarán en lo adelante, ninguna *publicación pagada* proveniente de esas Gerencias de Relaciones Públicas bajo su dirección, ya que traicionaría mis principios éticos, si acepto algún pago para mis publicaciones con dinero del Estado, porque, según su juicio, no garantizaría «los objetivos» que usted persigue”.

Considera, por tanto, la Sala, y así lo declara expresamente, que opera en el caso el consentimiento expreso del accionante con los hechos estimados por él como presuntamente lesivos de derechos y garantías constitucionales.

CPCA

19-2-90

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Denuncia el recurrente violación al artículo 67 de la Constitución Nacional; asimismo han transcurrido cuatro (4) años desde la fecha de la retención de la mercancía lo que en su opinión configura una confiscación prohibida por el artículo 102 de nuestra Carta Fundamental, así alega la existencia de una indefensión, producto de la actuación administrativa ilegal, de tal forma solicita “ordene el restablecimiento de la situación jurídica infringida mediante la suspensión de la retención, todo de conformidad con el artículo 29 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales”.

A los fines de la admisibilidad del recurso, esta Corte considera que la actuación contra la cual se ejerce el amparo es del 19 de marzo de 1985, es decir, hace ya más de cuatro años, constata igualmente este juzgador que luego del transcurso de tal tiempo presentó en sede administrativa escrito que llama “Recurso de Reclamo” y que en consecuencia al artículos 3º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, estima debió dársele oportuna respuesta al mismo. Finalmente solicita que mediante este amparo se “suspenda la retención” (folio 2).

Observa esta Corte que la situación de hecho contra la que se interpone el amparo es la retención de las mercancías y la pretensión está dirigida a obtener “suspensión de la retención”. Dispone el artículo 6º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ordinal 4º, que “se entenderá que hay consentimiento expreso cuando hubieren transcurrido los lapsos de prescripción establecidos en las leyes especiales o en su defecto seis meses contra la cual se pretende el restablecimiento de la situación jurídica presuntamente infringida ocurrió hace más de cuatro

años, por lo que, incluso, sólo computando el tiempo transcurrido desde la vigencia de la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales, resulta en aplicación de ese ordinal 4º del artículo 6º inadmisibile la señalada acción y así se declara, ya que aun cuando denuncia violación al derecho a obtener oportuna respuesta, esgrimiendo alegatos de rango legal y solicita, consecuente con las anteriores denuncias y como pretensión básica expuesta por el propio recurrente, al final del folio 2 de su recurso, la “suspensión de la retención”.

En razón de lo expuesto, esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, declara inadmisibile esta acción de amparo.

c. *Poderes del juez: apreciación de oficio*

CSJ-SPA (40)

24-1-90

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

Caso: José M. Guzmán vs. República

La Sala observa:

1. Los señalados artículos 22 y 23 son inscritos por el legislador dentro del Título (Cuarto) del procedimiento que se desarrolla con posterioridad al examen por el juez de la admisibilidad de la acción. De manera que —observa la Sala— la orden de comparecencia al agraviante para que rinda el informe regulado por los artículos 23 y 24 *ejusdem* supone como etapas previas del proceso, entre otras, de una parte, que el juez no hubiere considerado inadmisibile la acción y, además, que conforme al señalado artículo 22, tampoco hubiere procedido aquél a decretar el amparo *in limine litis*.

2. Conforme a las consideraciones anteriores, y formando parte de la potestad del juez la apreciación de las causales de inadmisibilidad, poco importa —en criterio de la Sala —que éste proceda al examen de las mismas ya *de motu proprio* o impulsado por la parte; sin que —a juicio de la Sala— tenga que esperar ésta la orden de comparecencia, la cual fue concebida fundamentalmente por el legislador a otros fines, más bien atinentes al fondo del proceso que a la admisibilidad misma; orden de comparecencia que, de nuevo en los términos del indicado artículo 22, supone una acción ya procesalmente admitida, sólo en espera del examen de fondo del asunto.

3. En consecuencia, si el juez se encuentra como en efecto lo está, habilitado para decretar el amparo *in limine litis*, tanto más lo estará para declarar la inadmisibilidad de la acción, examinando incluso las pruebas aportadas a este respecto por el presunto agraviante. Sostener lo contrario condenaría al juzgador a esperar la decisión definitiva para declarar retroactivamente inadmisibile una acción, aun cuando desde los comienzos del proceso existiere prueba en autos de la imposibilidad de admitir la acción.

Considera por tanto la Sala que la imperatividad de declarar inadmisibile la acción *in limine litis*, si una tal causal operare, obra a favor del examen de ésta, aun a solicitud del denunciado como agraviante a quien todavía no se le hubiere ordenado que informe en el proceso durante la etapa, necesariamente posterior, que contempla el comentado artículo 23 *ejusdem*; así se declara.

2. *Amparo contra sentencias*A. *Competencia*

CSJ-SPA (24)

1-2-90

Magistrado Ponente: Luis H. Farías Mata

La Sala observa:

1º De la solicitud de amparo formulada se desprende que el denunciado hecho perturbador o acto lesivo lo produjo una sentencia emanada del Tribunal de Salvaguarda del Patrimonio Público, en la cual éste actúa como superior de un juzgado de Primera Instancia en lo Penal con esa misma competencia:

2º Por su parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales establece que las acciones de amparo contra sentencias, deberán interponerse por ante un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento, pero sin especificar la norma si se trata concretamente del correspondiente superior jerárquico de éste, o si basta que sea superior en jerarquía. El texto dice, en efecto:

“Artículo 4. Igualmente procede la acción de amparo cuando un tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional.

En estos casos, la acción de amparo debe interponerse por ante un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento, quien decidirá en forma breve, sumaria y efectiva”.

Estima la Sala, sin embargo, que por cuanto la norma no impide en modo alguno que sea el superior jerárquico respectivo el que conociere del amparo contra sentencia de su inferior en la escala judicial, es —con sujeción a las reglas generales que informan nuestra organización judicial— aquél, precisamente, el habilitado en principio para hacerlo. Así se declara.

3º Pudiere, sin embargo, no existir superior jerárquico por, entre otros motivos, emanar la decisión accionada en amparo, de tribunal de segunda y, por tanto, última instancia. Considera la Sala que en estas circunstancias es necesario acudir a los principios contenidos en la propia Ley de Amparo, conforme a los cuales la afinidad por la materia se convierte en principio rector. Deberá tratarse, entonces, de *algún superior* en la escala judicial del que emitió el pronunciamiento cuestionado en amparo por incompetencia, y que tenga, al mismo tiempo, *competencia afín* a la de la materia en la cual es este último el normalmente competente. En otras palabras: a la competencia orgánica postulada, en principio, por el señalado artículo 4, se sobrepondrían ahora —en caso de no existir en nuestra organización judicial superior jerárquico del que emitió el pronunciamiento objeto de la acción de amparo— las reglas en materia de competencia material contenidas en la Ley de Amparo.

La Sala observa:

De los principios interpretativos de la Ley Orgánica de Amparo precedentemente sentados se desprende, aplicándolos al presente asunto, que sólo sería competente la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia para conocer de él, si de alguna manera pudiere considerársele superior —así no fuere el jerárquico inmediato— del tribunal que en segunda instancia emitió el pronunciamiento y, a la par, tu-

viere competencia material afín con la materia que hubiere sido accionada en amparo. Salta a la vista que, en el caso, no se cumple la primera regla y, por tanto, la Sala Político-Administrativa se declara incompetente para conocer del de autos. Así lo declara expresamente.

Corresponde determinar ahora cuál sería el tribunal competente para sustanciar y decidir el presente amparo y, al respecto, la Sala observa que, conforme al artículo 101 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público:

“Contra las sentencias definitivas y contra las interlocutorias con fuerza de definitivas de los tribunales con competencia en materia de Salvaguarda del Patrimonio Público, se oirá apelación en la forma siguiente:

1. De las decisiones que en primera instancia dicten los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público, para ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.
2. De las decisiones de los Juzgados de Primera Instancia en lo Penal con competencia en materia de salvaguarda del patrimonio público, para ante los Tribunales Superiores de Salvaguarda del Patrimonio Público”.

Ahora bien, la Sala de Casación Penal, en el caso concreto y específico que nos ocupa, no sería tribunal de alzada del Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público, ya que en éste se agotó la doble instancia. Sin embargo, sí es un tribunal de superior jerarquía respecto del sentenciador cuya decisión ha sido accionada en amparo. facultado, además, para conocer en la materia que es de la competencia normal de éste, puesto que actúa como su juez de alzada —y, por tanto, como su superior natural de segunda instancia— en los recursos que se interpongan contra las decisiones emitidas por el Tribunal Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público, como juez de determinados delitos contra la cosa pública, cometidos por determinados funcionarios (artículo 82, numeral 1º de la Ley Orgánica de Salvaguarda).

Los derechos que los accionantes denuncian como vulnerados por la sentencia contra la cual se ha accionado en amparo son, según su decir, el de ser juzgado en ausencia y el de defensa, garantizados en los artículos 60, ordinal 5º, y 68, ambos de consagración constitucional.

La denuncia ha sido formulada en relación con un caso concreto que en segunda instancia se viene cumpliendo en un *proceso penal* relativo a los considerados delitos contra la cosa pública por la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, ley que ha creado una jurisdicción especial de la cual forman parte determinados tribunales de primera instancia penal, el Superior de Salvaguarda del Patrimonio Público —autor de la sentencia accionada en amparo— y eventualmente, como segunda instancia de éste en determinados casos, la Sala de Casación Penal de esta Suprema Corte.

Considera, por tanto, la Sala Político-Administrativa, que se dan en aquélla las condiciones concurrentes, orgánicas y materiales, establecidas en los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales para conocer del presente amparo: es la Sala de Casación Penal tribunal superior respecto del de Salvaguarda del Patrimonio Público —autor de la sentencia objeto de la presente acción de amparo— y, eventualmente, actúa también como alzada de ésta en el procesamiento de delitos contra la cosa pública cometidos por determinadas personas; además, las violaciones contra el derecho de defensa en ausencia, se denuncian como ocurridas en un proceso penal, que tiene que ver con materia, por tanto, del conocimiento natural, y en instancia, por la Sala de Casación Penal. Considera, en consecuencia, esta Sala Político-Administrativa, que el amparo del derecho de defensa, si

no de la monopólica competencia de un tribunal determinado y ni siquiera de una Sala en concreto de esta Suprema Corte, corresponde en el presente caso a la de Casación Penal, por haberse denunciado que la vulneración del mismo ocurrió en un proceso penal cumplido ante un tribunal del cual esa Suprema Sala es siempre jerárquico y, en algunos procesos, su superior en segunda instancia, como repetidamente se ha dejado expuesto.

Con arreglo al precedente razonamiento, considera finalmente la Sala Político-Administrativo que la competente para conocer de la presente acción de amparo es la de Casación Penal, también de este alto Tribunal.

Por todo lo anterior, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley, se declara incompetente para conocer de la presente acción de amparo, y remite las presentes actuaciones a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

CPCA

19-2-90

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Luis E. Jiménez vs. Inquilinato.

Para dictar la decisión respectiva, esta Corte observa:

El propio recurrente, en su escrito de amparo, afirma "con base en lo anterior a todo evento negada torpeza o negligencia a lo que respecta el hecho de no haber recurrido de la aberrante decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, . . . —folio 5º— Igualmente en el informe presentado ante esta Corte por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato el 28 de noviembre de 1989, su Presidente, Dra. Aura Graterol Galinde, afirma que la sentencia, contra la que se interpuso el amparo, no se ejerció recurso alguno, estimando así firme la denunciada.

Al efecto se observa que efectivamente no fue apelada la decisión contra la cual se ejerció el recurso de amparo, siendo coincidente la afirmación de la Presidente del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato con la que se citó del mismo solicitante del amparo. El tribunal que dictó la sentencia contra la cual se solicita el amparo, es inferior jerárquico con respecto a esta Corte, por lo cual esta alzada conoce en apelación contra las decisiones que dicta dicho amparo jurisdiccional. Así contaba el solicitante del mandamiento de amparo con el recurso de apelación para someter a control la decisión judicial que ahora denuncia, forma apropiada y ordinaria para que esta alzada revisase en conocimiento de la apelación la ahora recurrida en amparo. Existe por ello en nuestro sistema jurídico medio procesal suficiente para que fuesen sometidas a control las eventuales denuncias constitucionales contra el fallo denunciado.

Estima esta Corte oportuno señalar que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato es un tribunal contencioso-administrativo especial que conoce de los recursos interpuestos contra los actos emanados de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento; por lo tanto, al pronunciarse sobre las denuncias hechas contra un acto administrativo, actúa dentro del ámbito de su competencia, por ello, con fundamento en el artículo 4º de la Ley de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que impone como requisito esencial para la procedencia de una acción de amparo contra acto judicial, que la decisión objeto del amparo sea dictada por un tribunal competente, esta Corte Primera de la Contencioso-Administrativo estima que al ser competente para la decisión que dictó el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato con-

tra la cual se solicita amparo, resulta la misma improcedente y así lo declara esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, así como la consecuente confirmatoria del fallo denunciado.

Voto salvado del Magistrado Jesús Caballero Ortiz

El Magistrado que suscribe, Jesús Caballero Ortiz, salva su voto al disentir de la afirmación contenida en la anterior sentencia conforme a la cual, cuando se cuenta con el recurso de apelación, es improcedente la acción de amparo constitucional contra una sentencia.

El recurso de apelación es, efectivamente y tal como se señala en la sentencia de la cual se disiente, un medio procesal suficiente para que esta Corte pueda ejercer su control sobre las eventuales denuncias constitucionales contra el fallo del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Es la apelación, en efecto, un recurso ordinario. Sin embargo, no es un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional. La sola enunciación de los lapsos y formalidades a los cuales se encuentra sometida la decisión del recurso de apelación evidencia que tal recurso no puede en modo alguno ser sustitutivo de la acción de amparo constitucional, a saber:

1. Cuenta del expediente en virtud de la apelación.
2. Designación del Ponente.
3. Trancurso de diez días de despacho para formalizar la apelación.
4. Formalización de la apelación.
5. Lapso de cinco días de despacho para contestar la apelación.
6. Lapso de cinco días de despacho para la promoción de pruebas.
7. Admisión de las mismas luego de la remisión del expediente al juzgado de sustanciación.
8. Lapso de quince días de despacho, prorrogables, para la evacuación de las pruebas.
9. Devolución del expediente a la Corte.
10. Fijación y celebración del acto de informes.
11. Lapso para sentencia (sesenta días).

La acción de amparo constitucional constituye, en cambio, un medio extraordinario que obliga al juez a pronunciarse sobre el mismo en un término improrrogable de veinticuatro horas luego de cumplidos la audiencia pública (noventa y seis horas para la fijación) y el informe que debe ser presentado dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación.

En consecuencia, un medio ordinario como lo es la apelación no puede en modo alguno sustituir el principio del carácter extraordinario de la acción de amparo, la cual supone la violación de una garantía constitucional que deba ser restituida en un plazo de horas.

Por lo demás, la sola afirmación de que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato actuó dentro del ámbito de su competencia, a tenor de lo previsto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, era suficiente para declarar improcedente la acción, sin que fuere entonces necesario sentar el precedente conforme al cual, frente a una violación de una garantía constitucional por parte de un juez, deba una de las partes someterse al largo proceso que implica la decisión de una apelación.

B. *Procedencia contra las sentencias de amparo*

CSJ-SPA (370)

12-12-89

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Rufino Ferreira C. vs. Inquilinato.

La Corte modifica su criterio referente a la procedencia de la acción de amparo contra resoluciones o sentencias judiciales (Art. 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales) al establecer que la misma también procede cuando el presunto tribunal agravante aun actuando dentro de su competencia, en razón de la materia, cuantía o territorio, haga uso indebido de las funciones que le son atribuidas por la ley, incurriendo en abuso de autoridad o se atribuya otras, que originen un acto violatorio de derechos constitucionales.

Esta Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, pasa a hacer las siguientes consideraciones en relación al alcance del artículo 4 de la Ley Orgánica sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

El artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo, dispone que:

“Igualmente procede la acción de amparo cuando un tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia y ordene un acto que lesione un derecho constitucional. En estos casos, la acción de amparo debe interponerse por ante un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento, quien decidirá en forma breve, sumaria y efectiva”.

El artículo transcrito impone como presupuesto procesal para la procedencia del amparo contra decisiones judiciales, que el tribunal actor de la providencia judicial, impugnada por vía de amparo, haya actuado fuera de su competencia.

En feecto, la norma en cuestión establece un requisito especial para poder accionar por vía de amparo contra una decisión judicial. dicha limitación es un mecanismo de protección más que impone el legislador cuando se trata de amparos contra decisiones que emanan de un tribunal. La existencia de tal requisito se explica por el hecho de que los actos emanados del Poder Judicial, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, deben estar revestidos de un carácter muy especial de modo que sólo sean impugnables por las vías ordinarias y mediante los recursos que el propio ordenamiento jurídico positivo ofrece.

Ahora bien, se hace necesario interpretar el alcance de la expresión “actuando fuera de su competencia”, ya que pareciera que los tribunales que actúan dentro de su competencia pueden lesionar o vulnerar los derechos y garantías constitucionales y las actuaciones que perturban dichos derechos, no pueden ser impugnados por vía de amparo; es evidente que ningún tribunal de la República tiene competencia para lesionar y vulnerar derechos y garantías constitucionales y ordenar actos que los lesionen.

En virtud de ello, se hace imperativo concluir que la palabra “competencia” no tiene el sentido procesal estricto como un requisito del artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, por cuanto no se refiere sólo a la incompetencia por la materia, valor o territorio, sino también corresponde a los conceptos de abuso de poder o extralimitación de atribuciones y, en consecuencia, esa actuación lesione o vulnere derechos o garantías constitucionales.

En efecto, el juez, aun actuando dentro de su competencia, entendida ésta en el sentido procesal estricto, puede hacer uso indebido de las facultades que le están atribuidas para fines totalmente distintos al que se le confirió o acuar haciendo uso indebido de ese poder, independientemente del fin logrado, y dicte una resolución o sentencia y ordene un acto que lesione un derecho constitucional.

Al entender de manera amplia, la expresión “actuando fuera de su competencia” consagrada en el artículo 4 *ejusdem*, se procura un vínculo al aspecto constitucional del asunto, ya que la propia Constitución prohíbe el abuso de autoridad y la usurpación de funciones, cuando en los artículos 117, 118 y 119 establece que el ejercicio de la función pública, debe estar sujeta a la Constitución y a las leyes, que cada rama del poder público tiene sus funciones propias y que la autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos.

En definitiva, la acción de amparo contra resoluciones o sentencias judiciales procedería cuando el tribunal usurpa funciones, ejerciendo unas que no le son conferidas o hace uso indebido de las funciones que le han sido atribuidas, lesionando con su actuación derechos o garantías constitucionales.

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, al dictar la sentencia de amparo apelada, establece que el presupuesto fundamental de la acción de amparo contra resoluciones o sentencias de los tribunales es la incompetencia de éstos, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. En tal sentido, el tribunal *a quo* determinó que la decisión impugnada por vía de amparo emanaba de un tribunal competente, desde el punto de vista procesal estricto. En consecuencia, declaró inadmisibile la acción propuesta ya que al no quedar evidenciado el presupuesto de la acción de amparo contra la sentencia referida, es decir, la incompetencia de quien la dictara, resultaba inoficioso pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Ahora bien, la Sala observa que el tribunal *a quo* aplicó la jurisprudencia de esta Sala y, por ello, en su sentencia determina que el amparo era improcedente porque el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato actuó dentro de su competencia, entendida ésta de manera estricta. Sin embargo, en virtud de las consideraciones anteriores, esta Sala modifica el criterio que venía sustentando y advierte al juez que conozca de amparo con fundamento en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, que debe ir más allá y determinar si el presunto tribunal agravante, aun actuando dentro de su competencia, en razón de la materia, cuantía o territorio, hizo uso indebido de las funciones que le son atribuidas por la ley, que lo llevó a incurrir en abuso de autoridad o se atribuyó otras, que originen un acto violatorio de derechos constitucionales. Así se declara.

CSJ-SPA (79)

14-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Procede la acción de amparo contra sentencias de amparo; y si se trata de una decisión de un juzgado superior, el juez superior competente para conocer de la misma es la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia.

Desde el punto de vista estrictamente *formal* la recurrente, Compañía Agrícola San Javier, S.A., acudió a esta Sala para que por la vía del avocamiento conozca del juicio en referencia de conformidad con el ordinal 29º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por considerar que en dicho juicio se descono-

cieron sus derechos a un debido proceso y su derecho a la defensa por los órganos judiciales que actuaron en el referido juicio.

Ahora bien, respecto a la facultad de avocación que a la Sala Político-Administrativa le concede la citada norma, "este Supremo Tribunal ha ido elaborando una doctrina, de la cual se desprenden algunos principios rectores (sentencias en Sala Político-Administrativa de 28-06-78; 15-02-79; 06-05-80; 22-03-82; 02-11-82) todos ellos signados por el prudente uso que la Corte viene haciendo de esa extraordinaria facultad en el deseo de impedir que, utilizada indiscriminadamente, pudiese llegar a perturbarse inmotivadamente la competencia natural del juez, originariamente investido de ella por el legislador". (Caso: Juez Superior en lo Civil, Mercantil y Contencioso-Administrativo de la Región Occidental, con sede en la Ciudad de Maracaibo, sentencia de la Sala Político-Administrativa de fecha 10 de mayo de 1985). El avocamiento, señala dicha sentencia, se esboza en etapas: la solicitud del expediente para su necesario estudio y, posteriormente, según el caso, la avocación propiamente dicha.

Sin perjuicio de lo anteriormente mencionado pueden darse situaciones según las cuales de la simple lectura de la solicitud de avocamiento y de sus recaudos anexos, el pronunciamiento sobre su improcedencia sea posible y hasta necesario (para evitar demoras en el acto de administración de justicia) y una de éstas sería *la solicitud de avocación de un juicio concluido*. Al respecto la sentencia de esta Sala de 7 de julio de 1984 (*G.F* Nº 124, Vol. I. 3ª Etapa, pp. 505-506), estableció que el avocamiento, a tenor de la Ley de la Corte, requiere la concurrencia de tres circunstancias:

- 1) "Que un asunto judicial curse ante algún otro tribunal de la República";
- 2) Que ese tribunal, que está conociendo del asunto, fuese el competente;
- 3) Que ese tribunal no haya perdido jurisdicción para seguir conociendo por haber admitido la apelación, o por haber dictado sentencia sometida a consulta de ley.

De la narrativa del presente caso resulta que el juicio de amparo constitucional, sobre el cual versa la solicitud de avocamiento, concluyó al dictar el Juzgado Superior Agrario la sentencia de segunda instancia, confirmando la decisión del tribunal de primera instancia, de conformidad con el artículo 35 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales. Por lo tanto, el avocamiento no reúne los mencionados requisitos. En efecto, en el caso de autos, en dicho juicio, se dictó sentencia ejecutoriada por el tribunal superior, estando, en consecuencia, el proceso en fase ejecutiva, por lo que no se trata de un proceso en curso, sobre el cual pudiera la Sala avocarse.

Con base en los argumentos anteriormente expuestos la Sala no puede acoger la solicitud de avocamiento presentada por la Compañía Agrícola "San Javier, C.A.", y así se declara.

No obstante el anterior pronunciamiento, la Sala advierte que anteriormente calificó la solicitud de avocamiento como "formal", y ello porque en el fondo la pretensión contenida en dicha solicitud es el de una verdadera solicitud de protección constitucional para garantías individuales que se dicen violados por órganos judiciales.

Así puede observarse que la solicitante plantea que en un juicio de amparo constitucional, se conoció de un asunto contencioso relacionado con la propiedad de la tierra y en concreto que un juzgado superior se pronunció en un juicio sumario sobre tal asunto, condenando a la empresa solicitante a devolver unas tierras que ésta alega haberlas adquirido, y que, además, en un juicio de esta naturaleza, el órgano judicial se pronunció sobre la condición de ejidos de unos terrenos particulares, no teniendo competencia para ello, y que en un proceso como lo es el amparo, breve y sumario, terminó resolviendo una reivindicación, sin que a la solicitante se le dieran las debidas garantías para ejercer su defensa.

Por tanto, la presente solicitud, en su contenido o esencia, constituye en realidad una petición de amparo al considerarse las denuncias formuladas contra el juez superior que sentenció el amparo constitucional anteriormente referido y, fundamentalmente, al examinarse la petición concreta de que se le restablezcan a la solicitante sus derechos constitucionales que dice le fueron conculcados.

En efecto, la solicitante del avocamiento denuncia que se coartó el derecho de defensa (artículo 68 Constitución Nacional), condición crucial del “debido proceso”; se infringieron las reglas procesales probatorias de la misma Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (artículo 17), en vista de que se sostiene que era imprescindible la evacuación de pruebas para el esclarecimiento de la situación, lo cual condujo, en un juicio de amparo constitucional, a declarar como propietario de una parte del fundo al Instituto Agrario Nacional y, con ello, a la violación del artículo 99 de la Constitución referente al derecho de propiedad. Se trataría, por lo tanto, de una desvirtuación de la naturaleza jurídica del amparo constitucional, de su alcance y sus límites, ya que éste no tiene carácter constitutivo o declarativo (que es la situación del presente caso, según se alega), sino restitutorio.

Dichas pretendidas violaciones, a juicio de esta Sala, configuran un amparo distinto a los ejercidos y resueltos anteriormente por los mencionados tribunales, por cuanto ahora se alega la vulneración de normas constitucionales por parte del juez superior, quien conoció del amparo constitucional y que de esta manera actuó “fuera de su competencia”.

En verdad, la presente solicitud de avocamiento está fundada sobre la pretendida violación de normas constitucionales por parte del juez superior que conoció de la causa, y lleva la pretensión de que se le restituyan a la accionante sus derechos constitucionales, lesionados por haberse excedido dicho juez en su competencia como juez de amparo constitucional, al pronunciarse sobre cuestiones de propiedad de unos terrenos y al ordenar su entrega a los supuestos agraviados.

Esta nueva pretensión cabría dentro del artículo 4 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y que reza así:

“Igualmente procede la acción de amparo cuando un tribunal de la República, actuando fuera de su competencia, dicte una resolución o sentencia u ordene un acto que lesione un derecho constitucional”.

“En estos casos, la acción de amparo debe interponerse por ante un tribunal superior al que emitió el pronunciamiento, quien decidirá en forma breve, sumaria y efectiva”.

Respecto a la citada norma, precisa la Sala que entre las decisiones judiciales enunciadas, cabría también incluir las sentencias de amparo, puesto que éstas son providencias judiciales dictadas por tribunales de la República (artículo 49 de la Constitución) y, además, porque de la norma transcrita no se deduce que se prohíban estas acciones en contra de decisiones judiciales en materia de amparo constitucional.

Por otra parte, el hecho de que los interesados califiquen de determinada manera sus pretensiones, no vincula ni limita la facultad de esta Sala de calificar en definitiva tales pretensiones, como ocurrió en este caso, en que la interesada depositó solicitud de avocamiento, a lo que es en verdad una petición de amparo, contra una decisión judicial, a la cual le atribuye la violación de garantías constitucionales, porque en su criterio el juez superior que la dictó se excedió en su competencia para conocer de juicios de amparo. Por tanto, la Sala debe verificar si como una acción de amparo que en el fondo es la presente solicitud de avocamiento, cae bajo su competencia o la de otras Salas de esta Corte.

En cuanto a la competencia para decidir sobre las acciones de amparo contra las decisiones judiciales y, concretamente, en el presente caso de la acción intentada por la empresa Compañía Agrícola "San Javier, S.A.", en contra de la sentencia de fecha 12 de diciembre de 1988, dictada por el Juez Superior Agrario, la Sala observa:

La Sala de Casación Civil, desde el caso "Kovacs" (Sentencia de fecha 16 de junio de 1988) reiteradamente ha afirmado su competencia para conocer como superior en jerarquía de los recursos de amparo contra decisiones judiciales dictadas por los juzgados superiores de la jurisdicción ordinaria o especial, que lesionen un derecho constitucional (criterio reafirmado en la recién sentencia de dicha Sala el 25 de enero de 1990, caso Federico Núñez), y ello por estimar que a tenor de lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, el superior respectivo a que alude dicha norma, como competente para conocer de acciones de amparo contra decisiones judiciales, no es el órgano específicamente de alzada, sino aquel que lo es en jerarquía en la organización judicial. Ahora bien, dado que la decisión a la cual se le imputa la violación de derechos constitucionales emanó del Juzgado Superior Agrario, la Sala de Casación Civil, como parte de la Corte Suprema de Justicia, resulta ser su superior respectivo en jerarquía, por tratarse de un tribunal de una jurisdicción distinta de la contencioso-administrativa y de la penal.

Finalmente se considera oportuno puntualizar que la calificación de la presente solicitud de avocamiento como acción de amparo constitucional no prejuzga sobre su admisibilidad o procedencia en cuanto al restablecimiento de la situación jurídica infringida. La materia es de la exclusiva competencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, actuando como tribunal constitucional, jerárquicamente superior a aquel a quien se le atribuyen las violaciones denunciadas.

3. *Amparo contra actos administrativos*

CPCA

5-2-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Edén Brelt de Guerra vs. Comando General de las Fuerzas Policiales del Estado Lara.

El amparo contra los actos administrativos sólo procede cuando no exista un medio procesal, breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional.

Por otra parte, el amparo contra los actos administrativos, tal como lo establece el artículo 5 de la ley de la materia sólo procede "cuando no exista un medio procesal, breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional". En el caso presente contra el acto de destitución se podía ejercer el recurso contencioso-administrativo de nulidad y obtener, si hubiesen sido demostrados los supuestos del artículo de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la suspensión de sus efectos. Por todo lo anterior, el amparo resultaba improcedente y así ha debido declararlo la juez, por lo cual esta Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, actuando en nombre de la República y por autoridad de la ley, revoca el amparo acordado en todas sus partes y por cuanto se ejerció en el caso de autos, la indicada acción de amparo conjuntamente con el recurso contencioso-administrativo de nulidad, se ordena a la juez *a quo*, reexaminar los requisitos de admisibilidad de este último recurso a los fines de pronunciarse sobre si el mismo es admisible o no.

Voto salvado del Magistrado Jesús Caballero Ortiz

El Magistrado Jesús Caballero Ortiz, salva su voto por las razones siguientes:

En el fallo del cual se disiente se analiza la procedencia de la acción de amparo constitucional, decidiéndose el fondo mismo del asunto al declararse que, en el caso, no existió violación al derecho de la defensa. Ahora bien, en concepto de quien suscribe, dicha acción no debió declararse improcedente sino admisible, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6º, ordinal 5 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, ya que el presunto agraviado optó por recurrir a las vías judiciales ordinarias al hacer uso de los medios judiciales preexistentes. En efecto, conjuntamente con la acción de amparo, al ejercer el recurso contencioso-administrativo de anulación, solicitó la suspensión de los efectos del acto con base en lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo cual constituye un medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional.

Nótese que el solo ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación no tipifica una causal de inadmisibilidad ni de improcedencia, sino la solicitud de suspensión de efectos del acto con fundamento en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Por ello, quien disiente, ha de manifestar igualmente su criterio adverso con la parte del fallo donde se afirma:

“Por otra parte, el amparo contra los actos administrativos, tal como lo establece el artículo 5 de la ley de la materia sólo procede «cuando no exista un medio procesal, breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional». En el caso presente contra el acto de destitución se podía ejercer el recurso contencioso-administrativo de nulidad y obtener, si hubiesen sido demostrados los supuestos del artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la suspensión de sus efectos”.

En efecto, si el recurso contencioso-administrativo de anulación fuese el medio procesal breve, sumario y eficaz acorde con la protección constitucional, el Legislador en modo alguno hubiese previsto la posibilidad del ejercicio conjunto de la acción de amparo con el citado recurso contencioso-administrativo de anulación.

IV. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

1. *El contencioso-administrativo de los actos administrativos (anulación)*

A. *Requisitos de admisibilidad*

a. *Legitimación*

CPCA

14-12-89

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Caso: Pablo Domínguez vs. Concejo Municipal de Valencia.

El interés directo y actual exigido por el legislador para intentar el recurso de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, no puede ser eventual.

Establece el artículo 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:

“La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trata”.

Nuestra Corte Suprema de Justicia ha decidido reiteradamente que sea tal interés, así:

“...Como lo tiene establecido esta Sala en otras decisiones de casos similares, nuestro ordenamiento jurídico, al admitir el recurso contencioso-administrativo de anulación, exige como requisito procesal que el demandante ostente un interés que, en todo caso, ha de ser personal, directo y legítimo, ... Este interés es el que en el recurso contencioso-administrativo de anulación ostentan las partes, entendiéndose por tales las que han establecido una relación jurídica con la Administración Pública o todo aquel a quien la decisión administrativa perjudica en su derecho o en su interés legítimo...”. CSJ, 21-11-74. G.F. Etapa, Nº 86, 1974. (Subrayado de la Corte).

En el presente caso, el recurrente afirma que la decisión administrativa de la cual recurre perjudica sus legítimos intereses, y por tal se halla investido de la cualidad que invoca. Tal afirmación pretende deducirla el recurrente del hecho denunciado según el cual, “... el cambio de zonificación...” lesiona los derechos subjetivos del recurrente, por cuanto “... al dejar el sector de ser netamente residencial, ... es obvio que todos los inmuebles adyacentes ... sufrirán una desvalorización notable... y ... se verán privados en cierta forma de la vista panorámica que hoy disfrutaban”.

Adicionalmente, aduce el recurrente, en la zona se producirá hacinamiento, falta de servicios y bullicio, hoy inexistente.

Considera esta Corte que, tal como fuera transcrito, es el recurrente quien descalifica su proceder al pretender estar investido para el ejercicio de su acción contra la decisión administrativa so pretexto de la violación de derechos subjetivos, supuesto extraño y contradictorio con el exigido interés directo y actual que debe poseer.

En efecto, la decisión transcrita de nuestra Corte Suprema de Justicia, al entender, como así entiende esta Corte, la necesaria existencia de un interés directo a proteger, conlleva que tal interés no puede ser eventual, como lo es la posible desvalorización del inmueble propiedad del recurrente, ni la consideración de tales valores subjetivos —vista panorámica, presunción de creación de bullicio, hacinamiento...— que escapan a la posible legislación contencioso-administrativa y que obviamente, no pueden ser causa ni fundamento del interés que el mismo legislador exige para intentar el recurso de anulación.

De otra parte, y como consideración final, el recurrente afirma que el inmueble de su propiedad, situado en urbanización distinta, se halla separado de aquel sobre el que se denuncia el cambio de uso, por una avenida, lo cual supone un ancho propio de tales vías, así como de una quebrada, las cuales conllevan la separación de parcelas presuntamente colindantes, motivos ambos que reiteran, en opinión de esta Corte, la subjetividad de los presuntos daños que impiden el ejercicio de la acción como fuere intentada.

b. *Lapso de caducidad: acto de efectos temporales***CPCA****7-2-90**

Magistrado Ponente: Belén Ramírez Landaeta

Para decidir acerca de lo planteado, la Corte observa:

El apoderado de la Universidad del Zulia considera que el acto impugnado es un acto de efectos temporales y, en consecuencia, no habiendo los recurrentes interpuesto el recurso dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que operó el silencio administrativo, había caducado el recurso a tenor de lo establecido en el último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Ahora bien, el mencionado artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no contempla en su texto cuál deba ser la duración de los efectos del acto para que éste pueda considerarse como de efectos temporales, por lo que la doctrina, al preguntarse si se trataría de cualquier acto cuyos efectos estuvieran sometidos a plazo o término, ha considerado la posibilidad de que un acto sometido a un término de 20 años, pueda ser calificado como de efectos temporales por el solo hecho de que a los efectos del mismo se le haya determinado su eficacia en el tiempo.

Ahora bien, sin duda no todo acto administrativo cuya eficacia esté determinada en el tiempo puede considerarse de efectos temporales a los fines de establecer si le es aplicable o no el breve lapso de caducidad contemplado en el último aparte del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, puesto que todo acto administrativo de efectos particulares es generalmente también de efectos temporales.

En ese sentido, aun cuando la doctrina y también la jurisprudencia han dado soluciones disímiles al problema planteado, últimamente, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en jurisprudencia reiterada, ha considerado que, siendo el lapso de caducidad de seis meses la regla, tal como se desprende de la redacción del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que señala éste como lapso de caducidad para interponer el recurso contra los actos de efectos particulares de manera genérica y, por vía de excepción, consagra un lapso más breve de 30 días a aquellos que considera de efectos temporales, este último término debe aplicarse a aquellos actos cuyos efectos en el tiempo son de tal manera breves que interponer el recurso después de haber transcurrido un lapso de seis meses, hagan ociosa la actividad del órgano jurisdiccional. Así, si el acto agota sus efectos en seis (6) meses, se hace inútil la interposición del recurso. (Sentencia del 7 de abril de 1986 y 11 de agosto de 1988).

Igualmente esta Corte, acogiendo un criterio análogo señaló:

“A falta de una predeterminación legal, es el buen criterio del juez el que deberá señalarlo; pero pareciera lógico presumir que un acto cuyos efectos tenga una duración inferior a 12 meses tendría que ser calificado como temporal a los efectos del lapso de duración de la acción para el ejercicio del recurso, por cuanto no tendría sentido que se trabara un debate procesal cuya duración no puede ser nunca inferior al término antes señalado (tomando en cuenta la posibilidad de decisión de la apelación que podría interponerse contra la sentencia de primera instancia)”. (Sentencia del 26-7-84).

Y más recientemente, en sentencia de 27 de noviembre de 1989, esta Corte hace suya la interpretación de la Corte Suprema de Justicia, acogiendo el lapso de seis (6) meses.

Por otra parte, en sentencia de 25 de abril de 1985, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en ocasión de conocer del recurso de nulidad de

un acto del Consejo Supremo Electoral mediante el cual se proclama electo a un diputado al Congreso, decidió en los términos siguientes:

“En efecto este Supremo Tribunal considera que, en casos como el presente, aun cuando se insistiere en calificar al acto de proclamación de un diputado por el período constitucional como de efectos temporales, no podría extenderse el mismo calificativo a los que produce para quien instantánea, pero también permanentemente si el acto no fue revocado, se ve sustituido en la misma función por virtud del acto proclamatorio y, en consecuencia, no le puede ser aplicado al recurso que contra dicho acto intentare el afectado, el plazo breve de caducidad previsto sólo para los “de efectos temporales”, en el párrafo final del artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”.

Acogiendo, pues, el criterio de que es regla general el término de seis meses para acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, y siendo en este caso que el período del Decano de una Facultad tiene una duración de tres años, lapso suficiente para decidir un recurso, que aun en el presente caso en que se vio retardado por las incidencias de la reestructuración de la Corte y posterior constitución de una Corte Accidental, no alcanza a tres años el tiempo que transcurre desde el acto de proclamación hasta la decisión de la presente causa, no puede considerarse el acto impugnado como de efectos temporales y así se declara.

B. Expediente administrativo: naturaleza y función

CSJ-SPA (361)

12-12-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Miguel Pérez B. vs. República (Ministerio de la Defensa).

Uno de los elementos fundamentales del procedimiento contencioso, es el expediente administrativo que, como dato procesal, ha de incorporarse al juicio por exigencia del artículo 123 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, el expediente administrativo constituye una de las piezas sustanciales indispensables para que la jurisdicción contencioso-administrativa juzgue con acierto el recurso planteado, a fin de cumplir con las garantías debidas al delicado deber de administrar justicia en las controversias que se plantean entre la Administración Pública y los administrados. Pero no se agota ahí la función del expediente administrativo en el procedimiento contencioso de anulación, pues éste, al reflejar el recorrido de la formación de la voluntad del acto que se emite es fuente de las alegaciones del administrado a través de la impugnación en vía jurisdiccional y puede asimismo ser objeto del debate probatorio en la oportunidad correspondiente.

El criterio precedentemente expuesto con relación al expediente administrativo tiene por fundamento el principio constitucional del derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 de la Carta Magna, el cual dispone que la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso y aplicable, en consecuencia, como garantía jurisdiccional, no sólo en el proceso administrativo sino en el proceso judicial, por ser éste indivisible.

En el caso *subjudice*, por oficio Nº 2.884 de fecha 11 de agosto de 1987, el General de División (Ej.). Eliodoro Antonio Guerrero Gómez, se dirige a este Supremo Tribunal con el objeto de participar que el Despacho de la Defensa clasificó con carácter “confidencial” el expediente administrativo relacionado con el recurso de nulidad del acto de destitución interpuesto por el ciudadano Enrique Miguel Pé-

rez Bermúdez. A esta comunicación respondió la Sala ratificando la necesidad del expediente administrativo, a los efectos de su revisión para la decisión del recurso y, en tal virtud, el Ministro de la Defensa lo remitió mediante oficio N° 2.512 del 27 de julio de 1987, el cual, por auto del 13 de agosto de 1987, la Sala ordenó agregar a los autos en pieza separada, manteniéndose reservado.

En diligencia del 24 de marzo de 1988, el apoderado del recurrente, Dr. Rafael Alfonso Tosta Ríos, solicitó ante el juzgado de sustanciación se le autorizara tener acceso al expediente administrativo calificado como "confidencial" por el Ministerio de la Defensa y así poder ejercer su pleno derecho a la defensa. Dicha solicitud dio origen al auto del juzgado de sustanciación de 5 de abril de 1988, por el cual declaró su incompetencia.

Ahora bien, habida cuenta que la Sala se reservó el expediente por auto de fecha 13 de agosto de 1987, lo cual constituye una excepción al principio de publicidad que informa el procedimiento contencioso-administrativo quiere esta Sala aclarar el sentido y alcance de la previsión contenida en el artículo 91 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, lo cual sólo procede en relación con los terceros extraños a la relación procesal, empero no puede mantenerse esta reserva para el interesado afectado que ha entablado la pretensión, so pena de violentarse el derecho constitucional de la defensa, ya que éste podría encontrar alguna actuación de interés para ser promovida como prueba a su favor en el juicio de nulidad que se ventila ante este Supremo Tribunal. Así se declara.

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, faculta al ciudadano Miguel Pérez Bermúdez, parte interesada e impugnante de la Resolución N° DG-3.610 de fecha 27 de febrero de 1986, a fin de que pueda tener acceso al expediente administrativo, que reposa en esta Sala, y revisarlo en presencia de su apoderado y de la secretaria de esta Sala, en el día de despacho siguiente a la fecha de su publicación de la presente decisión; y una vez efectuado lo cual se ordena pasar nuevamente el expediente judicial al juzgado de sustanciación para continuar su tramitación legal.

C. *Suspensión de efectos del acto administrativo*

CSJ-SPA (86)

22-2-90

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

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

Ahora bien, la suspensión tiene por fin evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la sentencia definitiva si es que ésta anula el acto impugnado.

La irreparabilidad o la dificultad en reparar es, pues, trascendente para poder acordar la suspensión que se solicita, y juzga la Sala que, en el caso, no existe tal riesgo a la luz de las razones aducidas; en efecto, acordado como ha sido la constitución de la empresa, en la hipótesis de que el acto fuese anulado dejará de seguir operando la empresa y, en tal caso, los "perjudicados" serían los autorizados y no los recurrentes.

Es verdad que los recurrentes tendrán que esperar la sentencia del asunto, pero el propósito de la suspensión no es la mera espera o expectativa de lo que ocurrirá, sino la imposibilidad o, al menos, la dificultad de reparar el agravio o perjuicio causado al interesado y, por eso, no basta con la "demora" normal y natural que ocasiona la sustanciación, secuela y tramitación del juicio, sino que se debe estar ante una situación que, de ejecutarse inmediatamente, significará un obstáculo de difícil

salvación o superación para quien dice haber sido afectado o perjudicado por la determinación administrativa, lo que no ocurre en el caso.

Finalmente, se alega que son evidentes los daños que se “ocasionarían al público en general”, pero la razón de la suspensión es el daño al solicitante y no el “interés general” que pueda haber, por lo que tal planteamiento es intrascendente. Es de principio que el recurso contencioso de anulación no impide ni suspende la ejecución y cumplimiento de lo resuelto en sede administrativa, de manera que la suspensión temporal de sus efectos es excepcional y requiere —se repite— que se esté en presencia de un perjuicio difícil de subsanar o salvar por la sentencia que eventualmente fuese desfavorable al recurrente y, en el caso, el fallo sí sería salvador.

Por todo ello, no se hace lugar la suspensión en el caso de autos, lo que en modo alguno prejuzga acerca de otras cuestiones de forma y de fondo ni significa pronunciarse en torno a la procedencia o no del recurso.

CSJ-SPA (89)

22-2-90

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Venevisión vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones y Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Para decidir, la Sala observa:

La suspensión de los efectos del acto administrativo en sede jurisdiccional constituye, como en reiteradas ocasiones lo ha sentado, la jurisprudencia de esta Corte, una medida cautelar y de carácter excepcional, mediante la cual el juez contencioso-administrativo está facultado legalmente para detener en un caso determinado y de manera privisorio los principios de ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos que, amparados por la presunción de legitimidad, gozan de eficacia inmediata.

Tal facultad prevista en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, contiene los requisitos indispensables para su procedencia.

Es por ello que se requiere en sede jurisdiccional para proceder a la suspensión de un acto administrativo que la medida sea solicitada a instancia de parte, es decir, por quien ha intentado el recurso contencioso-administrativo de anulación donde dicha petición se produce; que la referida solicitud recaiga sobre un acto administrativo de efectos particulares. y, finalmente, la suspensión debe ser permitida por la ley o bien indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

Con vista a tales presupuestos, la Sala observa que, en el caso *subjudice*, el primero y el segundo de los requisitos enunciados se han cumplido, toda vez que la solicitud de suspensión fue efectuada a instancia de parte, esto es, por quien funge como legitimado activo en la presente causa.

En cuanto a la naturaleza del acto, estima la Sala que el mismo es de efectos particulares, pues de su texto se evidencia la individualización de los sujetos a los cuales va dirigido. En efecto, el artículo 1º de la resolución objeto del recurso se refiere a “. . . todas las concesionarias de televisión que operen en el sitio Los Meceadores, del Parque Nacional El Avila. . . *omissis*. . .”, es decir, el acto sólo atañe a aquellas empresas concesionarias de televisión que ahora o en el futuro operen en la zona señalada.

A más de lo anterior, cabe agregar que el Juzgado de Sustanciación de esta Sala, tal como se desprende de su auto de fecha 26 de enero de 1988, se pronunció sobre el carácter de acto de efectos particulares de la recurrida al admitir y tramitar

el recurso interpuesto de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Sección Tercera del Capítulo I, del Título V de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, relativo a “los juicios de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares”.

En lo que concierne al daño irreparable o de difícil reparación que la ejecución del acto impugnado comportaría, la Sala estima necesario examinar las razones alegadas por los recurrentes para justificar la posible ocurrencia del aludido perjuicio.

Se aduce en primer término, que siendo la empresa inmueble y edificaciones sobre él construidas, donde funcionan los equipos de transmisión de la señal audiovisual de los canales 2, 4, 5 y 8, lo dispuesto en los artículos 1º y 5º de la resolución impugnada, en los que se ordena la celebración de “contratos de concesión” con el Instituto Nacional de Parques y se le obliga a integrar una “junta de concesionarios”, le causa daños irreparables o de difícil reparación por la definitiva.

En este sentido, la Sala advierte que el punto relativo a si la empresa impugnante es propietaria o no del inmueble arriba mencionado, constituye materia de fondo en el presente recurso y, en tal virtud, de suspenderse los efectos del acto con base en tal alegato, se estaría adelantando criterio por la vía incidental sobre el asunto debatido, lo cual es improcedente y así se declara.

Alegan los recurrentes que el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la resolución impugnada puede acarrear sanciones para su representada que eventualmente se traducirían en una posible interrupción o paralización de sus actividades como televisora.

Al respecto, es menester señalar que ha sido criterio de este tribunal que el “daño” irreparable o de difícil reparación a que alude el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, debe provenir en forma directa de la ejecución del acto administrativo cuya suspensión se requiere, y no de una fuente distinta al actor impugnado, es decir, del incumplimiento de su imperativo. En el presente caso, no existe una relación de causalidad entre la ejecución del acto y la producción de un daño al particular destinatario del mismo. Además, la ocurrencia del perjuicio denunciado se hace depender de circunstancias hipotéticas cuya realización es ajena a los efectos de la resolución que se pretende poner en suspenso. De allí que el anterior alegato sea improcedente y así se declara.

Por otra parte, señalan los impugnantes que la Resolución Nº 84 del 27 de octubre de 1987, dictada por el Director General Sectorial de Comunicaciones del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, al declarar las obras civiles donde funcionan los equipos de transmisión de los canales 2, 4, 5 y 8, “aptas” para la instalación de nuevos canales de televisión, constituye una seria amenaza, pues la estructura en referencia no cumple con las condiciones técnicas para tal fin y ello puede ocasionar daños irreparables a la misma.

En este sentido, la Sala observa que la suspensión de los efectos del acto administrativo se ha configurado en el sistema contencioso-administrativo venezolano, como una incidencia previa y accesoria al juicio principal donde se deduce la nulidad de aquél, o sea, el acto cuya suspensión se requiere de manera previa, ha de ser el mismo que se ataca de nulidad, y ello porque se teme que de declararse ésta no puedan restituirse las situaciones jurídicas infringidas por la ejecución de la providencia administrativa. De allí que resulte improcedente solicitar la suspensión de un acto con base en los efectos que otro ha de producir, pues ello desvirtúa la naturaleza de la medida comentada y así se declara.

Finalmente, los actores insisten, con base en lo dispuesto en el artículo 6 de la resolución impugnada, que la construcción autorizada por ésta de un tercer y último nivel en el inmueble donde funcionan los sistemas de transmisión de la señal audiovisual de los canales 2, 4, 5 y 8, ubicado en el sitio denominado Los Mecedores, en el Parque Nacional El Avila, para la instalación de los canales 10 y 12, oca-

sionaría un daño irreparable o de difícil reparación a su representada por los posibles efectos perjudiciales de esta obra en la estructura existente.

En relación a lo anterior, la Sala observa que en fecha 18 de febrero de 1988, los Ministerios de Transporte y Comunicaciones y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dictaron una Resolución conjunta Nros. 066 y 11, mediante la cual resuelven que, por cuanto las consideraciones de orden técnico relacionadas con la normativa antisísmica y de seguridad de las instalaciones y operaciones de los canales 2, 4, 5 y 8 consolidados en el sitio Los Mecedores, aconsejan la exclusión de los canales de televisión 10 y 12 en dicho conjunto y la reubicación de éstos en otro lugar del Parque Nacional El Avila; podrán ser realizadas las obras físicas necesarias para la instalación y funcionamiento de las estaciones transmisoras de televisión de los canales 10 y 12, en el sitio denominado Loma del Cuño del referido parque.

Visto lo anterior, esta Sala entiende que el supuesto daño que ocasionaría la instalación de los canales 10 y 12 en el sitio denominado Los Mecedores, ya no es susceptible de producirse, y por tal virtud desestima el alegato bajo examen.

En mérito de los razonamientos que anteceden, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, administrando justicia en nombre de la República de Venezuela y por autoridad de la ley, declara sin lugar la solicitud de suspensión de los efectos de la Resolución conjunta de los Ministerios de Transporte y Comunicaciones y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, números 328 y 65, respectivamente, de fecha 23 de noviembre de 1987.

CSJ-SPA (91)

22-2-90

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

La solicitud de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnado, se basa en lo siguiente:

1. Que aun siendo el Decreto N° 270 un acto general, esto es, dirigido a un número indeterminado de personas, cuales serían los propietarios de construcciones y bienhechurías en general, ubicadas dentro de la extensión que conforma el Parque Nacional Mochima, sin embargo va a producir efectos en lo que a los recurrentes se refiere, pues cumplido el lapso en él establecido para que se proceda a demoler las construcciones y bienhechurías, si no se ha decretado la nulidad del acto, el "Estado" procederá a la demolición inmediata conforme los términos del decreto.

2. Que la demolición de las construcciones levantadas en la extensión de terreno "propiedad" de los impugnantes causará un grave daño de difícil reparación por la definitiva, toda vez que, de permitirse que la orden de demolición contenida en el Decreto N° 270 se lleve a la práctica, y resultar éste declarado nulo posteriormente, sólo quedaría a los actores el derecho a obtener la indemnización correspondiente, utilizando para ello la vía jurisdiccional, lo cual implicaría que, además de la pérdida sufrida con la demolición, tendrían que incurrir en ingentes gastos para atender la demanda de daños y perjuicios resultante.

Señalan los accionantes que el acto administrativo es, "...un acto general...", a este respecto la Sala observa que, en primer término, el acto administrativo recurrido y sobre el cual se alegan razones de ilegalidad va dirigido a un grupo perfectamente determinado o determinable de personas, pues de su texto se desprende que sus destinatarios son, únicamente, "quienes incumplieron lo establecido en el artículo 2 del Decreto N° 1.305 del 26 de noviembre de 1981 y, en general, quienes actualmente son propietarios u ocupantes de construcciones existentes sobre agua, manglares o superficies que anteriormente lo fueron, así como sobre cayos, islas o sobre

cualquier área de terreno ubicado dentro de los linderos del Parque...". Así, pues, la naturaleza del acto administrativo impugnado es de efectos particulares.

Tal circunstancia fue determinada por esta Sala, en la ocasión de decidir acerca de la admisión de la acción de nulidad por ilegalidad intentada conjuntamente con acción de amparo contra el Decreto N° 270 del 9 de junio de 1989, que cursan en el expediente 6810.

Adicionalmente, advierte la Sala que lo anterior ha quedado establecido en este juicio, toda vez que el juzgado de sustanciación admitió el recurso incoado de acuerdo al procedimiento previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia para la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares (artículos 121 y siguientes), y así se declara.

Por lo que atañe al resto de los requisitos que deben concurrir para que proceda la suspensión de los efectos del acto administrativo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 136 de la Ley Orgánica que rige al Máximo Tribunal de la República, se observa que:

La medida antes referida ha sido concebida en nuestro ordenamiento jurídico como un mecanismo procesal tendente a evitar que la ejecución de una providencia administrativa cuya nulidad se ha solicitado, produzca un perjuicio de tal naturaleza al administrado, que sea imposible repararlo si tal nulidad es declarada con lugar; o cuando su reparación sea difícil por la definitiva.

En este sentido, debe la Sala constatar, habida cuenta de que quienes piden la suspensión del acto son los mismos que han intentado su nulidad, la entidad de los posibles daños y la irreparabilidad o dificultad de reparación.

En el caso *subjudice*, y como consecuencia de los efectos del acto impugnado, debe procederse a la remoción de las construcciones a que se refiere el Decreto número 270, en un plazo de noventa (90) días, en caso contrario el Ejecutivo Nacional procederá a su demolición.

La demolición o remoción de las aludidas construcciones, constituye ejemplo en el que la jurisprudencia de este tribunal y la opinión de la doctrina más autorizada, aceptan la medida cautelar solicitada, pues es verdad que se causa un daño de difícil reparación a los recurrentes, en caso de que el recurso prosperara, en tanto que devolver las bienhechurías a su estado original luego de ejecutado el mandato del Decreto N° 270 luce, cuando menos, difícil. De allí que la Sala estime cumplidos los extremos del artículo 136 mencionado precedentemente y así se declara.

CSJ-SPA (95)

22-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Luisa Morales L. vs. Consejo de la Judicatura.

Para resolver, la Sala observa:

En los procesos de anulación de los actos administrativos de efectos particulares, al igual que en otros procesos, si no se aseguran los efectos de la sentencia definitiva, ésta resultaría nugatoria. Por ello se crean las medidas cautelares cuya finalidad es asegurar el resultado de un proceso pendiente. Ahora bien, a diferencia de lo que ocurre en el proceso ordinario, donde lo fundamental, además del riesgo, es la presunción grave del derecho reclamado, en el proceso de anulación lo determinante de tales medidas es que en verdad la sentencia definitiva, en caso de ser estimatoria de la decisión, no pueda reparar los perjuicios que cause la ejecución inmediata del acto impugnado mientras dure el proceso. Además, en estos procesos tales medidas son excepcionales, frente a lo que sucede en el ámbito procesal privado, en razón del

carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, protegidos como están por la presunción de su legitimidad, como actos de autoridad que son.

Así el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia dispone:

“A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar su decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar los resultados del juicio”.

“La falta de impulso procesal adecuado por el solicitante de la suspensión, podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio”.

Del texto transcrito puede colegirse que los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa tienen un gran poder de apreciación y de ponderación sobre la procedencia y la conveniencia de tal medida, derogatoria de los privilegios de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos y, sobre todo, para precisar si en verdad su ejecución inmediata, ocasiona una situación irreparable, de ser anulados dichos actos y, fundamentalmente, para precisar si al acordarla se adelantan o no los efectos anulatorios de la sentencia definitiva.

A este respecto se observa que en el caso de autos, el contenido de la decisión impugnada es el de una destitución de un funcionario judicial, por la cual se le extinguió la titularidad de su cargo, separándola del mismo y se le egresó de dicha función.

Ahora bien, de suspenderse la ejecución de tal destitución, su efecto sería el de restituirle su investidura y el de permitir su reingreso a la carrera judicial, que precisamente sería la consecuencia principal, de estimarse favorablemente por la Sala la pretensión de anulación interpuesta, y de declararse nulo dicho acto en la sentencia definitiva. En efecto, se estaría propiamente adelantando el resultado final del proceso más que asegurándolo. En este supuesto, la medida de suspensión ya no sería cautelar sino de corte definitivo, porque ya no se trataría de una medida de prevención de un daño irreparable o de difícil reparación, sino de la satisfacción misma del derecho reclamado, que constituye el mérito principal de la pretensión de anulación. Por esta consideración de naturaleza procesal, no procede acordar la medida precautelativa solicitada.

Pero, además de lo anterior, estima esta Sala, que tampoco el perjuicio alegado sería irreparable, porque de declararse nulo el acto de destitución, el honor y la reputación de la recurrente podría restablecerse si, como lo alega, le han sido perjudicados. Por otra parte, el supuesto perjuicio, según los términos del libelo de la demanda, proviene del cuestionamiento que, según el recurrente, le han hecho los medios de comunicación social, al hacer pública la decisión administrativa de su destitución, cuestión, por tanto, no vinculada directamente a la ejecución de dicha medida, sino a la actitud de terceras personas. Por lo demás, la recurrente sostiene, como justificación de la medida solicitada, el que se impida que su honor y reputación “se vean manchados con una decisión manifiestamente ilegal”, cuestión ésta que sólo puede examinarse en la sentencia definitiva y no en esta oportunidad. Por estas razones, además de la anterior, la Sala considera improcedente la medida solicitada, y así se declara.

CPCA**16-1-90**

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Instituto Universitario de Tecnología Industrial "Rodolfo Loero Arismendi" vs. República (Ministerio del Trabajo, Comisión Tripartita).

Observa esta Corte que la evolución jurisprudencial en materia de suspensión ha permitido que se admita el daño institucional como un motivo valedero para impedir que un acto impugnado produzca sus efectos, hasta tanto se decida el fondo de la cuestión planteada. Los motivos de suspensión no se limitan, en consecuencia, al simple temor del daño patrimonial que el acto pudiera producir. Ahora bien, para que prospere una solicitud fundada en el supuesto indicado, es necesario la demostración del daño alegado, el cual puede incidir sobre la esfera organizativa; o bien, sobre los aspectos morales o espirituales de una determinada entidad. El solo hecho de que el titular de un cargo que implique un nivel directivo sea despedido y que el acto ordene su reenganche, no permite presumir que la conducta del mismo frente a la organización, pueda producirle necesariamente daños derivados del resentimiento natural que la decisión originaria le acarrearía. Decidir en tal forma implicaría negar la eficacia de todos los actos de las Comisiones Tripartitas que declaren con lugar la calificación de despido, lo cual resultaría contrario a derecho. Sólo si el patrono es capaz de demostrar la existencia de circunstancias concretas que revelen el peligro de un daño institucional, es posible acordar la suspensión de un acto administrativo tutor de la estabilidad laboral. En el caso presente, fuera de la afirmación de la solicitante de la suspensión, de que el reenganche pudiera acarrear daños al organismo, no existe ningún elemento que permita a esta Corte justificar la pretensión deducida, por lo cual la misma resulta improcedente y así se declara.

D. Procedimiento*a. Las intervenciones en el procedimiento**a'. Notificaciones ineludibles y obligatorias***CSJ-SPA (52)****8-2-90**

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Rafael F. Bolívar vs. Contraloría General de la República.

En el recurso de nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, la decisión de la notificación al Fiscal General de la República ocasiona la reposición de la causa, tratándose de una formalidad esencial para la validez del proceso. En el caso de la notificación al Procurador General de la República esta omisión no determina la reposición de la causa, ya que la misma sólo procede a instancia del mismo Procurador.

Visto el contenido del acto recurrido y la solicitud del actor, el juzgado de sustanciación, al admitir el recurso, ordenó la notificación de los ciudadanos Fiscal, Pro-

curador y Contralor General de la República. Las dos primeras notificaciones fueron ordenadas conforme al artículo 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y, la tercera, conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El indicado artículo 125 dispone que, "...en el auto de admisión el Tribunal ordenará notificar al Fiscal General de la República y también al Procurador General de la República, en caso de que la intervención de éste en el procedimiento fuere requerida teniendo en cuenta la naturaleza del acto...". Por tanto, queda claro que el legislador en los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares, ha querido que en todo caso en el auto de admisión sea ordenada la notificación del Fiscal General de la República. La omisión de practicar esta notificación necesariamente determina la reposición de la causa, ya que se trata de una formalidad esencial para la validez del proceso.

Ahora bien, respecto del Procurador General de la República, la misma norma citada supedita su notificación a la naturaleza del acto recurrido, lo que debe interpretarse concordancia con el artículo 38 de la Ley Orgánica que rige sus funciones, el cual, para los casos en los que la República no es parte, dispone que los funcionarios judiciales están obligados a notificar a este funcionario "de toda demanda, oposición, excepción, providencia, sentencia o solicitud de cualquier naturaleza que, directa o indirectamente, obre contra los intereses patrimoniales de la República. La omisión de esta notificación determinará, conforme al artículo en referencia el examen de la procedencia o no de la reposición atendiendo a la naturaleza del acto, a instancia del Procurador General de la República.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional prevé la notificación al ciudadano Contralor de la República de toda "demanda, oposición, sentencia o providencia, cualquiera sea su naturaleza, que obre contra el Fisco Nacional". Obviamente, la omisión de esta notificación también determinará la reposición de la causa.

Determinado lo anterior, es menester destacar que la notificación del ciudadano Fiscal General de la República en el presente caso era ineludible, ya que la ley la prescribe para todo juicio de nulidad de actos de efectos particulares, y su omisión es causal de reposición de la causa. Igualmente, la omisión de la notificación del Contralor General de la República determina la reposición de la causa, independientemente de la consideración sobre si debió o no ser ordenada por el juzgado de sustanciación, vale decir sobre si se trata o no de una demanda contra el Fisco Nacional, punto éste que no entra a considerar esta Sala, ya que el análisis se concreta a determinar la trascendencia procesal del incumplimiento del auto de admisión que la ordenó. En cambio, respecto de la omisión de la notificación del ciudadano Procurador General de la República, si bien resulta obvio que no fue efectuada, ello no determina la reposición de la causa en este caso, ya que, como antes se indicó, sólo procede a instancia de dicho alto funcionario, quien no ha hecho solicitud alguna en este sentido.

En consecuencia, resulta clara la necesidad de reponer la presente causa por haberse omitido la notificación de los ciudadanos Fiscal y Contralor General de la República, al estado que se cumpla el auto de admisión dictado el 18 de febrero de 1986, anulándose todas las actuaciones posteriores a esa fecha.

b'. *Notificación al Procurador General de la República*

CSJ-SPA (376)

14-12-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

El encabezamiento del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no presupone la paralización del procedimiento, sino que concede a la República la prerrogativa de dar contestación dentro del término de noventa (90) días.

La disposición transcrita (art. 38 LOPGR) establece la obligación de notificar al Procurador General de la República de aquellas peticiones que pudieran obrar directa o indirectamente, contra los intereses patrimoniales de la República.

Ahora bien, tal notificación no significa que con ella la República se convierta en parte en el proceso de que se trate. Por consiguiente, no puede condicionarse la tramitación de la causa al hecho de que el Procurador se dé por notificado o se tenga como tal por el transcurso de los noventa (90) días, pues es evidente que la notificación debe considerarse consumada, bien cuando el Procurador dé contestación expresa antes de que venza el término de noventa (90) días o bien al vencimiento de éste si se hubiera abstenido de dar respuesta explícita al oficio del funcionario judicial.

Cabe observar igualmente que tampoco puede pensarse que la notificación al Procurador General de la República pueda provocar la paralización de un proceso en el que la Nación no es parte, puesto que de ser así las verdaderas partes en el proceso quedarían sujetas a la incertidumbre de tener que esperar la intervención de un tercero a la relación procesal. En otras palabras, el encabezamiento del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, antes transcrito, no presupone la paralización del procedimiento, sino que concede a la República la prerrogativa de dar contestación dentro del término de noventa (90) días.

En tal virtud, juzga la Sala que, practicada como fue en el caso de autos la notificación al Procurador, el proceso debe continuar su curso normal, abriéndose para dicho funcionario un lapso de noventa (90) días para responder, si así lo considera necesario, en salvaguarda de los intereses de la Nación.

b. *Cartel de emplazamiento*

CPCA

16-1-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Leopoldo Delgado vs. Gobernación del Distrito Federal.

El lapso previsto para la consignación del cartel de emplazamiento (Art. 125 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia) por ser de caducidad corre indefectiblemente y no acepta suspensión o interrupción alguna (no pudiendo alegarse contra el mismo circunstancias particulares cualquiera que sea su naturaleza).

Esta Corte observa que, independientemente del hecho de que no existe correlación entre las fechas señaladas por el apelante, ya que el cartel fue retirado el 16

de marzo de 1988 y consignado el 13 de abril de 1988; en cuando que el accidente al cual alude se produjo el 7 de febrero de 1988 lo cual indica que a pesar de dicho accidente y del reposo al cual fuera sometido, sin embargo el cartel fue retirado con posterioridad al mismo, revelándose así que no existía nexo o, por lo menos, necesaria vinculación entre ambas circunstancias, está el hecho objetivo de que el lapso previsto para la consignación del cartel, por ser de caducidad, corre indefectiblemente y no acepta suspensión o interrupción alguna. En la oportunidad en la cual el apelante solicita le sea acordada la apertura de una articulación probatoria para demostrar el accidente sufrido, ya el lapso de caducidad previsto en el artículo 125 se había vencido, por lo cual, al desatender a su pedimento el juez no estaba cercenando, como lo señala, su derecho a la defensa. El alegato del apelante en el sentido de que se le permitiera demostrar el accidente sufrido y la inamovilidad a la cual se encontraba sometido en virtud del mismo, es una circunstancia irrelevante en relación con el hecho objetivo del transcurso del tiempo entre la fecha del retiro de la orden de publicación del cartel y la consignación del mismo. Los lapsos de caducidad corren indefectiblemente y contra los mismos no pueden alegarse circunstancias particulares cualquiera que sea su naturaleza. Por otra parte el procedimiento contencioso-administrativo de anulación se ciñe a lapsos preclusivos como cualquier otro juicio, que impide a los interesados reabrir a su voluntad las etapas pasadas. Es por ello que no puede imputársele al *a quo* el desatender al pedimento de reabrir el lapso ya concluido, por cuanto al mismo sólo le correspondía pronunciarse sobre las actuaciones que se encontraban sometidas a lo que podríamos denominar el cronograma del juicio como tal.

c. *Carga de la prueba: Administración*

CSJ-SPA (19)

31-1-90

Magistrado Ponente: Cecilia Sosa Gómez

Caso: Farmacia Unicentro C.A. vs. República (Ministerio de Sanidad y Asistencia Social).

3. En base a lo anterior, se debe analizar si el acto impugnado fue dictado en ejercicio de la potestad revocatoria y también si en tal actuación la Administración violó los límites antes aludidos, incurriendo de este modo en el vicio señalado tanto por los recurrentes como por el Fiscal del Ministerio Público.

Ahora bien, del estudio del acto recurrido se concluye que la causa de la revocatoria fue la información que llegó a la Dirección Sub-Regional de Salud de una apelación interpuesta ante la Corte Suprema de Justicia por los actores, como consecuencia de la negativa del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social de otorgar la autorización de instalación de la FARMACIA UNICENTRO.

La circunstancia invocada como fundamento del acto parece estar referida a la existencia de una decisión precedente sobre el mismo asunto, desde que se señala que la revocatoria ocurre por "haber tenido información este Despacho... , en cuanto a una apelación hecha por ustedes ante la Corte Suprema de Justicia por la negativa del Ministerio a la concesión del permiso para la instalación de la FARMACIA UNICENTRO".

Tal fundamento entrañaría, obviamente, para la administración la carga de acudir al debate probatorio a fin de evidenciar que ciertamente el objeto del acto impugnado había sido resuelto en forma previa y negativa, y desvirtuar la subyacente idea de que el permiso otorgado implícitamente constituiría revocatoria (permitida) de la originaria negativa de autorizar la instalación de la farmacia.

Mas sin embargo, la Administración se conformó con motivar su decisión en los términos ya expuestos, absteniéndose de traer a los autos la necesaria prueba de sus afirmaciones, incumpliendo su carga procesal y circunscribiéndose por tal el debate a la revisión de si estos motivos, de esa precaria forma expuestos y no probados, se apegan o no a los preceptos legales que informan la potestad revocatoria y sus límites.

Por otra parte, conviene advertir que la autoridad administrativa pareciera hacer uso de una suspensión de efectos del acto autorizatorio, por razón del recurso contencioso previamente intentado al indicar que éste queda sin efecto "...hasta tanto no se tenga el resultado del recurso aludido interpuesto por usted en la Corte Suprema de Justicia". Se desatiende con ello la finalidad y principios del instituto de la suspensión, que supone necesariamente la actividad de revisión por el órgano administrativo como consecuencia de la interposición de un recurso en su sede y que resulta en el caso, incompatible con la actividad de revisión de oficio a que se contrae el Capítulo I del Título IV de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Con vista a lo precedentemente expuesto, concluye esta Sala que el motivo que se infiere del texto del acto —la existencia de una negativa previa del Ministerio— no ha sido debidamente comprobado en el debate procesal y en los términos como quedó expuesto ha de considerarse violatorio a los límites de la potestad revocatoria. Así se declara. .

d. *Prueba de experticia: número de expertos*

CSJ-SPA (27)

1-2-90

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Armando F. Melo vs. Consejo Supremo Electoral.

Sin entrar a considerar el controversial punto de si en las acciones de nulidad de actos administrativos hay o no "parte contraria" o "contraparte" del recurrente o accionante, es lo cierto que, en los procedimientos de nulidad, rigen supletoriamente las reglas del Código de Procedimiento Civil, como lo dispone el artículo 88 de la Ley Orgánica de la Corte.

Ahora bien, en materia de la prueba de experticia, nada dispone la Ley de la Corte, en cuya virtud se aplican las reglas contenidas en el Capítulo VI, Título II, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil, según las cuales hay que distinguir, para determinar el número de expertos, dos situaciones:

- 1) Que la experticia haya sido contratada a pedimento de parte; o
- b) Que se haya acordado de oficio.

En el segundo de los casos es cuando el juez —según su criterio— puede nombrar uno o tres expertos, como lo dispone el artículo 455.

En cambio, cuando la experticia haya sido pedida por una de las partes, son siempre tres expertos, a menos que los interesados convengan en un solo experto, que nombrarán de común acuerdo, o, en su defecto, el experto único será designado por el juez, y la regla de que, salvo que las partes convengan en ello, son siempre tres expertos se halla confirmada por el artículo 1.423 del Código Civil.

En consecuencia, cuando el tribunal, basándose en que no había en el caso "contraparte", designó un solo experto, infringió y violó los artículos 1.423 del Código Civil y 454 del Código de Procedimiento Civil, en cuya virtud la apelación ejercida

es procedente y tiene que prosperar con la consecuencia de que deberá efectuarse nuevamente el acto para que en él se proceda, conforme a la ley, a designar tres expertos.

E. *Perención breve: improcedencia*

CSJ-SPA (85)

22-2-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Caso: Misión Bautista Indigenista de Venezuela vs. República (Ministerios de Educación y Justicia).

No procede la perención de la instancia (Art. 267, ord. 1º del Código de Procedimiento Civil) en los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares o generales.

Como cuestión previa debe resolverse si es procedente o no la solicitud hecha por la Procuraduría General de la República, de que se declare la perención de la instancia de conformidad con lo previsto en el ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil.

Tal pedimento se formula con base en que:

“...en el caso de autos han transcurrido más de treinta días, contados a partir de que los autos se devolvieron al Juzgado de Sustanciación y se le diera entrada a los mismos, sin que los accionantes hayan procedido a pagar los derechos arancelarios correspondientes para su respectiva publicación y posterior consignación”.

Al respecto se observa:

En casos similares al presente, esta Corte ha determinado que el ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil no rige ni puede regir en los juicios de nulidad de actos administrativos de efectos particulares o generales. Esto con base en que la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia nada dice acerca de las perenciones breves y aunque las reglas del Código de Procedimiento Civil son de aplicación supletoria por mandato del artículo 88 *ejusdem*, sin embargo lo son en tanto en cuanto la ley de la Corte no regule la situación del expresamente y que sea indispensable para la tramitación del juicio, a tal extremo que sin su aplicación no podría decidirse.

Inversa es la situación de las demandas contra la República, puesto que en ese caso, la Ley Orgánica establece como regla general el que sean sustanciadas con arreglo a las normas del procedimiento ordinario, salvo lo establecido en ella.

Por tanto, siendo el ordinal 1º del artículo 267 del Código de Procedimiento Civil específico de los procedimientos ordinarios, por sus características, ya que establece la carga para el demandante de cumplir con las obligaciones que le impone la ley para que sea practicada la citación del demandado, y no siendo éstas propias de los juicios de nulidad donde el Cartel de emplazamiento no es indispensable ya que es en todo caso potestativo del juez determinar si procede o no su publicación, considera la Corte, y así lo declara, que no procede la declaratoria de perención solicitada con base en la norma procesal citada.

2. *Contencioso-administrativo de anulación y amparo*

A. *Competencia*

CPCA

27-1-90

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer de las acciones conjuntas de amparo y recurso contencioso-administrativo de anulación contra el acto impugnado emanado de una autoridad nacional (Cuerpo de Vigilancia o Tránsito Terrestre).

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el primer aparte del artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo Sobre Derechos y Garantías Constitucionales, cuando la acción de amparo se ejerza contra un acto administrativo de efectos particulares de la Administración, podrá formularse ante el Juez Contencioso Administrativo competente, si lo hubiere en la localidad, conjuntamente con el recurso contencioso de anulación de actos administrativos.

A su vez, de conformidad con lo establecido en el artículo 185, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, consagradorio de la llamada competencia residual, esta Corte es competente para conocer de los recursos de nulidad que puedan intentarse contra los actos administrativos emanados de autoridades diferentes de las señaladas en los ordinales 9, 10, 11 y 12 del artículo 42 de esta Ley, si su conocimiento no estuviese atribuido a otro Tribunal. En el presente caso se trata, según el accionante, de un acto emanado de una autoridad nacional, como lo es el Cuerpo de Vigilancia de Tránsito Terrestre, motivo por el cual esta Corte sí resulta competente para conocer acerca de los recursos contencioso administrativos de anulación que se intenten contra actos emanados de dicho Organismo.

B. *Naturaleza cautelar del amparo*

CPCA

8-2-90

Magistrado Ponente: Humberto Briccño León

Caso: María Isabel Olivares vs. República (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables).

Consideró la recurrida, que fue interpuesto el recurso de nulidad conjunto con amparo de conformidad con el artículo 5º de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales, y al pronunciarse sobre el amparo estimó que para el momento de su decisión presentaba estado de gravedad la solicitante, según constancias médicas que apreció, por lo cual declaro procedente la suspensión de los efectos del acto de destitución, la restitución al cargo, y por consideración al embarazo ordenó se tomasen las medidas correspondientes a los permisos pre y post-natal conforme a la Ley. Esta Corte en reiteradas ocasiones ha sostenido que el amparo conjuntamente interpuesto con un recurso de nulidad, es de contenido cautelar, razón por la cual esta Corte debe observar si la situación de hecho objeto de la protección que brindase el Tribunal de la Carrera Administrativa al dictar su fallo

continúa requiriendo de tal precautelativa para que se justifique la extensión de la medida que entonces fue acordada.

A tal efecto esta Corte observa:

Corre inserta al expediente certificación emanada del Dr. Víctor Ayala, mediante la cual afirma encontrarse para la fecha de tal certificado, 24 de marzo de 1988, la ciudadana María Olivares González en estado de embarazo; igual constancia corre en autos emitida por el Dr. Antonio José Romero, Director Médico de la Unidad Diagnóstico Integral, de fecha 6 de octubre de 1988, en la cual se afirma: tener para el 6 de octubre de 1988, la ciudadana María Olivares, cuatro (4) meses de evolución en el embarazo. De tal forma constata esta Corte que para la fecha del presente fallo la situación de hecho que implica el embarazo al que se referían las certificaciones señaladas, ha finalizado, razón por la cual esta Corte estima, injustificado prolongar la protección constitucional que se había acordado, por haber cesado las razones de hecho que en su momento la exigieron, y así expresamente lo declara esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en nombre de la República y por autoridad de la Ley, y así la consecuente revocatoria de la suspensión que por efecto del amparo dictó el Tribunal de la Carrera Administrativa en el caso *subjudice*.

3. *El contencioso-administrativo de las demandas*

A. *Competencia de la Corte Suprema*

a. *Demandas contra empresas del Estado*

CSJ-SPA (363)

12-2-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas.

El inciso 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, atribuye competencia a esta Sala para conocer de las acciones que se propongan contra una empresa en la cual el Estado tenga participación decisiva, siempre que su cuantía exceda de Bs. 5.000.000,00 y su conocimiento no esté atribuido a otra autoridad. La norma en cuestión, como ya precisó en anteriores oportunidades esta Sala, le otorga una competencia especial impuesta por los cada vez más exigentes fines del Estado, constituyendo así un régimen ya no de atribución por la materia, sino en razón de la persona demandada y para cuya procedencia debe examinarse cuidadosamente —dado su carácter excepcional— la concurrencia de tres elementos o circunstancias: la participación del Estado en la empresa demandada, la cuantía de la demanda y por último la inexistencia de otro fuero atrayente.

Ahora bien, dado que en el caso de especie, se cumplen los dos últimos extremos de la norma en comento, la controversia se circunscribe a determinar el carácter de la participación del Estado venezolano en "C.A. Venezolana de Televisión". En este sentido, también ha sido orientadora la doctrina de la Sala plasmada en reiteradas decisiones acerca de lo que debe entenderse por participación decisiva del Estado en empresas, a los fines de determinar su propia competencia para conocer de la demanda que contra ellas se intenten y, al efecto ha establecido, como regla general, que para que gocen de ese fuero especial, se requiere que la participación sea del propio Estado y no de algún instituto autónomo u otra empresa creada por el Estado, es decir, que se trate de una participación directa.

Sin embargo, la regla anterior sufre una excepción en el caso de aquellas sociedades en que, aunque no exista una participación directa de la República, las mismas

hayan sido creadas por Ley o bien en ellas exista una participación permanente del sector público.

(omissis)

Ahora bien, de la lectura del referido documento (constitutivo de la empresa Compañía Anónima Venezolana de Televisión) se desprende:

1. Que la C.A. Venezolana de Televisión, es una sociedad mercantil creada con el objeto de prestar un servicio público como medio cultural, informativo y de recreación; que gira bajo la forma de Compañía Anónima y cuyo capital suscrito y pagado asciende al monto de Bs. 22.915,000, representados en 22.915 mil acciones nominativas.

2. Que la República de Venezuela es el accionista mayoritario de la C.A. Venezolana de Televisión, representando un 97,8% del capital social, mientras que los dos socios restantes son un instituto autónomo (Fondo de Inversiones de Venezuela) con el 1.1%, y el 1.1% restante pertenece a una Empresa del Estado (CANTV).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y en base a los lineamientos doctrinales y legales ya esbozados, es evidente, a juicio de esta Sala, que sí es aplicable a la demandada el fuero especial a que alude el artículo 42, ordinal 15 de la Ley Orgánica de este Supremo Tribunal, y, en tal virtud, se declara competente para conocer de la presente demanda contra C.A. Venezolana de Televisión.

CSJ-SPA (376)

14-12-89

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas.

La Sala, en base a los criterios expuestos en la Sentencia N° 335 de 12-12-85 (RDP N° 25, pp. 145 a 147) declara a los tribunales contencioso-administrativos competentes para conocer de las acciones contra la empresa CVG Electrificación del Caroní (EDELCA) a pesar de que los accionistas en la misma sean el Fondo de Inversiones de Venezuela y la Corporación Venezolana de Guayana.

De lo anteriormente transcrito se desprende que el capital de la C.V.G. Electrificación del Caroní C.A., está suscrito por el Fondo de Inversiones de Venezuela (F.I.V.), accionista mayoritario con acciones preferidas, y la Corporación Venezolana de Guayana accionista mayoritario con acciones comunes, es decir, que sus acciones se hallan en cabeza de dos entes autónomos, resultado así que el Estado (la República) no es directamente el titular de las acciones.

Visto así el componente accionario de la demandada C.V.G. Electrificación del Caroní C.A. (EDELCA) se trata de un ente de carácter público en el cual, aun cuando reviste forma de compañía anónima, el Estado tiene facultad decisoria en sus ejecuciones ya que, en su estado actual, la totalidad de sus acciones son del sector público.

(omissis)

La Sala, en base a los criterios expuestos en la sentencia N° 335 de 12-12-85 (RPD, N° 25, pp. 145 a 147) declara a los tribunales contencioso-administrativos competentes para conocer de las acciones contra la empresa CVG Electrificación del Caroní (EDELCA) a pesar de que los accionistas en la misma sean el Fondo de Inversiones de Venezuela y la Corporación Venezolana de Guayana.

A juicio de esta Sala, los criterios establecidos en la transcrita sentencia (12-12-85) son aplicables al caso de autos. En efecto, el Decreto Nº 430 de diciembre de 1960 (creación de la CVG), y posteriormente por Decreto-Ley (21 de julio de 1985) fundamentado en la Ley Especial que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas Económicas y Financieras, se dictó el Estatuto Orgánico del Desarrollo de Guayana (derogó el Decreto Nº 430 artículo 26). En ese Estatuto el artículo 5º establece que la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) promoverá la formación de empresas que fueren necesarias para fomentar el desarrollo de la zona a que se refiere el artículo 1º de ese Decreto. En este sentido, en fecha 29 de julio de 1963 se constituyó la C.A. "CVG Electrificación del Caroní" (EDELCA), "... en uso de la facultad conferida por el artículo 5º del mencionado Decreto (430) y a los fines del Capítulo 3º y artículo 31 del mismo Decreto...". Por otra parte, el Estatuto atribuye a la CVG la coordinación de las empresas del Estado situadas en la jurisdicción de esa Corporación, como es el caso de Electrificación del Caroní (EDELCA). Es pues, la Corporación Venezolana de Guayana (Instituto Autónomo) y las Empresas del Estado las que podrán suscribir y enajenar acciones y constituir, fusionar o liquidar empresas, fundaciones y otras asociaciones similares con participación del sector privado o sin ella, con la sola autorización del Presidente de la República, en Consejo de Ministros (artículo 7º).

Visto lo anterior, se concluye que comprobado como está que el capital accionario pertenece íntegramente al Estado a través de la C.V.G. y del Fondo de Inversiones de Venezuela, ambos entes públicos, con naturaleza jurídica de Institutos autónomos. que sus objetivos son la realización de tareas de la incumbencia del Estado y recibe directamente instrucciones del Ejecutivo Nacional en el cumplimiento de sus cometidos, todo lo cual consagra una participación decisiva del Estado en la Empresa EDELCA.

Por consiguiente, son los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa los competentes para conocer de las demandas que se interpongan contra ella y, como se observa que la cuantía de la presente demanda, excede de cinco millones de bolívares (Bs. 5.000.000,00), a tenor de lo establecido en los ordinales 15 y 16 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en concordancia con el artículo 43 *eiusdem*, corresponde a esta Sala el conocimiento de la acción.

CSJ-SPA (46)

24-1-90

Magistrado Ponente: Josefina Calcaño de Temeltas

Sentado lo anterior, observa la Corte que la demandada INTEVEP, S.A., es una compañía cuyo principal objeto social consiste, de acuerdo con lo que se desprende de sus propios estatutos, en la investigación y desarrollo en áreas de hidrocarburos y petroquímica, así como en labores de información y apoyo tecnológico en esas áreas a Petróleos de Venezuela, S.A., sus empresas filiales y organismos públicos y privados. También incluye el asesoramiento al Ejecutivo Nacional, empresas del Estado y otros organismos públicos y privados sobre aspectos científicos y tecnológicos en materia de hidrocarburos y petroquímica, objetos todos ellos declarados de utilidad pública e interés social en el aparte último del artículo 1º de la Ley Orgánica por la que se reserva al Estado venezolano la industria y comercio de hidrocarburos.

En efecto, establece la referida norma que gozan de ese privilegio —declaratoria de utilidad pública e interés social— no sólo las labores de exploración, manufactura o refinamiento, transporte o almacenamiento, de petróleo, asfalto y demás derivados; sino también otras actividades que si bien no participan de manera mediata sí se

encuentran estrechamente vinculadas a éstas, tales como "las obras, trabajos y servicios que fueren necesarios para realizarlas".

En esa inteligencia, resulta claro que las labores que realiza INTEVEP, S.A., de asesoría científica y tecnológica en materia de hidrocarburos y petroquímica constituye un servicio no sólo valioso sino necesario a la industria petrolera nacional y, por tanto, de utilidad pública e interés social.

Observa también la Sala que la totalidad del capital y acciones de INTEVEP, S.A., ha sido suscrita desde su fundación por Petróleo de Venezuela, S.A., tal como consta de la publicación consignada en autos, de lo cual resulta que el componente accionario de la demandada es enteramente de carácter público, puesto que Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) es una empresa estatal cuyo único accionista es la República de Venezuela y cuya creación obedece a las previsiones de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos.

Asimismo, de las diversas cláusulas que conforman el referido documento estatutario de INTEVEP, S.A., se desprende, en efecto, una continua y permanente relación de dirección entre ambas compañías que se manifiesta, entre otros, en el hecho de que según su cláusula trigésima octava corresponde al Presidente de PDVSA, o cualquiera de los vicepresidentes o directivos por él designados, ejercer la representación de las acciones en las asambleas y presidirlas. También podrá Petróleos de Venezuela, S.A., de acuerdo a dicha previsión, reservarse el manejo de las finanzas de la sociedad.

Por otra parte, en la cláusula decimoctava del mismo documento societario, se establece la prohibición para los miembros de su junta directiva de celebrar negocios con la sociedad, con Petróleos de Venezuela, S.A., o con cualquiera de las sociedades filiales de ésta.

De ambas disposiciones, así como del objeto social de INTEVEP, S.A., desarrollado acorde al aparte último del artículo 1º. en concordancia con las bases cuarta y quinta del artículo 6 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el comercio de los Hidrocarburos, se desprende suficientemente, a juicio de la Sala, que no se trata en el caso de autos de una empresa en que la participación estatal sea de carácter circunstancial, sino por el contrario, existe una relación en cuya virtud permanentemente y desde su constitución participa el sector público íntegramente en su dirección y control, por lo que se cumplen los extremos exigidos para que proceda en el presente caso el fuero especial el que se refiere el artículo 42, ordinal 15, de la Ley Orgánica que rige este Alto Tribunal.

(Esta sentencia ratifica el criterio expuesto en la N° 387 de 14-12-89 en relación a la empresa MENEVEN, S.A.).

Voto salvado del Magistrado Luis Enrique Farías Mata

El Magistrado Luis Enrique Farías Mata disiente del criterio expresado por la mayoría, en cuanto a la competencia de la Sala para canocer del presente caso, referido a la demanda por cobro de bolívares interpuesta por la sociedad mercantil Oficina Técnica Dávila, C.A., contra la empresa INTEVEP, S.A., con fundamento en contrato de obras entre ambas celebrado. En consecuencia, salva su voto con base en las razones que de seguidas se exponen:

La sentencia de la cual se disiente deja constancia de que "la totalidad del capital y acciones de INTEVEP, S.A., ha sido suscrita desde su fundación por Petróleos de Venezuela, S.A., tal como consta de la publicación consignada en autos, de lo cual resulta que el componente accionario de la demandada es enteramente de ca-

rácter público, puesto que Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) en una empresa estatal cuyo único accionista es la República de Venezuela y cuya creación obedece a las previsiones de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos”.

Estima quien disiente que, sólo de la precedente transcripción del fallo, resulta evidente que no existe una participación decisiva y directa de la República en la composición accionaria de la empresa INTEVEP, S.A., al menos en los términos exigidos por el ordinal 15 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, ni de conformidad con lo establecido por la Sala en su tradicional jurisprudencia.

Como argumento para separarse de la misma, la sentencia en cuestión, expresa: “. . . de las diversas cláusulas que conforman el referido documento estatutario de INTEVEP, S.A., se desprende, en efeco, una continua y permanente relación de dirección entre ambas compañías que se manifiesta, entre otros, en el hecho de que según su cláusula trigésima octava corresponde al Presidente de PDVSA, o cualquiera de los vicepresidentes o directivos por él designados, ejercer la representación de las acciones en las asambleas y presidirlas. También podrá Petróleos de Venezuela, S.A., de acuerdo a dicha previsión, reservarse el manejo de las finanzas de la sociedad”.

“Por otra parte, en la cláusula decimoctava del mismo documento societario, se establece la prohibición para los miembros de su junta directiva de celebrar negocios con la sociedad, con Petróleos de Venezuela, S.A., o con cualquiera de las sociedades filiales de ésta”. Se valora asimismo, que del objeto social de la citada empresa, se desprende —a juicio de la mayoría sentenciadora— que “existe una relación en cuya virtud permanentemente y desde su constitución participa el sector público en su dirección y control, por lo cual se consideran cumplidos los extremos exigidos por el mencionado ordinal del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para que la sociedad mercantil INTEVEP, S.A., goce del fuero especial.

Estos nuevos criterios sobre competencia emitidos ahora por la Sala, contrarían tradicional jurisprudencia, recogida en sentencia del 21 de junio de 1988, que ratificó otros sostenidos en las de 20 de enero de 1983 y 13 de diciembre de 1984. Precisamente en cuanto al punto de la definición de “participación decisiva del Estado” como accionista de una empresa, en el citado fallo de 13-12-84, la Corte dejó establecido que:

“La presente decisión, atendiendo a razones de la seguridad jurídica y a que la República es la única apta para escoger la forma societaria como medio de desempeñar funciones que por su naturaleza le son propias, rechaza para la competencia en cuestión, la tesis de la propiedad indirecta del Estado. Aceptarla sería admitir una continua e ilimitada desmembración de la voluntad pública estatal, admitir que personas jurídicas sin autorización de la ley puedan crear establecimientos con forma de derecho privado, y que las controversias que en su desarrollo se susciten, deban ser sometidas al fuero de esta Corte. En lo relativo a la participación calificada que el Estado ha de tener en la respectiva empresa, pese a la interrogante que inquiera si se trata siempre de la participación mayoritaria de las acciones o de alguna otra, fundamentada en razones de índole distinta, es incuestionable que sólo están sometidas al conocimiento de este tribunal aquellas sociedades de capital mayoritario del Estado. Acoger criterios distintos para la determinación de la participación decisiva —cuando éstos son en extremo imprecisos— impone por razones de estabilidad jurídica, su rechazo” (*Gaceta Forense* Nº 126, Vol. I, Tercera Etapa, 1984, pp. 437-443, caso: “Banco República”).

Ahora la Sala, sin hacer mención de la doctrina vigente, cambia radicalmente su criterio, pero no incluye en la precedente sentencia una argumentación que justifique debidamente ese cambio.

Cree firmemente el Magistrado disidente que la decisión suscrita por la mayoría no se encuentra ajustada a lo dispuesto en el ordinal 15º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, donde —tal como lo ha venido sosteniendo nuestra tradicional doctrina— se condiciona la competencia de la Sala Político-Administrativa para conocer del asunto, al hecho de que *la República* tenga participación decisiva en la empresa actora o demandada, lo cual ha sido entendido por esta Corte, como participación mayoritaria en cuanto al número de acciones, y como participación directa y no por intermedio de otros organismos. En este último caso, si acudiendo a la interpretación extensiva de una norma excepcional de la Ley se admite la participación de la República a través de otros entes, podría llegarse a hacer indefinida la competencia de la Corte Suprema de Justicia, con el consecuente e indebido congestionamiento además, que para la Sala comportaría semejante exageración de convertir en regla la excepción por la cual se le confían a la jurisdicción contencioso-administrativa, asuntos distintos —por su propia naturaleza— de la competencia natural de ésta.

La debilidad de la tesis que sustenta la decisión adoptada por la mayoría de la Sala, queda puesta de relieve —a juicio de quien discrepa— en las frases “una continua y permanente reacción entre ambas compañías” (refiriéndose a Petróleos de Venezuela e INTEVEP y “se establece una prohibición para los miembros de la Junta Directiva de celebrar negocios con la sociedad” frases con las cuales se intenta sustituir la empleada exactamente por el legislador. En este sentido, el presente voto salvado pretende convertirse en voz de alerta, acerca de esa sustitución que no considera debidamente justificada.

Finalmente —estima quien discrepa—, con la precedente sentencia se aparta la Sala de su tradicional jurisprudencia, conformada por los fallos ya mencionados y por otros, entre los cuales destacan los de 13-12-84 (“Banco República”), 5-8-86 (“Banco Italo-Venezolano”), 13-11-86 (“VIASA”); 21-6-88 (“CADAFE”), 13-2-86 (“LAV”) y 26-7-88 (“CANTV”).

b. *Competencia en segunda instancia*

CSJ-SPA (94)

22-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Por otra parte, y dentro de ese mismo orden de ideas, la competencia de alzada de esta Sala, en el contencioso de las demandas contra la Administración Pública, a que se contrae el ordinal 18º del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se refiere las apelaciones interpuestas “contra las decisiones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo o de los Tribunales ordinarios o especiales en los juicios en que sea parte o tenga interés la República, cuando su conocimiento no estuviere atribuido a otra autoridad”. Y en el presente caso, no se trata precisamente de ninguno de estos dos supuestos, y por esta razón, la Sala no es la competente para conocer de la apelación propuesta contra la sentencia dictada en fecha 5 de octubre de 1984, por el Juzgado Segundo de Primera Instancia en lo Civil y Mercantil de la Circunscripción Judicial del Estado Zulia, sino un Juzgado Superior de esa misma Circunscripción, y así se declara.

B. *Procedimiento administrativo previo*

CPCA

8-2-90

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Martín R. Reyes vs. IVSS.

El procedimiento administrativo previsto en los Arts. 30 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República previsto para las demandas que se intenten contra la República, puede ser extendido a los institutos autónomos cuando los instrumentos legales que los regulen así lo prevean expresamente.

Realizado el estudio individual y privado de expediente, se pasa a dictar sentencia previa las siguientes consideraciones:

Efectivamente, como lo ha señalado el apoderado del demandante, el procedimiento administrativo previo a la acciones que se intenten contra la República, previsto en los artículos 30 y siguientes de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se halla previsto para las demandas que se intenten contra la República. Sin embargo, tal privilegio puede ser extendido a los institutos autónomos cuando los instrumentos legales que los regulen así lo prevean expresamente.

En el caso del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales se trata de un instituto autónomo cuya ley reguladora en modo alguno le ha conferido los privilegios de la República y, como lo dispone el artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, los institutos autónomos no gozan de las prerrogativas de la República, a menos que las Leyes que los regulen "se los otorguen especialmente".

No gozando en consecuencia el Instituto demandado los privilegios de la República, resulta improcedente la cuestión previa opuesta establecida en el numeral 11 del artículo 346 del Código de Procedimiento Civil, pues no existe, con respecto al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, prohibición legal alguna de admitir la acción propuesta.

CPCA

22-2-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Análisis de la Situación.

Con vista a los razonamientos contenidos en el escrito de formalización del apelante esta Corte observa:

1.—El procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República es un requisito *sine qua non* de admisibilidad de dichas acciones, a falta del cual, según el dispositivo del art. 36 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no se puede dar curso a la acción respectiva. El incumplimiento de este procedimiento como condición indispensable de admisibilidad de pretensiones como la contenida en autos ha sido claramente definido por la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en numerosos fallos, entre los cuales cabe citar el dictado en fecha 6-8-87, en el cual se señala:

“Calificada por los demandantes como acción de partición judicial intentada por ellos contra —entre otros— la República de Venezuela y el Concejo Municipal del Distrito Iribarren del Estado Lara, el Juzgado de Sustanciación la declaró inadmisibile, a tenor de lo pautado por los artículos 84 —ord. 5º— de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con el 30 de la también Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En efecto, rezan los textos mencionados: «Artículo 30. Quienes pretendan instaurar judicialmente una acción en contra de la República deberán dirigirse previamente y por escrito, al Ministerio al cual corresponda el asunto, para exponer concretamente sus pretensiones en el caso. De la presentación de este escrito se dará recibo al interesado a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un Juez o de un Notario. De la recepción del escrito se dejará constancia en nota estampada al pie. Cuando la acción tenga por objeto la reclamación de acreencias previstas en presupuestos fenecidos, se seguirá exclusivamente el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional. El procedimiento a que se refiere este capítulo no menoscaba la atribución que tiene la Contraloría General de la República, de conformidad con la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional». Y el último de los textos legales señalados: «Artículo 84. No se admitirá ninguna demanda o solicitud que se intente ante la Corte: 5º Cuando no se acompañen los documentos indispensables para verificar si la acción es admisible; no se haya cumplido el *procedimiento administrativo* previo a las demandas contra la República» (Subrayado de la Sala). El señalado procedimiento, comúnmente denominado «antejuicio administrativo» por su carácter previo al proceso judicial, a sido tradicionalmente consagrado en las leyes destinadas a regir el funcionamiento de la Procuraduría General de la República y se encuentra regulado en los artículos 30 al 37 de la vigente, promulgada el 20 de diciembre de 1965; cumple con el objetivo de provocar una decisión de la Administración cuando no exista por los interesados —tal y como sucede en el contencioso de anulación— ante una vía judicial y, a tal efecto, el artículo 34 *ejusdem*, deja a éstos abierto el acceso a los tribunales si se produce un prolongado silencio (53 días hábiles de la Administración respecto a la reclamación o solicitud por ellos intentada.

Es en atención a esta característica que tiene el antejuicio de provocar una decisión administrativa susceptible de impugnación en la vía judicial —tal como el acto administrativo que haya causado estado, respecto del contencioso de anulación— el principio («regla de la decisión previa») de la necesidad de obtener una decisión de la Administración, firme ya en la vía administrativa, que puede obrar como antecedente y objeto de la reclamación judicial posterior ante los tribunales contencioso-administrativos.

Todo lo cual explica la importancia que nuestro derecho positivo confiere al antejuicio administrativo —en el fondo uno más de los «privilegios» de la República— hasta el punto de convertirlo en requisito impretermitible para que pueda ser intentada una reclamación contra aquélla ante los tribunales. Al respecto, el artículo 36 de la citada Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece:

«Los funcionarios judiciales no darán curso a ninguna acción que se intente contra la República, sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores, o el contemplado en la Ley Orgánica de la hacienda Pública Nacional, según el caso».

Y, congruentemente, los artículos 105 y el ya parcialmente transcrito 84, ambos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, instituyendo sólo en excep-

ción sino, ante todo y sobre todo, en causal de inadmisibilidad de un recurso contra la República, la omisión por los demandantes del respectivo antejuicio. Por tanto, al no haber acreditado en autos los recurrentes el cumplimiento de los trámites correspondientes al procedimiento administrativo previo a las demandas contra la República, resultaba obligante para el Juez de sustanciación declarar inadmisibile la demanda, en obediencia a lo dispuesto por los artículos 105 y 84 (párrafo segundo del ordinal 5º) de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así lo confirma también esta Sala Político-Administrativa, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, al desestimar, como en efecto lo hace, la apelación interpuesta, declarándola sin lugar. Queda de esta manera confirmado el acto recurrido» (Fuente de la cita: Revista de Derecho Público Nº 31, pp. 137-138).

2.—En el caso de autos, el recurrente acompañó a su libelo sendas comunicaciones introducidas ante el Consejo de la Judicatura de fechas 22-11-84 y 15-1-85 (folios 3 y 4 del expediente) donde solicita el pago de los sueldos y bonificaciones dejados de percibir como consecuencia de su ilegal reemplazo en el cargo de Juez Vigésimo Quinto de Instrucción de la Circunscripción Judicial del Distrito Federal, acto cuya nulidad había decretado la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa en sentencia del 14-9-84.

Considera esta Corte que la interposición de tales solicitudes constituyen el inicio del procedimiento previo contra las demandas contra la República en cuyo incumplimiento se fundamenta la sentencia recurrida.

Se observa asimismo que, luego de interpuesta la solicitud y abierto el respectivo antejuicio administrativo, no consta en el expediente que se haya realizado ninguna de las actuaciones procedimentales previstas en la Ley para la tramitación y decisión de dicho antejuicio. En tal sentido, es a la Administración a quien correspondía dar el debido impulso a dicho proceso, estando obligado el órgano por ante el cual se ejerció la reclamación a formar expediente del caso y a remitirlo a la Procuraduría General de la República a los fines de que ésta formulase el dictamen respectivo y devolviese el expediente al órgano de origen quien debería expresar su conformidad o no con el mismo y hacer la notificación al interesado.

Evidentemente, en este tipo de procedimientos el particular no está en condiciones de realizar por sí mismo las diligencias tendentes a la oportuna tramitación y decisión del asunto planteado. Es por ello que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, ante la posibilidad de retraso o negligencia de la Administración en la sustanciación del citado procedimiento en los lapsos por ella establecidos, prevé en su art. 34 la posibilidad de que, vencidos dichos lapsos sin haber obtenido respuesta a su petición, el interesado pueda intentar los recursos judiciales correspondientes para la satisfacción de sus pretensiones.

3.—Observa esta Corte que, para que se cumplieran los extremos del silencio administrativo previsto en el art. 34 citado que permitiría al interesado acudir a la vía judicial, debían haberse vencido los lapsos previstos para las diversas fases del procedimiento administrativo en los arts. 31, 32 y 33 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los cuales establecen:

“Artículo 31.—El Ministerio respectivo, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a aquél en que haya recibido la representación procederá a formar expediente del caso, agregándole todos los elementos de juicio que por su parte considere necesarios y dentro de este mismo plazo remitirá dicho expediente a la Procuraduría General de la República.

Artículo 32.—Dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al del recibo del expediente, la Procuraduría General de la República formulará por escrito su

dictamen y lo remitirá al Ministerio respectivo quien lo deberá hacer de conocimiento del interesado dentro de los ocho (8) días siguientes a aquél en que lo hubiere recibido.

Si el Ministerio se apartare del criterio sustentado por la Procuraduría General de la República llevará a conocimiento del interesado la opinión que el efecto sustente, dentro del mismo plazo antes referido.

Artículo 33.—El interesado responderá por escrito al Ministerio que corresponda, si se acoge o no al criterio comunicado. En caso afirmativo, el asunto se solucionará con arreglo a dicho criterio y si no fuere aceptado, quedará plenamente facultado para acudir a la vía judicial.

El Ministerio deberá enviar copia de la respuesta del interesado a la Procuraduría General de la República, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que haya recibido; y si el asunto no hubiere quedado resuelto el Procurador General ejercerá la representación de la República en el juicio correspondiente”.

Como se observa, para que ocurriera el supuesto de silencio administrativo previsto en el art. 34 citado, debían transcurrir los quince (15) días hábiles dentro de los cuales el órgano respectivo debía formar expediente y remitirlo a la Procuraduría General de la República (art. 31); los 30 días hábiles dentro de los cuales la Procuraduría General de la República debía emitir su dictamen sobre el caso (art. 32); y los ocho (8) días (que deben considerarse hábiles a tenor de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) destinados a que el Consejo de la Judicatura hiciera del conocimiento del recurrente dicho dictamen (art. 33).

Así pues, para que el recurrente se encontrara facultado para ejercer la acción judicial, debían transcurrir un total de cincuenta y tres (53) días hábiles a partir de la interposición de su solicitud.

Entre la primera solicitud que hace el recurrente ante el Consejo de la Judicatura de fecha 22-11-84 que, como ya quedó establecido, inicia el antejuicio administrativo y la interposición de la presente acción judicial, realizada en fecha 5-2-85, según nota de secretaría del *a quo* (folio 2), transcurrieron setenta y cinco (75) días calendario correspondientes a ocho (8) días del mes de noviembre de 1984; treinta y un (31) días del mes de diciembre de 1984; treinta y un (31) días del mes de enero de 1985 y cinco días de mes de febrero de 1985. Sin embargo, en dicho lapso sólo fueron hábiles un máximo 51 días, correspondientes a seis (6) días del mes de noviembre de 1984, un máximo de veinte (20) días del mes de diciembre de 1984; un máximo de veintidós (22) días del mes de enero de 1985 y tres (3) días del mes de febrero de 1985.

De todo lo expuesto se evidencia que, al no haber transcurrido el lapso previsto en el art. 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República para que se produjera el silencio administrativo que permitiese al recurrente acudir a la vía judicial, no puede considerarse que el mismo haya agotado la vía administrativa por lo que, como acertadamente lo señalara el *a quo*, la presente acción debe declararse inadmisibles a tenor de lo dispuesto en el ord. 5º del art. 84 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Así se decide.

En virtud de las consideraciones que han quedado expuestas, esta Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley declara *sin lugar* la apelación interpuesta por el ciudadano Rubén José Maica Arredondo contra la sentencia de fecha 18-10-88 emanada del Tribunal Superior Primero Acidental en lo Civil, Mercantil y Contencioso Administrativo de la Región Capital. En tal virtud se ratifica en todas sus partes la sentencia apelada y se declara inadmisibles la acción contra la República intentada por el apelante por concepto de cobro de salarios y bonificaciones caídos.

4. *Recursos contencioso-administrativos especiales*A. *Contencioso de la Carrera Administrativa*a. *Participación del Procurador General de la República en juicio y condena en costas a los institutos autónomos***CPCA****22-1-90**

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Cacilia Alegrett M. vs. IVSS.

A pesar de lo establecido en el artículo 287 del Código de Procedimiento Civil, los institutos autónomos no pueden ser condenados en costas cuando sus leyes especiales les acuerden las prerrogativas procesales de la República.

Al respecto esta Corte observa:

1. El artículo 287 del Código de Procedimiento Civil establece:

“Las costas proceden contra las Municipalidades, contra los Institutos Autónomos, empresas del Estado y demás establecimientos públicos, pero no proceden contra la Nación”.

Ahora bien, dicha disposición —por lo demás plausible— contentiva de un postulado general, encuentra limitaciones en las leyes. Así, por ejemplo, con respecto a las Municipalidades el artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal prevé que para que proceda la condenatoria en costas contra un Municipio será necesario que éste resulte totalmente vencido por sentencia definitivamente firme en juicios de contenido patrimonial. Además, expresamente previó el Legislador que en ningún caso se condenará en costas al Municipio cuando se trate de juicios contenciosos administrativos de anulación. En fin, el monto de la condenatoria en costas, cuando proceda, no podrá exceder del diez por ciento (10%) del valor de la demanda, pudiendo el Juez eximir en costas al Municipio cuando aparezca que éste ha tenido motivos racionales para litigar. Con esto último se consagran dos derogatorias concretas al sistema general previsto en el Código de Procedimiento Civil, conforme al principio de especialidad que informa todo nuestro ordenamiento jurídico, consagrado indirectamente en el artículo 22 del Código de Procedimiento Civil y, en forma expresa, en el artículo 14 del Código Civil. En efecto:

A. El artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal priva sobre el artículo 286 del Código de Procedimiento Civil conforme al cual las costas que deba pagar la parte vencida por honorarios del apoderado de la parte contraria no puede exceder del treinta por ciento (30%) del valor de lo litigado.

B. El artículo 105 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal priva sobre el artículo 274 del Código de Procedimiento Civil, consagradorio del sistema objetivo absoluto de condenatoria en costas conforme al cual, sin otra opción, a la parte que fuese vencida totalmente en un proceso se le condenará al pago de las costas. En materia procesal municipal se adoptó así el sistema anterior previsto en el Código de Pro-

cedimiento Civil de 1916 según el cual el Juez puede eximir de costas a una parte cuando ésta haya tenido motivos racionales para litigar.

2. Una situación más o menos similar, y por ello no exactamente igual, ocurre con los institutos autónomos. No obstante la previsión general contenida en el artículo 287 del Código de Procedimiento Civil, la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en el artículo 74, estableció:

“Los Institutos y Establecimientos Autónomos no gozarán, en cuanto a su patrimonio, de las prerrogativas que acuerden el Fisco Nacional las disposiciones del Título Preliminar de esta Ley, a menos que por sus leyes o reglamentos orgánicos se les otorguen especialmente”.

El artículo 10 *ejusdem* prevé que en ninguna instancia podrá ser condenada la República en costas. En consecuencia, tal prerrogativa es extensible a los institutos autónomos sólo cuando la Ley le otorgue especialmente tal privilegio.

Por lo expuesto, no podría sostenerse que el artículo 287 del Código de Procedimiento Civil derogó tal mecanismo por dos razones:

A. Las normas reguladoras de la procedencia de las costas en los institutos autónomos, consagradas en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y en las leyes de creación de dichos institutos, son especiales con respecto a la previsión contenida en el artículo 287 del Código de Procedimiento Civil.

B. El artículo 287 del Código de Procedimiento Civil, al establecer el principio general de la procedencia de las costas contra los institutos autónomos, debe ser entendido con cabal respeto a las normas especiales reguladoras de los institutos autónomos que establecen los casos en que las mismas proceden, es decir, cuando dichos organismos no gocen de las prerrogativas procesales de la República.

3. Los principios que se dejan expuestos, sin embargo, no constituyen en el presente el criterio de esta Corte en la materia, razón por la cual se considera necesario un reexamen del asunto a la luz de los siguientes planteamientos:

A. En sentencia de fecha 15 de diciembre de 1982, esta Corte estimó que los institutos autónomos podían ser condenados en costas. Al efecto consideró que, por no gozar el Instituto Nacional de Cooperación Educativa de los privilegios del Fisco, resultaba claro que dicho instituto autónomo podía ser condenado en costas, como efectivamente lo fue en dicha decisión.

B. Tal criterio fue modificado en la sentencia del 28 de mayo de 1987. En ella se consideró que la parte pasiva en el procedimiento contencioso administrativo especial de la carrera administrativa era siempre la República, aun cuando el ente querellado fuera un instituto autónomo, por obra de una sustitución procesal: Al ser el Procurador General de la República el representante de la República, él ejerce en nombre propio los derechos de los institutos autónomos. El sustituto procesal no ejerce un derecho ajeno, sino que actúa en nombre propio. La Corte precisó en esa oportunidad que la República, en nombre propio, por determinación de la Ley, ejerce los derechos de los institutos autónomos. En síntesis, en virtud de la actuación del Procurador General de la República, la República se sustituye en los institutos autónomos, lo que permite concluir que en ningún caso un instituto autónomo podría ser condenado en costas (V. *Revista de Derecho Público* N° 30, 1987, pp. 164 y ss).

C. Es este último criterio el que ha de ser objeto de revisión en esta oportunidad. Al efecto esta Corte observa:

a. La figura de la sustitución procesal ha sido introducida en la escuela italiana por Chiovenda (*Istituzioni de Diritto Processuale Civile*, Tomo II, p. 214). Significa sustituir en el proceso al verdadero titular de la relación sustancial, haciéndose valer en nombre propio el derecho que pertenece a otro sujeto. Podetti la define así: “el sustituto obra en lugar de otro, en nombre propio, por un derecho ajeno y en interés propio”, reemplazándose a la persona del litigante, lo que permite diferenciar esta figura de la sucesión procesal (V. “Sustitución y sucesión de partes en el proceso” en la *Revista de Derecho, Justicia y Administración*, Montevideo, 1940, Nº 6, pp. 141 y ss.). Un ejemplo típico de la sustitución procesal es la acción oblicua, en la cual el acreedor asume la condición de parte y no de representante legal del deudor.

b. En el procedimiento contencioso administrativo especial de la carrera administrativa, por el contrario, no opera sustitución procesal alguna. Por efecto de la representación que ostenta el Procurador General de la República, no se sustituye al sujeto pasivo de la relación procesal, que continúa siéndolo el instituto autónomo, quien hace valer en juicio los derechos que le pertenecen. En otras palabras, por obra de la intervención del Procurador General de la República, el instituto autónomo no queda desplazado de la relación sustancial. El hecho de que las instrucciones que deba impartirle el órgano de dirección del instituto autónomo al Procurador General de la República deban canalizarse a través del Ministro de Adscripción, por razones puramente formales, no significa en modo alguno que sea la República quien ostente la condición de parte.

c. La sustitución procesal, en virtud de su carácter excepcional, requiere texto expreso. Por ello, el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil prevé:

“Fuera de los casos previstos por la Ley, no se puede hacer valer en juicio, en nombre propio, un derecho ajeno”.

Pues bien, no existe disposición alguna de la Ley de Carrera Administrativa de la cual pueda deducirse una sustitución procesal. En efecto:

c.1. El artículo 66 legitima al Procurador General de la República para representar y defender los intereses y derechos de la República y a ello se limita la disposición.

c.2. Los artículos 75, 76 y 77 consagran una legitimación *in genere* al Procurador General de la República para contestar la querrela y promover pruebas, sin distinción alguna con respecto a si la representación se ejerce en relación a la República o un instituto autónomo.

c.3. Tales disposiciones no han hecho otra cosa, en criterio de esta Corte, que atribuirle al Procurador General de la República, no sólo la representación judicial de la República, sino también la de los institutos autónomos; pero en modo alguno puede deducirse de tales normas que se haya operado la sustitución procesal, reemplazándose al instituto autónomo por la República, y ello como consecuencia de que el representante judicial sea el mismo para ambos. No puede, en consecuencia, por la circunstancia de que el representante judicial sea el mismo, considerarse que tal representación constituye un desplazamiento, pues ello significaría hacer depender de una situación adjetiva (representación legal por parte del Procurador General de la República) una relación sustancial (hacer valer en juicio, en nombre propio, un derecho ajeno).

c.4. El Procurador General de la República, por mandato legal, es el representante judicial de la República. Así lo disponen los siguientes artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

Artículo 19. Corresponde a la Procuraduría General de la República:

1. Representar y defender judicial y extrajudicialmente, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Nacional, los intereses de la República relacionados con los bienes y derechos nacionales;

...*omissis*...

3. Representar y defender a la República, conforme a las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Nacional, en los juicios que se susciten entre la República y personas públicas o privadas por nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otras cuestiones atinentes a concesiones mineras, de hidrocarburos y de tierras baldías y demás contratos que celebre el Ejecutivo Nacional.

Artículo 29. Corresponde a la Procuraduría General de la República:

1. Representar y defender judicial y extrajudicialmente, conforme a las instrucciones del Ejecutivo Nacional, los derechos e intereses de la República, relacionados con ingresos públicos estatales, en los casos y con los requisitos y modalidades que determine la Ley;

2. Redactar y suscribir, conforme a las instrucciones que le comunique el Ejecutivo Nacional, los documentos contentivos de actos, contratos o negocios relacionados con los ingresos públicos estatales.

Todo lo cual tiene su fundamento en el artículo 202 ordinal 1º de la Constitución:

“Corresponde a la Procuraduría General de la República:

Representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República”.

Así las cosas, la Procuraduría General de la República es el órgano que por mandato constitucional y legal tiene a su cargo la representación judicial de los intereses patrimoniales de la República.

En consecuencia, la circunstancia de que la Ley de Carrera Administrativa le haya atribuido la representación de los institutos autónomos en los juicios relacionados con el contencioso especial de la carrera administrativa no significa otra cosa que eso: por mandato legal, el Procurador General de la República va a actuar también como representante judicial de los institutos autónomos, produciéndose así una ampliación de su competencia, pero en modo alguno el Procurador General de la República, al representar a los institutos autónomos, lo hace en nombre de la República, pues ello sería confundir a la República misma, con su representante judicial, el Procurador General de la República.

c.5. En síntesis, el Procurador General de la República, representante judicial de la República, por mandato de la Ley de Carrera Administrativa, es también representante judicial de los institutos autónomos y en modo alguno tal representación puede dar lugar a que la República se sustituya a los institutos autónomos y queden éstos reemplazados como litigantes que son y continúan siéndolo —representados por el Procurador General de la República— en el proceso contencioso administrativo de la carrera administrativa y así se declara. No es entonces la República, en el caso de autos, quien actúa en sustitución del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. El Procurador General de la República lo representa, por mandato legal y, en tanto que representante, actúa en nombre del citado instituto autónomo, sin que en ningún caso su actuación influya directamente en la esfera jurídica de la República.

5. Sentado lo anterior, debe imponerse la tesis conforme a la cual los institutos autónomos pueden ser condenados en costas si los textos legales que los regulan no le confieren la prerrogativa de la exención, ya que la actuación del representante judicial (el Procurador General de la República) le es imputable al instituto autónomo que representa y no a la República, en virtud de que la figura procesal que opera es la de la representación y en modo alguno la de la sustitución.

Se observa entonces, en consecuencia, que la Ley del Seguro Social, al regular al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (artículo 51 y siguientes), no le confirió la prerrogativa de la exención de condenatoria en costas, ni ninguna otra de las previstas en el Título Preliminar de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, razón por la cual, a tenor de lo previsto en el artículo 74 de dicha Ley, puede ser condenado en costas, de ser procedente.

B. *Contencioso-tributario*

a. *Procedencia del recurso*

CSJ-SPA (57)

8-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Asociación Venezuela Camaronera S.A. vs. ISLR.

El recurso contencioso tributario procede contra los actos de efectos particulares que pueden ser recurridos jerárquicamente, pero sin necesidad del previo ejercicio del recurso jerárquico; contra los mismos actos si éste último recurso fuese denegado tácitamente y contra las decisiones que denieguen expresamente tal recurso (artículo 174 del Código Orgánico Tributario). Ahora bien, para su interposición válida es necesario ejercerlo mediante un escrito razonado (artículo 175 *ejusdem*, ante el Tribunal competente, directamente o por intermedio de un Juez del domicilio fiscal del recurrente, o a través de la Dirección General de Rentas del Ministerio de Hacienda, o de cualquiera otra oficina de la administración tributaria correspondiente al tributo de que se trate (artículo 177 *ejusdem*). E igualmente se permite que al recurso contencioso tributario se interponga subsidiariamente al recurso jerárquico, pero en el mismo escrito de este recurso, para el caso de que hubiese expresa denegación total o parcial, o denegación tácita, de este último recurso (Parágrafo Único del artículo 174, ya citado). En otras palabras, que al igual que en el proceso común los jueces contenciosos tributarios no pueden iniciar los procesos sin la previa demanda de parte, como se postula en el principio contenido en el artículo 11 del Código de Procedimiento Civil, que resulta aplicable supletoriamente a los procedimientos contenciosos tributarios por mandato del artículo 216 del Código Orgánico Tributario. Principio éste que también existe en el contencioso administrativo general, de cuya naturaleza participa el contencioso tributario, en el sentido de que los jueces de esta jurisdicción no pueden conocer de los asuntos de su competencia sino a instancia de parte interesada, mediante la respectiva demanda o solicitud, como se desprende del artículo 82 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en concordancia con sus artículos 113 y 122, respectivamente. De manera que también en los casos en que se permite acumular al escrito del recurso jerárquico subsidiariamente el recurso contencioso tributario, es necesario que en el respectivo escrito así se manifieste expresamente, porque en razón del principio de la instancia de parte como modo de proceder en estos procedimientos, tal iniciativa de acudir a la vía judicial en caso de denegación de aquél recurso, ni la administración ni los tribunales, pueden suplirla, ni tampoco inducirla o presumirla porque se haya ejercido simplemente el recurso jerár-

quico. En concreto, que de no existir la interposición expresa del recurso contencioso tributario, de manera principal, en el respectivo escrito de la demanda, o subsidiariamente en el del recurso jerárquico, aquél recurso no puede ser admitido de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181, en concordancia con los artículos 175, 177 y parágrafo único del artículo 174, todos del Código Orgánico tributario.

b. *Pruebas*

CSJ-SPA (29)

1-2-90

Magistrado Ponente: Pedro Alid Zoppi

Caso: Nestle de Venezuela, S.A. vs. INCE.

Fijados los antecedentes, previamente se observa:

El Código Orgánico Tributario al regular la tramitación del recurso contencioso tributario prevé la existencia del término probatorio y dispone que son admisibles todos los medios "con excepción del juramento y de la confesión de empleados públicos" (artículo 182).

En consecuencia, en esta materia son aplicables y rigen las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, esto es, salvo juramento y confesión, son admisibles todos los otros medios de prueba establecidos por la Ley procesal general.

Entre tales medios se halla la exhibición de documentos contemplada en la Sección 2ª, Capítulo V, Título II, Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil (artículos 436 y 437).

En consecuencia, se promovió una prueba admisible, y así se declara.

V. PROPIEDAD Y EXPROPIACION

1. *Régimen de la propiedad industrial*

CSJ-SPA

1-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Ahora bien, la Ley de Propiedad Industrial, en cuanto a la protección de los derechos que pudieran tener los terceros frente a una solicitud de registro, establece el siguiente régimen:

1. El sistema de oposición a la concesión con base en los dos supuestos que se especifican en el artículo 77, *ejusdem*; esto es, o por estar comprendida en las prohibiciones contempladas en los artículos 33, 34 y 35 de la propia Ley; o por considerar el opositor que tiene mejor derecho que el solicitante.

En el caso bajo análisis, según los términos de la propia demanda, la oposición pudo hacerse sobre la base del primer supuesto, es decir, por violación de la prohibición contenida en el ordinal 10º del artículo 33 de la referida Ley de Propiedad Industrial.

2. Para el caso de que el interesado no haga uso de tal derecho, de conformidad con el artículo 84 *ejusdem*, le cabe, únicamente, como se expresó anteriormente, solicitar la nulidad de la medida ante los tribunales competentes, y no a través de una solicitud administrativa de declaratoria de nulidad como la contemplada en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Esta era la única vía a seguir, y no le era dable al interesado impugnar la decisión del Registrador por otra vía distinta a la legalmente establecida. De ahí que, el Registrador, al decidir como lo hizo, expresando que carecía de competencia para anular el registro ya concedido, actuó ajustado a derecho, y así se declara.

2. Expropiación

A. Ocupación previa

CSJ-SPA (42)

7-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Para decidir la Sala observa:

La ocupación previa, como medida precautelativa típica de los juicios expropiatorios, está sometida a un conjunto de extremos relativos a su procedencia y a su ejecución. Así, para que resulte procedente, es necesario que la obra para la cual se requiere el bien objeto del procedimiento expropiatorio sea de aquellas que el artículo 11 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social declara de manera general de utilidad pública, y que el bien en cuestión haya sido valorado por la Comisión de Avalúos a que se refieren el citado artículo 51 y el artículo 16 *ejusdem*. Además, para que tal medida pueda ser dispuesta por el Juez de la Causa es necesario que se introduzca la solicitud de expropiación y que el expropiante haya consignado la cantidad en que se hubiere justipreciado el inmueble, como de manera precisa y concreta lo determina el indicado artículo 51 de la Ley citada. Ahora bien, de darse estos extremos y cumplidos los requisitos formales exigidos a la entidad expropiante, todavía para la práctica de la ocupación previa es preciso cumplir otros términos y condiciones. En efecto, exige el artículo 52 de la Ley citada que antes de su ejecución el Juez de la Causa debe *avisar* al propietario y al ocupante del bien objeto de la medida que la misma va a ser practicada y además, debe acordar también que un Juez de la Jurisdicción, asistido de un práctico, *previa* notificación del propietario, realice *una inspección ocular* para poner constancia de todas las circunstancias que deben tenerse en cuenta para justipreciar total o parcialmente la finca de que se trata y las cuales pueden desaparecer o cambiar de situación, y para que el propietario pueda hacer las observaciones que tuviera a bien. En concreto, que el *aviso* por parte del Juez de la causa y la posterior *notificación* del Juez de la Jurisdicción para la práctica de la inspección ocular, son requisitos impretermitibles de la validez de los actos materiales de la ejecución de la ocupación previa, como que en ellos están envueltas las garantías del derecho de la defensa y que la restricción de la propiedad que tal medida supone se haga conforme a la Ley, ambas de progeñe constitucional, según los artículos 68 y 99 de la Constitución. Inclusive de llevarse a cabo la ocupación previa sin cumplir con aquellos extremos, los Jueces responden personalmente del valor de la cosa y de los prejuicios causados, como lo advierte el artículo 55 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.

De acuerdo con lo expuesto, la certificación de la propiedad y de los gravámenes a que se contrae el artículo 21 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, así como la remisión del ejemplar de la primera publicación del edicto que prevé el artículo 22 *ejusdem* al Registrador Subalterno, son actuaciones procedimentales del juicio principal de expropiación que no condicionan ni determinan la procedencia de la medida de la ocupación previa, que es independiente del proceso expropiatorio, que de tener trascendencia sería respecto de la validez de los trámites posteriores de dicho proceso, pero no con relación a aquella medida precautelativa. De manera, que la Sala examinará si se ha dado cumplimiento a los requisitos

de la procedencia de la medida de ocupación previa y si para ejecutarla se satisficieron los extremos específicos de su ejercicio, en la forma en que quedaron precisados por esta Sala...

Del libelo de la demanda aparece que la obra para la cual se requiere la expropiación, es la construcción de un Terminal de Pasajeros y la Zona Industrial de Rubio, por lo que la Municipalidad del Distrito Junín del Estado Táchira, mediante Decreto fecha 5 de agosto de 1987 declaró como zona especialmente afectada un área donde la entidad expropiante dice se encuentran las Parcelas Nos. 2 y 3, esta última propiedad del apelante. Ahora bien, aunque en la enumeración de las obras a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social como de evidente naturaleza de utilidad pública no se encuentran las construcciones de terminales y el establecimiento de zonas industriales, la Sala entiende tal enumeración como enunciativa y no taxativa, de modo que cualesquiera otra que se asemeje o participe de la índole de las obras enunciadas en aquella norma, pueden ser consideradas como de evidente utilidad pública por su naturaleza, tal sucede con la construcción de terminales de pasajeros y la instalación de zonas industriales por lo que sirven para el saneamiento, ensanche y reforma interior de las poblaciones, por lo que las obras en cuestión caben dentro de aquellas consideradas como de utilidad pública por ser evidente tal utilidad. De manera que en el presente caso se puede considerar como cumplido el primer requisito de la procedencia de la ocupación previa, como lo es que la obra para la cual se solicita la expropiación sea de aquellas consideradas en general como de utilidad pública, como lo exige el artículo 51 *ejusdem*. Por otra parte, observa la Sala que aunque la entidad expropiante no acompañó a la demanda de expropiación justiprecio alguno realizado por la Comisión prevista en el artículo 16 de la Ley citada y tampoco consignó monto de ningún avalúo, sin embargo el Juez de la Causa dispuso tal justiprecio como consta a los Folios 36, y 41 y 45, y por su parte la Municipalidad expropiante consignó el monto del justiprecio efectuado por la Comisión que designó el Tribunal de la Causa (folio 47). En consecuencia, encuentra la Sala que se cumplió el otro extremo de la procedencia de la ocupación previa como lo es la realización del justiprecio provisional y la consignación de su monto, como lo pautó el artículo 51, anteriormente citado.

En cuanto a la ejecución de la ocupación previa se observa que si bien en el auto de admisión de la solicitud de expropiación se ordenó que previo a la práctica de dicha ocupación se notificara a los expropiados para que el quinto día después de su notificación se llevara a cabo la inspección ocular a que se refiere el artículo 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, sin embargo, por el contrario, el Juez de la Causa Temporal dispuso la ejecución de la ocupación sin que en el expediente constara tal inspección...

...La Sala observa que en el presente caso no se cumplió el requisito de la notificación previa para la inspección ocular por el Juez de la Jurisdicción, sino que por el contrario el Juez de la Causa dispuso realizarla directamente pero sin notificación alguna, de modo que como aparece al Folio 48, al practicarse tal inspección de la Parcela Nº 2, ninguna persona estaba presente, y como aparece al Folio 48 vuelto, el propietario de la Parcela Nº 3, no pudo hacerse asistir de abogado para formular debidamente de este modo sus observaciones, como lo prevé el artículo 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. Falta ésta que hizo valer el apoderado del propietario de la Parcela Nº 3, como aparece al Folio 62 y 62 vuelto. Además, puede observarse que el Juez de la Causa Temporal dispuso se llevara a cabo la ocupación previa, sin avisar previamente a los propietarios y ocupantes sino que por el contrario fijó la oportunidad de su ejecución, obviando tal formalidad. Por tanto, encuentra la Sala que el auto apelado de fecha 22 de diciembre de 1987, que acordó ejecutar la ocupación previa sin haberse notificado previamente de la práctica de la inspección ocular a los expropiados, y sin disponer del aviso previo de

su realización, infringió el artículo 52 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que pauta aquellas formalidades de la ejecución de la ocupación previa para garantizar el derecho de defensa y el derecho a que la restricción al carácter exclusivo de la propiedad, que supone la ocupación previa, se haga debidamente y no arbitrariamente. Razón por la cual dicha norma es de naturaleza de orden público, y los actos procesales que la violen resultan nulos, y así se declara. También observa la Sala, que el auto de fecha 28 de diciembre de 1987, resulta nulo por violatorio de la norma mencionada, por cuanto en el mismo, si bien se dispone que la ocupación previa sería practicada después de la notificación del último de los expropiados, sin embargo no se acordó realizar la inspección ocular previa notificación de los interesados por un Juez de la Jurisdicción, no obstante que así lo había requerido la entidad expropiante, por haberse omitido este requisito; y así se declara.

B. *Avalúo*

a. *Valor fiscal*

CPCA

1-2-90

Magistrado Ponente: Alfredo Ducharne A.

Las razones dadas por los peritos para descartar el llamado valor fiscal que obtuvieron de sus investigaciones relacionado con el bien expropiado, son a juicio de la Corte justificadas. Tales razones se traducen simplemente en que no existe un valor fiscal sobre el bien expropiado, ni podían determinarlo los expertos por un procedimiento razonablemente sencillo, con vista de los datos que sobre este elemento obtuvieron de las declaraciones sucesorales examinadas: En efecto, al referir el valor que aparece declarado en la Planilla Sucesoral correspondiente, a una extensión de la cual el bien objeto de la expropiación no es más que una parte, y sin que constare la superficie de esa mayor extensión, obviamente no es posible calcular un valor unitario que pueda aplicarse proporcionalmente al bien objeto de la expropiación. El señalamiento de la Procuraduría General de la República de que los peritos han debido practicar un levantamiento topográfico de todo el fundo y de que si les resultaba oneroso debían haber ocurrido a las autoridades competentes, es un alegato que la Corte considera cuando menos, inoportuno. Pretender que los expertos realicen un peritaje distinto del que se les ha encomendado sobre una extensión mayor de la que ni siquiera el ente expropiante ha suministrado datos, agregando que las autoridades competentes, que no señalan cuáles son, estarían en condición de prestar una colaboración que alivie la carga económica que semejante actuación comporte, y todo ello para concluir en definitiva, que ello permitiría precisar, el valor señalado en una declaración sucesoral sobre un bien del cual el expropiado es sólo parte, es absolutamente absurdo. Por lo demás, hay que tener presente que no es cierto que el valor de una extensión de tierra que es parte de otra puede siempre calcularse mediante la simple división del valor total de la mayor extensión entre el número de metros de ellas para luego multiplicar el valor así obtenido por el de la menor extensión de que se trate. En efecto, dentro de una extensión determinada, sus diversas partes pueden tener diversos valores unitarios, de manera que un cálculo así efectuado podría resultar totalmente arbitrario. Ni qué decir cuando se pretende realizar la misma operación tomando como base el valor total de la mayor extensión para una época remota en la que las condiciones de las diversas partes de ella desconocen totalmente.

De manera que esta Corte estima que es justificada la explicación de los peritos al respecto y así se declara.

b. *Valor medio*

CPCA

1-2-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

En el procedimiento expropiatorio, la ley no establece a los fines de precisar los elementos de juicio que han de tener en cuenta los expertos para elaborar el avalúo la exigencia de que tengan la misma zonificación.

El desacuerdo de la representante de la República estriba en la apreciación de los referenciales constituidos por los precios de los inmuebles similares vendidos en los doce meses anteriores a la fecha del decreto de expropiación. Por cuanto estima que tomaron en cuenta inmuebles que poseían una zonificación diferente a la de aquel que fuera objeto del avalúo.

Al efecto se observa que los expertos señalan en forma expresa que la escasa demanda de los inmuebles con zonificación RNM, por su condición correspondiente a las siglas de reserva nacional o municipal impidió el hallazgo de operaciones efectuadas en el lapso de los doce meses anteriores al decreto.

Resulta extraño para esta Corte que en la página 30 del expediente, marcado con la letra E figura un folio que se denomina "informe complementario" que presenta la fecha 9 de mayo de 1988 y que alude a catorce operaciones de compra venta ubicadas en zonas RNM. Ahora bien, el supuesto "Informe Complementario", no sólo no está suscrito por ningún experto si no que es completamente impreciso ya que del mismo no se desprende en qué lugar estaban ubicados los inmuebles a los cuales hace referencia y la representante de la República no lo menciona ni señala su origen, por todo lo cual esta Corte lo desestima y así lo declara.

Por lo que atañe a la impugnación en sí mismo relativa a los referenciales, esta Corte estima que el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social al precisar los elementos de juicios que han de tener en cuenta los expertos para elaborar el avalúo no establece la exigencia de que tenga la misma zonificación. Obviamente que al utilizar referenciales correspondientes a otras zonificaciones, en casos en los cuales no sea posible obtener los que sí la posean los expertos deben manejarse con buen criterio aludiendo a zonificaciones análogas. En el caso de autos los expertos, como se desprende del texto del informe, complementaron la información derivada de los inmuebles con zonificación RNM con la correspondiente a zonificación R-10 que poseía áreas análogas e igual ubicación. Por todo lo anterior se desestima la impugnación fundada en los argumentos que precedentemente se expusieron y así se declara.

C. *Impugnación del avalúo*

CSJ-SPA (73)

14-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

En el procedimiento expropiatorio, si la impugnación del avalúo declarada procedente, se fundamentó en violaciones de las reglas y formalidades que debe cumplir el justiprecio (artículos 33 y 34 Ley de Expropiación), el juez debe disponer la práctica de otro justiprecio (artículo 34 Ley de Expropiación). Por

el contrario, si la impugnación se declaró con lugar porque no se atendieron los factores de tasación (artículo 35 Ley de Expropiación) el juez deberá oír a dos peritos de su elección para fijar definitivamente la indemnización que ha de pagar la entidad expropiatoria.

Para resolver la Sala observa:

Respecto a la impugnación del avalúo definitivo en los juicios de expropiación esta Sala ha venido elaborando una doctrina jurisprudencial consistente respecto de su régimen procesal. En efecto, en sentencias de fechas 29 de mayo de 1978, 17 de noviembre de 1983, 15 de diciembre de 1983, 27 de marzo de 1984, 5 de abril de 1984, 3 de mayo de 1984, 21 de mayo de 1985 y 12 de octubre de 1986, no sólo ha admitido la existencia de tal recurso sino también la aplicación de los artículos 386 y 174 del Código de Procedimiento Civil, vigente para la época, para su tramitación. Artículos éstos que equivalen a los artículos 607 y 249 del Código actual. En otras palabras, que la Sala ha considerado la impugnación en contra de avalúos definitivos como un verdadero recurso, cuyo lapso de ejercicio es el de cinco días previstos para las apelaciones, y que da lugar a una incidencia no prevista. Igualmente la doctrina de la Sala ha asimilado el justiprecio expropiatorio a una experticia complementaria del fallo, en razón de que él mismo debe practicarse después de la sentencia que declara la necesidad de la expropiación precisamente con el objeto de fijar el monto de la indemnización que el expropiante debe pagar al expropiado de acuerdo al artículo 101 de la Constitución. (Ver Ramos Fernández, *Jurisprudencia de Expropiación*, Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1989, pp. 145 a 155).

Ahora bien, ese mismo criterio jurisprudencial ha advertido que en casos de impugnación del avalúo, por acontecer "circunstancias de hechos similares a las que concurren cuando una de las partes impugna el avalúo de conformidad con el citado artículo 174 (equivale al artículo 249 del Código de Procedimiento Civil vigente) alegando que el mismo está fuera de los límites del fallo o que es inaceptable la estimación por excesiva o por mínima, puesto que en el juicio expropiatorio el justiprecio debe efectuarse después de la sentencia que declare la necesidad de la expropiación, y su objeto es fijar el monto de la indemnización que el expropiante pagará al expropiado de acuerdo con el artículo 101 de la Constitución (sic). Se estima que la rigurosa y correcta aplicación de las pautas establecidas en el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, debe en principio, satisfacer el espíritu de justicia implícito en la citada norma constitucional y, por tanto, el interés de cada una de las partes; y se admite que, en caso de desacuerdo, sea el Tribunal que ponga fin a la controversia después de oír a otros dos peritos de su elección, a menos que el avalúo adolezca de vicios formales o sustanciales de tal naturaleza que acarreen su absoluta nulidad.

Desde luego que, en este último caso, habrá que desechar al avalúo impugnado y ordenar otro avalúo, en el cual se corrijan o eviten los errores y deficiencias que hubiesen determinado la nulidad anterior" (Sentencia de fecha 29 de mayo de 1978, *op. cit.*, p. 146).

En otras palabras, que si la impugnación no implica la anulación del justiprecio por vicios formales, sino por violación del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el Juez de la Causa resuelve la incidencia designando dos peritos por fijar la indemnización definitiva, pero que si la impugnación supone la anulación del avalúo por aquellos vicios, entonces, es necesario practicar un nuevo avalúo por otros tres expertos. Así estableció esta Sala:

"Ha sido criterio reiterado de la Corte que, cuando se impugna el justiprecio por no haberse dado fiel cumplimiento a lo ordenado por el artículo 35 de la

Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, se aplica por analogía, el procedimiento especial establecido por el artículo 174 del Código de Procedimiento Civil, en términos de que si se declara con lugar la impugnación, el propio Tribunal, oyendo previamente a dos peritos en su elección, fija definitivamente el monto de la indemnización. Se entiende pues, que la impugnación misma es un reclamo contra la decisión de los expertos, que al estimarse procedente permite que, sin más trámites, el Tribunal, oyendo a dos peritos, haga la estimación.

Por tanto, la sentencia apelada se ajustó a la doctrina de la Corte cuando, en su decisión (...), dispuso fijar definitivamente el valor después de oír a los peritos que nombró, de modo que no tenía por qué ordenar una nueva experticia, para aplicar en caso de reclamo contra ello el artículo 174 de su parte final. El criterio de la Corte ha sido —y se reitera— en el sentido de que cuando es procedente la impugnación, el Tribunal procede a hacer la fijación, oyendo previamente a dos peritos de su elección, como lo hizo, en el caso, el Juzgado de Primera Instancia. Conviene advertir que, en ciertos casos, *es necesario un nuevo (segundo) justiprecio por tres expertos, y es cuando el anterior se anula por vicios o defectos formales, pero cuando, como sucedió en el presente asunto, el Tribunal lo anuló por no ajustarse al artículo 35 de la Ley de Expropiación, procedió correctamente al ordenar, como lo hizo, fijar él mismo la indemnización después de oír a dos peritos que nombró*. De consiguiente, en vista de que el Tribunal de la Causa, en su fallo (...), desechó el peritaje porque —dice— los peritos excluyeron en su informe “los elementos obligatorios que establece el artículo 35”, su determinación se ajusta a la doctrina de la Corte (...).” (Sentencia de fecha 3 de mayo de 1984, *op. cit.*, pág. 150) (subrayado de la Sala).

De lo expuesto, puede concluirse, que según la doctrina jurisprudencial de esta Sala, si la impugnación declarada procedente se fundamentó en violaciones de las reglas y formalidades que debe cumplir el justiprecio expropiatorio como experticia especial, a que se contraen los artículos 33 y 34 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, que a su vez remiten a la reglas del Código de Procedimiento Civil, los Jueces deben disponer la práctica de otro justiprecio por tres expertos, designados en la forma prevista en el artículo 34 *ejusdem*. Por el contrario, si la impugnación se declaró con lugar porque no se atendieron los factores de tasación contemplados en el artículo 35 *ejusdem*, entonces, por asimilación con una experticia complementaria del fallo, los Jueces deben oír a dos peritos de su elección para fijar definitivamente la indemnización que ha de pagar la entidad expropiante.

En el caso de autos, observa la Sala que presentado el justiprecio definitivo por los tres expertos, que fueron designados por la entidad expropiante y la expropiada, y al no haber acuerdo entre éstos sobre el nombramiento del tercer perito, por el Tribunal, por un monto de Bs. 6.427.000,00, la parte expropiada impugnó dicho avalúo, fundamentándose en que los peritos erraron en la estimación del inmueble avaluado y que omitieron considerar otros precios referenciales de inmuebles similares, así como que efectuaron una división artificial del inmueble para aplicar dos precios distintos a un mismo terreno. Por su parte, el Tribunal de la Causa en su sentencia de fecha 17 de marzo de 1987 desechó el peritaje practicado por considerar que en el justiprecio no se había cumplido con el requisito indispensable que exige el artículo 35 de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, de determinar previamente la superficie del inmueble avaluado, y que en el presente caso existe entre la superficie señalada por los peritos y el aportado por la expropiada una diferencia en cuanto a la superficie se refiere, y que los peritos obtuvieron de un plano levantado por la expropiante, y que si bien los peritos al realizar su dicta-

men pueden obtener nuevos datos y con base en ellos emitir su opinión, sin embargo no pueden fundarse en un documento privado emanado de la propia expropiante, sino que los peritos por sus propios medios debieron fijar la superficie. Como consecuencia de esta decisión, el Tribunal de la Causa decidiéndose basar en el artículo 249 del Código de Procedimiento Civil, designó un solo perito para que presentara "el dictamen correspondiente, a fin de fijar la oportunidad (sic) definitiva", y a tal efecto, ordenó al experto designado, Ingeniero Antonio Aray, que realizara un nuevo levantamiento topográfico "en el cual participe también un topógrafo designado por el ente expropiante". Fue así como el experto designado por el Tribunal de Primera Instancia presentó su avalúo por la cantidad de Bs. 20.472.680,00. Este avalúo fue impugnado por la expropiante argumentando que el área expropiada no es la de 5.241,53 metros cuadrados sino la de 4.749,83 metros cuadrados, como lo sostiene el topógrafo designado por la entidad expropiante y en razón de que el valor fiscal y el valor comercial fueron "amañados" (sic). Por su parte, la expropiada también impugnó el justiprecio del perito único por estimar que omitió referirse a otras operaciones de inmuebles similares y determinar el precio de las bienhechurías. Ambas impugnaciones fueron desestimadas por la Juez a Quo en la sentencia de fecha 7 de noviembre de 1988, que constituye la sentencia aplada.

De lo expuesto, encuentra la Sala que el Tribunal a Quo incumplió las reglas relativas a la impugnación de los justiprecios expropiatorios, cuando ésta es declarada procedente por violación del artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, por no haber cumplido los expertos con los requisitos que esta norma exige. En efecto, en su decisión de fecha 17 de marzo de 1988 el Juez *a quo* desestimó el justiprecio por considerarlo violatorio de la norma señalada, pero en lugar de designar dos peritos de su elección para oír su dictamen y luego proceder a fijar la indemnización definitiva, como lo pauta el artículo 249 del Código de Procedimiento Civil, el indicado Tribunal designó uno solo como si se tratara de una experticia probatoria ordenada de oficio por el Juez, o de una diligencia para mejor proveer, y dispuso que la expropiante designara un topógrafo para que interviniera en el levantamiento que iría a efectuar el perito nombrado por el Tribunal. Es decir, permitió la participación de una de las partes en la fijación de la indemnización por el Tribunal, después que aquéllas han reclamado contra la experticia complementaria del fallo, porque, en este caso, el dictamen de los peritos que ha de oír el Tribunal participa procesalmente de la naturaleza intrínseca de una decisión judicial (ver Corte Federal y de Casación, Memoria de 1926, pág. 208; y Gaceta Forense, Nº 2, pág. 443 y Nº 36 2da. Etapa, pág. 125), ya que se integra en el fallo constituyendo un todo, y por ello en su realización las partes no pueden intervenir o participar.

Por otra parte, dada la finalidad decisoria de experticia complementaria del fallo, que tiene en los juicios expropiatorios el justiprecio definitivo, las reglas relativas al trámite de su impugnación son de orden público, como que se trata de parte del mismo fallo que ha de dictarse sobre la justa indemnización que debe pagar la entidad expropiante, que es de progenesis constitucional, por lo que las partes y sobre todo los Jueces no pueden alterar ni modificar esas reglas, que resultan sustanciales para la validez del proceso, por lo que su desconocimiento acarrea la nulidad de los actos procesales donde hayan dejado de cumplirse, a tenor de lo dispuesto en el artículo 206 del Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, la designación de un solo perito por el Tribunal de Primera Instancia y no de dos de su elección para fijar la indemnización expropiatoria, después de declarada con lugar la impugnación del justiprecio, por violar el artículo 35 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, hecha por el indicado Tribunal en auto de fecha 17 de marzo de 1988, resulta nula, así como todos los actos posteriores, por infringir el artículo 249 del Código de Procedimiento Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo

206, ya citado, y por tanto, de acuerdo con los artículos 211 y 212 *ejusdem*, debe reponerse la causa al estado de que el Tribunal de Primera Instancia, vista la anulación del justiprecio definitivo, por no haberse ajustado al artículo 35 de la Ley mencionada, fije él mismo la indemnización que debe pagar la expropiante, después de oír a dos peritos de su elección, como en efecto así lo declara esta Sala.

D. Indemnización

CPCA

21-12-89

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Luego de haber constatado y haber fijado formalmente en autos, que la República de Venezuela ocupó y se apoderó, sin cobertura legal para ello, de un bien inmueble de propiedad particular, resta por analizar si resulta procedente la condena de la República al pago de un tres por ciento (3%) anual —en concepto de daños y perjuicios— por la ocupación ilegítima del bien.

Ha de analizarse el alegato de la parte apelante, referido a la improcedencia de la pretensión del actor, satisfecha por el Tribunal *a quo*, de condena al pago, por concepto de daños y perjuicios, de una cantidad equivalente al tres por ciento (3%) anual desde la fecha de la ocupación hasta la fecha del pago definitivo.

Análogamente, en materia de expropiación forzosa, esta Corte ha considerado (Sentencia de fecha 18 de julio de 1985, caso Sucesión Suegart vs. República de Venezuela), apartándose de la interpretación literal del artículo 35 de la Ley de Expropiación, que para que la indemnización pagada al sujeto expropiado sea real e integralmente justa, según lo dispone el artículo 101 de la Constitución, cuando haya habido ocupación previa será necesario adicionar al valor del bien una cantidad equivalente a los intereses que la misma, a la rata del tres por ciento (3%) anual, hubiera devenido desde la fecha de la ocupación hasta la fecha del pago definitivo. La condena al pago de esta cantidad, equivalente como se dijo *supra* a la rata del tres por ciento (3%) anual, se fundamenta en el principio de equilibrio patrimonial que gobierna la figura de la justa indemnización expropiatoria, que nuestra Corte Suprema de Justicia consagró en la máxima según la cual “ninguna de las partes de un procedimiento expropiatorio debe ni enriquecerse ni empobrecerse”. Con base en el principio de equilibrio patrimonial, y por razones de elemental justicia, no puede concebirse una figura como la ocupación previa, a través de la cual se priva al propietario, por períodos generalmente prolongados, de uso y goce de los bienes objeto de la medida expropiatoria, sin que dicho sacrificio comporte ninguna contraprestación por parte del sujeto expropiador.

Por lo tanto, si bien es cierto que el interés particular debe ceder frente al interés general, colectivo, no es menos cierto que el sacrificio que para el particular-propietario comporta el verse privado del uso y goce de sus bienes exige una indemnización. Esta indemnización, que la jurisprudencia venezolana ha fijado en un tres por ciento (3%) anual, se debe no sólo en los casos en los cuales ha sido ejercida la potestad expropiatoria, a través de la expedición de un Decreto de afectación, sino también (y con mayor razón) en aquellos supuestos como el *subjudice*, en el cual la República de Venezuela, de manera arbitraria, sin tener soporte legal que sirviera de fundamento para su actuación, primero afectó y luego ocupó y se apropió, de hecho, un bien inmueble de propiedad particular. Así se declara.

VI. FUNCIONARIOS PUBLICOS

1. Cargos

CPCA

14-12-89

Magistrado Ponente: Humberto Briceño León

Caso: Aída J. Cárdenas vs. República (Ministerio de Justicia).

Los registradores podrán ser removidos de sus cargos de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa, previa la determinación de si los cargos son de libre nombramiento y remoción, es decir los cargos de registradores serán de alto nivel o de confianza si así puede deducirse de la Ley de Carrera Administrativa y su reglamentación, mas en modo alguno, podrá sostenerse que tales cargos sean de carrera por la sola circunstancia de que la Ley de Registro Público haya previsto las causales de destitución.

Para decidir esta Corte observa.

1. La controversia se encuentra centrada, en primer lugar, en determinar si el cargo de Registrador Subalterno es, como sostiene el querellante, de carrera o, si por el contrario, como lo decidió el *a quo* y lo afirma el representante de la República, de alto nivel. Al efecto se observa:

El artículo 132 de la Ley de Registro Público promulgada el 6 de febrero de 1978 estableció las causas de remoción de los Registradores y, al efecto, previó las siguientes:

A. No llevar con regularidad los protocolos, índices y demás libros que prescribe la Ley de Registro Público.

B. No remitir al Ministerio de Justicia o a las Oficinas Principales de Registro, según sea el caso, los Duplicados de los Protocolos, los índices trimestrales y los demás datos e informaciones impuestas por la Ley.

C. Los casos a que se refiere el Código Civil, esta Ley, y cualquiera otra causa grave y comprobada.

La enumeración anterior hace pensar, *prima facie*, que si el Legislador señaló expresamente las causales de remoción de los Registradores, por argumento a contrario, si no se da uno de los supuestos previstos en la Ley para la remoción, dichos funcionarios gozan de estabilidad, pues —se insiste— no pueden ser removidos sino por las causales previstas en el artículo 132 de la Ley de Registro Público. Sin embargo, de la atenta lectura de las llamadas por la Ley de Registro Público *causas de remoción* de los Registradores se ha de llegar a la conclusión de que más que causas de remoción en el sentido que tal léxico tiene a partir de la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, son, por el contrario, causas de *destitución*. En efecto, el léxico “remoción”, para referirse a verdaderas causales de destitución, empleado por la Ley de Registro Público vigente (promulgada el 6 de febrero de 1978) constituye un término que se utilizaba ya en el Decreto del 20 de febrero de 1863 sobre Registro Público, dictado por José Antonio Páez (artículo 83) y que se repite en el Decreto de Juan Crisóstomo Falcón del 20 de octubre de 1867 sobre Oficinas de Registro (artículo 78); en la Ley del 13 de junio de 1876 sobre Organización de las Oficinas de Registro promulgada por Guzmán Blanco (artículo 63), en la Ley del 19 de mayo de 1882 sobre Registro Público (artículo 63); en la Ley del 30 de mayo de

1887 sobre Registro Nacional (artículo 135) en la Ley de Registro Público del 18 de abril de 1904 promulgada por Cipriano Castro (artículo 94); en la Ley de Registro del 18 de agosto de 1909 promulgada por Juan Vicente Gómez (artículo 108); en la Ley de Registro Público del 27 de junio de 1910 (artículo 105); en la Ley de Registro Público del 30 de junio de 1915 (artículo 105); en la Ley de Registro Público del 20 de julio de 1925 (artículo 37); en la Ley de Registro Público del 6 de julio de 1936 (artículo 33) y el texto vigente es una copia casi integral del artículo 132 de la Ley de Registro Público del 31 de julio de 1940.

Resulta entonces evidente que para las fechas en que se dictaron los textos normativos antes mencionados no se establecía la clara diferenciación que hoy existe entre remoción, retiro y destitución. Por lo demás, en todos esos textos las llamadas causas de remoción se subsumen en faltas e irregularidades en que pudiesen incurrir los Registradores, lo que nos permite calificarlas de auténticas causales de destitución.

Tratándose entonces de causales de destitución bajo la hoy impropia calificación de remoción, ha de señalarse entonces que la sola circunstancia de que una determinada ley (la de Registro Público) señale expresamente las causales de destitución de los Registradores, ello no implica que los cargos por ellos ocupados sean de carrera y, por tanto, no puedan ser removidos de conformidad con alguna otra disposición legal. En este sentido la Ley de Carrera Administrativa ofrece un ejemplo indiscutible: El artículo 62 prevé las causales de destitución y las mismas son aplicables tanto a los funcionarios de carrera como a los de libre nombramiento y remoción. En otras palabras, si bien el jerarca puede proceder a la remoción de un funcionario de libre nombramiento y remoción bastando sólo la comprobación de ese carácter, también puede destituirlo aplicándole alguna de las causales previstas en el citado artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa.

De acuerdo con lo expuesto, la circunstancia de que la Ley de Registro Público haya previsto las causales de destitución de los Registradores, ello en modo alguno implica que les haya conferido el carácter de cargos de carrera a los desempeñados por tales funcionarios y así se declara.

A lo anterior debe añadirse que los Registradores no se hallan excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Carrera Administrativa, por lo que, a partir de su promulgación en 1970, dicha Ley rige igualmente para ellos. Por tanto, para interpretar armónicamente el artículo 132 de la Ley de Registro Público con la Ley de Carrera Administrativa, ha de entenderse que, además de las causales de destitución privativas de los Registradores, previstas en el referido artículo 132 de la Ley de Registro Público, los mismos pueden ser destituidos, además, por algunas de las causales establecidas en el artículo 62 de la Ley de Carrera Administrativa. Por lo demás, el mismo ordinal 3º del artículo 132 de la Ley de Registro Público hace valedera tal interpretación al prever como causales de destitución, en una forma no taxativa, "cualesquiera otra causa grave y comprobada".

Siguiendo el razonamiento que se deja expuesto, los Registradores podrán ser removidos de sus cargos de conformidad con las previsiones de la Ley de Carrera Administrativa, previa la determinación de si los cargos por ellos ocupados son de libre nombramiento y remoción. En otras palabras, los cargos de Registradores serán de alto nivel o de confianza si así puede deducirse de la Ley de Carrera Administrativa y su reglamentación, más en modo alguno, y en estricto rigor lógico, podrá sostenerse que tales cargos sean de carrera por la sola circunstancia de que la Ley de Registro Público haya previsto las causales de destitución, todo lo cual implica un cambio de jurisprudencia de esta Corte fundamentado en las razones que se dejan expuestas.

2. *Ingreso a la carrera administrativa: concursos*

CPCA

22-2-90

Magistrado Ponente: José A. Catalá

Caso: Ramón Rojas D. vs. República (Ministerio de Energía y Minas).

Respecto al criterio de que la calificación de los méritos del aspirante a un cargo, sólo puede efectuarse mediante concurso cuando se trate de aspirantes que se proponen ingresos a la carrera administrativa, estima esta Corte que es absolutamente errado. Ello supondría la imposibilidad de proveer cargos mediante concurso en cuanto existan, aunque sea un solo aspirante incorporado a la Administración Pública. El hecho de que la Ley de Carrera Administrativa en su artículo 35 establezca que la selección para el ingreso a la carrera administrativa se efectuará mediante concurso, no significa una limitación legal, para el supuesto en que habiendo varios funcionarios públicos de carrera aspirantes a cargos superiores por ascenso, la Administración someta a concurso la provisión de esos cargos, respetando, por supuesto, en la selección del ganador, las prioridades y las preferencias que, en igualdad de condiciones de esos aspirantes establece la Ley y el Reglamento, como lo son, tanto el estar inscrito en el registro de elegibles del organismo promotor del concurso (Parágrafo Único, ordinal 1º del artículo 19 de la Ley) como la antigüedad (artículo 146 del Reglamento). De manera que ha lugar al alegato del apelante de que no es cierto que el concurso sólo está previsto para el ingreso a la Administración como lo afirma la recurrida y así se declara.

3. *Derechos*A. *Viáticos*

CPCA

8-2-90

Magistrado Ponente: Jesús Caballero Ortiz

Caso: Enrique Robinson vs. República (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

Para que una suma fija mensual pueda considerarse como "viático", la misma debe tener carácter temporal, no pudiendo disfrutarse en vacaciones, permisos o licencias (artículo 202 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa).

Trabada así la *litis* en esta instancia esta Corte observa:

El querellante fue jubilado el 24 de septiembre de 1984 a partir del 1º de octubre de 1984 de conformidad con el Reglamento de Jubilaciones y Pensiones para el Ministerio de Transporte y Comunicaciones vigente para la fecha, publicado en la Gaceta Oficial Nº 27.692 del 17 de marzo de 1965, ya que aún no se encontraba en vigencia el Estatuto Sobre el Régimen de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios o Empleados de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios del 21 de junio de 1985.

Ahora bien, no se encuentra debatido en esta instancia que las cantidades asignadas por concepto de transporte de trescientos bolívares (Bs. 300,00), residencia de

trescientos bolívares (Bs. 300,00) y bono nocturno de trescientos bolívares (Bs. 300,00) tuvieran carácter permanente.

En consecuencia, es lógico concluir que las mismas en modo alguno puedan equipararse a viáticos. En efecto, el viático supone un viaje, dentro o fuera del país, en cumplimiento de misiones o funciones oficiales (artículo 200 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa). Además, el viático para viajes dentro del país se encuentra perfectamente determinado, de acuerdo al decreto 1381 del 15 de enero de 1982, en seis escalas de acuerdo al sueldo mensual, por lo que las asignaciones mensuales permanentes percibidas por el actor en modo alguno puede considerarse como viáticos. En fin, para que una suma fija mensual pueda reputarse como viático, la misma debe tener carácter temporal, no pudiendo disfrutarse la misma en vacaciones, permisos o licencias, de conformidad con el artículo 202 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa.

B. Prestaciones sociales

CPCA

19-2-90

Magistrado Ponente: Hildegard Rondón de Sansó

Caso: Angel D. Lara vs. INOS.

Cuando un funcionario de carrera renuncie a cualquier cargo, o egrese por cualquiera de las causales establecidas en el artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, de un cargo de carrera o de libre nombramiento o remoción, tiene derecho a recibir el pago de sus prestaciones sociales.

El artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa establece el derecho de los funcionarios de carrera a percibir como indemnización al renunciar o ser retirados de sus cargos, conforme a las previsiones del artículo 53 *ejusdem*, las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía que contempla la Ley del Trabajo, o las que establezca la Ley especial si esta última le resulta más favorable. En el mismo sentido, el artículo 31 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa pauta "(...) El funcionario de carrera tendrá derecho al pago de prestaciones sociales al ser retirado conforme al artículo 53 de la Ley de Carrera Administrativa, o cuando sea removido de un cargo de libre nombramiento y remoción (...)".

Tanto el artículo 26 de la Ley de Carrera Administrativa en cuanto a su Reglamento General, remiten al artículo 53 *ejusdem*, norma que regula la procedencia del retiro-egreso de la Administración, entre las que figura (numeral 1º), la renuncia del funcionario como presupuesto para hacer efectivo el cobro de las prestaciones sociales de antigüedad y auxilio de cesantía, sin que dicha norma distinga si la renuncia se refiere a un funcionario de carrera o a uno de libre nombramiento y remoción.

Sin embargo el apelante alega, fundado en la Circular Nº 1 de fecha 26 de marzo de 1984, emanada de la Oficina Central de Personal, que al querellante no le corresponden tales beneficios, por cuanto "(...) el ejercicio del cargo de libre nombramiento y remoción hace surgir los derechos del régimen ordinario que la ley consagra... pero no los del régimen especial estabilidad, ascenso, indemnización por retiro o préstamo por vivienda) de modo que no se origina el pago de prestaciones en este último caso (...)". En tal sentido, debe expresarse que las diversas disposiciones citadas, tanto de la Ley de Carrera Administrativa cuanto de su Reglamento General,

confirman la legitimidad de la tesis según la cual cuando un funcionario de carrera renuncie a cualquier cargo, o egrese por cualesquiera de las causales establecidas en el artículo 53 *eiusdem*, de un cargo de carrera o de libre nombramiento o remoción, tiene derecho a recibir el pago de sus prestaciones sociales. Tal criterio lo ha reiterado esta Corte y ratificado en diversas oportunidades. Esta misma doctrina ha sido sostenida por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en sentencia de fecha 17 de abril de 1986, al pronunciarse sobre la Circular Nº 1 del 26 de mayo de 1984, emanada de la Oficina Central de Personal, que negaba la condición de "funcionario de carrera y con ello la cualidad para percibir prestaciones sociales a los funcionarios de carrera que habiendo egresado de la Administración, reingresaban a la misma en un cargo de libre nombramiento y remoción.

4. Responsabilidad administrativa: procedimiento

CSJ-SPA (92)

22-2-90

Magistrado Ponente: Román J. Duque Corredor

Caso: Jesús Dávila C. vs. Contraloría General de la República.

Procede la aplicación analógica de las reglas del Código Penal sobre el inicio de la prescripción y sobre los modos de interrupción de dicha prescripción a los procedimientos de responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos.

Admitida la analogía entre el procedimiento de responsabilidad administrativa y el proceso penal, a los efectos de la extinción de la acción sancionatoria, así como de sus modos de interrupción, queda aún por examinar si en verdad tal acción fue interrumpida por la notificación del recurrente practicada en fecha 7 de julio de 1980, y por su declaración rendida el día 9 de julio de 1980, como se afirma en el acto impugnado. Este estimó interrumpida la prescripción, con base en el artículo 109 del Código Penal, al cual remite el artículo 314 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, por considerar la notificación y la declaración antes dicha como medio válido de interrupción.

A este respecto la Sala observa:

El referido artículo 109 del Código Penal sólo se refiere al inicio de los respectivos lapsos de prescripción de la acción penal, según se trate de hechos consumados o tentativos, o hechos continuados o permanentes, pero, no contiene ninguna referencia a los modos de interrumpir tales lapsos. Por el contrario, el artículo 110 del Código Penal regula los modos de interrupción de la acción penal, indicando como tales medios a la sentencia condenatoria, a la requisitoria y al auto de detención o *de citación para rendir indagatoria*, y en los casos de términos de prescripción menor de un año, cualquier acto de procedimiento. De estos modos o medios, por exceder de un año, la prescripción de la acción de responsabilidad administrativa de acuerdo al artículo 314 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, sólo resulta aplicable analógicamente, *la citación para rendir indagatoria*. Ahora bien, por definición esta indagatoria supone el inicio del proceso, y que exista un indiciado a juicio, expone o se abstiene de ello, los hechos relacionados con el hecho punible que se le imputa, y puede excepcionarse de hecho en relación con la culpabilidad que se le atribuye" (Chiossone, Tulio, "Manual de Derecho Procesal Penal", UCV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Curso de Derecho, Caracas, 1989, pág. 162). En efecto, así se deriva de la conjunción de los artículos 182, 192, 193 y 194 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

Ahora bien, en el caso de autos, el recurrente fue notificado en fecha 7 de julio de 1980, para que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, rindiera declaración en "torno a una averiguación administrativa que se adelanta con motivo de presuntas irregularidades ocurridas en la adquisición del inmueble denominado "Residencias Albarregas" a la empresa Cafinca C.A., por parte del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI)" (Folio 183 de los antecedentes administrativos), y el 9 del mes y año mencionados, compareció a rendir declaración, sin juramento, ante la Dirección de Averiguaciones Administrativas de la Dirección General de Control de la Administración Descentralizada en donde respondió las preguntas que le fueron formuladas (folios 184 a 189 de los referidos antecedentes).

Observa la Sala que la declaración a que se contrae el artículo 89 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, es la que rinde "cualquier persona" en el curso de una averiguación; mientras que la comparecencia, previa "citación", dentro de los diez (10) días continuos, que se prevé en el artículo 83 *ejusdem*, se hace "si en el curso de esta labor (la averiguación) aparecieren *indicios contra alguna persona*" (subrayado de la Sala) para tomarle su declaración y se le "impondrá" de los cargos en su contra. De manera que la "citación" para esta última declaración, hecha al indiciado, y no la "citación" para tomar declaración a cualquier persona, es la que se asemeja a la "citación para rendir indagatoria", del enjuiciamiento criminal que el artículo 110 del Código Penal, conceptúa como un medio válido para interrumpir la prescripción de la acción penal.

Por consiguiente, al no poder asimilarse la citación del recurrente, para que declarara, como cualquier persona, y no como indiciado, con la citación para que se le impusieran los cargos en su contra, a que se contrae el artículo 89 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, dicho órgano contralor incurrió en una interpretación errada o equivocada del mencionado artículo, y aplicó falsamente el artículo 110 del Código Penal. En otras palabras, que la Contraloría General de la República en el acto impugnado incurrió en un error de derecho, al interpretar inexactamente como modo de interrupción de la prescripción de la acción de responsabilidad administrativa, la citación del recurrente, y su posterior comparecencia, no como indiciado; error aquél que vicia el acto impugnado en la causa o sus motivos, por resultar falsos. En efecto, estando prescrita la acción sancionatoria, puesto que para cuando se citó al recurrente para que compareciera a imponérsele de los cargos, el 27 de diciembre de 1983, habían transcurrido más de cinco (5) años, desde el acto supuestamente irregular (26-04-77), la declaratoria de responsabilidad administrativa resulta injustificada o sin causa, en atención a que de acuerdo con los verdaderos motivos que debía apreciar exactamente la Contraloría General de la República, el contenido del acto impugnado debió ser el de sobreseimiento, y no el de tal declaratoria según lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, en concordancia con el artículo 60 de su Reglamento.

Por lo expuesto, al carecer de causa la decisión impugnada, por ser sus motivos totalmente inexactos, procede declarar la nulidad de dicha decisión, como en efecto así lo declara la Sala.

Comentarios Jurisprudenciales

CONSIDERACIONES SOBRE LA EJECUCION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS (A PROPOSITO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE ORDENAN EL DESALOJO DE VIVIENDAS)

Allan R. Brewer-Carías

INTRODUCCION

La Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa, en sentencia de 9 de noviembre de 1989 (caso Arnaldo Lovera) y bajo la ponencia de Luis Henrique Fariás Mata¹, ha querido resolver definitivamente una constante interpretación, tanto administrativa como judicial, en torno a la ejecución de los actos administrativos emanados de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento en materia de desalojo de viviendas, y que había conducido a que tradicionalmente, el administrado (propietario o arrendador) beneficiario de un acto administrativo de orden de desalojo, tenía que buscar la ejecución del mismo ante la autoridad judicial, cuando el arrendatario o inquilino del inmueble se negaba a desocuparlo en el plazo acordado. Al resolver la cuestión con motivo de conocer de un planteamiento de falta de jurisdicción formulado por el Tribunal de Inquilinato respecto de la Administración Pública, la Corte Suprema ha puntualizado conceptos sobre la ejecución de los actos administrativos que deben destacarse, y sobre los cuales la doctrina nacional ya se había ocupado en varias ocasiones. Curioso es observar, sin embargo, el lamentable empeño de la Corte, cuando hace referencias doctrinales en sus sentencias, en ignorar la doctrina nacional y citar sólo a reputables autores europeos. Aun cuando poco relativamente, algo se ha escrito en el país, quedándole muy mal a la Corte hacer como si lo ignora.

La Corte, para apartarse de la mencionada interpretación tradicional, comenzó por puntualizar las normas del Decreto Legislativo sobre Desalojo de Vivienda, aun vigente, de 1946, en el cual se establecen no sólo las causales de desalojo, sino las autoridades que en cada caso deben intervenir para lograr el desalojo. Establece en efecto, el Decreto Legislativo, un *procedimiento judicial* para el desalojo por insolvencia, cuando el arrendatario haya dejado de pagar el canon de arrendamiento después de haber transcurrido 15 días consecutivos a contar de la fecha del vencimiento; previendo en cambio en *procedimiento administrativo* para el desalojo en los casos de necesidad del propietario o sus familiares de ocupar el inmueble; cuando se trate de demolición, reconstrucción total o reparación que exija el desalojo o de utilización necesaria del inmueble por causa de interés público; cuando se destine el inmueble por el inquilino a usos deshonestos; o cuando el inquilino le ocasione al inmueble deterioros mayores que los provenientes del uso normal. En estos casos, el procedimiento administrativo debe cumplirse ante la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento, organismo al cual corresponde autorizar o negar la desocupación solicitada. Nada indica el Decreto Legislativo en relación a quién corresponde ejecutar estas decisiones, y lo que se había interpretado en la práctica administrativa y forense era que una vez decidido el asunto por la Dirección de Inquilinato, en los últimos supuestos, cuando los arrendatarios o inquilinos se negaban a cumplir la decisión ad-

1. Véase el texto de la sentencia en *Revista de Derecho Público*, Nº 40, octubre-diciembre de 1989, pp. 76 y ss.

ministrativa autorizatoria del desalojo en el lapso prescrito, la ejecución de la misma no la efectuaba dicho órgano administrativo sino que debía acudir a la vía judicial, en cuyo caso se distinguían —como lo destaca la Corte— dos supuestos: en primer lugar, si la decisión de la Dirección de Inquilinato quedaba firme en vía administrativa, su ejecución estaba a cargo de la jurisdicción judicial ordinaria, mediante el procedimiento establecido por el Código de Procedimiento Civil para los juicios breves, y en segundo lugar, si la decisión de la Dirección de Inquilinato había sido recurrida oportunamente ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato o ante los otros tribunales contencioso-administrativos competentes, la ejecución de la decisión final, resuelto el asunto, correspondía a los mencionados tribunales que hubieren conocido del asunto. Como lo señaló la Corte:

“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 lo destacó adecuadamente la Corte, “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”, lo cual no estaba así expresamente establecido en norma alguna.

La Corte, después de hacer una serie de consideraciones sobre el tema de la ejecución de los actos administrativos, en el caso sometido a su consideración resolvió que la ejecución de los actos administrativos emanados de la Dirección de Inquilinato que acordasen a un arrendador la desocupación de una vivienda por un arrendatario, no debía corresponder a autoridad judicial alguna, sino que correspondía a la propia Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento. La Corte, en efecto, resolvió que:

“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 de 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 Nº 3530 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 lo 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”.

En virtud de la importancia de la decisión, al corregir la antes mencionada y generalizada interpretación, en virtud de que las decisiones de la Corte Suprema no tienen fuerza de *stare decisis*, la propia Corte hizo la siguiente sana exhortación:

“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”.

I. LA PRESUNCION DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS PRINCIPIOS DE SU EJECUCION

La consecuencia más importante de la eficacia de los actos administrativos, tal como lo ha establecido nuestra jurisprudencia desde hace más de treinta años, es que los mismos adquieren una presunción de legitimidad, veracidad y legalidad. Esto significa que los actos administrativos válidos y eficaces son de obligatorio cumplimiento tanto para la propia Administración como para los particulares, lo que implica que sus efectos se cumplen de inmediato, no suspendiéndose por el hecho de que contra los mismos se intenten recursos administrativos o jurisdiccionales de nulidad. Por supuesto, debe siempre advertirse que esta presunción de legitimidad no surge cuando los actos administrativos están viciados de nulidad absoluta, en cuyo caso no podrían ser ejecutados, tal como, por ejemplo, lo señala expresamente la Ley General de Administración Pública de Costa Rica (artículo 169). Además, recuérdese que en esos casos, si la nulidad absoluta deriva de la violación de derechos y garantías constitucionales, como lo indica el artículo 46 de la Constitución, quedaría comprometida la responsabilidad de los funcionarios que pretenden ejecutarlos.

En todo caso, la presunción de legalidad y legitimidad implica, por una parte, que los actos administrativos son obligatorios desde el momento en que surten efectos; y, por la otra, que los recursos que se ejerzan contra los mismos no tienen efectos suspensivos. Además, tratándose de una presunción *juris tantum*, implica que la carga de la prueba para desvirtuar tal presunción, corresponde en principio, al recurrente interesado.

En la legislación española y latinoamericana sobre procedimientos administrativos, estos principios se han recogido en texto expreso y una muestra de ello es el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina que establece:

“El acto administrativo goza de presunción de legitimidad: su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propias medidas, a menos que la Ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial, e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario”.

Ahora bien, en materia de ejecución de los actos administrativos, debe distinguirse, como lo ha hecho la sentencia de la Corte que comentamos, entre el carácter ejecutivo de los mismos, la "ejecutividad", y la posibilidad misma de su ejecución por la propia Administración, denominada la "ejecutoriedad"; distinción que no existe en el derecho francés, donde sólo se habla del carácter *exécutoire* de las decisiones administrativas.

En el mundo del derecho hispanoamericano, en cambio, la ejecutividad de los actos administrativos significa que éstos tienen "carácter ejecutivo", es decir, que al ser obligatorios son por sí mismos ejecutables y que pueden ser ejecutados de inmediato, sin que para ello el derecho tenga que ser declarado por autoridad judicial alguna. La "ejecutoriedad", en cambio, es la propiedad de los actos administrativos conforme a la cual la Administración misma, por sus propios medios, puede ejecutarlos incluso forzosamente. Ambas características las establece el Código Contencioso-Administrativo de Colombia al referirse en su artículo 64 al "carácter ejecutivo y ejecutivo de los actos administrativos".

Esta es la dirección que adopta la sentencia comentada basándose, además, en el principio del derecho francés de la *décision exécutoire*, en tanto que *privilegio* de la Administración. En efecto, la Corte, en su sentencia argumentó lo siguiente:

"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

2. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio *solve et repete*" en *Revista del Ministerio de Justicia* Nº 53, año XIV, Caracas, abril-diciembre 1965, pp. 67 a 86, reproducido en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. 1, Caracas, 1976, pp. 97 y ss.

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”.

II. LA EJECUTIVIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

De lo anterior resulta, por tanto, que, salvo norma expresa en contrario, los actos que queden firmes al concluir un procedimiento administrativo tienen carácter ejecutivo, es decir, son suficientes, por sí mismos, para que la Administración pueda de inmediato ejecutar los actos necesarios para su cumplimiento³.

De acuerdo a este principio de la ejecutividad, por tanto, cuando la Administración dicta un acto administrativo, declara por sí misma el derecho mediante esos actos unilaterales, que crean directamente derechos y obligaciones y tienen en sí mismos fuerza de títulos ejecutivos. La ejecutividad de los actos administrativos, en definitiva, significa que éstos, al dictarse, son ejecutables porque tienen carácter ejecutivo. Esta característica es la que se ha denominado muy ambiguamente en el derecho francés al hablarse del acto administrativo como *décision exécutoire*, en el sentido de que “conlleva en sí misma una modificación de situaciones jurídicas”⁴. Tal como lo ha resumido P. Delvolvé, “El carácter *exécutoire* de la decisión tiene un doble aspecto: la decisión es *exécutoire* a la vez en el sentido de que ella ordena la ejecución obligando a sus destinatarios a acatarla y, además, en el sentido de que ella implica su ejecución, al conllevar ella misma, desde que se adopta, el resultado que ella ordena”⁵.

En este sentido de la expresión *décision exécutoire*, noción referida al carácter ejecutivo de la decisión administrativa y sin hacer en este estadio referencia alguna a los medios y formas de ejecución, es el que se ha precisado en la jurisprudencia francesa más reciente⁶, conforme a la cual ella se refiere al carácter obligatorio del acto administrativo, para subrayar que es característica de la decisión administrativa el imponerse inmediatamente a los administrados, sea cual sea su contenido. Es lo que se ha denominado también tradicionalmente *le privilège du préalable* que permite a la autoridad administrativa adoptar medidas que se imponen con carácter previo a toda intervención de un juez: los están obligados a someterse a ellas inmediatamente, y para evitar su aplicación, es que tienen que acudir, en una segunda fase, a un tribunal⁷.

3. Art. 64, Código Contencioso-Administrativo de Colombia.

4. Véase P. Delvolvé, *L'acte administratif*, París 1984, pp. 23-25 y 209.

5. *Idem*. p. 25.

6. En el sentido de lo establecido por el Consejo de Estado en el *arrêt Huglo* de 2 de julio de 1982, al considerar que “el carácter *exécutoire* de una decisión administrativa es la regla fundamental del derecho público”, *Rec.* p. 258, *cit.*, por P. Delvolvé, *op. cit.*, p. 27.

7. P. Delvolvé, *op. cit.*, p. 28.

Esta es la fórmula que recoge el artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al prescribir que

“Los actos administrativos que requieren ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán de inmediato”.

Precisamente, es esta posibilidad de ejecución de inmediato de los actos administrativos, en el sentido de que para ser ejecutados se bastan a sí mismos y no requieren de la intervención de ninguna otra autoridad, la que configura esta primera característica de la “ejecutividad” de los actos administrativos, que la legislación española resume al indicar que los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado serán “inmediatamente ejecutivos”⁸.

Como señalamos, esta ejecutividad de los actos administrativos, consecuencia directa de su presunción de legitimidad, implica como principio, que los efectos de los mismos no se suspenden por el hecho de que contra los mismos se intenten los recursos contencioso-administrativos.

Como lo destaca la Corte Suprema en su sentencia, al señalar las consecuencias prácticas de las prerrogativas de ejecución:

“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»”.

En vía contencioso-administrativa, sin embargo, conforme a la tradición de la jurisprudencia francesa, relativa al denominado *sursis à exécution*⁹, el juez puede suspender la ejecución de los actos administrativos recurridos, cuando su ejecución pueda causar un gravamen grave o irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, en caso de anularse el acto impugnado¹⁰.

Debe señalarse, sin embargo, que en materia de interposición de recursos administrativos, la situación legislativa en España y América Latina, no es totalmente uniforme. El principio puede decirse que también es el de los efectos no suspensivos de los recursos, salvo disposición legal en contrario¹¹, pudiendo en todo caso, la autoridad administrativa, como lo establece el artículo 87 de nuestra Ley Orgánica de Pro-

8. Arts. 44 y 101 Ley de Procedimientos Administrativos y Art. 33 Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, España.

9. CE 12 nov. 1938, *arrêt Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avions*, Rec 840. Véase en Long, Weil et Braibant, *Les grandes arrêts de la jurisprudence administrative*, París 1984.

10. Véase por ejemplo, en el derecho español, el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que dispone: “1. La interposición del recurso contencioso-administrativo no impedirá a la Administración ejecutar el acto o la disposición objeto del mismo, salvo que el tribunal acordare, a instancia del actor, la suspensión. 2. Procederá la suspensión cuando la ejecución hubiere de ocasionar daños o perjuicios de reparación imposible o difícil”. En sentido similar, Art. 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela.

11. Art. 34, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, España; Art. 87, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Venezuela; Art. 148, Ley General de Administración Pública, Costa Rica.

cedimientos Administrativos, de oficio o a instancia de parte, suspender la ejecución del acto administrativo cuando dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación, o cuando se fundamente el recurso en vicios de nulidad absoluta¹². Sin embargo, en otras legislaciones, como el Código Contencioso-Administrativo de Colombia, se establece en forma general el principio contrario, en el sentido de que “los recursos se concederán en el efecto suspensivo” (Art. 55).

En todo caso, y aún en presencia del principio general, mediante previsión de ley expresa la interposición de un recurso puede significar la suspensión de efectos de los actos administrativos¹³, en cuyo caso, como lo postula la Ley argentina de Procedimientos Administrativos, la Administración debe abstenerse

“de poner en ejecución un acto estando pendiente algún recurso administrativo de los que en virtud de norma expresa impliquen la suspensión de los efectos ejecutorios de aquél o que, habiéndose resuelto, no hubiese sido notificado”. (Art. 9,b).

En materia inquilinaria, ni el Decreto Legislativo de Desalojo de Vivienda, ni la Ley de Regulación de Alquileres resuelven expresamente el efecto suspensivo de los recursos. Sin embargo, dada la naturaleza del conflicto de intereses en juego en la decisión, que resuelve un conflicto entre particulares —arrendador y arrendatario— acordando o no el desalojo, parece lógico el que se sostenga el carácter suspensivo de los recursos que se intenten contra las decisiones que acuerden el desalojo.

El acto administrativo que acuerda el desalojo de un inmueble, en todo caso, es un acto administrativo ejecutivo y obligatorio, cuando esté firme, es decir, al devenir inimpugnable por vía de recurso.

III. LA EJECUTORIEDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Ahora bien, la “ejecutividad” de los actos administrativos derivada del carácter ejecutivo de los mismos, se distingue en el derecho español y latinoamericano, de la “ejecutoriedad” de los actos, refiriéndose esta segunda característica a la posibilidad que tiene la Administración de ejecutar, por sus propios medios, e incluso en forma forzosa, sus actos administrativos, con facultad de ser necesario, de recurrir a la fuerza pública.

La Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, en este sentido establece el principio al prescribir que

“La Administración tendrá potestad de ejecutar por sí, sin recurrir a los tribunales, los actos administrativos eficaces, válidos o anulables, aun contra la voluntad o resistencia del obligado, sujeta a la responsabilidad que pudiera resultar”. (Art. 146,1).

Sin embargo, es evidente que en muchos casos la legislación establece expresamente supuestos en los cuales la ejecución del acto administrativo requiere de intervención judicial. Al contrario, si la ejecución judicial no está expresamente prevista, el principio es el de la posibilidad para la Administración de ejecutar sus propias decisiones, salvo que la naturaleza de dichas decisiones exija el recurso a la autoridad

12. Cfr. Art. 116, Ley de Procedimientos Administrativos, España; Art. 12, Ley de Procedimientos Administrativos, Argentina; Art. 148, Ley General de la Administración Pública, Costa Rica.

13. Es el principio general en Venezuela, por ejemplo, en materia tributaria. Véase el Código Orgánico Tributario, Art. 178.

judicial, tal y como sucede, en general, con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional. La Corte no tomó en cuenta este mismo aspecto, y sentó su doctrina con base, sólo en la primera premisa en virtud de que así está prescrito en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela, al establecer que

“la ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la Administración, salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial”. (Art. 79).

La Corte, en su sentencia, al referirse a esta característica de la ejecutoriedad, la destaca como una consecuencia práctica de los privilegios de ejecución, expresando lo siguiente:

“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...”.

El privilegio de ejecución de oficio en España y en América Latina, entonces, no es tan excepcional como resulta en Francia de la doctrina establecida en las conclusiones del Comisario de Gobierno Romieu al *arrêt* del Tribunal de Conflictos del 2 de diciembre de 1902, *Société Immobilière de Saint-Just* (Rec. 713)¹⁴, pues, en general, han sido las propias leyes de Procedimiento Administrativo, las que lo han previsto.

Por supuesto, debe advertirse que en todo caso, las legislaciones exigen que para que la Administración inicie actuaciones materiales que menoscaben, limiten o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, previamente debe haberse adoptado la decisión que les sirva de fundamento¹⁵. De allí que se obligue a los órganos administrativos que ordenen actos de ejecución material el comunicar por escrito al interesado, el acto administrativo que autorice la actuación administrativa¹⁶. De ello deriva el principio de que toda actuación material que no esté precedida de un acto administrativo válido y eficaz, puede considerarse como una vía de hecho¹⁷.

Este aspecto también es destacado por la Corte Suprema en la sentencia que comentamos, al expresar:

“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 irregu-

14. Véase Long, Weil et Braibant, *op. cit.*, pp. 47 y ss.; véase G. Isaac, quien afirma en general que en el derecho francés, “l'exécution des actes administratifs, comme des lois, est affaire de justice et non affaire administrative, dès qu'elle n'est pas volontaire, dès qu'elle devient contentieuse”, *La procédure administrative non contentieuse*, París 1976, p. 171.

15. Art. 100,1, Ley de Procedimientos Administrativos, España; Art. 78, Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, Venezuela.

16. Art. 100,2, Ley de Procedimientos Administrativos, España.

17. Sobre la vía de hecho, véase el *arrêt* del Tribunal de Conflictos del 8-4-1935, *Action Française*, Rec. 1226, en Long, Weil et Braibant, *op. cit.*, pp. 230 y ss. Véase Art. 9, Ley de Procedimientos Administrativos, Argentina.

laramente realizada al no existir otra, necesariamente previa, que la justifique («vía de hecho»).

IV. LOS MEDIOS DE EJECUCION Y LA EJECUCION FORZOSA

Ahora bien, la ejecución de los actos administrativos por la propia Administración, consecuencia de su ejecutoriedad, sólo puede realizarse a través de los medios que a tal efecto establezca la Ley. Para ello, algunas leyes hispanoamericanas establecen diversos supuestos de ejecución forzosa de los actos administrativos exigiéndose que, en forma previa, se comine o intime al interesado a la ejecución voluntaria, es decir, que haya una actuación previa en la cual se ponga en mora al interesado¹⁸. Estos supuestos de ejecución forzosa son los siguientes:

En primer lugar, ejecución por constreñimiento sobre el patrimonio mediante multas. En este sentido, conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, si se trata de actos de ejecución personalísima y el obligado se resiste a cumplirlo, la Administración le puede imponer multas sucesivas por los montos legalmente prescritos. Mientras permanezca en rebeldía y, en caso de que persista en el incumplimiento, se le pueden imponer nuevas multas iguales o mayores a las que se le hubieren aplicado, concediéndole un plazo razonable para que cumpla lo ordenado (Art. 80,2)¹⁹. Es, en definitiva, el sistema de ejecución de los actos administrativos apoyado por sanciones, establecido en el derecho francés²⁰.

Debe destacarse, por otra parte, que en otras legislaciones como la española, la Ley de Procedimientos Administrativos prevé expresamente el principio de la ejecución forzosa de los actos administrativos que impongan a los administrados una obligación personalísima de no hacer o soportar, mediante compulsión directa sobre las personas en los casos en que la Ley expresamente lo autorice, y siempre con la garantía del debido respeto a la dignidad de la persona humana y a los derechos y garantías constitucionales (Art. 108,1). En cambio, si la obligación personalísima consistiera en un hacer, y no se realizase la prestación, el obligado deberá resarcir los daños y perjuicios, a cuya liquidación y exacción se puede proceder en vía administrativa (Art. 108,2)²¹.

En segundo lugar, cuando se trate de actos que por no ser personalísimos son susceptibles de ejecución indirecta con respecto al obligado, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela (Art. 80,1), la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (Art. 149,1,c), y el Código Contencioso-Administrativo de Colombia (Art. 65), autorizan a la Administración a proceder a la ejecución, bien por sus propios órganos o por la persona que designe, a costa del obligado. Es la denominada "ejecución subsidiaria" en la Ley de Procedimientos Administrativos de España (Art. 106).

En tercer lugar, deben destacarse los supuestos de ejecución de obligaciones de dar cantidades de dinero, respecto de los cuales la Ley Española de Procedimientos Administrativos (Art. 105) y la Ley General de la Administración Pública de Costa Rica (Art. 149,1,a) prevén la ejecución forzosa en vía administrativa mediante apremio sobre el patrimonio, exigiéndose, sin embargo, la necesaria intervención de un

18. Art. 102, Ley de Procedimientos Administrativos, España; Art. 150,1, Ley General de Administración Pública, Costa Rica.

19. En sentido similar, Art. 65, Código Contencioso-Administrativo, Colombia, y Art. 107, Ley de Procedimientos Administrativos, España.

20. Véase P. Delvolvé, *op. cit.*, pp. 261 y ss.

21. En sentido similar, Art. 149,1,c, Ley General de la Administración Pública, Costa Rica.

juez para autorizar la entrada en el domicilio de los deudores²² y excluyéndose expresamente la posibilidad de interdictos contra las actuaciones de la Administración²³.

En todo caso, la ejecución de los actos administrativos por la Administración en el ordenamiento venezolano no puede realizarse en cualquier momento. Debe señalarse que fuera los supuestos de suspensión de efectos por decisión administrativa o jurisdiccional, o de cumplimiento de una condición resolutoria, algunas legislaciones prevén expresamente supuestos de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos por el transcurso de un lapso de cinco años contados a partir del momento en que adquieren firmeza, cuando en ese período la Administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. Así lo establece el Código Contencioso-Administrativo de Colombia (Art. 66) y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela, la cual califica la institución como "prescripción" (Art. 70). En el sistema francés, en cambio, el principio es que la decisión se aplica sin límite de duración²⁴.

En todo caso, en la sentencia que comentamos, la Corte adoptó el criterio de que las decisiones de la Dirección de Inquilinato, en materia de desalojo de viviendas una vez firmes, pueden y deben ser ejecutadas por la propia Administración, careciendo los tribunales de jurisdicción para ello; tesis que en nuestro criterio no se compagina con la naturaleza de dichos actos administrativos.

V. LOS VOTOS SALVADOS DE LOS MAGISTRADOS ROMAN J. DUQUE CORREDOR Y PEDRO ALID ZOPPI, Y LA NECESARIA EJECUCION JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE AUTORIZAN DESALOJOS DE VIVIENDAS

La sentencia que comentamos fue dictada por la Sala Político-Administrativa, con el voto salvado de dos de sus cinco Magistrados, de los Magistrados Román J. Duque Corredor y Pedro Alid Zoppi, quienes fundamentan su posición discrepante en la consideración de que el acto administrativo que acuerda el desalojo de un inmueble, no es un acto administrativo ejecutorio, es decir, susceptible de ser ejecutado por la propia Administración y mediante sus propios medios, sino que es solamente un acto autorizatorio de desalojo que se establece como requisito de admisibilidad de la respectiva demanda judicial que posteriormente debe intentarse.

El Magistrado Duque, luego de analizar las características de la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, para lo cual —omitiendo también lo expresado en la doctrina nacional— cita sólo una reputada doctrina latinoamericana, concluye señalando, con razón, que "existen actos que a pesar de ser ejecutivos (obligatorios) no son ejecutorios, porque no requieren ser cumplidos", por lo que la ejecutoriedad no es una característica de todos los actos administrativos. Precisamente, dentro de esta categoría de actos administrativos no ejecutorios, el Magistrado Duque ubica las decisiones del Director de Inquilinato que deciden una petición de desalojo, las que considera como actos que no son constitutivos, "porque no crea el derecho a desalojar, sino que remueven el obstáculo que existía para ejercerlo". Agrega en su voto salvado el Magistrado Duque:

"Este es un derecho general que nace del contrato de arrendamiento y no del acto autorizatorio (artículos 1594, 1606 y 1608 del Código Civil) y un derecho

22. Véase Jesús González Pérez, *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos*, Madrid 1977, p. 622.

23. Art. 103, Ley de Procedimiento Administrativo, España.

24. Véase J. Rivero, *Droit Administratif*, París 1989, p. 130.

particular que reconoce la Ley a los dueños de casas y demás edificios y que no crea la Administración (artículo 1615 *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 exigirá 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 1594, 1606, 1608 y 1615 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 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. Lares 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”.

En igual sentido, el Magistrado Zoppi expuso en su voto salvado, lo siguiente:

“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 1615 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 la 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 1615 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”.

Ahora bien, en relación a estos votos salvados, ante todo debemos señalar que si bien compartimos su sentido general discrepante de la sentencia de la Sala, no compartimos el criterio general que parecería deducirse de los mismos, en cuanto al carácter no ejecutorio que, en general, tendrían los actos administrativos de autorización.

Ciertamente, el acto administrativo de autorización presupone la existencia de un derecho el cual no es creado por el acto, sino que preexiste, siendo la autorización un acto de remoción de un obstáculo que el ordenamiento jurídico ha creado para el ejercicio de aquel derecho. El acto de autorización, en esta forma, habilita el ejercicio del derecho. Sobre ello no hay duda. Pero esta habilitación, en sí misma, puede tener fuerza ejecutoria, en el sentido de que puede ejecutarse por el órgano que emite el acto. Nada, en principio, lo impide, por lo que no consideramos válido el argumento general, de que los actos autorizatorios no tendrían la característica de la ejecutividad.

Otro asunto distinto es la consideración en particular, del acto administrativo que autoriza el desalojo de una vivienda a petición del arrendador en contra del arrendatario. Este acto de autorización es un acto administrativo dictado por un órgano de la Administración Pública *en ejercicio de la función jurisdiccional* y que, por tanto, en definitiva, resuelve un conflicto entre partes. Mediante el acto administrativo que acuerda el desalojo, en realidad no se establece una relación jurídica entre Administración autora del acto y un particular —arrendador o arrendatario— sino que lo que hace el órgano administrativo es resolver o decidir sobre un conflicto propio de una relación jurídica entre dos sujetos de derecho —arrendador y arrendatario. Así, cuando se resuelve el desalojo en vía administrativa, la Dirección de Inquilinato decide: 1) si hay o no necesidad de parte del propietario o sus familiares de ocupar el inmueble, necesidad que generalmente será cuestionada por el arrendatario; 2) si la demolición, reconstrucción total o reparación que se argumenta como justificativo para el desalojo solicitado, lo justifica o no, lo que cuestionará el arrendatario; 3) si se trata o no de una utilización necesaria del inmueble por causa de utilidad pública que justifique el desalojo, necesidad y uso que serán cuestionados por el arrendatario; 4) si se ha destinado o no el inmueble por el arrendatario a usos deshonestos, lo discutirá éste, no sólo respecto del destino sino del calificativo de honesto o deshonesto de los eventuales usos; y, por último, 5) si se han ocasionado al inmueble deterioros mayores que los provenientes del uso normal, lo que será también cuestionado por el arrendatario tanto en el calificativo de “mayores” como en el carácter “normal” de los usos.

Tratándose de un acto administrativo que resuelve un conflicto entre partes, en cuyo origen está un contrato de arrendamiento o una relación jurídico-privada entre propietario y ocupante o inquilino, puede sostenerse que, en principio, la ejecución del acto que implica la imposición de una obligación de hacer a cargo de un administrado inquilino —desalojar el inmueble, mudarse del mismo— en beneficio de otro administrado propietario o arrendador, no puede quedar a cargo de la propia Administración, pues la misma carece de jurisdicción para imponer a la fuerza, a un admi-

nistrado, obligaciones de hacer en beneficio —no del solo interés público— sino de otro particular —interés privado—. Aquí es que está el *quid* del asunto, y que nos lleva a considerar —coincidiendo con la tesis de los votos salvados— que en estos casos, la ejecución del acto administrativo que acuerda el desalojo de una vivienda no pueda realizarse por la propia Dirección de Inquilinato, sino por el órgano judicial competente.

Es cierto que en ausencia de una disposición expresa que exige la intervención judicial, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece el principio de la ejecutoriedad, incluso estableciendo las vías de ejecución forzosa en el artículo 80. Sin embargo, la ley no puede interpretarse aisladamente y a ciegas, pues aun cuando no lo diga expresamente, también hay que acudir a la vía judicial cuando la naturaleza de la decisión exige dicha intervención judicial. Así, tratándose de una decisión administrativa que supuestamente impondría a un particular, en beneficio de otro particular, el cumplimiento de una obligación personalísima de hacer —mudarse, desalojar—, el solo mecanismo de ejecución que tendría la Administración sería la imposición sucesiva de sanciones (Art. 80,2), lo que por sí mismo no garantizaría la ejecución del acto —el desalojo—, como en cambio si lo puede garantizar la autoridad judicial mediante la imposición de medidas constreñidoras sobre las cosas y personas, como es el secuestro judicial. Esto lo destaca, en cierta forma, el Magistrado Duque Corredor en su voto salvado al señalar que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

“...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 *iusdem*, 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 *iusdem*, en donde no figuran medidas ejecutivas de apremio sobre bienes de los particulares”.

La tesis de los votos salvados, por tanto, debe analizarse detenidamente. Coincidimos con ellas no en cuanto a los principios que parecen fundamentarlos —la supuesta no ejecutoriedad de los actos administrativos autorizatorios—, sino en su aplicación a los *actos administrativos dictados en ejercicio de funciones jurisdiccionales*, en cuyo caso, por tratarse por vía de excepción, de solución de conflictos entre partes, la naturaleza del asunto no excluye que la vía natural para la resolución de los mismos deba ser la vía judicial, cuya normativa, además, es la que garantiza no sólo adecuada ejecución —por las medidas judiciales como la de secuestro— sino los principios del debido proceso entre las partes. Por ello es que precisamente, el artículo 12 de la Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina exige la intervención judicial para la ejecución de los actos administrativos, no sólo cuando lo establezca la Ley, sino cuando lo exija la “naturaleza” del acto. En definitiva, nos inclinamos por la interpretación tradicional que la sentencia trata de cambiar, en el sentido de que debe corresponder a la jurisdicción de los tribunales, la ejecución de las decisiones de la Dirección de Inquilinato que acuerden desalojos de viviendas y que más que decisiones tomadas en el solo interés público, envuelven un conflicto de intereses entre particulares (arrendador vs. arrendatario).

Por otra parte, debe señalarse que la tesis de la sentencia, si bien basada en principios doctrinales que nada agregan a lo expuesto antes por la doctrina nacional y por la propia jurisprudencia de la Corte, aplicada al caso concreto y establecer la falta de jurisdicción de los tribunales para ejecutar los actos administrativos que autoricen desalojos de vivienda, una vez acordados por la Dirección de Inquilinato, podrían colocar en una situación desventajosa tanto a los administrados beneficiarios de los actos administrativos de desalojo (propietario o arrendador), en virtud de que la Administración no puede constreñir —salvo mediante multas— al cumplimiento de obligaciones de hacer (eliminándose entonces el medio efectivo del secuestro judicial para la ejecución de desalojos) por parte de otros particulares; como a los administrados que deban soportar las decisiones sobre desalojo (arrendatario), los cuales podrían ver lesionados sus derechos a un debido proceso llevado por jueces autónomos e independientes, que garanticen la igualdad entre las partes y el derecho a la defensa.

París, marzo 1990.
